

MYKOLO ROMERIO UNIVERSITETAS

KONSTITUCIONALIZMAS IR TEISĖS POLITIKA EUROPOS SĄJUNGOJE

Mokslo studija

Irmantas Baltūsis
Jolita Baltūsiienė
Darius Beinoravičius
Eglė Bilevičiūtė
Inga Daukšienė
Ieva Deviatnikovaitė
Aurelijus Gutauskas
Kristina Kenstavičienė
Dainius Kenstavičius
Violeta Kosmačaitė
Pavelas Ravluševičius
Vytautas Sinkevičius
Algimantas Šindeikis
Vytautas Šlapkauskas
Algimantas Urmonas
Milda Vainiutė
Agnė Vaitkevičiūtė
Juta Večerskytė
Eglė Venckienė

Vilnius
2013

Recenzavo:

prof. dr. Edita Gruodytė, Vytauto Didžiojo universitetas
Mindaugas Silkauskas, Lietuvos nuolatinės atstovybės Europos Sąjungoje ministras
patarėjas
prof. dr. Ignas Vėgėlė, Mykolo Romerio universitetas

Autorių indėlis:

Lekt. Irmantas Baltūsis – p. 291–326 (2 autoriniai lankai)
Jolita Baltūsiene – p. 291–326 (0,2 autorinio lanko)
Prof. dr. Darius Beinoravičius – p. 243–290 (3 autoriniai lankai)
Prof. dr. Eglė Bilevičiūtė – p. 618–650, p. 685–733 (4,1 autorinio lanko)
Doc. dr. Inga Daukšienė – p. 194–242 (3 autoriniai lankai)
Lekt. dr. Ieva Deviatnikovaitė – p. 734–776 (2,8 autorinio lanko)
Prof. dr. Aurelijus Gutauskas – p. 129–154 (1,5 autorinio lanko)
Lekt. Kristina Kenstavičienė – p. 467–522 (3,5 autorinio lanko)
Lekt. Dainius Kenstavičius – p. 380–406 (1,6 autorinio lanko)
Lekt. Violeta Kosmačaitė – p. 618–650 (1,1 autorinio lanko)
Doc. dr. Pavelas Raviševičius – p. 55–91 (2,2 autorinio lanko)
Prof. dr. Vytautas Sinkevičius – p. 567–616 (3,1 autorinio lanko)
Lekt. dr. Algimantas Šindeikis – p. 92–128 (2,3 autorinio lanko)
Prof. dr. Vytautas Šlapkauskas – p. 7–54 (3 autoriniai lankai)
Prof. dr. Algimantas Urmonas – p. 651–684 (2 autoriniai lankai)
Prof. dr. Milda Vainiutė – p. 407–466 (4 autoriniai lankai)
Lekt. dr. Agnė Vaitkevičiūtė – p. 327–378 (4 autoriniai lankai)
Lekt. Jutta Večerskytė – p. 523–566 (2,8 autorinio lanko)
Doc. dr. Eglė Venckienė – p. 156–193 (2,4 autorinio lanko)

Redakcinė kolegija:

prof. dr. Darius Beinoravičius, prof. dr. Eglė Bilevičiūtė, doc. dr. Inga Daukšienė,
prof. dr. Vytautas Sinkevičius, prof. dr. Milda Vainiutė

Atsakingasis redaktorius:

prof. dr. Vytautas Šlapkauskas

Mykolo Romerio universiteto Teisės fakulteto Konstitucinės ir administracinės teisės instituto 2013 m. balandžio 16 d. posėdyje (protokolas Nr. 1KATI-2) pritarta leidybai.

Mykolo Romerio universiteto Mokslo programos „Teisingumas, saugumas ir žmogaus tiesės“ komiteto 2013 m. balandžio 18 d. posėdyje (protokolas Nr. MPK1-5) pritarta leidybai.

Mykolo Romerio universiteto Teisės fakulteto tarybos 2013 m. birželio 27 d. posėdyje (protokolas Nr. 1T-35) pritarta leidybai.

Mykolo Romerio universiteto Mokslinių-mokomųjų leidinių aprobavimo leidybai komisijos 2013 m. liepos 8 d. posėdyje (protokolas Nr. 2L-51) pritarta leidybai.

Visos knygos leidybos teisės saugomos. Ši knyga arba kuri nors jos dalis negali būti dauginama, taisoma arba kitu būdu platinama be leidėjo sutikimo.

Turinys

IŽANGOS ŽODIS.....	5
I. KONSTITUCIONALIZMAS – TEISĖS POLITIKOS ES METODOLOGINIS PAGRINDAS	11
<i>Vytautas Šlapkauskas</i> Modernių laikų teisės politikos ir konstitucionalizmo ryšio inversija XXI amžiuje.....	12
<i>Pavelas Ravluševičius</i> ES ir nacionalinės teisės sąveikos ypatumai.....	53
<i>Algimantas Šindeikis</i> Europos valstybių federacijos piliečių konstitucinis patriotizmas	90
<i>Aurelijus Gutauskas</i> Konstitucinės jurisprudencijos įtaka baudžiamosios teisės formavimuisi: teorija ir praktika	127
II. ŽMOGAUS TEISIŲ APSAUGOS IR TEISINGUMO POLITIKA ES	153
<i>Eglė Venckienė</i> Žmogaus orumas – vertybinis žmogaus teisių pagrindas	154
<i>Inga Daukšienė</i> Žmogaus teisių apsauga ES: raida, pokyčiai, tendencijos	192
<i>Darius Beinoravičius</i> Žmogaus teisių apsaugos problemos teismams vykdant teisingumą	241
<i>Irmantas Baltūsis, Jolita Baltūšienė</i> ESTT ir konstitucinės kontrolės institucijų jurisdikcijos santykis	289
<i>Agnė Vaitkevičiūtė</i> Valstybės atsakomybė už žalą asmeniui, valstybei pažeidus ES teisę – viena svarbiausių asmens teisių gynybos priemonių nacionaliniame teisme	325
III. PARLAMENTARIZMAS KAIP MODERNIOSIOS TEISĖS POLITIKOS ES VALSTYBĖSE NARĖSE INSTITUCIONALIZACIJA	377
<i>Dainius Kenstavičius</i> Parlamento rinkimų sistemos ES	378
<i>Milda Vainiutė</i> Parlamento formų įvairovė ES valstybėse narėse	405

Kristina Kenstavičienė

Kai kurių ES valstybių narių parlamentų vidinė struktūra.....465

Juta Večerskytė

Vidurio ir Rytų Europos šalių parlamentų ypatumai521

Vytautas SinkevičiusLietuvos Respublikos Seimo, Respublikos Prezidento ir Ministro Pirmininko
konstituciniai įgaliojimai sudarant Vyriausybę: probleminiai aiškinimo aspektai565

IV. ES POLITIKOS POVEIKIS ADMINISTRACINĖS TEISĖS RAIDAI LIETUVOJE..... 615

Eglė Bilevičiūtė, Violeta Kosmačaitė

Globali administracinė teisė616

Algimantas Urmonas1990 m. Kovo 11-osios Aktas kaip Lietuvos administracinės teisės
europeizavimo postūmis649**Eglė Bilevičiūtė**

Lietuvos administracinės teisės mokslo raida683

Ieva DeviatnikovaitėReguliavimo institucijų konstitucingumas ir jų politinio nepriklausomumo
garantijų sistema732

SUMMARY775

Ižangos žodis

Europos Sąjungos (toliau – ES) ateitį dar gaubia optimistinės nuotai-
kos stoka. Jos neišvengiamai reikia telkiant socialines jėgas visiškai naujam,
pasaulinių analogų neturinčiam politiniam reiškiniui plėtoti. Akivaizdu ir
tai, kad bifurkacinė jausena sustiprėjo 2008 m., prasidėjus finansų rinkų kri-
zei, kuri vis dar tęsiasi. Todėl pagrįstai galima ir reikia kelti klausimą, ku-
o remiamės „piešdami“ niūrios ateities vaizdus. Dažniausiai pasąmoningai
remiamasi Oswaldo Spenglerio veikalu „Vakarų saulėlydis“ apie tariamai
neišvengiamą Europos civilizacijos pabaigą. Tačiau iš akiračio išleidžiama
vienas iš esminių Spenglerio teiginių, kad civilizacijos raida yra ciklinio po-
būdžio. Spengleris rašė apie senojo ciklo pabaigą ir su juo susijusius reiški-
nius. Tokių reiškinių neįmanoma nepastebėti ir Lietuvos, ir Europos soci-
alinėse erdvėse¹. Bet ar jie yra naujojo Europos civilizacinio ciklo pranašai?

Neįmanoma nustatyti griežtos ribos, kur baigėsi senasis ir prasidė-
jo naujasis civilizacijos raidos ciklas, nes tokios aiškos ribos nėra. Senojo
civilizacijos raidos ciklo pabaiga ir naujojo ciklo pradžia sutampa ir nea-
pibrėžtą laikotarpį jie abu funkcionuoja kartu, bet jų pagrindinės vertybės
vis labiau konkuruoja, kol įsigali naujojo civilizacijos raidos ciklo verty-
bės. Jau dabar retrospektyviai galima teigti, kad naujojo Europos civili-
zacijos raidos ciklo ženklų pastebima nuo XX a. antrosios pusės – po ką
tik pasibaigusio vieno žiauriausių Antrojo pasaulinio karo, pavyzdžiui:
1) 1948 m. priimta Visuotinė žmogaus teisių deklaracija, kurios Pream-
bulėje teigiama, kad „visiems žmonių giminės nariams būdingo orumo ir
lygių bei neatimamų teisių pripažinimas yra laisvės, teisingumo ir taikos
pasaulyje pagrindas“². Tarptautiniu mastu 1993 m. Vienos konferencijoje
beveik visos JT narės patvirtino savo paramą Visuotinei žmogaus teisių
deklaracijai; 2) 1950 m. paskelbta Šumano deklaracija, kuri paskatino še-
šias Europos valstybes – Prancūziją, Vakarų Vokietiją, Italiją, Niderlan-

¹ Pavyzdžiui, Genzelis, B. *Ar išsipildys Oswaldo Špenglerio pranašystės?* <<http://www.savastis.lt/globalizmas/ar-issipildys-osvaldo-spenglerio-pranasystes>>.

² *Žmogaus teisės. Tarptautinių dokumentų rinkinys*. Vilnius, 1991, p. 12.

dus, Belgiją ir Liuksemburgą – sukurti pirmąją viršnacionalinę Europos instituciją, o ši – kitų viršnacionalinių institucijų atsiradimą ir raidą. Taip susiformavo ES kaip nacionalinių valstybių darinys.

Taigi į Europos dabartį ir ypač į ateitį galima žvelgti dviem radikaliai priešingais požiūriais:

1. Europos saulėlydžio požiūriu, kurį suformulavo ir pagrindė O. Spengleris savo klasikiniu tapusiame veikale „Vakarų saulėlydis“ (1918 m.). Jis išplėtojo ciklinės civilizacijų raidos teoriją ir kalbėjo apie krikščioniškosios Vakarų civilizacijos nuosmukį.
2. Europos atgimimo XXI a. požiūriu, kurį aiškiausiai suformulavo ir pagrindė britų politologas Markas Leonardas savo veikale „Why Europe Will Run The 21-th Century“ (2005 m.). Šio požiūrio esmė – ES kūrimas bendrai priimant sprendimus ir juos įgyvendinant per nacionalinius institutus. Dažniausiai net nepastebima ir netgi neįsisąmoninama, kad tokios politikos pagrindu vyksta giluminis nacionalinių valstybių vidinis persitvarkymas³.

„Europos atgimimo XXI a. amžiuje“ požiūris nėra išplitęs socialiniu lygmeniu ir labiau žinomas tik siauroje aukščiausios politikos kūrėjų ir jos tyrinėtojų terpėje. Bet jis yra reikšmingas, nes kreipia mūsų dėmesį ne tik į ES kūrimo pasiekimus bei nesėkmes, bet ir leidžia atsekti pasiteisinusius naujos socialinės politinės realybės kūrimo metodus. Jeanas Monnet, Šumano deklaracijos iniciatorius, pabrėžė, kad „Bendra Europa nebus sukurta iš karto arba pagal generalinį planą. Ji bus kuriama remiantis konkrečiais pasiekimais, kurie pradžioje kurs solidarumą de facto“⁴. ES jėgą apibūdina ne karinė galia, o priešingai – „demokratinė bendruomenė“, besiklostanti pastaruosius penkiasdešimt metų. Europinės raidos modelis ypač pabrėžia teisinio reguliavimo vaidmenį. Todėl visos šalys, vienaip ar kitaip papuolančios į ES įtakos sferą, neišvengiamai patiria teisėtumo apsaugos pabrėžimo ir transformuojančios galios vaidmenį⁵. Neatsitiktinai kitas garsus ES raidos tyrėjas Manuelis Castellsas pabrėžia, kad XX a. antrojoje pusėje ES sukūrė politinių iniciatyvų ir institucijų formavimosi proveržiai, siekiant apsaugoti Sąjungoje dalyvaujančias šalis nuo bendrų pavojų. Visais atvejais ES kūrimo tikslas buvo, pirmiausia, politinis, ir jis

³ Leonard, M. *Why Europe Will Run The 21-st Centur* [žiūrėta 2013-04-22]. <http://www.amazon.co.uk/Why-Europe-Will-21st-Century/dp/1586484249#reader_B005IND5G0>.

⁴ *Ibid.*

⁵ *Ibid.*

įgyvendinamas dažniausiai pasitelkus ekonomines priemones⁶. Kita vertus, teisės vaidmuo dažniausiai buvo suvokiamas ribotai – kaip padedantis legalizuoti politinius tikslus ir ekonomines priemones.

Mastrichto sutartis paženklino neatšaukiamo ES politinės, ekonominės ir teisinės integracijos proceso pradžią. Nors Europos vienijimasis grindžiamas tvarios ekonominės ir socialinės pažangos siekiu, bet šios interesų konvergencijos veiksmingumui užtikrinti reikalinga atitinkama institucinė terpė. Tokia terpe tapo sudėtinga ir kintanti Europos institucijų geometrija, aprėpianti europinio lygmens teisėkūrą ir teisingumo vykdymą, teisinę nacionalinių vyriausybių sprendimų priėmimo kontrolę ir eurotechnokratinę Europos bendrųjų reikalų valdymą. Nors ES šalis ištiko finansų krizę ir dažnai viešąją erdvę užplūsta pesimizmo gaidos, Europos vienijimosi procesas yra sėkmingas ir tai iš dalies lemia, kad ES neištumia nacionalinių valstybių. Kita vertus, nacionalinių valstybių vaidmens ES išsaugojimas yra susijęs su dalies nacionalinio suvereniteto atsisakymu mainais už didesnę įtaką pasauliui ir tvarkant vidaus reikalus globalizacijos amžiuje.

Teisės, ypač konstitucinės, vaidmuo didėja įsigaliojus Mastrichto sutarčiai. Tai lemia įvairūs konvergencijos procesai, sukėlę naują liberaliosios demokratijos ir konstitucionalizmo plėtros bangą. Anot Egidijaus Jarašiūno, „XX a. antrojoje pusėje išryškėjo ir konstitucionalizmo unifikacijos tendencija, Konstitucijos vakarietiškoji samprata įsitvirtina daugelyje pasaulio šalių, konstitucinės justicijos europietiškoje konstitucijų sistemoje derinamos su amerikietiška, žmogaus teisių bendri standartai tampa neginčytinu imperatyvu, vis ryškesni konstitucinėje teisėje darosi socialiniai-ekonominiai asmens ir visuomenės gyvenimo aspektai“⁷. Konstitucija vis labiau skverbiasi į visą teisinį gyvenimą. Ši reiškinį galėtume įvardyti teisės konstitucionalizacija⁸. Vis akivaizdžiau didėjanti konstitucinės jurisprudencijos galia reiškia ir tai, kad konstitucionalizmas neišvengiamai tampa ne tik teisės politikos, bet ir viešosios politikos juridizacijos pagrindu.

Kas yra ES? Į šį klausimą aiškiai dar neatsakyta. Tai Europos nacionalinių valstybių ir jų bendrų sprendimų pagrindu sukurtą viršnacionalinių

⁶ Castells, M. *Informacijos amžius: ekonomika, visuomenė ir kultūra. 3 knyga. Tūkstantmečio pabaiga*. Vilnius: Poligrafija ir informatika, 2006, p. 326.

⁷ Jarašiūnas, E. Žvelgiant į Lietuvos Respublikos 1992 m. Konstituciją platesniame konstitucionalizmo raidos kontekste. *Jurisprudencija*. 2002, 30 (22): 50.

⁸ Birmontienė, T. et al. *Lietuvos konstitucinė teisė*. Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2001, p. 190.

institucijų sistema, laipsniškai įgaunanti vieningos valstybės požymių. Tačiau ji ateityje netaps arba bent neturėtų tapti federacine valstybe, kurioje svarbiausios politinės galios būtų sutelktos viename centre. ES neišvengiamai išliks nacionalinės valstybės ir jos sieks įgyvendinti ne tik bendrus, bet ir savus interesus. Todėl tik įtraukiant ES valstybių narių nacionalinius interesus į bendrus sprendimus ir juos įgyvendinant laiduojamas sėkmingas organizuotos Europos visuomenės tapimas.

Organizuotos Europos visuomenės tapimas vyksta esant dviejų lygmenų – nacionalinių valstybių ir viršnacionalinių institucijų – daugia-dimensei sąveikai, kurioje nėra suverenios jėgos persvaros ir sąmoningai siekiama darnos. Todėl didelio autorių kolektyvo mokslinė studija „Konstitucionalizmas ir teisės politika Europos Sąjungoje“ yra skirta vis skirtingesnėmis dimensijomis atsiskleidžiančiam konstitucionalizmo ir teisės politikos vaidmeniui parodyti kuriant ES viršnacionalines teisinės institucijas ir inicijuojant nacionalinių valstybių teisinių sistemų persitvarkymą. Nors Lisabonos sutartis dėl nacionalinių valstybių politikos vingrybių netapo ES konstitucija, konstitucionalizmo vaidmuo ES aktualėja kaip reakcija į naujojo pasaulio genezę ir būtinybę rasti iš konstitucijos kylančius politinius būdus spręsti Europos institucionalizacijos problemas.

Konstitucionalizmo raida yra politikos, taip pat ir teisės politikos, rezultatas. Todėl pagrįstai galima klausti, ką suprantame kaip teisės politiką? Teisės politika – tai tikslingas socialinių pokyčių teisinėmis priemonėmis projektavimas ir jų įgyvendinimo praktika. Teisės politikos esmė – tai socialinio sambūrio narių, pavyzdžiui, organizuotos Europos visuomenės, bendrųjų elgesio taisyklių įtvirtinimas, apsauga ir gynība teisinėmis priemonėmis. Pagrindinės teisinės priemonės yra teisinės idėjos ir teisės normos. Tai teisės socialinio veikimo „varomosios jėgos“. Su jomis susijusios kitos teisinės priemonės: teisės taikymo aktai, sutartys, teisiniai faktai, subjektinės teisės ir teisinės pareigos, teisinė atsakomybė, lengvatos, paskatinimai, baudmės ir t. t.

Teisės politikos termino aiškinimo plėtojimą galima sieti su teisės sistemos ir teisinės sistemos sąvokomis. Remiantis šiomis teisinėmis sąvokomis teisės politika apibrėžiama siauruoju ir plačiuoju požiūriu. Siauruoju požiūriu teisės politika yra teisės sistemos tikslingo kūrimo politika, pasireiškianti dviem pagrindinėmis tokios teisinės veiklos formomis – įstatymų leidybos politika ir įstatymų kodifikavimo politika. Tačiau Leonas

Petražickis teisės politiką (šį terminą jis pradėjo vartoti pirmasis) suprato plačiai – kaip viešosios politikos juridizaciją (siejimą su morale ir teise). Viešosios politikos juridizaciją galima apibrėžti tik vartojant teisinės sistemos sąvoką. Kita vertus, teisinės sistemos sąvoka apibrėžiama nevienareikšmiškai. Griežtai juridinis ir teisės sociologinis teisinės sistemos sąvokos apibrėžimai skiriasi ir tai teikia daug erdvės teisės politikos sampratos plėtotei. Šioje studijoje vartosime teisės sociologinį teisinės sistemos sąvoką, nes ji aiškiausiai susijusi su politikos terminu.

Mokslo studijos „Konstitucionalizmas ir teisės politika Europos Sąjungoje“ autoriai supranta, kad jų pasirinkta tyrimų tema yra ne tik nauja, bet ir ypač plati, dėl to jos neįmanoma aprėpti vienoje mokslo studijoje. Todėl rengiant šią mokslo studiją buvo vadovaujamasi principu – nuo bendro prie atskiro: pirmoje ir antroje studijos dalyse plačiausiai nagrinėjami ES bendri teisės politikos reiškiniai, trečiojoje dalyje teisės politika nagrinėjama nacionalinių valstybių parlamentarizmo lygmeniu, ketvirtoje dalyje pateiktas ES teisės politikos poveikio Lietuvos administracinės teisės raidai atvejo tyrimas.

Taigi šią mokslo studiją sudaro keturios dalys:

1. „Konstitucionalizmas – teisės politikos ES metodologinis pagrindas“. Šioje studijos dalyje daug dėmesio skiriama teisės politikos teoriniams pagrindams ir jos raiškai ES institucijų lygmeniu apibrėžti. Autoriai atskleidžia modernių laikų teisės politikos ir konstitucionalizmo ryšio inversiją, ES ir nacionalinės teisės sąveikos ypatumus, konstitucinės jurisprudencijos įtaką baudžiamosios teisės formavimuisi, argumentuotai svarsto Europos valstybių federacijos sukūrimo galimybes ir kitas problemas.
2. „Žmogaus teisių apsaugos ir teisingumo politika ES“. Teisingumo politika, visų pirma, suprantama kaip žmogaus teisių gynimo politika. Šioje studijos dalyje išsamiai išnagrinėtas vienas esminių konstitucionalizmo pagrindų – žmogaus teisių apsaugos ir jų gynimo ES bei Lietuvoje politika: žmogaus orumas kaip nepajudinamas europinių vertybių ir žmogaus teisių pagrindas; žmogaus teisių apsaugos ES pokyčiai ir raidos kryptys; žmogaus teisių apsaugos problemos, kylančios Lietuvos teismams vykdam teisingumą; Europos Sąjungos Teisingumo Teismo (toliau – ESTT) ir konstitucinės kontrolės institucijų jurisdikcijos santykis; valstybės atsakomybė už padarytą žalą asmeniui, kai ji pažeidė ES teisę.

3. „Parlamentarizmas – moderniosios teisės politikos ES valstybėse narėse institucionalizacija“. ES šalių nacionalinės parlamentinės veiklos institucionalizacija yra vienas didžiausių iššūkių ES viešinėjimui. Visos ES valstybės narės yra liberaliosios demokratijos šalys, bet jos turi labai skirtingas parlamento rinkimų sistemas ir parlamento formas. Todėl šioje studijos dalyje pateikti ES valstybių parlamentų rinkimų sistemų ir formų bei jų vidinės struktūros lyginamieji tyrimai. Taip pat išsamiai išnagrinėti Lietuvos Respublikos Seimo, Respublikos Prezidento ir Ministro Pirmininko konstituciniai įgaliojimai sudarant Vyriausybę.
4. „ES politikos poveikis administracinės teisės raidai Lietuvoje“. ES teisės politika daro neišvengiamą poveikį administracinės teisės raidai Lietuvoje. 1990 m. kovo 11-ąją dieną pasauliui paskelbėme ne tik Lietuvos kaip nepriklausomos valstybės atkūrimo Aktą, bet ir jos sugrįžimą į Vakarų teisės tradiciją. Šioje studijos dalyje išnagrinėta ne tik Lietuvos administracinės teisės mokslo konstitucionalizavimas, bet ir globalios administracinės teisės kūrimo kryptys.

Mokslo studija „Konstitucionalizmas ir teisės politika Europos Sąjungoje“ yra viena pirmųjų Lietuvoje teisės politikos tyrimų sintezė. Dėl suprantamų priežasčių ji neapėmė visų temos galimybių. Kiek ji pavyko – spręs skaitytojai. Labai tikėtina, kad netolimoje ateityje aktuali taps visų Europos teisės šakų ir apskritai politikos konstitucionalizacija. Todėl studijos autorių kolektyvas ragina visus kolegas šią temą plėtoti. Autorių kolektyvas dėkoja recenzentams – Vytauto Didžiojo universiteto profesorei dr. Editai Gruodytei, Lietuvos nuolatinės atstovybės ES ministrui patarėjui Mindaugui Silkauskui ir Mykolo Romerio universiteto profesoriui dr. Ignui Vėgėlei bei kitiems mūsų bičiuliams, vienaip ar kitaip prisidėjusiems prie sėkmingo šios mokslo studijos atsiradimo.

Autorių vardu
prof. dr. Vytautas Šlapkauskas

I. KONSTITUCIONALIZMAS –
TEISĖS POLITIKOS
ES METODOLOGINIS
PAGRINDAS

Vytautas Šlapkauskas

MODERNIŲJŲ LAIKŲ TEISĖS POLITIKOS IR KONSTITUCIONALIZMO RYŠIO INVERSIJA XXI AMŽIUIJE

Įvadas

Bendruomenės ir valstybės reikalų tvarkymas neišvengiamai labai anksti išsiskiria iš kitų socialinių užsiėmimų ir laipsniškai virsta profesionalia veikla, vadinama politika. Ilgai trukusios iki modernių istorinių laikų politikos ribas brėžė aukščiausio gėrio samprata ir politikos praktikos ryšys su moralinėmis, religinėmis ir teisinėmis vertybėmis. Modernieji laikai, atmesdami klasikinę ir klasikinę-krikščioniškąją politiką, įsitvirtina kaip žmogaus valios emancipacija¹. Šiais laikais suaižėja holistinis pasaulio vaizdas ir politikos praktikoje vis labiau įsitvirtina įstatymų leidybos ir atitinkamai teisės politikos vaidmuo. Tačiau teisės politikos samprata tapo aiškesnė tik XIX ir XX a. sandūroje Leono Petražickio ir Roscoe Poundo darbuose. L. Petražickis pirmasis pradėjo vartoti teisės politikos terminą. Jo požiūriu, „teisės politikos esmė yra moksliskai pagrįstai prognozuoti padarinius, kurių reikia tikėtis įvedus tam tikrus teisinius paliepimus, taip pat parengti tokius teiginius, kurių įvedimas leidžiant įstatymus (arba kitoku būdu, pavyzdžiui, tarptautinės veiklos) į veikiančios teisės sistemą taptų tam tikrų pageidautinų rezultatų priežastimi“². Taigi susidomėjimas teisės politikos tyrimais siejamas su moderniaisiais laikais, kai liberaliosios demokratijos plėtra suaktualino kuriamąjį teisinės valstybės ir teisės vaidmenį.

XX a. antroje pusėje Vakarų pasaulio valstybių galia taip smarkiai padidėjo, kad „valstybės suverenumas pasireiškia nebe tuo, jog ji turi prievartos vartojimo monopolį (M. Weber) arba teisę spręsti, ar būtina ypatin-

¹ Beniton, P. *Politikos mokslo įvadas*. Vilnius: Mintis, 2009, p. 63–80.

² Podgureckii, A. *Očerki sociologii prava*. Moskva: Progress, 1974, s. 303.

ga padėtis (C. Schmit), bet visų pirma tuo, kad ji sprendžia, ar efektyvios visos jos turimos techninės priemonės, ir sau pasilieka teisę naudotis veiksmingiausiomis priemonėmis nesilaikydama tų naudojimosi techninės priemonėmis reikalavimų, kuriuos ji kelia kitiems vartotojams³. Šiuo pagrindu jos ėmė aktyviai propaguoti modernios teisės, kaip plataus masto socialinio ir ekonominio planavimo įrankio, idėją: „Teisė dabar pripažįstama kaip galios įgyvendinimo priemonė, valdžios įrankis.“⁴

Tačiau jau XX ir XXI a. sandūroje ėmė formuotis naujas pasaulis, kurį išsamiausiai atskleidžia Manuelio Castellso tyrimai: „Jis pradėjo formuotis dėl vienas nuo kito nepriklausomų procesų istorinio sutapimo XX a. septintojo dešimtmečio pabaigoje – aštunto dešimtmečio viduryje; informacinių technologijų revoliucijos; tiek kapitalizmo, tiek etatizmo ekonomikos krizės bei jų vėlesnio reorganizavimo; ir kultūrinių bei socialinių judėjimų, kaip antai libertarizmo, žmogaus teisių, feminizmo ir aplinkosaugos, suklestėjimo. Šių procesų sąveika ir išprovokuotos reakcijos sukūrė naują vyraujančią socialinę struktūrą – tinklaveikos visuomenę; naują ekonomiką – informacinę ir globaliąją ekonomiką; galop naują kultūrą – realiosios virtualybės kultūrą. Šioje ekonomikoje, visuomenėje bei kultūroje glūdinti logika grindžia socialinius veiksmus bei institucijas visame tarpusavio priklausomybės saitais susietame pasaulyje.“⁵ Įvertinant tai, kad priklausomybės saitų kūrimo subjektų sparčiai daugėja ir saitai įtvirtinami taip pat ir teisiškai, galima teigti apie didėjančią teisinių sistemų konkurenciją ir jurisprudencijos suvienodėjimo proceso intensyvėjimą.

Tokio proceso pavyzdys gali būti ES Konstitucijos priėmimo peripetijos ir jos likimas. Šiame dokumente konstitucionalizmas, suprantamas kaip valdžios galių apribojimas⁶, buvo pernelyg formalizuotai išplėtotas, todėl nesulaukė visų ES visuomenių pritarimo. Tačiau, viena vertus, labai panašu, kad ES teisinės tikrovės konstitucionalizacija yra neišvengiamas procesas, nes, kaip pabrėžia E. Jarašiūnas, „konstitucija vis labiau skverbiasi į visą teisinį gyvenimą. Šį reiškinį galėtume įvardyti kaip teisės

³ Schelsky, H. *Der Mensch in der Wissenschaftlichen Zeitalter*; Lyotard, J-Fr. *Postmodernus būvis*. Vilnius: Baltos lankos, 1993, p. 32.

⁴ Cotterrell, R. *Teisės sociologija. Įvadas*. Kaunas: Dangerta, 1997, p. 64.

⁵ Castells, M. *Informacijos amžius: ekonomika, visuomenė ir kultūra. 3 knyga. Tūkstantmečio pabaiga*. Vilnius: Poligrafija ir informatika, 2006, p. 350.

⁶ Hayek, Fr. A. *Teisė, įstatymų leidyba ir laisvė. I: Taisyklės ir tvarka*. Vilnius: Eugrimas, 1998, p. 13.

konstitucionalizaciją⁷. Vis akivaizdžiau didėjanti konstitucinės jurisprudencijos galia reiškia ir tai, kad konstitucionalizmas neišvengiamai tampa viešosios politikos juridizacijos pagrindu.

Iki XX a. pabaigos politikos filosofijos ir politikos raida vienaip ar kitaip veikė konstitucionalizmo raidą, o XXI a. pradžioje jų priklausomybė keičiasi: konstitucionalizmą vis aiškiau siekiama paversti Vakarų visuomenių viešosios politikos ne tik vertybiniu, bet ir metodologiniu pagrindu⁸. Tokia inversija neturėtų stebinti, nes liberaliosios demokratijos sąlygomis siekiama įtvirtinti faktinę teisės viršenybę prieš politiką. Kita vertus, politika ir teisė – visada buvo ir ateityje išliks kaip du sąryšiu susieti valdžios veikimo būdai. Esminę jų skirtį galima iliustruoti tokiu palyginimu: teisė – tai laivo pastatymas ir nuleidimas į „gyvenimo jūrą“, o politika – tai sprendimas dėl laivo pastatymo ir jo kursas.

Konstitucinės jurisprudencijos atsiradimas ir raida yra įvairių socialinių reiškinių sąveikos proceso rezultatas, kurio negalima paaiškinti be tiesioginio ryšio su politinės filosofijos ir politikos teorijos bei praktikos raida. Konstitucionalizmo raida yra politikos, taip pat ir teisės politikos, rezultatas. Visiškai teisus E. Jarašiūnas teigdamas, kad sąmoningam konstituciniam reguliavimui atsirasti reikia tam tikro civilizacijos lygio⁹, bet, kita vertus, tas lygis radosi prieštaringuose istoriniuose socialumo ir politikos refleksijos procesuose. Šie refleksijos procesai yra nenutrūkstami ir ypač aktualizuojasi naujų socialinių pokyčių sąlygomis. Vis akivaizdžiau konstitucionalizmo raida įsitvirtina politikos praktikoje kaip teisės politikos metodologinis pagrindas ir jos ribos. Todėl ši studija siekia atskleisti moderniųjų laikų teisės politikos prieštaringumą, turintį įtakos konstitucionalizmo, kaip socialinio sambūvio, subjektų bendrųjų elgesio taisyklių vaidmens aktualėjimui naujo pasaulio formavimosi procese.

⁷ Birmontienė, T. et. al. *Lietuvos konstitucinė teisė*. Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2001, p. 190.

⁸ Šiuo atžvilgiu konstitucionalizmas paverčiamas konstituciocentrizmu, t. y. visos teisės orientavimas į pamatinių normų rinkinį (Grundnorm). Žr. Kūris, E. Konstitucija kaip teisė be spragų. *Jurisprudencija*. 2006, 12 (90): 8.

⁹ Birmontienė, T. et. al. *Lietuvos konstitucinė teisė*. Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2001, p. 105.

I. Teisės politikos sampratos problemos

Teisės politikos terminą galima aiškinti pabrėžiant labiau arba teisės, arba politikos terminų turinį ir jo reikšmę. Kita vertus, abu šie terminai taip pat yra daugiareikšmiai. Neatsitiktinai H. Heclo teigia, kad politikos idėja nėra nei tiksli, nei akivaizdi. Tradiciškai terminas „politika“ paprastai taikomas tam, kas yra „daugiau“ nei atskiri sprendimai, bet „mažiau“ nei masiniai socialiniai judėjimai. Tad analizės lygmens požiūriu „politika“ yra vidurinio lygmens sąvoka. Daugelis autorių pabrėžia esminį jos elementą – implikuojamą tikslingumą¹⁰. Kita vertus, žodžio „politika“ prasmė turėtų būti suvokiama platesniame istoriniame kontekste. Panašiai kaip visuomenės sąvokos kaita kintantis politikos sąvokos turinys mums daug pasako apie praktinės politikos kaitą¹¹.

Todėl apibrėžiant ir aiškinant teisės politikos terminą daugiau dėmesio skirsime teisei prasmėi. Teisės politika – tai teisinėmis priemonėmis tikslingas socialinių pokyčių projektavimas ir jų įgyvendinimo praktika. Teisės politikos esmė – tai socialinio sambūrio narių bendrųjų elgesio taisyklių įtvirtinimas, apsauga ir gynība teisinėmis priemonėmis. Pagrindinės teisinės priemonės yra teisinės idėjos ir teisės normos. Tai teisės socialinio veikimo „varomosios jėgos“. Su jomis susijusios kitos teisinės priemonės: teisės taikymo aktai, sutartys, teisiniai faktai, subjektinės teisės ir teisinės pareigos, teisinė atsakomybė, lengvatos, paskatinimai, baudmės ir t. t.

Teisės politikos termino aiškinimo plėtojimą galima sieti su teisės sistemos ir teisinės sistemos sąvokomis. Šių teisinių sąvokų pagrindu teisės politika apibrėžiama siauroju ir plačiuoju požiūriu. Siauroju požiūriu teisės politika yra teisės sistemos tikslingo kūrimo politika, pasireiškianti dviem pagrindinėmis tokios teisinės veiklos formomis – įstatymų leidybos politika ir įstatymų kodifikavimo politika. Įstatymų leidybos politika, kaip teisėkūros procesas, yra akivaizdus viešosios politikos sandas, o įstatymų kodifikavimo politika yra aukštos teisinės kvalifikacijos reikalaujanti ir dėl to visiškai specializuota teisinė veikla. Įstatymų kodifikavimo politikos specifiką lemia būtinybė sudaryti funkcionalų kodeksą, t. y. taip sujungti teisės principus bei normas į tam tikrą vientisą rinkinį, teisės aktą, kad jis taptų aiškus ir visiems vienodai suprantamas. Pasiiekti šį tikslą sunku ne

¹⁰ Parsons, W. *Viešoji politika*. Vilnius: Eugrimas, 2001, p. 27.

¹¹ *Ibid.*, p. 28–29.

tik dėl teisinės kalbos specifikos, bet ir dėl teisinės kalbos bei visuomenės teisinės kultūros suderinamumo problemų. Taip pat reikia tinkamai vertinti ir pačios kodifikacijos esmės vaidmenį, nes „kodeksai – tai juridiskai vientisi, bendra koncepcija suderinti įstatymai, pasižymintys aukštu norminio apibendrinimo laipsniu ir skirti kuriai nors socialinių santykių sričiai kompleksiskai reguliuoti“¹².

Siauruoju požiūriu aiškinant teisės politiką iškyla jos modernumo sampratos problema. Net iki XX a. vidurio teisėkūros politika buvo grindžiama tuo, kad buvo vienaip ar kitaip atsižvelgiama į teisės socialines šaknis kasdienėje gyvenimo patirtyje. Ypač ankstyvieji sociologiniai požiūriai į teisę (Fr. fon Savinji, W. G. Sumner, E. Ėrlich) pabrėžė socialinės kaitos įtaką pozityvistinės teisės raidai. Taigi teisėkūros politikos modernumas buvo greičiau ribotos apimties, lyginant ją su įstatymų kodifikacijos politika. Įstatymų kodifikacijos politikos modernumo pradžia apibrėžtai siejama su prancūzų, arba Napoleono, civilinio kodekso (toliau – CK) parengimu. Ten, kur anksčiau buvo paplitę papročiai ir Romos teisės normos, iškilo naujas – modernios teisės architektūrinis rūmas. Kitaip tariant, ši kodifikacija suteikė teisei naują, modernų pavidalą.

Nors dažnai teisės politika suprantama siauruoju požiūriu, bet Leonas Petražickis, pirmasis į mokslinę apyvertą įvedęs teisės politikos terminą, ją suprato plačiai – kaip viešosios politikos juridizaciją (susiejimą su morale ir teise). Viešosios politikos juridizaciją galima apibrėžti tik vartojant teisinės sistemos sąvoką. Kita vertus, teisinės sistemos sąvoka apibrėžiama nevienareikšmiškai. Griežtai juridinis ir teisės sociologinis teisinės sistemos sąvokos apibrėžimai skiriasi ir tai teikia daug erdvės teisės politikos sampratos plėtotei. Šioje studijoje vartosime teisės sociologinį teisinės sistemos supratimą, nes jis aiškiausiai susijęs su politikos terminu. Teisinė sistema – tai teisinės tikrovės visumos darinys, išreiškiantis bet kurios socialinės grupės teisinės sąmonės, objektinės teisės ir teisinės praktikos vienovę. Taigi teisinė sistema pabrėžia privalomą trijų elementų ryšį. Akivaizdu, kad su teisine veikla susijusių ir nesusijusių socialinių grupių teisinės sąmonės ir teisinės praktikos yra skirtingos. Teisinių teisinėje sąmonėje vyrauja teisinės ideologijos sandas, o teisinės kompetencijos beveik neturinčių socialinių grupių teisinėje sąmonėje vyrauja teisinės

¹² Baublys, L. et al. *Teisės teorijos įvadas*. Vilnius: Mes, 2012, p. 346.

psichologijos sandas. Todėl viena iš politikos juridizacijos krypčių – kurti ir vykdyti visuomenės atskirų grupių teisinio švietimo politiką.

Plačiuoju požiūriu teisės politika apima įstatymų leidybos ir jų kodifikavimo politikas bei pasireiškia kitomis formomis – socialinių grupių teisinės sąmonės formavimo politika ir teisės taikymo politika. Akivaizdu, kad socialinių grupių teisinės sąmonės formavimo politika ir teisės taikymo politika yra glaudžiai susijusios ir šį ryšį labai pavojinga ignoruoti. Teisės taikymo politiką organizuoja ir vykdo atitinkamos teisės taikymo institucijos kaip organizacijos. Paprastai jų veikla grindžiama teisine ideologija. Jos gali nesuvokti dauguma visuomenės narių, kurių teisinė sąmonė grindžiama teisine psichologija. Teisinė psichologija yra labiausiai paplitusi teisės ir jos praktikos suvokimo forma, kurioje vyrauja teisingumo jausmo ir sąvokinio mąstymo sąsaja. Būtent psichologinėmis reakcijomis į teisingumą įgyvendinami pagrindiniai teisės pradai – demokratiškumas, humanizmas, lygiateisiškumas ir kiti teisės principai, kaip išreiškiantys žmogiškuosius jausmus ir vertinimus. Teisinė psichologija dalyvauja kuriant ir palaikant įvairius teisinio mąstymo stereotipus – pradedant teisės samprata ir baigiant mąstymo įgūdžiais, galinčiais skatinti ir teisėtą, ir neteisėtą elgesį. Todėl labai pavojinga jau teisėkūros procese ignoruoti ar netinkamai vertinti visuomenėje paplitusias teisinės psichologijos formas. Kitaip tariant, teisinė psichologija visada turi įtakos galiojančių teisės normų įgyvendinimo ir teisės taikymo veiksmingumui.

Nagrinėjant teisės politiką plačiuoju požiūriu visada reikia turėti omenyje, kad teisėkūros subjektai kuria teisinę tvarką, kuria turi remtis visi visuomenės nariai, ir šį procesą „prižiūri“ teisės taikymo institucijos kaip organizacijos. Tai reiškia, kad teisinės tvarkos kūrimas ir įgyvendinimas grindžiamas dažniausiai labiau teisine ideologija nei teisine psichologija. Tačiau kiekvienai socialinei grupei svarbiausia yra funkcionuojančios teisinės tvarkos teisingumas, t. y. kokias ji teikia galimybes savo interesams ir lūkesčiams įgyvendinti. Todėl apdairūs teisėkūros politikai siekia išsiaiškinti socialinių grupių lūkesčius ir interesus, kad jų kuriamą teisinę tvarką skirtingos socialinės grupės kuo mažiau sietų su neteisingumu.

Šiuolaikinių Vakarų visuomenių nariai dažnai kelia politikai teisingumo klausimą. Jie neišvengiamai teigia, kad teisė kaip teisingumo jausmas ir teisė kaip įstatymais reglamentuojama tvarka nesutampa ir tai yra giluminis nepasitikėjimo politika šaltinis. Vienas pirmųjų šią skirtį atskleidė

H. Bermanas, atlikęs išsamius Vakarų teisės tradicijos formavimosi tyrimus. Jis pabrėžia, kad galbūt „nesugebėjimas numatyti pamatinius pokyčius ir laiku į juos reaguoti (yra) nulemtas vidinio prieštaravimo, glūdinčio Vakarų teisės tradicijos prigimtyje, kurios vienas tikslas – apsaugoti tvarką, o kitas – įgyvendinti teisingumą. Pati tvarka suvokiama kaip tai, kas apima vidinę įtampą tarp poreikio keistis ir poreikio išsaugoti pastovumą. Teisingumas <...> apima įtampą tarp individo teisių ir visuomenės gerovės. Teisingumo įgyvendinimas buvo skelbiamas kaip pačios teisės mesianistinis idealas. <...> Anksčiau egzistavusios teisės kaip tvarkos nuvertimas buvo pateisinamas fundamentalesnės teisės kaip teisingumo atgaivinimu“¹³.

Šiuolaikiniu požiūriu teisingumas yra visuomenės priedermių jos nariams samprata (arba bendrojo gėrio samprata) ir praktinis jos įgyvendinimas. Visuomenės priedermės yra moralinės, socialinės, politinės, teisinės. Priedermes suprantame kaip pareigą atlikti tai, ką dera, privalu atlikti. Jų įgyvendinimą aiškiname normatyviniu požiūriu: teisingumas – tai taisyklės, pagal kurias paskirstoma laisvė, teisė ir pareigos, įvairios medžiaginės gėrybės. Teisingumą, kaip paskirstymo taisyklės, subordinuoja bendrojo gėrio samprata. Tai reiškia, kad laisvės, teisių ir pareigų, įvairių medžiaginių gėrybių paskirstymas turi atitikti bendrojo gėrio sampratą. Teisingumą dar galima aiškinti kaip subjektinę jauseną, kuri susiformuoja socialinių santykių pagrindu įgyvendinant socialinį teisingumą kaip paskirstymo taisyklės.

Normatyviniu požiūriu teisingumas – tai sąvoka, apibūdinanti dalykų padėtį kaip deramą, atitinkančią žmogaus esmę ir teises. Todėl teisingumas teoriškai grindžiamas žmogaus esmės ir jo teisių supratimu. Jis apima politinių, socialinių, teisinių ir dorovinių santykių sritį. Tai reiškia, kad teisingumas apibūdina atskirų žmonių arba jų grupių vaidmens visuomenės gyvenime ir jų socialinės padėties, darbo ir atlyginimo, nusikaltimo ir bausmės, žmonių dorybių ir jų visuomeninio pripažinimo, teisių ir pareigų santykį.

Teisingumo, kaip normatyvinės sąvokos, esmę atskleidžia toks reikalavimas: individų (socialinių grupių) vaidmenų praktinė reikšmė visuomenės gyvenime turi atitikti jų socialinę padėtį, teisės – pareigas, atpildas – nuopelnus, bausmė – nusikaltimą. Neatitiktis šiais atvejais vertinama kaip neteisingumas. Šio reikalavimo nepaisymas veda prie teisingumo ir organizuotos

¹³ Berman, H. *Teisė ir revoliucija. Vakarų teisės tradicijos formavimasis*. Vilnius: Pradai, 1999, p. 41.

tvarkos supriešinimo. Taigi normatyviniu požiūriu teisingumas yra visuma principų ir procedūrų, reguliuojančių gyvenimo gėrybių ir sunkumų, individų ir jų grupių teisių ir pareigų paskirstymą.

Šiuolaikinė visuomenė oficialiai nepripažįsta bendrojo gėrio sampratos. Todėl teisingumas suprantamas siaurai – tik kaip paskirstymo (procedūrinės) taisyklės ir jų įgyvendinimas. Tokio „teisingumo“ vertės kriterijumi tampa įstatymas, o ne bendras gėris. Kai įstatymai neatitinka daugumos socialinių grupių bendro gėrio nuojautos, gali susidaryti didelis įstatymo nustatyto teisingumo ir teisingumo nuojautos skirtumas. Kylanti įtampa tarp individo teisių ir visuomenės gerovės, arba tarp teisės, kaip teisingumo (bendrojo gėrio), ir teisės, kaip organizuotos tvarkos (paskirstymo taisyklių), neigiamai atsiliepia teisės sampratai: visuomenės nariai jaučia, kad teisinio pozityvizmo teisės samprata stokoja teisingumo.

Teisės, kaip teisingumo, ir teisės, kaip organizuojamos tvarkos, sąmoningas skyrimas istorijos raidoje tapo būdingu Vakarų visuomenių politinio elito bruožu. Tačiau tvarkos ir teisingumo vienovės suvokimas dar išliko kaip Vakarų visuomenių, socialinių grupių ir individų mentaliteto bruožas, kuriuo jie pageidauja grįsti teisinę sistemą. Todėl stiprėjant teisei valstybinio valdymo galiai (teisiniam pozityvizmui) neišvengiamai visuomenėje aktualizojasi teisės, kaip teisingumo, ir teisės, kaip tvarkos, dilema, nes skirtingų socialinių grupių teisingumo jausenos nesutampa. Tai viena giliausių konstitucionalizmo radimosi priežasčių, nes su konstitucijos parengimu ir jos priėmimu skirtingos visuomenės grupės tikisi išvengti minėtos dilemos ar bent riboti jos radimosi tempą.

II. Teisingumu grindžiamos teisės politikos bruožai Antikoje

Klasikinės politinės tvarkos prigimtis. Pirmos Vakarų pasaulio kultūros idėjos apie individo laisvę, jo žmogiškąją vertę ir pastangos ją įgyvendinti kilo Senovės Graikijoje. Individo žmoniškosios vertės pripažinimas nepriešinamas bendruomenei, nes asmeninė bendruomenės narių gerovė neįmanoma be platesnės bendrojo gėrio struktūros. Spėjama, kad apie 1000 m. pr. Kr. veikiausiai susiformavo pagrindinės žmonių sambū-

vio vertybės, kurios pirmą kartą Vakarų Europos literatūroje taip akivaizdžiai mums buvo paliudytos Homero epuose¹⁴.

Senovės Graikijoje politika suprantama kaip ypatinga veikla, kurios ypatingumas pasireiškia tuo, kad jos tikslas nėra ypatingas: bendras gėris ir kiekvieno gėris. Valstybės gėris iš tikrųjų yra visų jos narių gėris; politikos tikslas – kiekvieno individo gerovė. Šio tikslo atsisakius, ji išsigimsta. Politikos tarnavimas valdančiųjų asmeniniams interesams prieštarauja jos prigimčiai¹⁵. Todėl visiškai pagrįstai galime kelti klausimą – kas lemia politinės tvarkos prigimtį?

Politinės tvarkos prigimtiškumą lemia žmogaus tikslas – atskleisti ypatingą savo prigimtį, kuri grindžiama tuo, kad buvimas žmogumi turi prasmę. Ši prasmė pagrįsta dviem teiginiais: 1) žmogus yra socialinė būtybė; jis yra toks, kad gali gerai gyventi tik į save panašių bendruomenėje. Anot Aristotelio, žmogus yra politinis gyvūnas, natūraliai sukurtas gyventi visuomenėje. Iš prigimties jis yra bendraujanti būtybė, kuriai būdingi tokie jausmai kaip meilė, draugystė, gailėstis ir teisingumas bei neteisybės jausmas. Už bendro gyvenimo ribų šie jausmai neturi jokios prasmės. Tai reiškia, kad žmogaus žmogiškumas neatskiriamas nuo žmonių santykių; 2) žmogus yra sudėtinga ir hierarchinė būtybė. Jam duota ypatybė, kad jis save valdo per savęs paties aukščiausiąją – racionaliąją – dalį. Kadangi žmogus turi protą, jo siela skiriasi nuo kitų gyvūnų sielos. Žmogus turi elgtis kaip „protingas gyvūnas“, gyventi vadovaudamasis protu, kuris yra susijęs su gėriu. Taigi politinė veikla yra pagrįsta bendruomeninio gyvenimo ir platesne prasme – žmogaus prigimties poreikiais. Siekiant žmonių gerovės reikia, kad bendruomenė būtų politiškai organizuota, t. y. turėtų politinę valdžią¹⁶.

Tačiau labai svarbu pabrėžti ir kitką: nors pasaulis antikinei minčiai atrodo kaip tobuliausias tvarkos ir racionalumo pavyzdys, bet jo sandaroje žmogus ištis neatlieka jokio aktyvaus vaidmens¹⁷. To pasekmės pasireiškė įvairiose gyvenimo srityse. Pavyzdžiui, idėja, kad teisė gali būti kuriama žmonių, pradžioje buvo visiškai svetima ankstyvųjų tautų mąstymui. Norint šią socialinę padėtį tinkamai suvokti, reikia išnagrinėti socialinės tvarkos taisyklių prigimtį ir vaidmenį.

¹⁴ *Europos mentaliteto istorija*. Sudarytojas P. Dinzelbacher. Vilnius: Aidai, 1998, p. 429.

¹⁵ Beniton, P. *Politikos mokslo įvadas*. Vilnius: Mintis, 2009, p. 27.

¹⁶ *Ibid.*, p. 27–28.

¹⁷ Brague, R. *Pasaulio išmintis. Žmogaus visatos patyrimo istorija*. Vilnius: Aidai, 2005, p. 32.

Socialinės tvarkos taisyklių prigimtis ir vaidmuo. Kaip gali atsirasti socialinė tvarka, kokia jos prigimtis? Socialinės tvarkos atsiradimas ir raida yra procesas, susijęs su žmonių pagrindinių poreikių įgyvendinimu. A. Maslow pabrėžė, kad „šie poreikiai, arba vertybės, susiję hierarchiškai ir evoliuciškai – pagal stiprumą ir pirmumą. Pavyzdžiui, saugumas yra galingesnis ir stipresnis, skubesnis, anksčiau atsirandantis, gyvybiškesnis poreikis nei meilė, o maisto poreikis paprastai yra stipresnis už kiekvieną kitą. Be to, visus šiuos poreikius galima laikyti žingsniais laiko taku prie bendro savęs aktualizavimo, kuris apima visus bazinius poreikius“¹⁸. Taigi pagrindinių poreikių įgyvendinimo procesuose neišvengiamai klostėsi tokios socialinio elgesio taisyklės, kurios padėjo ne tik išgyventi kuo didesniame jų praktikuojančių žmonių grupių skaičiui, bet siekti aukštesnių gyvenimo tikslų. Kitaip tariant, pagrindinių poreikių, ypač maisto ir saugumo, įgyvendinimo procesuose formavosi ir dabar formuojasi socialinių vertinimų ir normų sistemos.

Bendriausiu požiūriu socialinę tvarką suprantame kaip neišvengiamą bei nenutrūkstančią žmogaus veiklą ir egzistuojančią tik kaip jo veiklos rezultatą. Bet ar visada žmogiškoji veikla turi išankstinį tikslą, ar socialinė tvarka kuriama sąmoningai? Bernardas de Mandeville'is pirmasis savo knygoje „Pasakėčia apie bites“ aptarė paradoksą, jog „asmeninės ydos“, tokios kaip savanaudiškumas, galėtų duoti visai bendruomenei „visuomeninės naudos“. Jis teigė, kad individų, kurie veikia turėdami skirtingus motyvus, suma sukuria komercinę visuomenę, nors nė vienas jų neturėjo tokio ketinimo. Šią idėją, kad žmogiškų institucijų raida įgalina individus teikti paslaugas vieni kitiems, net jei jų motyvai ir atrodo egoistiški, vėliau plėtojo škotų Apšvietos filosofai¹⁹. Būtent vienas iš jų – Adamas Fergusonas pabrėžė, kad „tautos atsitiktinai atranda (*stumble upon*) institucijas, kurios ištis yra žmogaus veiklos rezultatas, bet nėra žmogaus sumanymo padarinys“²⁰.

Tarp dviejų reiškinių kategorijų – „žmogiškojo veiksmo rezultato, kuris nėra žmogaus sumanymo padarinys“ ir „žmogiškojo sumanymo rezultato“ – esantis skirtumas buvo Friedrichui A. Hayekui pagrindas apmąstyti save kuriančias sistemas ir išskirti dvi socialinės tvarkos atmainas: a) savai-

¹⁸ Maslow, A. Psichologiniai duomenys ir vertybių teorija. *Gėrio kontūrai*. Vilnius: Mintis, 1989, p. 343.

¹⁹ Ashford, N. *Laisvos visuomenės principai*. Vilnius: Aidai, 2003, p. 108–109.

²⁰ Ferguson, A. *An Essay on the History of Civil Society*. London, 1767, p. 187.

me (spontaniškai) susiklostančią socialinę tvarką ir b) konkrečių žmonių sukurtą, padarytą (organizuotą) socialinę tvarką (lyg ji būtų sukurta sąmoningai iš išorės)²¹. Labai svarbu pabrėžti, kad skirtingas socialinės tvarkos atmainas atitinka dvi skirtingas taisyklių grupės: 1) abstrakčios socialinio sugyvenimo arba bendrosios elgesio taisyklės, suvokiamos kaip nepriklausomos nuo žmonių valios; 2) organizuoto veikimo taisyklės, kurių sąmoningas kūrimas turi paklusti teisingumo sampratai, susiformavusiai bendrųjų elgesio taisyklių pagrindu, ir kurios skirtos konkrečiam tikslui pasiekti.

Savaiminės socialinės tvarkos taisyklės, kurios valdo žmogaus elgesį ir jam suteikia racionalumo bruožų, pasižymi dviem ypatybėmis: 1) jomis vadovaujamasi veikloje, nors veikiančiam individui jos nėra žinomos artikuliuotu pavidalu. Jos tiesiog reiškiasi kaip veiksmų reguliarumas, kuris gali būti eksplacitiškai aprašytas; 2) tokių taisyklių pradedama laikytis todėl, kad faktiškai jos suteikia jomis besivadovaujančiai grupei pranašumo kitų grupių atžvilgiu, bet ne todėl, kad jos yra žinomos²². Kitaip tariant, savaiminės savikūros atveju socialinė tvarka yra žmogaus veiksmo, o ne jo sumanymo rezultatas. Ji yra lyg būtų susiklosčiusi iš vidaus be iš ankstinio tikslo.

Organizacijos veiklą reguliuojančios taisyklės pasižymi tuo, jog yra skirtos iškeltiems organizacijos veiklos tikslams įgyvendinti. Jos numato, kad kiekvieno individo vietą fiksuotoje struktūroje apibrėžia įsakas ir kad taisyklės, kurioms individas turi paklusti, priklauso nuo jam paskirtos vietos organizacijoje bei nuo vadovybės jam paskirto konkretaus tikslo. Spontanine tvarką valdančios taisyklės nepriklauso nuo tikslų ir vienodai galioja visiems visuomenės nariams arba bent jau individualiai neįvardytoms socialinėms jų grupėms. Tai reiškia, jog bendros taisyklės, kuriomis grindžiama spontanine tvarka, yra orientuotos į abstrakčią socialinę tvarką, kurios specifinis arba konkretus turinys nėra niekam žinomas arba numanomas. Kuo sudėtingesnė numanoma socialinė tvarka, tuo didesnę dalį individualių veiksmų lems aplinkybės, nežinomos tiems, kurie valdo visumą, ir tuo labiau kontrolė priklausys nuo bendrųjų taisyklių, o ne nuo specifinių įsakų²³.

²¹ Hayek, Fr. A. *Teisė, įstatymų leidyba ir laisvė. I: Taisyklės ir tvarka*. Vilnius: Eugrimas, 1998, p. 65–67.

²² *Ibid.*, p. 36–37.

²³ Hayek, Fr. A. *Teisė, įstatymų leidyba ir laisvė. I: Taisyklės ir tvarka*. Vilnius: Eugrimas, 1998, p. 80–81.

„Šios dvi taisyklių rūšys, teigia Fr. Hayek, davė pagrindo dviem visiškai skirtingoms įstatymo [teisės] (law) sampratoms ir kaip atsitiko, jog autoriai, vartojantys tą patį žodį „įstatymas“, faktiškai kalbėjo apie skirtingus dalykus. <...> Turime seną tradiciją, besitęsiančią nuo senovės graikų iki Cicerono per Viduramžius iki tokių klasikinių liberalų kaip Locke'as, Davidas Hume'as, Imanuelis Kantas bei škotų moralės filosofų, taip pat įvairių XIX ir XX amžiaus Amerikos valstybės veikėjų, kuriems įstatymas ir laisvė negali egzistuoti vienas be kito. Tačiau kita vertus, Thomas Hobbesas, Jeremy Benthamas, daugelis prancūzų mąstytojų bei šiuolaikiniai teisės pozityvistai į įstatymą žvelgia kaip į laisvės apribojimą. Šis akivaizdus konfliktas tarp dviejų didžiųjų mąstytojų linijų <...> veikiau reiškia, jog žodį „įstatymas“ [„teisė“] jie vartojo skirtingomis prasmėmis.“²⁴

Taigi vieni didieji mąstytojai žodį „įstatymas“ siejo su bendromis elgesio taisyklėmis, kurias suvokė kaip nepriklausomas nuo žmonių valios. Todėl jie laisvę pripažino pagal savaimingai susiklosčiusias bendrąsias elgesio taisykles (įstatymus). Pavyzdžiui, Adamas Fergusonas savo veikale „Principles of Moral and Political Science“ (Edinburgh, 1792, p. 258) rašo, kad „teisingos ir veiksmingos valdžios įkūrimas yra esmingiausia laisvės sąlyga pilietinėje visuomenėje, kur kiekvienas yra laisvas tada, kai valdžia yra pakankamai stipri, kad galėtų jį apginti ir kartu pati yra reikiamai suvaržyta ir apribota, kad negalėtų piktnaudžiauti šia savo galia“²⁵. Kiti žodį „įstatymas“ siejo su organizuotą socialinę tvarką nusakančiomis elgesio taisyklėmis. Todėl jie įstatymus aiškino kaip laisvės suvaržymą. Būdingas jų atstovas yra Jeremy Benthamas. Jis teigė, kad „įstatymai negali būti kuriami kitaip kaip tik laisvės sąskaita“²⁶.

Savaimingai susiklostančios socialinės tvarkos ir teisingumo ryšys. Bendrų elgesio taisyklių, ypač saugumo, taisyklių, paisymo procese ne tik susiformavo ir įsitvirtino žmonių bendruomenės, bet ir jų praktinis protas tų taisyklių laikymąsi įsisąmonino kaip bendrąjį gėrį, kuris pradžioje reikėsi kaip teisingumo jausena, o vėliau – teisingumas. Bendrojo gėrio – teisingumo įsisąmoninimo procesas socialinio gyvenimo taisyklių kultūrinės

²⁴ Hayek, Fr. A. *Teisė, įstatymų leidyba ir laisvė. I: Taisyklės ir tvarka*. Vilnius: Eugrimas, 1998, p. 83.

²⁵ *Ibid.*, p. 89.

²⁶ Hayek, Fr. A. *Teisė, įstatymų leidyba ir laisvė. I: Taisyklės ir tvarka*. Vilnius: Eugrimas, 1998, p. 89.

atrunkos būdais grįžtamai veikė bendruomenės socialinės kontrolės stiprėjimą ir jos savireguliacijos sugebėjimo saviugdą. Todėl Linas Baublys, išnagrinėjęs antikinę teisingumo sampratą, visiškai pagrįstai teigia, kad „teisingumas – tai pamatinis visuomeninio gyvenimo principas, nurodantis tam tikras dorovines, teises, ekonomines, politines žmonių elgesio ribas ir galimybes“²⁷.

Paprotinės teisės (teisingumo išraiškų) ir įstatymų (organizuotos tvarkos kūrimo) santykio raidos Senovės Graikijoje analizė atskleidžia, kad iš paprotinių normų Drakontas (VII a. pr. Kr.), o vėliau Solonas (VI a. pr. Kr.) sukūrė įstatymų, pastovių teisės normų, kurios buvo nerašytinės (paprotinės) teisės būtinas papildymas. Ši įstatymų leidėjų kūryba vėlesniais laikais apibūrinama kaip nomotezija. Tačiau būtų klaidinga sąvoką „nomos“ versti žodžiu „įstatymas“, nes tai buvo veikiau paskelbtieji pagrindiniai teisėtvarkos principai. Juos buvo būtina užfiksuoti, nes sparčiai plėtojosi ekonomika, visuomenė (socialiniai ryšiai) ir politika. Todėl „nomos“ – tai ne kodifikacija šiuolaikine prasme. Remiantis paveldėta, esama, natūraliai (savaimingai) susiformavusia teise, „nomos“ turėjo paaiškinti tai, kas buvo neaišku, apimant ir būtinas naujienas²⁸. Taigi galima teigti, kad šiuo laikotarpiu senovės Graikijos paprotinė teisė buvo pagrindinė teisės esmės – teisingumo – išraiškos forma.

Kita vertus, „nomos“, kaip visos tautos valios išraiškos sąvoka, lėmė kritinio mąstymo visuomenėje formavimosi procesą, kuris atvedė prie tikrovės sampratos, jog pasaulyje nėra nieko absoliutaus, jog absoliutūs dėsniai turi būti neigiami. Nomos sąvoka davė protui galimybę prieiti išvadą, kad žmogus gali būti pagerintas ugdymu tobulinant jo charakterį ir įpročius, o ugdymui gali turėti ir turi įtakos ir visuomenė, ir valstybė. Graikų filosofai kone paradigmiskai suformulavo pozityviosios teisės pranašumo prieš nepozityviąją klausimą ir į jį atsakė. Hesiodas, vėliau ir septyni senovės graikų išminčiai atkakliai pabrėžė teisingų įstatymų pamatinę reikšmę poliaus gyvenimui, o sofistai tradicinių moralinių vertybių kritikos pagrindu nutiesė kelią protu paremtai etikai kurti. Šiame kelyje jaunesnieji sofistai buvo už išskirtinį pozityviosios teisės galiojimą, kuri faktiškai buvo nesuderinama su prigimtinė teise. Pavyzdžiui, Trasimachas Halkedonietis

²⁷ Baublys, L. *Antikinė teisingumo samprata ir jos įtaka Vakarų teisės tradicijai*. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2005, p. 33.

²⁸ *Europos mentaliteto istorija*. Sudarytojas P. Dinzelbacher. Vilnius: Aidai, 1998, p. 432.

teigė, kad stipriojo nauda yra realus praktinės politikos ir viešpatavimo principas. Pasak jo, teisingumas yra tai, kas naudinga stipriausiajam²⁹. Nors vėliau Platonas ir ypač Aristotelis teisingumą aiškino kaip pozityvio-sios teisės mato problemą³⁰, nes polis sukurtas jo piliečiams nevaržomai reikšti ir ugdyti savo talentus (Politika, VII, 1328a), bet realiai pozityvioji teisė, pasak Trasimacho, buvo galingųjų įrankis silpnesniems engti³¹.

Teisingos socialinės tvarkos kūrimą ypač pabrėžė romėnų kultūra. Apie 500 m. pr. Kr. žlugus etruskų monarchijai, formuojasi Romos respublikinė santvarka. Šiuo tarpsniu teisinį karaliaus vaidmenį perima konstitucinės institucijos, kurių veiklą saisto griežta įstatymų leidimo ir jų taikymo kompetencija. Tolesnis teisės plėtojimas buvo patikėtas įstatymui, kurį priimti iš pradžių galėjo tik centuriato komisijos, o vėliau plebiscito būdu ir liaudies susirinkimai. Šiuo laikotarpiu atsiskleidė esminis romėnų santykio su teise elementas – siekis užtikrinti teisėjo nepriklausomumą nuo valstybės. Apie 450 m. pr. Kr. paskelbtos 12 lentelių, kurios drauge su *more*s yra teisės taikymo pagrindas. Teisės pritaikomumas buvo didžiausias romėnų rūpestis. Už teisę atsakingų magistrantų arba teisėjų atsakomybės jausmas, jų ištikimybė vertybėms (kaip antai *fides*), teisėtvarkai, teisingumui yra vėlesnės klasikinės romėnų teisės pagrindas.

Romėnų teisė nėra vien aukštuomenės sukurta teisė aukštuomenei. Respublikos politikai buvo atsakingi visai liaudžiai, niekur nekalbama apie žemesniųjų sluoksnių nušalinimą; priešingai, naujaisi tyrimai³² įrodo, kad plačiosios romėnų masės dalyvavo teisiniame gyvenime. Ypač pamatinės vertybės – *fides* arba *honor* (ištikimybė, tikėjimas arba garbė, pagarba) – buvo giliai įsiskverbusios į žmonių mąstymą ir labiausiai prisidėjo kuriantis romėnų ryšiui su teise. Būtent respublikos laikais visų piliečių dalyvavimas įstatymų leidžiamuosiuose liaudies susirinkimuose reiškė tiesioginį ir intensyvų įstatymų projektų nagrinėjimą.

Romos teisininkai sukūrė teisės sampratą, kurioje daug reikšmės teikiama dorovei. Brandžios ir vėlyvosios respublikos laikų romėno požiūriu etinės vertybės, teisėtvarka ir teisinė tikrovė buvo glaudžiai susijusios, ir

²⁹ *Istorija političeskikh i pravovivnyh učenii*. Moskva: INFRA/M, 1996, s. 47.

³⁰ *Europos mentaliteto istorija*. Sudarytojas P. Dinzelbacher. Vilnius: Aidai, 1998, p. 433–434.

³¹ Kunzmann, P.; Burkard, Fr. P.; Wiedmann, Fr. *Filosofijos atlasas*. Vilnius: Alma littera, 1998, p. 35.

³² *Europos mentaliteto istorija*. Sudarytojas P. Dinzelbacher. Vilnius: Aidai, 1998, p. 437–438.

tas glaudus ryšys buvo savaime suprantamas dalykas. Šis faktas niekada nebuvo teisininkų ginčo objektas, *fides* ir teisingumo ryšys traktuotas kaip toks, kurio visai nebūtina įrodinėti, juo nuolat remtasi kaip sprendimų pagrindu. Juo grindžiamas etiško elgesio ir teisės ryšys. Taigi *fides*, kaip teisingumo, kaip pretoriškosios teisės kūrimo pagrindas, yra romėnų teisinės kultūros pagrindinė vertybė, pagrindinis elementas.

Vis dėlto klasikinė Romos civilinė teisė, kurios pagrindu sudarytas galutinis Justiniano kodeksas, yra beveik ištisai juristų teisinės praktikos, o ne įstatymų leidybos produktas³³. Iki Aristotelio „Politikos“ atradimo XIII a. ir Justiniano kodekso adaptacijos XV a. Vakarų Europa beveik tūkstantį metų gyveno laikotarpį, kai teisė vėl buvo laikoma nuo žmogaus valios nepriklausoma duotybe, tuo, kas gali būti atrasta, o ne sukurta. Šią nuostatą klasikiniu būdu apibūdino F. Kemo: „Įstatymas yra tai, kas yra nuo seno; naujas įstatymas yra terminų prieštaravimas; nes arba naujasis įstatymas eksplicitiškai arba implicitiškai kildinimas iš senojo, arba jis konfliktuoja su senuoju ir todėl nėra teisėtas. Paminėtinė idėja išlieka ta pati; senasis įstatymas yra tikrasis įstatymas, ir tikrasis įstatymas yra senasis įstatymas.“³⁴ Taigi ši nuostata veda mus prie labai svarbios išvados, kad įstatymų leidybos politika turi griežtai remtis visuomenėje susiklosčiusia teisingumo samprata. Todėl neatsitiktinai naujaisiais (moderniaisiais) laikais, kai buvo įsisąmoninta žmogaus aktyvumo reikšmė, politikos veiklos padariniai dažnai lemdavo įsitikinimą, kad teisė išdavė savo aukščiausią tikslą ir misiją (teisingumą), o tai, deja, atvesdavo prie kiekvienos iš didžiųjų revoliucijų (H. Berman).

Būtina pabrėžti, kad Antikoje ir vėliau ankstyvųjų viduramžių Vakarų Europoje vykusio perėjimo iš bendruomeninio gyvenimo prie visuomenės gyvenimo politinės organizacijos formos analizė atskleidžia:

1. Pradiniame perėjimo proceso etape viešpatauja moralinės prigimties paprotinės teisės normos, nes etika, moralė arba dorovė iš pradžią egzistuoja kaip bendruomenės bendras įprotis, kaip tradicija, paprotys ir įstatymas. Tik vėliau tų žodžių reikšmė įgyja subjektyvų ir individualų asmeninės moralinės nuostatos bei charakterio as-

³³ Hayek, Fr. A. *Teisė, įstatymų leidyba ir laisvė. I: Taisyklės ir tvarka*. Vilnius: Eugrimas, 1998, p. 126.

³⁴ *Ibid.*, p. 126–127.

pektą³⁵. Pozityvistinės teisės aktų leidyba suprantama kaip paprotinės teisės papildymas.

2. Tradicinių moralinių vertybių kritika atlieka dvejopą vaidmenį: a) teigiamą vaidmenį, nes parengia socialinį mąstymą leisti įstatymus, reikalingus legalizuoti su miesto bendruomenės gyvenimu susijusius ar jau įvykusius socialinius pokyčius, pavyzdžiui, prekyba ir darbo pasidalijimas, b) neigiamą vaidmenį, nes suaktualina protu kuriamos etikos ir organizuotos tvarkos vaidmenį taip, kad valdančios socialinės grupės įsisąmonina dvigubos moralės politikoje teikiamą naudą.
3. Protu kuriamos etikos ir socialinės tvarkos vaidmens bei šiuo pagrindu ir instrumentinio požiūrio į teisę didėjimą riboja normatyvinis pliuralizmas. Normatyvinį pliuralizmą lemia socialinės diferenciacijos procese didėjantys bendruomenių gyvenimo būdo skirtumai. Tačiau tradicinės socialinės moralės permainos vyksta labai lėtai. Reikšmingų moralinių normų skirtumų turinčių bendruomenių konkurencijoje neišvengiamai turi kurtis pakantumo erdvė – tik joje ir gali stiprėti ekonominė ir politinė valstybės galia. Šioje erdvėje pozityviosios teisės normos konkuruoja su paprotinės teisės ir socialinėmis neteisinėmis normomis. Kitaip tariant, normatyvinis pliuralizmas buvo politiškai besiorganizuojančių visuomenių ekonominio, politinio ir teisinio vystymosi šaltinis, kuris riboja instrumentinio požiūrio į teisę įsivyravimą.

III. Moderniųjų laikų teisės politikos ir liberaliojo konstitucionalizmo ryšio susiformavimas

Moderniųjų laikų žmogaus ir politinio mąstymo prigimtis. Naujųjų, arba moderniųjų, laikų iškilimas – tai dėl gamtos mokslų, visų pirma astronominės revoliucijos, poveikio naujai atrasto pasaulio refleksija ir šiuo pagrindu susiformavusi naujoji kosmografija, kuri turėjo esminių moralinių pasekmių: etinė kosmoso, kaip darnios tvarkos ir dėl to sektino pavyzdžio

³⁵ Anzenbacher, A. *Etikos įvadas*. Vilnius: Aidai, 1995, p. 17.

vertė buvo paprasčiausiai neutralizuota kaip neturinti moralės³⁶. Keičiantis mąstymui Giambattista Vico pirmasis įvedė griežtą žmonijos istorijos ir fizinės visatos paralelę: žmogus yra „valstybės pasaulio“ (*monde civile*) kūrėjas, kaip Dievas – fizinės visatos Kūrėjas³⁷. Imanuelis Kantas pirmasis iškelia giluminį klausimą: kas yra žmogus? Grynojo proto analizė atveda I. Kantą prie išvados, kad laisvės praktika žmogų daro žmogumi³⁸. Taigi veikiant įvairiems veiksniams klostėsi moderniųjų laikų politinė filosofija, kuri nėra vientisa, bet ją vienija tas pats atmetimas: visa ankstesnė tradicija atmetama kaip nereali ir žalinga. Šis atmetimas grindžiamas individo valios emancipacija, kuri vadinama naujų laikų dvasia. Pagrindinis individo emancipuotos valios šaltinis – naujas individo proto statusas.

Individas suvokia save kaip aktyvų, veikiantį subjektą. Šis statusas išsiskiria daugeliu aspektų: 1) naujųjų laikų dvasia teigia proto autonomiją, kuri reiškia, kad atmetamas ne tik valdžios principas, bet ir galutinis tikslas. Naujųjų laikų dvasios pastangos sukūrė teiginį, kad žmogus yra suverenus – jis yra prasmės valdovas; 2) visiškai autonomiškas protas yra ir užkariaujantis. Tai reiškia, kad mokslo ir technikos padedamas protas siekia valdyti gamtą bei racionalaus organizavimo priemonėmis tvarkyti visuomenę; 3) nauja proto orientacija siejama ne tik su užkariavimu, bet ir su tarnavimu. Protas ima tarnauti vis labiau neribotai laisvei ir atleidžia žmoniškųjų geismų vadeles. Moderniųjų laikų protas padaro tokią išvadą: prigimtis yra gryna laisvė; ji formuojasi istorijoje ir istorija ją formuoja arba ji formuojasi pagal kiekvieno individualias pastangas. Žmogus yra savęs kūrėjas. Tai reiškia, kad valia nustelbia prigimtį. Protas imasi veikti; jis jau nebėra vitališkas, o instrumentinis, valdo priemones, siekdamas žmogaus galios, kurią reikia panaudoti, kad gyvenimas būtų ilgesnis, patogesnis, teikiantis daugiau galimybių arba galios, siekdamas dėl jos pačios³⁹.

„Modernybės maištas reiškia, kad politika išsivaduoja ir nuo dieviškos valdžios, ir nuo politinės valdžios. <...> Politika jau ne menas, o metodika. Politikos apibrėžimą, siejantį ją su tikslu, pakeičia instrumentinį politikos pobūdį nusakantis apibrėžimas. Tradiciniu požiūriu, politikos

³⁶ Brague, R. *Pasaulio išmintis. Žmogaus visatos patyrimo istorija*. Vilnius: Aidai, 2005, p. 191–200.

³⁷ Brague, R. *Pasaulio išmintis. Žmogaus visatos patyrimo istorija*. Vilnius: Aidai, 2005, p. 225–226.

³⁸ *Ibid.*, p. 228.

³⁹ Beniton, P. *Politikos mokslo įvadas*. Vilnius: Mintis, 2009, p. 63–64.

tikslas – siekti žmogaus gerovės, o moderniuoju – racionaliai sutvarkyti socialinį pasaulį, kad jis tarnautų žmogaus emancipacijai. Antikos mąstytojų požiūriu, politika negali pasinaudoti proto galiomis, o moderniųjų nuomone, politikos problema sprendžiama racionaliai. Sprendimas yra institucinis. Moderniųjų laikų filosofija nesidomi veikėjų dorybėmis – ji pripažįsta tik sistemos savybes⁴⁰, rašo Reno universiteto Teisės ir politikos mokslų fakulteto profesorius Philippe'as Benetonas.

Apibendrinant būtina pabrėžti, kad modernusis politinis mąstymas esmingai skiriasi nuo klasikinio mąstymo, būdingo tradicinei visuomenei ir klasikinei demokratijai. Jurgenas Habermasas išskyrė tris klasikinio ir moderniojo politinio mąstymo skirtis: 1) klasikiniu požiūriu politika yra etikos tęsinys, o moderniuoju – šie du dalykai griežtai skiriasi; 2) klasikinis mąstymas aiškino politiką kaip *praxis*, o modernusis mąstymas – kaip *technė*; 3) klasikinis mąstymas laikėsi įsitikinimo, kad iš politikos negalima padaryti griežto mokslo, o modernioji politikos samprata grindžiama priešingu įsitikinimu⁴¹. Taigi klasikinio ir moderniojo politinio mąstymo skirtys yra svarbi priemonė paaiškinti instrumentiniam teisės politikos pobūdžiui, ypač atsiskleidusiam XX a. antrojoje pusėje.

Klasikinis liberalizmas ir konstitucinis jo įtvirtinimas. Individo valios emancipacija susijusi su jo „išsivadavimu“ iš prigimtinės socialinės tvarkos taisyklių. Todėl pagrįstai keliamas klausimas: kaip racionaliai sutvarkyti socialinį pasaulį, kad jis tarnautų žmogaus emancipacijai? Šį klausimą galima ir kitaip suformuluoti: kaip galima, įsivyraujant individo valios emancipacijai, sukurti bendras socialinio sambūvio taisykles, kurios padėtų įsiviešpatauti taikai ir ramybei? Tai esminis moderniųjų laikų politikos klausimas. Į jį pateiktų atsakymų (nuo Niccolo Machiavelli iki Thomo Hobbeso, nuo Johno Locke'o iki Charles de Montesquieu ir JAV konstitucijos tėvų) pagrindu susiformavo moderniųjų laikų politinės filosofijos liberalioji srovė – klasikinis liberalizmas.

Individo valios emancipacijos ir bendrųjų socialinio elgesio taisyklių kūrimo ryšys įmanomas, jei jis įforminamas liberaliu sprendimu, kurį sudaro dvi dalys:⁴²

⁴⁰ Beniton, P. *Politikos mokslo įvadas*. Vilnius: Mintis, 2009, p. 64–65.

⁴¹ Habermas, J. *Theory and Praxis*. Boston: Beacon Press, 1974, p. 42.

⁴² Beniton, P. *Politikos mokslo įvadas*. Vilnius: Mintis, 2009, p. 71–72.

1. Žmonių materialinių norų emancipacija. Individas vienija ne idėjos, o interesai. Išlaisvinus ekonominę veiklą žmonės nori bendradarbiauti, nes jie tuo suinteresuoti. Rinkos sistema turi politinių vertybių: ji atleidžia vadžias leisdamą reikštis nekaltoms aistroms, kad slopintų pavojingas aistras. Tinkamai suprstas egoizmas atveda ne į būtinų suvaržymų priėmimą, kaip tikėjosi T. Hobsas, o į laisvą bendradarbiavimą, kai tarpusavio interesai neutralizuoja skirtingas idėjas.
2. Institucinė laisvės-autonomijos apsauga. Ši apsauga daugiausia vyksta prisijaukinant politinę valdžią: valdžia yra pavojinga pati savaime, todėl valdžios galias reikia paskirstyti ir įstatymais apriboti, taip padarant jas nekenksmingas. Papildomai laisvės-autonomijos apsauga dar stiprinama neutralizuojant konfliktines nuomones dėl moralės ir religijos. Siekiant susilpninti politinę Bažnyčios valdžią, moralės ir religijos klausimai paliekami privataus gyvenimo sričiai ir asmeninei sąžinei.

Liberalus sprendimas visada yra sudėtingas. Jo esmę išreiškia lygios laisvės idėja ir atitinkamų socialinių sąlygų jai įgyvendinti reikalavimas. Todėl dažniausiai liberalizmas reiškia mėginimus palaikyti pasirinkimo laisvės, proto ir tolerancijos vertybes susidūrus su tironija, absoliutistine sistema ir religine netolerancija. Liberalizmas siekė išlaisvinti valstybę iš religinės kontrolės, o pilietinę visuomenę (asmeninį, šeimos ir verslo gyvenimą) – iš politinio kišimosi. Pamažu liberalizmas buvo susietas su doktrina, kad individams turi būti leidžiama laisvai įgyvendinti savo preferencijas dėl religinių, ekonominių ir politinių reikalų. Nors įvairūs liberalizmo „variantai“ skirtingai aiškino šį tikslą, jie darniai gynė institucinę valstybę, privačią nuosavybę ir konkurencinę rinkos ekonomiką kaip pagrindinius mechanizmus, padedančius derinti individų interesus⁴³.

Taigi modernių laikų politinis protas neišvengiamai turi tapti procedūrinis, kad galėtų padėti kurti bendrąsias elgesio taisykles. Laisvė-autonomija reiškia, kad kiekvienas pagal procedūras gali save valdyti ir laisvai siekti patenkinti savo interesus, o bendresne prasme – siekti asmeninės laimės. Kitaip tariant, procedūrinis mąstymas sudaro galimybes emancipacijai, kuri yra ir išlieka individuali, tuo pačiu metu pavirsti ir universaliu reiškiniu.

⁴³ Held, D. *Demokratijos modeliai*. Vilnius: Eugrimas, 2002, p. 95.

Moderniojo politinio mąstymo pagrindas yra individas ir jo teisės, su kuriomis siekiama pragmatinių tikslų – sukurti minimalius įrankius riboti „visų karą prieš visus“ tiek, kad būtų įmanoma santykinai saugi individų egzistencija. Remiantis moderniuoju mąstymu galima teigti, kad žmogaus teisių samprata yra svarbi ne tiek vertybiniu, kiek instrumentiniu požiūriu. Neatsitiktinai klasikinė liberalizmo filosofija grindžiama idėja, kad „visų karą prieš visus“ gali sustabdyti tik laisvų individų susitarimu sukurta valstybė, galinti kištis į jų gyvenimą pagal iš anksto apibrėžtas taisykles ir tik tiek, kad juos apsaugotų nuo destruktijos ir smurto⁴⁴. Tai minimalistinės valstybės samprata, kurios požiūriu valstybė kuriama individų ir jų bendruomenės saugumui užtikrinti. Remiantis Johno Locke'o socialinės sutarties teorija, valstybė turi būti labai stipriai orientuota į ją sukūrusius individus. Šiuo požiūriu valstybė yra jų sukūrusių individų bendruomeniškumo forma ir turi būti vengiama didelių valstybės ir piliečių susidūrimų. Valstybė ir visuomenė yra tiek suaugusios, kad individų saugumas ar nesaugumas yra neatsiejamas nuo valstybės saugumo. Anot P. Reynoldso, Roberto Nozicko ir kitų autorių, individų vertybės turėtų būti pirminis kriterijus vertinti valstybės elgesį, nes minimalioje valstybėje kolektyvinės struktūros turi būti subordinuotos pirminei žmogaus teisių vertybei⁴⁵. Todėl su žmogaus teisių įteisinimu buvo įgyvendinta viena svarbiausių klasikinio liberalizmo svajonių – paversti prigimtines teises tarsi gamtos jėga, ribojančia visų individų karą prieš visus ir valstybę naudoti savo galią prieš individus.

Prigimtinių teisių ir valdžios galių apribojimo įteisinimą klasikinis liberalizmas „įgyvendino“ darydamas įtaką bendras socialinio elgesio taisykles reglamentuojančio dokumento – konstitucijos – kūrimui. Todėl neatsitiktinai Juozas Žilys pabrėžia du konstitucijų socialinės prasmės ženklus: 1) konstitucija pirmiausia yra laisvės raiškos politinė teisinė forma; 2) konstitucijoje sukonstruotos valstybinės struktūros esminė funkcija yra užtikrinti socialinę darną. Tai ypač svarbu tampa išsipildžius pagrindiniams demokratiniais žmonių lūkesčiams⁴⁶. Šie konstitucijų socialinės prasmės ženklai yra pagrindinė konstitucionalizmo idėja – valdžios galių apribojimas siekiant apsaugoti individo teises ir laisves.

⁴⁴ Berlin, I. *Vienovė ir įvairovė*. Vilnius: Amžius, 1995, p. 160.

⁴⁵ Reynolds, P. A. *An Introduction to International Relations*. London: Longman, 1980, p. 47–48.

⁴⁶ Žilys, J. Konstitucijos socialinės prasmės. *Konstitucinė jurisprudencija*. 2006, 4: 310.

Laisvės idėjos legitimacija valstybės aukščiausios teisinės galės dokumente lėmė konstitucionalizmo – politikos ir valstybinės teisės mokslo srovės – susiformavimą. Teisės politika Vakarų kultūroje laipsniškai susiejama su konstitucionalizmu: iš simbolinės reikšmės dokumento konstitucija tampa vieninteliu tikru teisinės valstybės postamentu⁴⁷. Konstitucionalizmo teorijos ir praktikos istorijoje išskiriamos keturios konstitucijų raidos „bangos“⁴⁸:

1. Iš pirmosios bangos „liberalių“ konstitucijų išskiriama 1787 m. JAV Konstitucija. Ši Konstitucija išsiskiria teksto lakoniškumu, laisvės idėjos konstituciniu įtvirtinimu, griežtu valdžios padalijimo modeliui. Jos Preambulė pabrėžė: „Mes, Jungtinių Valstijų tauta, idant sukurtume tobulesnę Sąjungą, pasiektume teisingumą, laiduotume vidaus ramybę, užtikrintume bendrą gynybą, talkintume siekiant visuotinės gerovės ir įtvirtintume mums ir mūsų ainiams laisvės gėrybes, iškilmingai skelbiame ir įvedame šią Jungtinių Amerikos Valstijų Konstituciją“⁴⁹. Dar didesnę autoritetą šiam teisiniui tekstui suteikė JAV Aukščiausiojo Teismo jurisprudencija.
2. Antrosios konstitucijų bangos būdingu pavyzdžiu išskiriama Vokietijos 1919 m. Veimaro Konstitucija. Ji vertinama kaip „socialinės“ konstitucijos pavyzdys, turėjęs įtakos bendraamžių konstitucijų tekstams.
3. Iš trečiosios konstitucijų bangos dažniausiai išskiriama Vokietijos 1949 m. pagrindinio įstatymo, 1958 m. Prancūzijos V Respublikos Konstitucijos reikšmė. 1978 m. Ispanijos Konstitucija geriausiai įkūnija klasikinio ir šiuolaikinio europietiškojo konstitucionalizmo modelių sintezę. „Po II pasaulinio karo konstitucinė teisė Europoje sparčiai evoliucionavo. Pastebėta, kad tam tikrais aspektais ji artėja prie amerikietiškojo modelio. Įstatymų konstitucingumo kontrolė, žmogaus teisių ir laisvių konstitucinė apsauga, konstitucinių di-

⁴⁷ Jarašiūnas, E. Žvelgiant į Lietuvos Respublikos 1992 m. Konstituciją platesniame konstitucionalizmo raidos kontekste. *Jurisprudencija*. 2002, 30 (22): 50.

⁴⁸ Jarašiūnas, E. Žvelgiant į Lietuvos Respublikos 1992 m. Konstituciją platesniame konstitucionalizmo raidos kontekste. *Jurisprudencija*. 2002, 30 (22): 50, p. 50–51.

⁴⁹ Džanda, K.; Berri, D. M.; Goldman, D.; Hula, K. V. *Trudnym putem demokratii: Process gosudarstvennogo upravlenija v SŠA*. Moskva: Rossiiskaja političeskaja enciklopedija, 2006.

mensijų teisėje įtvirtinimas – [tai] konstitucinė praktika, tiesianti naujus konstitucionalizmo kelius⁵⁰, pabrėžia E. Jarašiūnas.

4. Ketvirtoji konstitucijų banga kilo sugriuvus totalitarinei sistemai ir konstitucionalizmas įsitvirtino Vidurio bei Rytų Europos šalyse. Ši konstitucijų banga Vidurio ir Rytų Europos šalyse įtvirtino europietišką konstitucionalizmo modelį su įstatymų konstitucingumo kontrole.

Pasak Egidijaus Jarašiūno, „XX a. antrojoje pusėje išryškėja ir konstitucionalizmo unifikacijos tendencija, Konstitucijos vakarietiškoji samprata įsitvirtina daugelyje pasaulio šalių, konstitucinės justicijos europietiškoje konstitucijų sistemoje derinamos su amerikietiška, žmogaus teisių bendri standartai tampa neginčytinu imperatyvu, vis ryškesni konstitucinėje teisėje darosi socialiniai-ekonominiai asmens ir visuomenės gyvenimo aspektai⁵¹. Ketvirtoji konstitucionalizmo banga iškėlė Konstitucijos vaidmenį politiniame gyvenime, kuriame lig tol viešpatavo vien politiniai interesai. Ar užteks konstitucinei jurisprudencijai jėgos ir išminties įtvirtinti liberaliosios demokratijos politinėje tikrovėje teisingumo pirmumą prieš politišką socialinės tvarkos kūrimą?

IV. Teisės politikos iššūkiai XX a. antrojoje pusėje: instrumentinio požiūrio į teisę absoliutinimas ir socialiniai jo padariniai

Tačiau teisinio mąstymo konstitucionalizacija nėra XX a. antrosios pusės reiškinys. Nors 1948 m. priimta Visuotinės žmogaus teisių deklaracija teikė vilčių pakeisti teisės politikos pobūdį, bet žmogaus teisių teisinis statusas labai greitai buvo įsisąmonintas kaip privalomas socialinės moralės minimumas. Moderniojo politinio mąstymo požiūriu toks „privalomas minimumas“ įpareigoja teisės politikos subjektus daug dėmesio skirti žmogaus teisių įgyvendinimui, kita vertus, liberalizmo politinė filosofija skatina vengti viešai kalbėti apie didesnes moralines pareigas, viršijančias

⁵⁰ Jarašiūnas, E. Žvelgiant į Lietuvos Respublikos 1992 m. Konstituciją platesniame konstitucionalizmo raidos kontekste. *Jurisprudencija*. 2002, 30 (22): 51.

⁵¹ Jarašiūnas, E. Žvelgiant į Lietuvos Respublikos 1992 m. Konstituciją platesniame konstitucionalizmo raidos kontekste. *Jurisprudencija*. 2002, 30 (22): 50.

žmogaus teisių reikalavimus. Todėl A. Jokubaitis pabrėžia, kad „žmogaus teisės reikalauja siauro, vien negatyvią laisvę ginančio moralinio mąstymo. Pamažu užmirštami bet kokie aukštesni moraliniai įsipareigojimai, pranaštantys žalos nedarymo kitiems“⁵².

Visa tai skatina iš socialinės moralės „išlaisvintas“ visuomenės grupes imti savaip pertvarkyti desakralizuotą socialinę organizaciją. Jos sandara ir veiklos būdai tampa pasirinkimo objektu. Juos galima naujai suprojektuoti, atsižvelgiant į jų poreikį tariamai individų laimei ir gerovei. Šiuose procesuose teisė paverčiama vien įrankiu. Todėl neatsitiktinai savo optimizmą riboja ir E. Jarašiūnas, įžvelgdamas, kad „pasaulyje vykstantys procesai neretai yra prieštaringi, kartais sunku įžvelgti svarbiausią raidos kryptį“⁵³.

Iš tiesų teisė yra dualistinės – vertybinės ir normatyvinės prigimties. Šis teiginys nesunkiai įrodomas nagrinėjant pačios socialinės tvarkos prigimtį: ji yra sąryšingai vertybinės ir normatyvinės prigimties. Tačiau kuriant organizuotą tvarką ši teisės prigimtis gali būti pažeista, ypač kai pabrėžiamas konstituciškai nekontroliuojamas instrumentinis teisės vaidmuo. Instrumentinis požiūris į teisę gali būti suabsoliutintas, o prieštaringi politinės ir teisinės tikrovės procesai riboja šio požiūrio įsigalėjimą laiku pastebėti. Dažniausiai pastebimi suabsoliutinto instrumentinio požiūrio į teisę socialiniai padariniai.

Instrumentinio požiūrio į teisę absoliutinimo samprata. Instrumentinis požiūris į teisę – tai šiuolaikinės vartotojiškos visuomenės teisės samprata, pabrėžianti nuo socialinės moralės atskirtos teisės kūrimą: 1) pozityvios teisės lygmeniu legalizuoti ir įgyvendinti valstybės valią; 2) subjektinės teisės lygmeniu patenkinti individualius poreikius, grindžiamus išlaidų mažinimu ir pelno didinimu. Instrumentinio požiūrio į teisę absoliutinimas Vakarų visuomenėse įsivyravo XX a. septintojo dešimtmečio pabaigoje, kai reikėjo mažinti prasidėjusio ekonomikos augimo stabilizavimosi ir perėjimo į sąstingį sukeltas socialines problemas žmogaus teisių realaus įgyvendinimo sąlygomis. Susiklostė paradoksali socialinė padėtis: viena vertus, žmogaus teisių ir laisvių realaus įgyvendinimo praktika virto vakarietiškos teisinės sistemos kūrimo vertybiniu kriterijumi; kita vertus, ekonomikos augimo stabilizavimasis ir perėjimas į sąstingį sukėlė

⁵² Jokubaitis, A. *Politika be vertybių*. Vilnius: Vilniaus universiteto TSPI, 2008, p. 132.

⁵³ Jarašiūnas, E. Žvelgiant į Lietuvos Respublikos 1992 m. Konstituciją platesniame konstitucionalizmo raidos kontekste. *Jurisprudencija*. 2002, 30 (22): 50.

socialinių problemų, kurių nepajėgė įveikti liberalioji politika. Siekdama išlaikyti didelį socialinį pasitikėjimą valdžios institucijomis, valstybė ėmė propaguoti socialinės moralės atžvilgiu neutralią – modernią (techniškąją) teisę, kuria išreiškiamas instrumentinio požiūrio į teisę absoliutinimas.

Liberalioji politika buvo propaguojama XX a. šeštajame dešimtmetyje ir iš dalies septintajame dešimtmetyje, kai ekonomikos augimo ir žmogaus socialinės raidos galimybių didėjimo kontekste stiprėjo socialinis pasitikėjimas valdžios institucijomis ir gyvenimo kokybės gerėjimu. Būtent žmogaus socialinių, ekonominių ir kultūrinių teisių apsaugos didėjimas ir moralės bei religijos socialinio vaidmens silpnėjimas visuomenėje lėmė palankų socialinį kontekstą formuotis vartotojiškai visuomenei. Šiame kontekste Vakarų pasaulio valstybių galia padidėjo tiek, kad jos ėmė propaguoti modernios (techniškos) teisės, kaip plataus masto socialinio ir ekonominio planavimo priemonės, idėją: „Teisė dabar pripažįstama kaip galios įgyvendinimo priemonė, valdžios įrankis“⁵⁴.

Tačiau XX a. antroje pusėje Vakarų valstybių ekonomikos augimą laipsniškai pakeitė jos perėjimas į stiprėjančią sąstingį⁵⁵. Tai lėmė dviejų visuotinių reiškinių – nuo XX a. šeštojo dešimtmečio vidurio išsivysčiusiose Vakarų visuomenėse prasidėjusio perėjimo iš pramoninės eros į informacinę ir dešimtmečiu vėliau prasidėjusio 50–60 metų trukmės Kondratjevo ciklo sutapimas. Kondratjevo ciklas pasireiškia pagrindinių pelno šaltinių tranzitu iš gamybos srities į finansų ir atgal. Tai reiškia, kad mažėjantis pelnas gamybos srityje verčia stambius verslininkus būti aktyvesnius įspekuliavimo finansais srityje, o gamybos procesus perkelti į tas valstybes, kuriose darbo jėga yra pigesnė ir valdymo efektyvumui didinti galima skirti santykinai mažiau papildomų investicijų. Sumažėjęs darbo jėgos poreikis suponuoja didelę kapitalo kaupimo šalių, siekiančių nedarbo problemą sušvelninti kiek įmanoma kaimynių sąskaita, konkurenciją⁵⁶. Fr. Fukujama pabrėžia, kad perėjimas į informacinę epochą pasižymėjo dideliais socialinio gyvenimo nuosmukiais⁵⁷.

Šiomis socialinėmis sąlygomis teisės pavertimą vien technine taisykle bandoma pateisinti būtinybe skatinti valstybės ekonominės galios didėji-

⁵⁴ Cotterrell, R. *Teisės sociologija. Įvadas*. Kaunas: Dangerta, 1997, p. 64.

⁵⁵ Vallerstain, I. *Koniec znakomogo mira*. Moskva: Logos, 2004, s. 52.

⁵⁶ Vallerstain, I. *Koniec znakomogo mira*. Moskva: Logos, 2004, s. 71–72.

⁵⁷ Fukujama, Fr. *Velikii razryv*. Moskva: Izdatelstvo ACT, 2003, s. 13–14.

mą ir apsaugoti visuomenės narių turimas socialines garantijas. Septintojo dešimtmečio pabaigoje socialinė politika „sukeldavo tiek pat naujų problemų, kiek jų pavykdavo išspręsti. Liberalioji politika silpnino šeimos, etninius ir bendruomeninius ryšius, griovė darbo etiką. Lygybės siekis problemų sprendimą tik sunkino, o liberalusis įsitikinimas, kad kiekviena problema turi savo politinį sprendimą, pasirodė realiai neįgyvendinamas“⁵⁸.

Kai teisė yra laikoma vien valstybės politinės jėgos įrankiu, tai kartu ji laikoma nepriklausoma nuo kitų socialinio reguliavimo sistemų, ypač nuo moralės ir papročių paramos. Daugiau nebemanoma, jog teisė veiksminga dėl jos dermės su tautos papročiais. Teigiama priešingai: teisės efektyvumas kyla iš politinės jėgos koncentracijos. Moderni teisinė sistema suprantama kaip ypatingas valdžios galios mechanizmų rinkinys, naudojantis racionaliai išplėtotą teisinę doktriną, kurią kuria, aiškina ir taiko specializuotos valstybės teisinės įstaigos. Bet teisės (kaip valstybės įstaigų taikomos normos sprendimams priimti) ir moralės (kaip plačiojoje visuomenėje faktiškai egzistuojančių mąstymo ir elgesio modelių) ryšiai žmonių sąmonėje atrodo silpnėjantys ir galų gale išnykstantys. Įstatymų leidėjams ir eiliniams piliečiams teisė virsta grynai techniniu reguliavimu, kuriam dažniausiai trūksta aiškaus moralinio elemento⁵⁹.

Todėl modernioji, arba techniškoji, teisė turi būti nagrinėjama dviem požiūriais: 1) jos santykio su valdžia ir 2) santykio su visuomene. Teisės santykio su valdžia nagrinėjimas atskleidžia moderniosios teisės pranašumą: teisę, kaip techninę taisyklę, galima pritaikyti bet kokiam reguliavimo tikslui įgyvendinti. Jos išlaisvinimas iš bet kokių bendruomeninių šaknų, kurias ji turėjo, laikoma jos, kaip tikslingo valdymo mechanizmo, išlaisvinimu. Taigi moderniosios teisės vyraujantis bruožas yra techninis jos pobūdis. Tokia modernioji teisė yra šiuolaikinės valstybės valdymo įrankis.

Tačiau moderniosios teisės pranašumą visuomenė supranta kaip jos trūkumą: socialinių grupių, kurias teisė reguliuoja, sąmonėje teisės atsiskyrimas nuo moralės ir papročių galų gale lemia jos faktinį nykimą daugelio piliečių sąmonėje, nes jie neturi reikiamos kompetencijos pažinti ir įsisavinti techniškąją teisę. Taigi, siekdami sukurti teisę kaip veiksmingą ir nepriklausomą socialinės kontrolės bei socialinio vadovavimo priemonę, galų gale sulaukiame priešingo rezultato: techniškos teisės visuomenė nepažįsta

⁵⁸ Parsons, W. *Viešoji politika*. Vilnius: Eugrimas, 2001, p. 155.

⁵⁹ Cotterrell, R. *Teisės sociologija. Įvadas*. Kaunas: Dangerta, 1997, p. 66.

ir dėl to ji nėra socialiai veiksminga. Kitaip tariant, didėjant instrumentinio požiūrio į teisę absoliutinimui mažėja pozityviosios teisės socialinė reikšmė ir kartu didėja skirtingų socialinių grupių teisinių sistemų – teisinio pliuralizmo ir galų gale teisinio nihilizmo visuomenėje sklaidos galimybės.

Instrumentinio požiūrio į teisę absoliutinimo socialinės prielaidos. Šiuolaikinė Vakarų vartotojiškos visuomenės socialinė raida tolsta nuo pilietinės visuomenės idealų ir šiame socialiniame kontekste klostosi labai pavojingos elito politinės galios koncentracijos ir instrumentinio požiūrio į teisę absoliutinimo galimybės. Vartotojiška visuomenė nėra darni sistema (funkcionalizmas), nes joje nuolat reiškiasi priešinimosi principas, bet ji nėra ir dualybės pobūdžio (marksizmas), nes priešinimosi principas neturi vienintelės plotmės, kurios atžvilgiu visuomenė turėtų suskilti į du nesutaikomus polius. Priešingai, priešinimosi principas atsiskleidžia įvairiomis plotmėmis, nes vartotojiška visuomenė apibūdinama kaip sparčiai sudėtingėjančių socialinių ryšių sistema, orientuojanti žmones į tarpusavio santykių susvetimėjimą. Todėl ypač skaudžiai iškyla žmogaus tapatumo, jo susitelkimo į saviraiškos veiksmingų priemonių paieškas ir tų paieškų padarinių politiniam gyvenimui problemos. Garsus kanadiečių filosofas Charles Tayloras įvardijo šias problemas kaip šiuolaikinės visuomenės tris negalias: individualizmas, „instrumentinio proto“ prioritetas ir jų abiejų baimę keliantys padariniai politiniam gyvenimui⁶⁰.

Vartotojiškos visuomenės dvasią atskleidžia reliatyvizmo fenomenas: visuomenė pabrėžia modernios mąstysenos lankstumą, toleranciją ir politinį korektiškumą, kurie pamažu įgauna iškreiptas formas⁶¹, nes tampa svarbia hedonistinio gyvenimo būdo sudėtine dalimi. Modernioje visuomenėje pats tapatumas yra kintantis ir neaiškus. Niekas nežino, koks turėtų būti tikras vadovas, tėvas, išsilavinęs žmogus. Taigi gyvenimas modernioje visuomenėje – tai gyvenimas nuolat kintančių vaidmenų kaleidoskopo centre⁶².

Šį reliatyvumo pojūtį dar labiau sustiprina socialinis mobilumas – judėjimas iš vienų socialinių sluoksnių į kitus. Industrializacija ir informacijos sklaidos vartojimas visuomet skatina dinamizmą socialinėje sistemoje. Daugybė žmonių – ir grupėmis, ir individualiai – ima keisti savo socialinę

⁶⁰ Taylor, Ch. *Autentiškumo etika*. Vilnius: Aidai, 1996, p. 25–34.

⁶¹ Druktenis, G. Politinio korektiškumo vingrybės. *Verslo klasė*. 2005, 8 (39): 16–20.

⁶² Berger, P. *Sociologija. Humanistinis požiūris*. Kaunas: UAB „Litera“, 1995, p. 51–52.

padėti. Šis socialinis judėjimas susijęs su pirmuoju Tayloro susirūpinimo šaltiniu – individualizmu, kuris dažnai vadinamas kaip moderniosios visuomenės laimėjimas. Iš tiesų mes gyvename pasaulyje, kuriame žmonės turi teisę patys rinktis savo gyvenimo stilių, pagal sąžinę spręsti, kuriuos įsitikinimus remti, patys kurti savo gyvenimą daugybe jų protėviams nežinomų būdų. Visas šias žmogaus teises gina Vakarų šalių teisės sistemos.

Anot Tayloro, „labai mažai kam tekyla noras šito laimėjimo atsisakyti. Daugelis mano, kad jis vis dar nevisiškai įtvirtintas, kad mūsų laisvę būti savimi vis dar pernelyg riboja ekonomikos sanklodos, šeimyninio gyvenimo modeliai ar tradicinės hierarchijos sampratos“⁶³. Modernioji laisvė buvo iškovota išsivaduojant iš senesniųjų moralinių horizontų. Žmonės buvo įpratę save suvokti kaip hierarchiškos tvarkos dalį. Modernioji laisvė skynėsi kelią diskredituodama nusistovėjusią tvarką ir tai vėliau buvo pavadinta pasaulio „atkerėjimu“.

Su pasaulio tvarkos „atkerėjimu“ žmogus ne tik laimėjo, bet ir prarado kažką svarbaus, kas jo gyvenimui teikė daugiau prasmės ir saugumo. Svarbiausios tapo egoistinės vertybės ir sureliatyvėjo socialinės vertybės. Jei nusistovėjusi socialinė tvarka ima riboti atskirų individų galimybes patenkinti individualius poreikius, tai ją stengiamasi apeiti sukuriant dalinę „patogią“ tvarką. Taip socialinis ir teisinis reguliavimas gali būti sureliatyvinti iki tokio laipsnio, kai socialinė tvarka, kuri turėtų būti visuomenės socialinės integracijos pagrindas, virsta regimybe ir visuomenę veikia dezintegracine kryptimi. Šios socialinės padėties susiklostymas ir tolesnė jos raidos kryptis turėtų mums kelti ypač daug nerimo, nes šiuolaikinės Vakarų visuomenės pasiekė bifurkacinę būklę, kurioje mažareikšmiai poveikiai dažniausiai sukelia visiškai nenusipėjamus didelio masto pokyčius⁶⁴. Taigi pirmoji visuomenės negalia – gyvenimo prasmės praradimas, moralinių ribų išnykimas yra pirmoji visuomenės socialinės dezintegracijos ir instrumentinio požiūrio į teisę absoliutinimo prielaida.

Pasaulio atkerėjimas susijęs su kitu labai reikšmingu moderniosios visuomenės fenomenu – instrumentiniu protu, kuris yra antrasis nerimo šaltinis. Instrumentiniu protu vadinamas tokios rūšies racionalumas, kurį pasitelkiamė numatydami ekonomiškiausias priemones tikslams pasiekti. Jo sėkmės kriterijai yra didžiausias efektyvumas, geriausias išlaidų ir pelno santykis.

⁶³ Taylor, Ch. *Autentiškumo etika*. Vilnius: Aidai, 1996, p. 26.

⁶⁴ Vallerstain, I. *Konec znakovogo mira*. Moskva: Logos, 2004, s. 5–9.

Iš moralinių ribų „išvaduota“ visuomenė ima savaip pertvarkyti deskralizuotą socialinę organizaciją. Jos sandara ir veiklos būdai tampa pasirinkimo objektu. Juos galima naujai suprojektuoti, atsižvelgiant į jų poreikį tariamai individų laimei ir gerovei. Instrumentinio proto kriterijų taikymas pamažu užvaldė mūsų gyvenimą. Jo nepriklausomumas, autentiškumas jau pajungtas reikalavimams didinti našumą. Negalima teigti, kad žmonės nejaucia šios priklausomybės nuo instrumentinio proto. Jaučia ir supranta, kad jų gyvenimas, socialinė visuomenės organizacija neturėtų būti grindžiama rinkos vertybėmis, bet taip daroma, nes pati visuomenė socialinį solidarumą „iškeitė“ į konkurenciją už socialinės moralės ribų. Šis atsiskyrimas „darosi vis svarbesnis, teigia D. Belas, ypač rinkai tapus visų ekonominių ir net socialinių santykių arbitru <...>, net moralinio pobūdžio reikalavimų atžvilgiu“⁶⁵. Jam pritaria garsus JAV filantropas G. Sorošas: „Rinkos vertybės įsikverbia į tas visuomenės sritis, kur joms nedera būti“⁶⁶.

Taigi antroji prielaida, kurios pagrindu formuojasi instrumentinis požiūris į teisę, yra visuomenės negalia, susijusi su pelno ir nuostolių apskaitos pavertimu absoliučią valdžią turinčiu socialinių santykių reguliavimo kriterijumi. „Kai pelno siekimo principas tampa vieninteliu įstatymu, o rinka yra „išlaisvinta“ nuo visų socialinių ir valstybinių pančių, tuomet nematoma ranka tampa likimu, nuo kurios niekas negali pabėgti. Absoliučią valdžią turinčios pelno ir nuostolių apskaitos nelaimė yra tai, kad ji, kaip ir absoliuti biurokratija, beveik nepripažįsta jokio aukštesnio humanizmo, suteikiančio prasmę bendrabūviui visuomenėje ir galinčio apriboti beatodairišką pelno siekimą bei nehumanišką elgesį su kitais. Tačiau tokie imperatyvai, kaip bendra valia ar žmonių teisės, neįmanomi be visuomenės, kuri savo egzistavimą grindžia sąmoningais, laisvai apsisprendžiančiais gyventi kartu individualiais, o ne pavienių asmenų egoizmu“⁶⁷.

Tolesnis instrumentinio proto susilieėjimas su ta atstovaujamos valdžios forma, kuri dabar vyrauja Vakarų pasaulyje, yra iš tikrųjų pavojingas, nes dėl tarnavimo instrumentiniam racionalumui valstybinė valdžia mus tolina nuo pilietinės visuomenės idealų, kuriems ji turėtų tarnauti. Kitaip tariant, pati valdžia laipsniškai vis labiau verčia visuomenę ir individus teikti instrumentiniam protui tokią reikšmę, kokios mes niekuomet

⁶⁵ Bell, D. *Kapitalizmo kultūriniai prieštaravimai*. Vilnius: Alma littera, 2003, p. 393–394.

⁶⁶ Soros, G. *Pasaulinio kapitalizmo krizė*. Vilnius: Tyto Alba, 1999, p. 63.

⁶⁷ Kurnitzky, H. *Necivilizuota civilizacija*. Vilnius: Dialogo kultūros institutas, 2004, p. 37.

neteiktume rimtai susimąstydami apie moralę. Būtent XX a. antroje pusėje Vakarų šalys ėmė pabrėžti visų nuo moralinių vertybių atsiėtų socialinio ir teisinio reguliavimo mechanizmų, pavyzdžiui, rinkos, taip pat ir teisės, instrumentinį, techninį pobūdį. Po šiuo pagrindu valdžios institucijos „paslepia“ savo interesus bei klaidas ir atsikrato moralinės atsakomybės. Visuomenė jau įpratinta visas individų problemas aiškinti jų pačių nesugebėjimu prisitaikyti prie kintančios socialinės tikrovės. Kitaip tariant, vartotojiškoje visuomenėje įsitvirtina polinkis siaurinti viešų interesų sritį ir pabrėžti tik individus ir jų privačius interesus.

Dėl instrumentinio mąstymo absoliutinimo industrinės-technologinės visuomenės institucijos ir struktūros griežtai riboja mūsų pasirinkimus: rinkitės tik tai, kas garantuoja institucijai pelną. Pelnas tapo ne tik individualaus gyvenimo laimės „garantu“, bet ir socialinio gyvenimo prasme. Todėl visiškai pagrįstai galima teigti, kad instrumentinio proto sureikšminimas visuomenės mastu tapo nauja destruktivia pasaulėžiūra. Jos moto – vartokite, ką sugebate, ir netrukdykite kitiems, jei nesugebate. Teisės yra svarbiau už pareigas, nes jos trukdo hedonistinio gyvenimo būdai. Kitaip tariant, individualizmo ir instrumentinio proto suaugimo galimi padariniai politiniam gyvenimui yra susiję su trečiąja visuomenės negalia – su žmogiškosios laisvės praradimo baime. Be vertybinio pagrindo funkcionuojantis valstybės valdymo aparatas pamažu tampa nauja politine grėsme vartotojiškos visuomenės socialiniam integrumui.

V. Globalizacijos eroje naujai aštrėjanti socialinio saugumo ir individualios laisvės santykio problema

Žmogiškosios būties globalumas ir su šiuo žmogaus egzistencijos matmeniu susiję nauji iššūkiai jo egzistencijai skatina aiškintis socialinio saugumo ir individualios laisvės santykį, kuris yra Vakarų visuomenėse aštrėjančios kultūrinės polemikos šerdis. Ši polemika apima ne tik viena kitai „svetimų“ kultūrų sąveiką, bet ir skirtingų kultūrinių nuostatų gyvenimą toje pačioje visuomenėje. Ypač terorizmo prevencijos priemonių diegimas ir vartojimas kelia kai kurių žmogaus teisių gynėjų erzelį, lyg būtų galima, neprisiimant atitinkamų pareigų padidėjusio pavojaus vi-

suomenės saugumui sąlygomis, išsaugoti tuos pačius individualios laisvės standartus, kuriuos taikome taikaus sugyvenimo metu.

Socialinio saugumo ir individualios laisvės santykis nėra duotybė ir neįmanoma jo apibrėžti kaip standarto, kuris būtų nepavaldus socialiniams pokyčiams. Šio santykio tyrimas atskleidžia, kad karo, socialinės suirutės ir gyvenimo kokybės atkūrimo laikotarpiais visuomenė labiau paabrėžia socialinio saugumo reikšmę ir riboja individualios laisvės apimtį. Ir atvirkščiai – gerėjančios gyvenimo kokybės laikotarpiais visuomenė vis daugiau reikšmės teikia tolerancijos formavimuisi ir individualios laisvės apimties plėtimui. Todėl visiškai neatsitiktinai XX a. Vakarų visuomenėse, gerėjant gyvenimo kokybei, įsitvirtino žmogaus teisės, kaip socialinio saugumo ir individualios laisvės santykio, standartas.

Tarptautinio terorizmo susiformavimas ir teroro aktų bei ekonominės krizės grėsmė potencialiai menkina gyvenimo kokybę. Todėl vien įgyvendinti žmogaus teises kaip socialinio saugumo ir individualios laisvės santykio standartą neužtenka siekiant visavertiškai apsaugoti pasiektą gyvenimo kokybę naujomis socialinės raidos sąlygomis. Turime įsisąmoninti, kad tarptautinio terorizmo išpuoliais siekiama įbauginti visuomenes ir sukelti jų socialinės raidos krizę. Tokiomis sąlygomis, jei nesiimsime pakankamai veiksmingų prevencijos priemonių, įprastas taikus sugyvenimas gali virsti regimybe. Problemos esmė tokia: Vakarų visuomenių nariai nenori prisiimti ir iš kitų reikalauti žmogaus teises atitinkančių žmogaus pareigų. Tokios pareigos apskritai iki šiol nėra formaliai apibrėžtos. Intensyvėjant hedonistinio gyvenimo būdo ir žmogaus teisių absoliutinimo ryšiui per pastarąjį amžiaus ketvirtį Vakarų visuomenėse susiformavo iškreiptas politinio korektiškumo supratimas, kurio kontekste visuomenės nariams sunku įsisąmoninti ne tik subjektinių teisių ir teisinių pareigų ryšį, bet ir būtinybę socialinius santykius grįsti žmogaus teisių ir atsakomybės ryšiu.

Daugelis visuomenės narių tikisi, kad terorizmo šaltiniai ir teroristų grupės bus greitai likviduotos, be to, ir socialinės raidos tyrėjai dar neapibrėžia visuomenės socialinės bei psichologinės būklės, kurią suponuoja žinojimas, jog egzistuoja latentinės šėtoniškos galimybės sukelti bet kurioje vietoje netikėtus mažo karo veiksmus. Toks žinojimas, kurio neigiama reikšmė didėja kartu su žiniasklaidos priemonių pateikiamų teroro aktų skaičiaus didėjimu, griaua įprasto taikaus sugyvenimo filosofiją. Kaip pavadinti so-

cialinę tvarką, kurios vertybės ir normos neatitinka nei taikiaus sugyvenimo tvarkos, nei gyvenimo tvarkos klasikinio karo veiksmų apsiaustyje?

Akivaizdu, kad skirtingos socialinės tvarkos formos apima skirtingą socialinio saugumo ir individualios laisvės santykį, kuris apibrėžia žmogaus oraus buvimo ir veikimo pasaulyje galimybes. Norint aiškintis šio santykio dialektiką būtina pabrėžti keletą dalykų: 1) esminis žmonių gyvenimo bruožas, skiriantis jį nuo kitų gyvų būtybių gyvenimo, yra „suvokiančiosios būtybės susivokimas“ („suvokimų įsisąmoninimas“), t. y. kiekvienas įgalus žmogus gali lygiavertiškai suvokti savo ir kito orumą kintančiomis socialinio saugumo sąlygomis; 2) žmogus gyvena jausdamas nuolatinę didesnę ar mažesnę nesaugumo įtampą; 3) anksčiau ar vėliau žmonės spontaniškai apvaldo kintančią nesaugumo įtampą taip, kad susiklosto žmonių tarpusavio pasitikėjimą kelianti socialinė tvarka, leidžianti ne tik išgyventi, bet ir kurti individualaus gyvenimo pasaulį. Kitaip tariant, susiklosto tokia vietinė socialinė tvarka, kuri išreiškia socialinio sugyvenimo turinį.

Žmogiškosios sąmonės ypatybę – suvokti savo suvokimą – H. G. Gadameris pavadino tokiu santykiu, kuris išreiškia galimybę, leidžiančią elgtis „tiek nepriklausomai nuo to, ką sutinkame pasaulyje, kad galime įsivaizduoti jį tokį, koks jis ir yra“⁶⁸. H. G. Gadamerio požiūriu, ši išskirtinė galimybė leidžia žmogui apgyvendinti „pasaulį“, judėti nuo egzistavimo supančioje aplinkoje (*Umwelt*) link žmogiškojo gyvenimo pasaulyje (*Welt*). Turėti „pasaulį“ – tai reiškia užimti jo atžvilgiu kokią nors poziciją. H. G. Gadamerio samprotavimai apie sąmonę arba įsisąmoninimą, kuris yra išskirtinis žmogaus bruožas, leidžia teigti: žmogaus sąmonė yra bendruomeninio pobūdžio. Šiai išvada pritaria ir G. Haefneris: „Subjektyvumas ir pasaulis egzistuoja kartu. Subjektą atskiria nuo objekto tai, kad jis < ... > turi pasaulį.“⁶⁹

Ką reiškia bendruomeninis žmogaus sąmonės pobūdis? Dažniausiai į šį klausimą atsakome psichologine prasme: žmogus tampa žmogumi tik bendravimo ir bendradarbiavimo su kitais žmonėmis procese. Tačiau svarbi yra galimo atsakymo į šį klausimą filosofinė prasmė: natūralus ir mums būdingas savęs jautimas žmogumi apima ir padėties holistinėje aplinkoje (socialinėje tvarkoje), kurią mes apgyvendiname, pojūtį. Holistinė ji vadinama todėl, kad šią aplinką suvokiame kaip kažkokią visybę: ji susieta į kažkokią visumą, kurioje visos jos dalys daugiau ar mažiau atitin-

⁶⁸ Gadamer, H. G. *Truth and Method*. New York, 1975, p. 402.

⁶⁹ Haefner, G. *The Human Situation*. Notre Dame, 1989, p. 25.

ka viena kitą. Nors kai kurie mūsų patyrimo aspektai „iškrinta“, mes stengiamės pagerinti šitą atitikmenį arba jį atskleisti. Mes aprašome šį procesą, kai sakome, kad bandome atskleisti prasmę to, kas vyksta⁷⁰. Taigi žmogus gyvena nenutrūkstamame kokybiniame „informacijos perdirbimo“ arba „prasmės atskleidimo“ procese, apimančiame visumos suvokimo siekį. Kitaip tariant, žmonės siekia pažinti ir įprasminti turimo pasaulio tvarką ir ją išplėsti jų pačių kuriamą socialinę tvarką.

Tačiau mūsų gebėjimas suvokti savuosius suvokimus visiškai nereiškia, kad mus su mūsų pasauliu sieja instrumentinis, arba valdymo, santykis. Priešingai, mes apgyvendiname pasaulį ir jame dalyvaujame. M. Buberis šio skirtumo prigimtį paaiškino taip: „Savo suvokimų aplinkoje gyvulus panašus į vaisių lukšte; o žmogus šiame pasaulyje panašus arba gali būti palygintas su gyventoju didelio pastato, prie kurio nuolatos pristatoma ir už kurio ribų prasiskverbti jis niekaip negali, bet kurį jis vis dėlto pažįsta, kaip pažįsta namą, kuriame gyvena, nes jis sugeba aprėpti pastato vientisumą.“⁷¹

Taigi nuo gimimo patenkame į socialinę „areną“ ir turime surasti joje ryšius bei atramos taškus, vadinasi, patiriame šį pasaulį ne tik kaip asmeninį, bet ir kaip intersubjektyvų, t. y. kaip ypatingą socialinį bendrumą (pasitikėjimo išteklių), susiklostantį tarp subjektų perduodant patyrimus, kurie „parankinio žinojimo“ (*knowledge at hand*) forma funkcionuoja kaip atskaitos sistema. „Visos šio pasaulio interpretacijos pagrįstos anksčiau patyrimų apie jį atsarga – mūsų pačių arba tų, kuriuos mums perdavė tėvai arba mokytojai“⁷². Deja, kol kas labai mažai turime gyvenimo globaliame pasaulyje ir taikaus sugyvenimo pakankamai griežtos antiteroristinės ir ekonominės krizės prevencijos sąlygomis patirties, kurią galėtume perduoti „parankinio žinojimo“ forma visuomenei ir savo vaikams. Tačiau visiškai tikėtina, kad toks „parankinis žinojimas“ kryptingai formuosis įgyvendinant formalizuotas žmogaus pareigas.

Šiuo metu Vakarų visuomenėse, ypač žiniasklaidoje, yra pavojingai sureikšminti individualūs hedonistiniai išgyvenimai, neatitinkantys naujai besiklostančio socialinio saugumo masto. O išplitęs įsivaizduojamų psicho-

⁷⁰ Stiuart, Dž. *Vozvraščajas k simvoličeskoj modeli: nereprezentativnaja model prirody jazyka*. Novosibirsk: Nauka, 1990, s. 90.

⁷¹ Buber, M. *Distance and Relation. The Knowledge of Man*. New York, 1965, p. 61.

⁷² Šiusas, A. Sveikas protas ir žmogaus veikla. *Problemos*. 1987, 37: 103.

loginių traumų pabrėžimas laipsniškai iš visuomenės sąmonės ištrina žmogaus socialinės prigimties supratimą: dėl žmogiškosios sąmonės ypatybės – suvokti savo suvokimą ir jos bendruomeninio pobūdžio kiekvienas įgalus individas yra pajėgus socializacijos procese įsisąmoninti socialinio saugumo esmę bei mastą ir įsisavinti gebėjimus nuolatos derinti su kitais individais savo individualios laisvės apimtį, taip nuolatos trumdant individualų egoizmą ir nekuriant papildomų grėsmių socialiniam saugumui.

Žmogaus teisių ir žmogaus pareigų ryšio formalizavimą skatina supratimas, kad žmogus nuolat patiria didesnę ar mažesnę nesaugumo įtampą. Dauguma grėsmių individui, rašo B. Buzanas, kyla dėl to, kad žmonės gyvena socialinėje aplinkoje, kuri daro neišvengiamą socialinį, ekonominį ir politinį spaudimą⁷³. Saugumas – tai apsaugos ir apsaugojimo nuo pavojų būklė bei pasitikėjimas savo žinojimu. Ši sąvoka apima ir objektyvų saugumą, ir saugumo jausmą (subjektyvų saugumą), ir pasitikėjimą saugumu (abejonių nebuvimą). Nagrinėdami saugumą susiduriame su įvairių vertybių apsaugos problemomis. Tačiau visada lengviau saugumo sąvoką taikyti daiktams negu žmonėms. Žmonių ir visuomenės saugumas yra pati svarbiausia socialinė (bendruomeninė) problema. Tai verčia išskirti ir nuolat nagrinėti visuomenės saugumui kylančias grėsmes⁷⁴ bei ieškoti naujų pasitikėjimo saugumu formavimo būdų.

Todėl turime turėti drąsos pripažinti, kad tarptautinis terorizmas ir ekonominės krizės virto ilgalaike grėsme. Tačiau, kita vertus, turime tikėti ir žmogaus kūrybiškumu priešintis šioms jėgoms. Žmogus yra kūrybingai adaptyvi asmenybė, gebanti kurti bendruomeninio gyvenimo taiką. Todėl anksčiau ar vėliau antiteroristinė ir ekonominės krizės prevencija įgaus ne tik organizuotas, bet ir spontaniškai susiklostančias formas, kurių susiformavimą lems nevienodas įvairių visuomenių gyvenimo būdas. Anot Fr. A. Hayeko, visuomenių gyvenimo būdas nėra jų tikslingo pasirinkimo dalykas. Veikiau vyksta nesąmoningas visuomenių adaptavimosi procesas: dėl įvairių priežasčių vienos visuomenės prisitaiko prie esamų sąlygų vienokiu, kitos – kitokiu būdu, o dar kitos apskritai neprisitaiko. Adaptacija nėra sąmoningas pasirinkimas, o visuomenę sudarantys žmonės ne

⁷³ Buzan, B. *Žmonės, valstybės ir baimės*. Vilnius: Eugrimas, 1997, p. 71.

⁷⁴ Šlapkauskas, V. Visuomenės saugumo ir žmogaus teisių ryšys kaip antiterorizmo ideologijos legitimacijos pagrindas. Terorizmas ir žmogaus teisės. *Jurisprudencija*. 2005, 68 (60): 26–30.

visada suvokia, ką jie daro; jie tik žino, kad tam tikras pasirinkimas jiems yra naudingas, net jeigu pašaliniais jis atrodo nesuprantamas⁷⁵.

Tačiau negalima pasikliauti vien nesąmoningos adaptacijos procesu., Būtina aktyviai kurti tokią socialinio sugyvenimo filosofiją, kuri prastėjančio socialinio saugumo sąlygomis neneigtų žmogaus teisių, bet į vertybines aukštumas keltų žmogaus pareigų ir teisių organinį ryšį, žmonių tarpusavio pareigas, siekiant suvaldyti naujai iškilusias grėsmes. Kitaip tariant, būtina formuoti tokį socialinį mąstymą, kurio pagrindas yra visuomenės moralinės būklės atsinaujinimas – žmogaus pareigų ir teisių ryšio įsisąmoninimas.

Žmogaus pareigų ir teisių ryšio įsisąmoninimas grindžiamas pasitikėjimo socialinių santykių srityje kūrimu. Ypač reikia pabrėžti pasitikėjimo institucijomis kūrimo problemą, nes „nematomo likimo rankos“ suabsoliutinimo kontekste Vakarų visuomenėse nusilpo visos institucijos: ir visuomeninės įstaigos, ir žmonių susivienijimai, ir nusistovėjusios visuomeninio santykiavimo formos.

Mūsų visuomenė dar neįsisąmonino, kad žmogaus teisės yra moralinės prigimties, t. y. jų turinys apima ir atitinkamas žmogaus pareigas, nes iš kiekvieno individo ir valdžios atstovų vienodai reikalaujame žmogiškojo orumo pripažinimo ir praktikavimo. Žmogaus savikūra visada ir neišvengiamai yra bendruomeninis vyksmas, nes „*homo sapiens* visada ir tokiu pat mastu yra *homo socius*“ (Emile Durkheim). Pastangos atriboti šias vertybes atveda prie kraštutinumų: suabsoliutinamas arba bendruomenės, arba individo vaidmuo. Globalizacijos sąlygomis tiesiog būtina atsigręžti į tikrąjį individualizmą, kuris nepriešinamas bendruomeniškumui⁷⁶. Todėl pagarba žmogiškajam individo orumui neturi būti priešinama visuomenės saugumui, nes jos nesaugumas vienareikšmiškai sumažina žmogiškojo orumo įgyvendinimo galimybes. Kitaip tariant, šiuolaikiniu socialinio saugumo prastėjimo laikotarpiu pasitikėjimo vienas kitais visuomenėje didėjimas būtų labai svarbus žmogaus pareigų ir teisių ryšio įsisąmoninimo bei socialinio integralumo matas.

⁷⁵ Hayek, Fr. A. *Teisė, įstatymų leidyba ir laisvė. I: Taisyklės ir tvarka*. Vilnius: Eugrimas, 1998, p. 58.

⁷⁶ Hayek, Fr. A. *Individualizmas ir ekonominė tvarka*. Vilnius: Eugrimas, 2002, p. 9–38.

VI. Šiuolaikinės teisės politikos raidos kryptys

Dvi liberaliosios demokratijos versijos. Teisės politikos raidą toliau kreips liberaliosios demokratijos modelio alternatyvų politinė ir konstitucinė interpretacijos. Politinės filosofijos požiūriu XX a. baigėsi tuo, kad įsivyravo vienintelis demokratinės valdžios modelis⁷⁷ – modernioji atstovaujamoji, konstitucinė ir pasaulietiška demokratija, tvirtai besiremianti rinkos ekonomika. „Tačiau dabartinis liberaliosios demokratijos triumfas, nepanaikino alternatyvų <...> Pasirinkimas iš esmės yra iš dviejų liberaliosios demokratijos versijų – kaip iš dviejų lygybės versijų“⁷⁸, teigia P. Benetonas. Pirmoji – tai vadinamoji esminė lygybės versija, kurios pagrindas yra politinis pripažinimas, kad žmogui yra būdinga tokios pat prigimties orumas, dėl to žmogaus orumas reikalauja lygybės ir laisvės. Antroji lygybės versija yra procedūrinė, arba formalioji: liberalioji demokratija sutapatinama su žaidimo taisyklėmis, procedūromis, skirtomis suteikti žmonėms, neturintiems bendros esmės ir prigimtinių tikslų, galimybę siekti asmeninių tikslų⁷⁹.

Remdamiesi formalios lygybės samprata, kalbame ne apie žmonių lygybę, o apie piliečių lygybę, kuri kyla iš nuomonių lygybės, o nuomonių lygybė randasi iš to, kad nėra tiesos. Kiekvienas turi savo „tiesą“ ir niekas negali pretenduoti į vienintelę Tiesą. Požiūrių pliuralizmas skelbiamas kaip išskirtinė vertybė. Naudojimasis politinėmis teisėmis yra supaprastintas: „Pilietis iš prigimties yra autonomiškas, taigi jo visai nereikia mokyti; jo pasirinkimas yra tokios pat vertės, nesvarbu, kas jį padiktavo – protas ar aistros; netgi pats skirstymas pagal protą ir aistras yra beprasmiškas; į konstitucines formas nėra reikalo atsižvelgti, užtenka paprastų žaidimo taisyklių.“⁸⁰ Neatsitiktinai Algirdas Degutis pabrėžia, kad šiuolaikinis liberalizmas suabsoliutina lygios laisvės idėjos doktriną tiek, kad ji virsta daugumos visuomenės narių laisvės iškreipimo ideologija, vadinama „to-

⁷⁷ Held, D.; McGrew, A.; Goldblatt, D.; Perrašon, J. *Globaliniai pokyčiai: politika, ekonomika ir kultūra*. Vilnius: Margi raštai, 2002, p. 69–72.

⁷⁸ Beniton, P. *Politikos mokslo įvadas*. Vilnius: Mintis, 2009, p. 265.

⁷⁹ Beniton, P. *Politikos mokslo įvadas*. Vilnius: Mintis, 2009, p. 331.

⁸⁰ *Ibid.*

lerancijos diktatūra“. Todėl liberalizmas, kaip šiuolaikinė ideologija, tam pa didele grėsme pačiai demokratijai⁸¹.

Esminė politinė lygybė yra susijusi su visai kitomis priežastimis. Piliečių lygybė yra tik susitarimas, bet šis susitarimas labiausiai atitinka pirminę žmonių lygybę ir kiekvieno žmogaus orumą. Demokratijos principo įsigalėjimas – balso suteikimas kukliems, nežinomiems ir neįtakingiems individams – reiškia, kad esminė lygybės versija yra susijusi su visuomene padėtimi, jos keitimu visuomenės didesnės integracijos linkme. „Pagrindinis dalykas yra tai, kad *žaidimo taisyklių neužtenka*. Jų neužtenka, kad būtų sukurta tikra politinė visuomenė; jų neužtenka, <...> [nes] daug kas priklauso nuo veikėjų elgesio“⁸², pabrėžia P. Benetonas. Jis ypač išskiria socialinio ryšio, politinių pareigų ir elgimosi taisyklių nepakeičiamą vertingumą plėtojant esminę lygybę ir jos pagrindu liberaliosios demokratijos versiją. Pavyzdžiui, atskirti liberaliąją demokratiją ir tautą yra pavojinga.

Tačiau šiuolaikinėje politinėje tikrovėje šito jau siekiama. Remiantis esmine ir formaliaja lygybės versijomis, išskiriami du liberaliosios demokratijos variantai – amerikietišskasis (esminės lygybės pagrindu) ir europietišskasis (formalios lygybės pagrindu). Amerikietiškojo varianto požymiai: pagrindinė tauta, demokratijos pavyzdys ir sergėtoja, skatina tautas, nesvarbu, kokios ir kur jos būtų, sukurti demokratiją, laikytis jos papročių. Ateityje matyti pasaulis iš demokratiškų tautų, kurias prekybos ir teisės taisyklės sieja vis glaudesnių ryšių tinklu, kasdien stiprinančiu pasaulio vienybę. Europietiškas variantas kitoks. Jo esmė – ne pagrindinė tauta, o tai, ką Pierre'as Manant'as pavadino pagrindine žmogiškumo agentūra. Nors ši agentūra gimė konkrečioje teritorijoje, bet dabar vis labiau plėtojama kaip demokratija be tautos, t. y. toks demokratinis valdymas, kuris labai gerbia žmogaus teises, bet yra atsiskyręs nuo bet kokio kolektyvinio valdymo. Taigi europietišskasis demokratinės imperijos variantas pasižymi tuo, kad visiškai atskiria demokratiją nuo bet kokios konkrečios tautos ir kuria *kratos* be *demos*⁸³.

Teisės politikos nuoseklumo galimybių paieška. Dviejų liberaliosios demokratijos versijų įgyvendinimo praktika neišvengiamai sukuria didelę

⁸¹ Degutis, A. Kaip galima liberalizmo tironija. *Logos*. 2010, 64: 51–61; 65: 14–22.

⁸² Beniton, P. *Politikos mokslo įvadas*. Vilnius: Mintis, 2009, p. 332.

⁸³ Manant, P. *Demokratija be tautų. Apie savivaldos pabaigą Europoje*. Vilnius: Versus Aurius, 2008, p. 11–12.

erdvę teisės politikos nenuoseklumui. Pavyzdžiui, procedūrinė demokratijos teorija (arba formaliosios lygybės teorija) pabrėžia sprendimų (teisės aktų) priėmimo procesą, kuris grindžiamas piliečių visuotiniu dalyvavimu, politine lygybe, daugumos (mažoritariniu) valdymu ir valdžios jautrumu. Kitaip tariant, procedūrinė demokratija grindžiama keturiais absoliučiais principais: visuotiniu dalyvavimu, politine lygybe, daugumos principu ir valdžios jautrumu viešajai (visuomeninei) nuomonei. Realioji procedūrinė demokratija griežtai laikosi pirmųjų trijų principų ir laisvai aiškina ketvirtąjo principo įgyvendinimą. Šis principas reikalauja, kad rengdama ir priimdama sprendimus (teisės aktus) valdžia turi žinoti ir daryti tai, ko nori visuomenės dauguma. Tačiau valdžia labai nenoriai įgyvendina jautrumo principą, dažniausiai bandydama demagogiškai sumenkinti arba iškreipti jo reikšmę, pavyzdžiui, retoriškai klausdama, kaip reikia elgtis su piliečiais, kurie nepriklauso daugumai, teisėmis, arba teisingai teigdama, kad viešojoji nuomonė dažnai būna neaiški ir prieštaringa. Todėl valdžia linkusi pabrėžti savo politinę teisinę valią. Šitaip ignoruojama idėja, kad vienokiu ar kitokiu savo elgesiu valdžios institucijos, ypač su žiniasklaidos pagalba, formuoja viešąją nuomonę ir ją manipuliuoja.

Valdžios jautrumo viešajai nuomonei principo įgyvendinimą turi kontroliuoti pati pilietinė visuomenė, įpratindama valdantį elitą nuolatos sprendimų priėmimą aktualizuoti socialinių procesų tyrimo duomenimis. Tai gali lemti atsigręžimą į esminę lygybės versiją. Esminės lygybės versijos įgyvendinimas yra susijęs ir su instrumentine teisės sociologijos plėtra. Socialinių ir ypač teisinių procesų tyrimo poreikio didėjimas lėmė Vakarų civilizacijoje teisės sociologijos kaip mokslinės disciplinos susiformavimą ir jos šakos – teisėkūros sociologijos intensyvią plėtrą⁸⁴. Šiuolaikinės Vakarų šalys turi teisės sociologinių tyrimų centrus, kurie specializuojasi teisėkūros socialinių poveikių ir teisės socialinio veiksmingumo tyrimo srityje. Bet globalizacijos epochoje tokių tyrimų jau neužtenka įgyvendinant valdžios jautrumą viešajai nuomonei. Todėl ieškoma kuo platesnių būdų išgirsti nevyriausybinų organizacijų nuomonę dėl vienokių ar kitokių galimų politinių sprendimų. Demokratinių procedūrų pagrindu išrinkta valdžia vis labiau įsisąmonina, kad globalizacijos sąlygomis valstybė (ypač maža valstybė) neturi pakankamai išteklių tinkamai išnagrinėti sprendi-

⁸⁴ Plačiau žr. Šlapkauskas, V. Sociologinė pagalba šiuolaikinės visuomenės teisėkūros subjektui. *Teoriniai teisėkūros pagrindai ir problemos. Liber Amicorum Alfonsui Vaišvilai*. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2012, p. 103–148.

mų „laukiančių“ problemų. Netinkamai parengti ar įgyvendinti valdžios sprendimai sukelia nepageidautiną neigiamą visuomenės ir jos grupių reakciją politikų ir jų grupių atžvilgiu. Todėl šiuo metu ES linkstama į teisėkūros sprendimų priėmimą kuo plačiau įtraukti NVO, taip bandant suaktyvinti jų veiklą ir dalintis su jomis politine atsakomybe. Siekiama iš NVO atstovų, taikant demokratines teises procedūras, sukurti šalies nevyriausybinių ekonominę socialinę tarybą, kuri patartų šalies parlamentui dėl vieno ar kitų teisės aktų priėmimo.

Teisės politikos nuoseklumas globalizacijos eroje yra siejamas su teisės konstitucionalizacijos raidos perspektyva. Anot E. Jarašiūno, „XX a. pabaigoje pastebėta, kad ir įvairios teisės šakos, ir teisės normų taikymo praktika, net teisės mokslas patiria vis didesnę Konstitucijos, jos vertybių poveikį. Konstitucija vis labiau skverbiasi į visą teisinį gyvenimą. Šį reiškinį galėtume įvardinti kaip teisės konstitucionalizaciją. Šio reiškinio sampratos pagrindus savo darbuose yra atskleidęs Louis Favoreu. Konstitucinis pagrindinių asmens teisių ir laisvių įtvirtinimas, tiesioginis Konstitucijos taikymas, konstitucinės kontrolės institucijų atsiradimas ir aktyvi jų veikla, galimybė ginti savo teises vadovaujantis Konstitucija daro pagrindinį šalies įstatymų realiu teisinio gyvenimo centru“⁸⁵.

Apibendrinant galima teigti, kad XX ir XXI a. sandūroje teisės politika Vakarų civilizacijos valstybėse yra visiškai susieta su konstitucine jurisprudencija. Šią sąsają užtikrina įstatymų konstitucingumo kontrolė. Pagrįstai galima kelti prielaidą, kad jau dabar dėl besiplečiančios teisės konstitucionalizacijos poveikio vyksta giluminė teisinio mąstymo ir teisės politikos konstitucionalizacija. Tai reiškia, kad dabar vyksta teisės politikos ir konstitucionalizmo ryšio inversija. Konstitucionalizmas tampa teisės politikos metodologiniu pagrindu.

Išvados

1. Ikimoderniasiais laikais Konstitucijos vaidmenį atliko bendrosios (paprutinės) socialinės tvarkos taisyklės, savaime susiklostančios bendruomenės formavimosi procesuose. Bendrųjų elgesio taisyklių paisymo procese ne tik susikūrė ir įsitvirtino žmonių bendruome-

⁸⁵ Birmontienė, T. et. al. *Lietuvos konstitucinė teisė*. Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2001, p. 190–191.

nės, bet ir jų praktinis protas tų taisyklių laikymąsi įsisąmonino kaip bendrąjį gėrį, kuris pradžioje reiškėsi kaip teisingumo jausena, o vėliau – kaip teisingumas. Bendrojo gėrio – teisingumo – įsisąmoninimo procesas socialinio gyvenimo taisyklių kultūrinės atrankos būdais turėjo grįžtamąjį poveikį bendruomenės socialinės kontrolės stiprinimui ir jos savireguliacijos sugebėjimo saviugdai. Apibendrintai galima teigti, kad teisės politiką ikimoderniaisiais laikais lėmė puoselėjamos paprotinės socialinės tvarkos taisyklės, bet, kita vertus, jau matyti pozityvistinio įstatymo sampratos daigai.

2. Fr. Hayeko tyrimai atskleidė dvi socialinės tvarkos atmainas – savaime susiklosčiusią socialinę tvarką ir organizuotu būdu sukurtą socialinę tvarką bei dvi jas atitinkančių taisyklių grupes. Šios dvi taisyklių rūšys buvo pagrindas susiformuoti dviem visiškai skirtingoms laisvės ir įstatymo ryšio sampratom: 1) laisvės laikantis įstatymo sampratai ir 2) laisvės nepriklausomos nuo įstatymo sampratai. Šios dvi laisvės sampratos svarbios ir dabart, išskiriant negatyviąją ir pozityviąją laisvės sampratas.
3. Modernių laikų esminis požymis – individo valios emancipacija, kuri yra susijusi su jo „išsivadavimu“ iš prigimtinių socialinės tvarkos taisyklių. Todėl moderniaisiais laikais iškeliamas klausimas, kaip galima, įsivyraujant individo valios emancipacijai, sukurti bendras socialinio sambūvio taisykles, kurios padėtų įsiviešpatauti taikai ir ramybei. Priimtina atsakymą į šį klausimą pateikė modernių laikų liberalioji srovė, susiformavusi kaip klasikinis liberalizmas. Prigimtinių teisių ir valdžios galių apribojimo įteisinimą klasikinis liberalizmas „įgyvendino“ darydamas įtaką bendras socialinio elgesio taisykles reglamentuojančio dokumento – konstitucijos kūrimui. Taigi konstitucijos parengimas ir priėmimas yra labai svarbus liberaliosios teisės politikos rezultatas. Šios politikos pagrindu susiformuoja konstitucionalizmas.
4. Teisės politikos ir konstitucionalizmo ryšys laipsniškai buvo kuriamas daugiau kaip 200 metų, per kuriuos konstitucionalizmas plėtėsi keturiomis bangomis. Ypač XX a. teisės politikos raida buvo labai prieštaringas procesas, kuriame matomi ir teisės konstitucionalizacijos pradmenys, pavyzdžiui, konstitucinės žmogaus teisių apsauga ir valdžios galių ribojimas, instrumentinio požiūrio į teisę

absoliutinimas, kurį lėmė nenutrūkstamos socialinės permainos, naujai keliančios individualios laisvės ir socialinio saugumo įtampą. Tačiau sulig ketvirtąją konstitucijų plėtros banga visiškai įsitvirtina ne tik teisės politikos ir konstitucionalizmo ryšys, bet ir intensyviai reiškiasi teisinio mąstymo ir teisės politikos konstitucionalizacija. Galima teigti, kad laipsniškai vyksta teisės politikos ir konstitucionalizmo ryšio inversija. Konstitucionalizmas tampa teisės politikos metodologiniu pagrindu.

Literatūra

1. Anzenbacher, A. *Etikos įvadas*. Vilnius: Aidai, 1995.
2. Ashford, N. *Laisvos visuomenės principai*. Vilnius: Aidai, 2003.
3. Baublys, L. *Antikinė teisingumo samprata ir jos įtaka Vakarų teisės tradicijai*. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2005.
4. Baublys, L. et. al. *Teisės teorijos įvadas*. Vilnius: Mes, 2012.
5. Bell, D. *Kapitalizmo kultūriniai prieštaravimai*. Vilnius: Alma littera, 2003.
6. Beniton, P. *Politikos mokslo įvadas*. Vilnius: Mintis, 2009.
7. Berger, P. *Sociologija. Humanistinis požiūris*. Kaunas: UAB „Litera“, 1995.
8. Berlin, I. *Vienovė ir įvairovė*. Vilnius: Amžius, 1995.
9. Berman, H. *Teisė ir revoliucija. Vakarų teisės tradicijos formavimasis*. Vilnius: Pradai, 1999.
10. Birmontienė, T. et. al. *Lietuvos konstitucinė teisė*. Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2001.
11. Brague, R. *Pasaulio išmintis. Žmogaus visatos patyrimo istorija*. Vilnius: Aidai, 2005.
12. Buber, M. *Distance and Relation. The Knowledge of Man*. New York, 1965.
13. Buzan, B. *Žmonės, valstybės ir baimės*. Vilnius: Eugrimas, 1997.
14. Castells, M. *Informacijos amžius: ekonomika, visuomenė ir kultūra. 3 knyga. Tūkstantmečio pabaiga*. Vilnius: Poligrafija ir informatika, 2006.
15. Cotterrell, R. *Teisės sociologija. Įvadas*. Kaunas: Dangerta, 1997.
16. Degutis, A. Kaip galima liberalizmo tironija. *Logos*. 2010, 64: 51–61.
17. Drukteinis G. Politinio korektiškumo vingrybės. *Verslo klasė*. 2005, 8 (39).
18. Džanda, K.; Berri, D. M; Goldman, D; Hula, K. V. *Trudnym putem demokratii: Process gosudarstvennogo upravljenja v SŠA*. Moskva: Rossiiskaja političeskaja enciklopedija, 2006.
19. *Europos mentaliteto istorija*. Sudarytojas P. Dinzelbacher. Vilnius: Aidai, 1998.
20. Ferguson, A. *An Essay on the History of Civil Society*. London, 1767.

21. Fukujama, Fr. *Velikii razryv*. Moskva: Izdatelstvo ACT, 2003.
22. Gadamer, H. G. *Truth and Method*. New York, 1975.
23. Habermas, J. *Theory and Praxis*. Boston: Beacon Press, 1974.
24. Haeffner, G. *The Human Situation*. Notre Dame, 1989.
25. Hayek, Fr. A. *Teisė, įstatymų leidyba ir laisvė. I: Taisyklės ir tvarka*. Vilnius: Eugrimas: 1998.
26. Hayek, Fr. A. *Individualizmas ir ekonominė tvarka*. Vilnius: Eugrimas, 2002.
27. Held, D.; McGrew, A.; Goldblatt, D.; Perrašon, J. *Globaliniai pokyčiai: politika, ekonomika ir kultūra*. Vilnius: Margi raštai, 2002.
28. Held, D. *Demokratijos modeliai*. Vilnius: Eugrimas, 2002.
29. *Istorija političeskikh i pravovivvyh učeenii*. Moskva: INFRA/M, 1996.
30. Jarašiūnas, E. Žvelgiant į Lietuvos Respublikos 1992 m. Konstituciją platesniame konstitucionalizmo raidos kontekste. *Jurisprudencija*. 2002, 30 (22).
31. Jokubaitis, A. *Politika be vertybių*. Vilnius: Vilniaus universiteto TSPI, 2008.
32. Kūris, E. Konstitucija kaip teisė be spragų. *Jurisprudencija*. 2006, 12 (90).
33. Kurnitzky, H. *Necivilizuota civilizacija*. Vilnius: Dialogo kultūros institutas, 2004.
34. Kunzmann, P.; Burkard, Fr. P.; Wiedmann, Fr. *Filosofijos atlasas*. Vilnius: Alma littera, 1998.
35. Manant, P. *Demokratija be tautų. Apie savivaldos pabaigą Europoje*. Vilnius: Versus Aurius, 2008.
36. Maslow, A. *Psichologiniai duomenys ir vertybių teorija. Gėrio kontūrai*. Vilnius: Mintis, 1989.
37. Parsons, W. *Viešojo politika*. Vilnius: Eugrimas, 2001.
38. Podgureckii, A. *Očerk sociologii prava*. Moskva: Progress, 1974.
39. Reynolds, P. A. *An Introduction to International Relations*. London: Longman, 1980.
40. Schelsky, H. *Der Mensch in der Wissenschaftlichen Zeitalter*. Lyotard J-Fr. Postmodernus būvis. Vilnius: Baltos lankos, 1993.
41. Soros, G. *Pasaulinio kapitalizmo krizė*. Vilnius: Tyto Alba, 1999.
42. Stiuart, Dž. *Vozvraščajas k simvoličeskoj modeli: nereprezentativnaja model prirody jazyka*. Novosibirsk: Nauka, 1990.
43. Šiusas, A. Sveikas protas ir žmogaus veikla. *Problemos*. 1987, 37.
44. Šlapkauskas, V. Visuomenės saugumo ir žmogaus teisių ryšys kaip antiterorizmo ideologijos legitimacijos pagrindas. Terorizmas ir žmogaus teisės. *Jurisprudencija*. 2005: 68 (60).
45. Šlapkauskas, V. Sociologinė pagalba šiuolaikinės visuomenės teisėkūros subjektui. *Teoriniai teisėkūros pagrindai ir problemos. Liber Amicorum Alfonsui Vaišvilai*. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2012.
46. Taylor, Ch. *Autentiškumo etika*. Vilnius: Aidai, 1996.
47. Vallerstain, I. *Konec znakomogo mira*. Moskva: Logos, 2004.
48. Žilyis, J. Konstitucijos socialinės prasmės. *Konstitucinė jurisprudencija*. 2006, 4.

Pavelas Ravluševičius

ES IR NACIONALINĖS TEISĖS SĄVEIKOS YPATUMAI

Įvadas

ES ir nacionalinės teisės sąveika laikoma sudėtingiausia ir konfrontiščiausia sritimi, siejančia ES ir ES valstybių narių tarpusavio santykius. Šioje srityje atsispindi teisės doktrinos ir praktikos aspektai, kurių įtakos ES ir nacionalinės teisės srityje negalima nepastebėti.

Nurodyti klausimai svarbūs iki šiol, nes ES valstybių narių požiūris į ES ir nacionalinės teisės santykį keičiasi. Ypač įsigaliojus Lisabonos sutarčiai keitėsi ES valstybių narių požiūris į ES ir nacionalinės teisės santykio problemą. Šis reiškinys dažnai apibrėžiamas kaip postlisaboninė ES teisės raida. ES valstybės narės pradėjo dažnai pabrėžti konstitucinio savitumo apsaugos poreikius, pasižyminčius jų padarytomis vienašališkomis išlygomis nacionalinės teisės naudai. Dėl šių priežasčių ES ir nacionalinės teisės (ypač konstitucinės) santykis tapo diskusijų pagrindu. Be to, pačioje ES teisėje irgi reglamentuojami ES valstybių narių konstitucinio savitumo santykiai, apibrėžiantys ES integravimo ribas. Panašios tendencijos *de facto* galimos Lietuvos teisėje, nors Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas termino „konstitucinis savitumas“ savo jurisprudencijoje nevartoja. Studijos tikslas – išnagrinėti nurodytas tendencijas ESTT praktikoje, kurioje atsispindi ES ir nacionalinės teisės kolizinis santykis. Lyginamosios teisės metodu bandoma išnagrinėti kitų ES valstybių narių teismų praktiką, taip pat įvertinti Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo poziciją, kuri vis dėlto nėra išimtis ES teisės kontekste. ES teisės požiūriu nuostata dėl konstitucijos viršenybės yra probleminė, nes ES integraciją daugeliu atvejų yra apibūdinama kaip dviejų teisinių sistemų sujungimas į bendrai veikiančią teisės sistemą.

Atsižvelgiant į tyrinėjimo ypatumus studija sudaryta iš tokių dalių. Pirmoji studijos dalis nagrinėja kompetencijos pasidalijimo tarp ES ir ES valstybių narių specifiką. Ši sritis ypač pasikeitė po Lisabonos sutarties pasirašymo, numačius ES pirminėje teisėje kompetencijos katalogą ir naudojimosi juo kolizines taisykles. Studijoje aptariamos Lietuvos Respublikos konstitucinio akto „Dėl narystės Europos Sąjungoje“ nuostatos. Kitoje studijos dalyje nagrinėjamas ES teisės pirmenybės (viršenybės) principas ES teisėje. Deklaracija Nr. 17 dėl viršenybės paskatino atkreipti dėmesį į šį klausimą. Dėl šios priežasties ESTT praktikos analizė ir nacionalinių teismų praktikos analizė ypač reikšminga.

ES ir nacionalinės teisės sąveika yra specifinis reiškinyš dabartinėje ES teisėje. Konstitucinių garantijų apsauga daro tam tikrą įtaką ESTT ir nacionalinių teismų praktikai. Studijoje atlikta analizė leidžia teigti, kad ES valstybių narių teismai, kaip ir ESTT, stengiasi vengti neišsprendžiamų ES ir nacionalinės teisės kolizijų. Kaip galimas kolizijos sprendimo būdas studijoje nagrinėjama prejudicinio sprendimo procedūra pagal Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo (toliau – SESV) 267 straipsnį.

I. ES ir ES valstybių narių kompetencijos pasidalijimo problema

ES institucinėje sistemoje kompetencijos pasidalijimo kolizijų kildavo nuolat¹. Tai įvykdavo todėl, kad ES steigimo sutartyse nebuvo iki galo išspręsti kompetencijos pasidalijimo principai, nurodytus principus savo praktikoje turėjo išplėtoti ESTT, vertindamas kompetencijų išplėtimą ES naudai. Pirmoji šios srities reforma buvo Suvestinis Europos aktas. Maastrichto sutartyje buvo nagrinėjami klausimai dėl ES institucijų kompetencijos išplėtimo. Kompetencijos pasidalijimas buvo siejamas su valdžios pasidalijimu ES lygmeniu. Šie klausimai tapo aktualūs, kai Ministrų Taryboje po Suvestinio Europos akto 1987 m. buvo pradėta taikyti bendro sprendimo taikymo procedūra. Kiekvienos valstybės nacionalinis veto prarado savo pradinę reikšmę. Įgyvendinant EB vidaus rinką daugumos principu paremtą bendro sprendimo taikymas tapo įprastu reiški-

¹ Grabitz, E.; Hilf, M.; Nettesheim, M. *Das Recht der Europäischen Union*. 48 Ergänzungslieferung. 2012.

niu. Maastrichto sutarties reformoje buvo įvestas² subsidiarumo principas, kuris tapo kompetencijų atribojimo būdu. Tam tikslui buvo priimtas tarpinstitucinis susitarimas dėl subsidiarumo principo taikymo. Tačiau šio principo taikymas parodė, kad toks atribojimas netapo veiksmingas³.

Amsterdamo sutartimi buvo priimtas Protokolas Nr. 30 „Dėl subsidiarumo ir proporcingumo principų taikymo“⁴. Nicos sutarties reforma patvirtino tendencijas, kad ES institucijos išplėsdavo savo kompetencijos ribas. Deklaracijoje dėl ateities buvo kalbama apie subsidiarumo principą kaip vieną iš taisyklių, kuria remiantis būtų atribojamos ES ir valstybių narių kompetencijos.⁵ Rengiant Sutartį dėl Europos Konstitucijos buvo keliama klausimai dėl ES ir valstybių narių kompetencijos pasidalijimo. Subsidiarumo principo reikšmė buvo pabrėžiama Konvente dėl Europos Konstitucijos. Kaip žinoma, Sutartis dėl Europos Konstitucijos neįsigaliojo. Tačiau būtent po Lisabonos sutarties reformos ES pirminėje teisėje atsirado kompetencijos pasidalijimo nuostatai, kuriais remiantis reglamentuojami ES ir ES valstybių narių santykiai. Faktiškai tai reiškė, kad ESTT praktika buvo kodifikuota Lisabonos sutarties reformos pagrindu ir perkelta į SESV lygmenį. SESV 2 straipsnyje išskiriamos išimtinės, pasidalomosios, papildančiosios kompetencijos.⁶

ES sutarties 5 straipsnyje įvedamas principas dėl ES kompetencijos ribų nustatymo, kuris grindžiamas suteikimo principu. Šis principas laikomas federaliniu kompetencijos principu, reglamentuojančiu ES ir ES valstybių narių santykius⁷. Pagal suteikimo principą ES veikia neperžengdama kompetencijos ribų, kurią, siekiant Steigimo sutartyse nustatytų tikslų, jai šiose sutartyse suteikė valstybės narės. Sutartimis ES nepriskirta kompetencija priklauso pačioms ES valstybėms narėms. ES sutarties 5 straipsnyje įvedamo principo esmė yra išvengti ES ir valstybių narių kompetencijų kolizijos,

² Europos Bendrijos steigimo sutarties 3 straipsnio b dalis.

³ Follesdal, A. The principle of subsidiarity as a constitutional principle in international law, p. 9. In *NYU School of Law, New York, NY 10011, the Jean Monnet Working Paper Series* [interaktyvus]. [žiūrėta 2012-11-19]; Callies, Ch. *Subsidiaritäts und Solidaritätsprinzip in der Europäischen Union*. Baden-Baden, 1996, p. 35.

⁴ *Europos Sąjungos oficialusis leidinys*, C 1997, Nr. 340-1.

⁵ *Europos Sąjungos oficialusis leidinys*, C 2001, Nr. 80/01.

⁶ *Europos Sąjungos oficialusis leidinys*, C 2008, Nr. 115-1.

⁷ Grabitz, E.; Hilf, M.; Nettesheim, M. *Das Recht der Europäischen Union*. 48 Ergänzungslieferung. 2012.

kartu ribojant ES institucijų galimybes neleistinais plėsti savo kompetencijų ribas. Bet reikia pasakyti, kad potenciali kolizija gali atsirasti, nes ES institucijų veiksmai dažnai tampa išplėsti. Suteikimo principas lemia ES kompetencijos prigimtį, nes ES neturi valstybėms būdingo suverenumo ir veikia tik tose srityse, kuriose jai pačios ES valstybės narės perleido veikimo galias. Teisės doktrinoje šis reiškinyb buvo pavadintas atskirų įgalinimų principu⁸, pripažįstant valstybės nares ES steigimo sutarčių šeimininkėmis. Kompetencijos srityse veikia prezumpcija, kad ES turi kompetenciją tose srityse, kuriose jai yra perkelta kompetencija. Tai netgi vadinama federalinės pusiausvyros tarp ES ir ES valstybių narių išlaikymu, leidžiančiu atsižvelgti į abiejų pusių padėtį. Šie principai atsispindi ESTT praktikoje.⁹

Kompetencijos klausimo išsprendimas priklauso nuo jos klasifikavimo į išimtinę, pasidalomąją bei papildančiąją. Jeigu konkrečioje veiklos srityje ES yra suteikiama išimtinė kompetencija, tik ES gali priimti teisiskai privalomus aktus, o ES valstybės narės veikti šioje srityje gali tik jeigu jas įgaliojo pati ES, arba jei to reikia ES teisės aktams įgyvendinti.¹⁰ Pasidalomosios kompetencijos atveju ES valstybės narės naudojasi savo kompetencija tiek, kiek ES nepasinaudojo savo kompetencija. Šios kompetencijos pasinaudojimo prerogatyva priklauso ES ir tik Steigimo sutartyje numatytooms sritims.¹¹ Papildančioji kompetencija leidžia ES steigimo sutartyse nustatytoje srityse atlikti veiksmus siekiant paremti, koordinuoti ar papildyti ES valstybių narių veiksmus nepanaikinant jų kompetencijos tose srityse.¹²

Be to, kompetencijos konfliktus bandoma spręsti naudojant numanomų įgalinimų teoriją (*implied powers*), kuri buvo pirmą kartą pritaikyta ESTT „Fedéchar“ sprendime 1956 metais¹³. Šios teorijos esmė yra užpildyti atsiradusias kompetencijos spragas. Tačiau jos taikymas yra dažnai praplečiamas į santykius, siejamus su esamos kompetencijos vykdymu. Jeigu nesuteikta kompetencija, bet yra gimininga kompetencijos rūšis, tai laikoma, kad ši kompetencija yra numanoma. Iš dalies SESV 352 straipsnis

⁸ Streinz, R. *Europarecht*. 9 Auflage. C. F. Müller, 2012, p. 195.

⁹ ESTT 2000 m. spalio 5 d. sprendimas *Bundesrepublik Deutschland v. Europäisches Parlament und Rat der Europäischen Union*, C-376/98, Rink. p. I-08419, 83 punktas.

¹⁰ Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo 2 straipsnio 1 dalis.

¹¹ Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo 2 straipsnio 2 dalis.

¹² Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo 2 straipsnio 5 dalis.

¹³ ESTT 1956 m. lapkričio 29 d. sprendimas *Fédéchar v. Hohe Behörde*, C-8/55, Rink. p. 00292, 312 punktas.

paremtas numanomų įgaliojimų doktrina. Bet jis taikomas gana ribotai, nes reikalauja priimto sprendimo vienbalsiškumo Taryboje, kuris politiškai pasiekiamas ganėtinai sunkiai.

Nagrinėjant šį klausimą reikėtų atkreipti dėmesį ne tik į ES teisės reguliavimą, bet ir į Lietuvos konstitucines nuostatas. Lietuvos Respublikos konstitucinis aktas dėl narystės ES tiesiogiai reglamentuoja santykius dėl kompetencijos perleidimo ES institucijoms. Konstitucinio akto 1 punkte aiškiai atsiribojama nuo suvereniteto ribojimų doktrinos, nurodant, kad Lietuvos Respublika, būdama ES valstybe nare, dalijasi ar patiki ES valstybės institucijų kompetenciją sutartyse, kuriomis yra grindžiama ES, numatytose srityse ir tiek, kad kartu su kitomis ES valstybėmis narėmis bendrai vykdytų narystės įsipareigojimus šiose srityse, taip pat naudotųsi narystės teisėmis¹⁴. Ši konstitucinio lygio reglamentavimą galima apibūdinti kaip sąlyginį. Konstitucinis aktas nurodo sąlyginius teisinius terminus kaip dalijimąsi ir patikėjimą neperžengiant valstybės institucijos kompetencijos ES steigimo sutartyse numatytų ribų, taip pat tikslingą nuostatą dėl bendro narystės įsipareigojimų vykdymo bei naudojimosi jos suteiktomis teisėmis. Minėtų sąlygų laikymasis reikštų Lietuvos Respublikos narystės ES konstitucingumą, kad ir kaip keistai skambėtų ši išvada. Vokietijos Federacijos konstitucijos straipsniai irgi apibūdinami kaip sąlyginiai. Šiuose straipsniuose atsispindi konstitucinis savitumas. Tačiau jų nuostatos siejamos su reikalavimais ES laikytis demokratijos, socialinės bei teisinės valstybės principų. Jeigu lyginsime Latvijos ir Estijos konstitucines nuostatas dėl narystės ES, tai panašaus lygio konstitucinio reglamentavimo neaptiksime. Šiose valstybėse konstatuojamas narystės faktas ir jo atitiktis konstituciniams reikalavimams.

Kompetencijos nuostatos turi ganėtinai daug praktinės reikšmės. Šiuolaikinė ES valiutos krizė parodo spragas ES teisės vykdymo prasme¹⁵. ESTT sprendime *Costa E. N. E. L.* buvo kalbama apie suverenių teisių per-

¹⁴ Lietuvos Respublikos Konstitucijos papildymo Konstituciniu aktu „Dėl Lietuvos Respublikos narystės Europos Sąjungoje“ ir Lietuvos Respublikos Konstitucijos 150 straipsnio papildymo įstatymas. Valstybės žinios. 2004, Nr. 111-4123.

¹⁵ Gianviti, F.; Krueger, A.; Pisani-Ferry, J.; Von Hagen, A.; Sapir, A. *A European Mechanism for Sovereign Debt Crisis Resolution: A Proposal*. Bruegel, 2010; Burbat, D. Staatsbankrott als Rechtsfrage. LKV. 2011, p. 218; Greve, H. Staatsbankrott als Rechtsfrage. EuZW. 2011, p. 367.

leidimą¹⁶. Lisabonos sutarties deklaracijos Nr. 17 dėl pirmenybės¹⁷ tekstas pagrįstas ESTT praktika, išplėtota *Costa E. N. E. L.* byloje. Atsižvelgiant į tai, galima teigti esant 1960 m. priimto *Costa E. N. E. L.* sprendimo įtaką 2012 m. ESTT jurisprudencijai. Nors pirmą kartą apie valstybių narių suvereniteto apribojimus viršvalstybinių organų naudai, siekiant sukurti anglies ir plieno bendrąją rinką, 1957 m. buvo kalbėta generalinio advokato Maurice'o Lagrande'o išvadoje ESTT byloje *Algera*.¹⁸

Tačiau vargu ar dabartinės ES valstybės narės sutiktų su suverenių galių apribojimais šiuolaikinės ES ir konstitucinės teisės prasme. ES institucijos reikalauja iš Graikijos garantijų teikiant jai finansinę paramą. Graikijos Konstitucijos 28 straipsnyje pripažįstamas tarptautinės teisės viršenybės principas prieš nacionalinę teisę. Suverenių teisių apribojimas yra leistinas, kol nėra prieštaravimų žmogaus teisėms bei pamatiniams demokratinės sistemos principams.¹⁹ Graikijos Konstitucijoje esanti konstitucinės išlygos doktrina gali būti taikoma gaunamai iš ES finansinei paramai. Po ESTT praktikos *Costa E. N. E. L.* ir *Van Gend en Loos* bylose ES institucijos vadovaujasi ES teisės pirmenybės principu prieš nacionalinę teisę. Kartu ES aiškiai matoma priešinga nacionalinės teisės tendencija, kurios pagrindinis bruožas – išsaugoti konstitucinės teisės savitumą. Atitinkamai Lietuvos Konstitucija nėra šios tendencijos išimtis. Jos tekstas išskiria skirtingus suverenumo suvokimus. Vienas iš jų yra tautos suverenitetas, kitas – valstybės suverenitetas. Valstybės suverenitetas suprantamas kaip valstybinių institucijų turima kompetencija. Tai svarbus skirtumas. Lietuvos Konstitucinio Teismo praktikoje bet kokie tautos suvereniteto apribojimai neleistini.²⁰ Konstitucijos 2 straipsnyje numatyta, kad suverenitetas priklauso tautai. Konstitucijos 3 straipsnyje aiškiai apibrėžiama, kad niekas negali varžyti ar riboti Tautos suvereniteto, savintis visai Tau-

¹⁶ ETT 1964 m. liepos 15 d. sprendimas *Flaminio Costa v E. N. E. L.*, C-6/64, Rink. p. 00585,5 punktas.

¹⁷ *Europos Sąjungos oficialusis leidinys*, C 2008, Nr. 115-1.

¹⁸ ETT 1957 m. birželio 12 d. sprendimas *Algera*, C-7/56, Rink. p. 00039, 7 punktas.

¹⁹ Lenaerts, K.; Van Nuffel, P. *Constitutional Law of the European Union*. London: Sweet & Maxwell, 2005, p. 691.

²⁰ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2006 m. kovo 14 d. nutarimas „Dėl nuosavybės teisių ribojimo ypač vertingose vietovėse ir miško žemėje“. *Valstybės žinios*. 2006, Nr. 30-1050.

tai priklausančių suverenių galių. Konstitucinio akto analizė leidžia teigti, kad ES veiklos sritis susiduria su konstituciniais apribojimais.²¹

Tokią nuostatą kritikuoja prof. Z. Namavičius. Jo teigimu, laikantis nuomonės, kad Lietuvos valstybės valdžios institucijų kompetencijos atidavimas nereiškia, kad „šiuo atveju kalbama tik apie dalies kompetencijos perleidimą ES, o ne suvereniteto ribojimą“²².

Nors, prof. Z. Namavičiaus teigimu, ES valstybių narių suverenumo klausimas pirmiausia ir yra tas, ar valstybės dalyvavimas šioje valstybių bendrijoje nesumenkins valstybinę bendruomenę sudarančios tautos gebėjimų kurti teisę, nes valstybės narės dalį savųjų, šiaip jau suverenių, funkcijų perleidžia ES. Jau pats Lietuvos įstojimo į ES faktas kokių nors su suverenitetu susijusių teisinių problemų nekelia, nes dėl narystės tauta savo valią yra pareiškusi 2003 m. gegužės 10–11 d. referendume.²³

Tačiau toks požiūris nelabai atspindi dabartinėje ESTT praktikoje, kuri atsisako suvereniteto ribojimo termino. Suverenitetas sunkiausiai teisės doktrinoje ir praktikoje apibrėžiamas reiškiny.²⁴ Be to, ESTT *Costa E. N. E. L.* sprendimas suprasdavo suverenitetą labiau kaip valstybės institucijų kompetencija.

Po Lisabonos sutarties reformos reglamentuota išstojimo iš ES sudėties procedūra vertinama kaip suverenių teisių įgyvendinimo išraiška.

Lietuvos konstitucinė teisė grindžiama konstitucinės išlygos buvimu tarptautinės ir ES teisės atžvilgiu.

Pagal Konstitucinio akto dėl narystės ES 1 punktą Lietuvos Respublika, būdama ES valstybe nare, dalijasi ar patiki ES valstybės institucijų kompetenciją sutartyse, kuriomis grindžiama ES, numatytoje srityse ir tiek, kad kartu su kitomis ES valstybėmis narėmis bendrai vykdytų narystės įsipareigojimus šiose srityse, taip pat naudotųsi narystės teisėmis. Pasak Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo, Konstitucijoje ES teisės atžvilgiu yra

²¹ Lietuvos Respublikos Konstitucijos papildymo Konstituciniu aktu „Dėl Lietuvos Respublikos narystės Europos Sąjungoje“ ir Lietuvos Respublikos Konstitucijos 150 straipsnio papildymo įstatymas. Valstybės žinios. 2004, Nr. 111-4123.

²² 1964 m. liepos 15 d. sprendimas *Flaminio Costa v E. N. E. L.*, C-6/64, Rink. p. 00585, 94 punktas.

²³ Namavičius, Z. *Suverenitetas ir Europos Sąjungos teisė* [interaktyvus]. [žiūrėta 2012-10-29]. <<http://www.lrkt.lt/PKonferencijose/07.pdf>>.

²⁴ Besson, S. Sovereignty. In *Max Planck Encyclopedia of Public International Law* [interaktyvus]. [žiūrėta 2012-11-26]. <www.mpepil.com>.

expressis verbis nustatyta kolizijos taisyklė, įtvirtinanti ES teisės aktų taikymo pirmenybę tais atvejais, kai ES teisės nuostatos, kylančios iš sutarčių, kuriomis grindžiama ES, konkuruoja su teisiniu reguliavimu, nustatytu Lietuvos nacionaliniuose teisės aktuose (nesvarbu, kokia jų teisinė galia), išskyrus pačią Konstituciją.²⁵ Tai pagrindžia konstitucinę išlygą Lietuvos teisėje.

ESTT praktikoje pastaruoju metu stengiamasi vengti kolizijų su klausimais, tiesiogiai siejamais su nacionaliniu suverenitetu, reglamentuojamu konstituciniu lygmeniu²⁶.

Nors Lisabonos reformos pagrindu bandoma Sutarties dalyje dėl ES kompetencijos ir kategorijos sričių atskirti galimą koliziją. Protokolas Nr. 25 dėl kompetencijos pasidalijimo sukonkretina, jog remiantis Sutarties dėl ES veikimo 2 straipsnio 2 dalimi dėl kompetencijos pasidalijimo, kai Sąjunga imasi veiksmų tam tikroje srityje, jos kompetencija apima tik tuos aspektus, kurie reglamentuojami atitinkamų Sąjungos teisės aktų, bet neapima visos srities.²⁷

Taigi ES teisės taikymas gali potencialiai priklausyti nuo ES valstybių narių nacionalinės teisės. Teisės doktrinoje ir praktikoje šis reiškinys apibūdinamas kaip konstitucinė viršenybė²⁸. ES grindžiama ES valstybių narių sudarytomis steigimo sutartimis. Steigimo sutartys nėra atitrikusios nuo jų prigimties tarptautinėje teisėje. Kitokia išvada būtų mažiausiai teisinės argumentacijos požiūriu keista. Tarptautinių sutarčių sudarymą lemia jų konstitucinis įgaliojimas. Steigimo sutarčių veikimo srityse vyksta valstybių institucijų kompetencijų perleidimas ES institucijoms. Tai vėl reikalauja konstitucinio lygmens įgaliojimų. Konstitucinių teisės nuostatų reikia tam, kad ES teisė galėtų nedviprasmiškai veikti nacionalinės teisės erdvėje. Tokio lygio konstitucinio legitimumo ES teisei galima surasti daugumos ES valstybių narių konstitucijose. Tačiau reikia pasakyti, kad jų teisinė išraiška gali būti skirtinga.

²⁵ Lietuvos Respublikos Konstitucijos papildymo Konstituciniu aktu „Dėl Lietuvos Respublikos narystės Europos Sąjungoje“ ir Lietuvos Respublikos Konstitucijos 150 straipsnio papildymo įstatymas. Valstybės žinios. 2004, Nr. 111-4123; Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2006 m. kovo 14 d. nutarimas „Dėl nuosavybės teisių ribojimo ypač vertingose vietovėse ir miško žemėje“. Valstybės žinios. 2006, Nr. 30-1050.

²⁶ Chalmers, D.; Davies, G.; Monti, G. *European Union Law*. Cambridge, 2010, p. 523.

²⁷ *Europos Sąjungos oficialusis leidinys*, C 2008, Nr. 115-1.

²⁸ Kumm, M. The jurisprudence of Constitutional Conflict: Constitutional Supremacy in Europe before and after the Constitutional Treaty. *European Law Journal*. 2005, 11 (3): 262.

ES pirminėje teisėje nurodytos tendencijos atspindi konstitucinio savitumo doktrinoje. Konstitucinio savitumo doktrina minima ES sutarties 4 straipsnyje, kuriame numatyta, kad Sąjunga gerbia valstybių narių lygybę prieš sutartis bei nacionalinį jų savitumą, neatsiejamą nuo pagrindinių politinių bei konstitucinių jų struktūrų, įskaitant regioninę ir vietos savivaldą. Ji gerbia esmines valstybines jų funkcijas, įskaitant valstybės teritorinio vientisumo, viešosios tvarkos bei nacionalinio saugumo užtikrinimą. Kas priklauso kiekvienos valstybės narės nacionaliniam savitumui bei jų konstitucinėms struktūroms, nustato pačios valstybės narės. Tokios nuostatos paprastai laikosi konstituciniai teismai arba kitos institucijos, vykdančios konstitucinės priežiūros funkcijas.

Kartu lojalaus bendradarbiavimo principas reikalauja, kad ES ir valstybės narės gerbtų viena kitą ir viena kitai padėtų vykdyti iš sutarčių kylančias užduotis. Tai įrodo, kad ES teisė daro įtaką nacionaliniam savitumui. ES valstybės narės turi teisę reikalauti, kad nacionalinis savitumas būtų paisomas ES institucijų bei ESTT praktikoje.

Nacionaliniai įstatymų leidėjai numato konstitucines išlygas dėl ES teisės veikimo nacionalinės teisės lygmeniu.²⁹ Klausimas dėl ES integravimo konstitucinių apribojimų galimybės dabar dažnai tapatinamas su ES ir nacionalinės teisės santykiais. Standartiškai į šį klausimą atsakoma, kad ES teisė turi savarankiškus teisės šaltinius, pažymint jų viršvalstybinį pobūdį.

Šis klausimas jokių būdu nėra tik teorinis, nes ES teisės raida žino gąnėtinais pavyzdžių, kai nacionaliniai teismai nustatydavo, kad nacionalinė teisė prieštarauja ES teisei.

Airijos Aukščiausiasis Teismas pripažino Airijos pritarimo įstatymo Europos bendrajam aktui III dalį prieštaraujančia nacionalinei Konstitucijai. Dėl to Airijai teko keisti nacionalinę Konstituciją tam, kad būtų galima teisiškai įpareigoti Airiją Suvestiniu Europos aktu. Be to, Steigimo sutarčių reforma reikalauja referendumo Airijoje patvirtinimo.

Mastrichto reformos konstitucingumą aukščiausieji teismai tikrino Danijoje³⁰, Prancūzijoje³¹ ir Ispanijoje³². Amsterdamo sutarties refor-

²⁹ Streinz, R. *Verfassungsvorbehalte gegenüber Gemeinschaftsrecht – eine deutsche Besonderheit?* In *FS Steinberger*. 2002, p. 1445–1456.

³⁰ Streinz, R. *Europarecht*. 9 Auflage. C. F. Müller. 2012, p. 71.

³¹ *Ibid.*, p. 72.

³² *Ibid.*, p. 73.

ma buvo *Conseil Constitutionnel* pripažinta prieštaraujanti Prancūzijos Konstitucijai. Dėl šios priežasties buvo keičiama Prancūzijos Konstitucija, kurios pakeitimai leido ratifikuoti Amsterdamo sutarties pakeitimus.

Čekijos Konstitucinis Teismas vertino Lisabonos sutarties pakeitimus³³. Taip pat Latvijos Konstitucinis Teismas nagrinėjo Lisabonos sutarties reformą pagal jos konstitucingumą šalies pagrindiniam įstatymui³⁴. Didžiosios Britanijos teisė išsiskiria šiuo požiūriu, nes tokių nuostatų konstituciniu lygmeniu tiesiog nėra³⁵.

Vokietijos Federacinės Respublikos Konstitucijoje nurodomi tokie straipsniai, kurie vertinami nacionalinio savitumo prasme, t. y. 79 straipsnio 3 dalis, 23 straipsnio 1 dalis, 1 straipsnis, 20 straipsnis. Tai apima tokias teises kaip žmogaus orumas, teisinė valstybė, federalizmas, demokratijos ir socialinės valstybės principas, respublikinė valstybės forma. Minėtos nuostatos turi reikšmės Vokietijos Konstitucijos 23 straipsnio prasme. Konstituciniam savitumui priklauso valstybės pilietybės, civilinis ir karinis jėgos panaudojimo monopolis, esminė baudžiamojo persekiojimo dalis, socialinis ir kultūrinis visuomeninių santykių įforminimas.³⁶

Konstitucinis savitumas tapo Vokietijos Federacinės Respublikos Konstitucinio Teismo praktikoje savotišku ES integracijos apribojimu.

Prancūzijos Konstitucinės Tarybos praktikoje konstitucinis savitumas apibrėžiamas kaip *rezerve de constitutionnalite*. Konstitucinė Taryba pradėjo šį terminą vartoti savo sprendimuose nuo 2004 m.³⁷

Nurodyti pavyzdžiai aiškiai įrodo, jog kompetencijos perleidimo ir naudojimosi klausimai turi ne tik teorinę, bet ir praktinę reikšmę tarpvalstybinių santykių srityje ES viduje.

³³ Streinz, R. *Europarecht*. 9 Auflage. C. F. Müller. 2012, p. 73.

³⁴ *Ibid.*

³⁵ Von Bogdandy, A.; Cruz, V. *Handbuch Ius Publicum Europaeum*. Bd. 2008, p. 29.

³⁶ Guastaferro, B. Beyond the Exceptionalism of Constitutional Conflicts: The Ordinary Functions of the Identity Clause. *NYU School of Law, New York, NY 10011, the Jean Monnet Working Paper Series* [interaktyvus]. [žiūrėta 2012-11-26]. <www.JeanMonnetProgram.org>.

³⁷ Walter, M. Integrationsgrenze Verfassungsidentität – Konzept und Kontrolle aus europäischer, deutscher und französischer Perspektive. *ZaöRV*. 2012, p. 177.

II. ES ir nacionalinės teisės santykio kodifikavimas ES teisės aktuose

Lietuvos Respublikos stojimo į ES metu steigimo sutartyse nebuvo reglamentuojamas ES ir nacionalinės teisės santykis. Lietuvos Respublikos asociacijos sutartis nereglementavo nurodyto klausimo. Stojimo sutartyje į ES nacionalinės ir ES teisės santykis aptariamas nebuvo. ES teisės viršenybės principo reglamentavimas stojimo į ES metu nebuvo nagrinėjamas. Derybose dėl stojimo į ES nacionalinės ir ES teisės santykio problema nebuvo keliama. Vykstant deryboms dėl stojimo į ES buvo daroma prielaida, kad valstybė, siekianti narystės ES, privalo įgyvendinti *acquis communautaire*, kurio sudedamojoje dalyje ES teisė turi viršenybę prieš bet kokią nacionalinę teisę.

Vertinant ES teisės taikymo galimybes ES būtų racionalu reglamentuoti nacionalinės ir ES teisės santykį jau stojimo į ES etape.

ES teisės raidoje ES pirminėje teisėje buvo galima matyti tendencijas pradėti reglamentuoti ES teisės ir nacionalinės teisės santykį. Pirmasis bandymas buvo Amsterdamo sutarties reforma. Viename iš reformos projektų buvo įtraukta nuostata dėl ES teisės viršenybės. Projekto I.1.6 straipsnis sprendė ES valstybės narės teisės ir Europos Bendrijos teisės konfliktą pastarosios teisės naudai.³⁸ Tai buvo galima vertinti kaip tam tikros ESTT praktikos tendencijos apibendrinimą. Taigi buvo pabrėžiama ES valstybės narės pareiga taikyti ES teisę. Galiausiai šis projektas nebuvo sėkmingas, nes valstybės narės apskritai nesutarė dėl ES teisės viršenybės įtraukimo į galutinę Amsterdamo sutarties reformos redakciją, o ką jau kalbėti apie projekto nuostatos tinkamumą ES teisės viršenybei pasiekti.³⁹

³⁸ Tekstas anglų kalba: „(3) In the event of conflict between provisions applicable under the legal orders of the Member States (hereinafter referred to as „national provisions“) and directly effective Community provisions, the latter shall prevail. To that end, a court or tribunal of a Member State shall refrain, if necessary of its own motion, from applying national provisions in all cases in so far as these conflict with any Community provisions applicable to matters of which the court or tribunal is seized.“ *European Law Review*. 1997, 22: 393.

³⁹ Schmid, Ch. Ways Out of the Maquis Communautaire on Simplification and Consolidation and the Need for a Restatement of European Primary Law. European University Institute. *Working Paper RSC*. 1999, 6; Hasselbach, K. *Der Vorrang des Gemeinschaftsrechts vor dem nationalen Verfassungsrecht nach dem Vertrag von Amsterdam*. JZ, 1997, p. 942.

Kitas bandymas teisės aktuose legalizuoti ES teisės viršenybės principą buvo jau 2004 m. sutartyje dėl Europos Konstitucijos. Sutarties dėl Europos Konstitucijos I-6 straipsnis „Sąjungos teisė“ reglamentuoja ES teisės santykį su nacionaline teise taip: Konstitucija ir teisės aktai, kuriuos priima Sąjungos institucijos, naudodamosi joms suteiktais įgaliojimais, turi viršenybę prieš valstybių narių teisę⁴⁰.

Nagrinėjant sutarties tekstą galima daryti išvadą, kad ES teisės viršenybė turi būti taikoma bet kokiai nacionalinei teisei. Dėl nesėkmingo sutarties ratifikavimo šios reformos sprendimas nebuvo įgyvendintas praktikoje ir tapo vienu ES teisės raidos etapu.

2009 m. įgyvendinus Lisabonos sutarties reformą buvo nagrinėjamas klausimas dėl ES ir nacionalinės teisės santykio. Kadangi bendro sutarimo pačioje ES steigimo sutartyje pasiekta nebuvo, buvo priimta deklaracija Nr. 17 dėl ES teisės pirmenybės. Deklaracijos pagrindu siekiama pripažinti ES teisės pirmenybės principą kaip pamatinį ES teisės veikimo principą.

Deklaracija Nr. 17 dėl pirmenybės apibrėžia ES teisės specifinius požymius.

Remiantis nusistovėjusia ESTT praktika sutartys ir teisės aktai, kuriuos priima Sąjunga remdamasi sutartimis, turi pirmenybę prieš valstybių narių teisės aktus šioje teisminėje praktikoje nustatytais sąlygomis.

Tarybos teisės tarnybos nuomone, 2007 m. birželio 22 d. Teisingumo Teismo praktika rodo, kad Bendrijos teisės pirmenybė yra esminis minėtos teisės principas. Teismo nuomone, šis principas yra neatsiejamas nuo Europos bendrijos specifinio pobūdžio. Tuo metu, kai buvo priimtas pirmas sprendimas šioje nusistovėjusioje Teismo praktikoje (1964 m. liepos 15 d. sprendimas byloje *Costa prieš E. N. E. L.*, 6/64), Sutartyje pirmenybė nebuvo minima. Taip yra ir šiuo metu. Tai, kad viršenybės principas nebus įtrauktas į būsimą Sutartį, jokių būdu nepakeis galiojančio principo ir nusistovėjusios Teisingumo Teismo praktikos. ESTT byloje *Costa E. N. E. L.* 6/64 apibrėždavo tam tikrus ES teisės pirmenybės požymius, „tai reiškia [...], kad teisės, kylančios iš Sutarties – nepriklausomo teisės šaltinio – dėl jos specialaus ir originalaus pobūdžio nebūtų galima panaikinti vidaus teisinėmis nuostatomis nepriklausomai nuo jų formuluotės,

⁴⁰ Tekstas anglų kalba: „The constitution and law adopted by the institutions of the European Union in exercising competences conferred on it should have the primacy over the law of the Member States.“ *Europos Sąjungos oficialusis leidinys*. C 2004, Nr. 310-12.

nepanaikinant jos pobūdžio kaip Bendrijos teisės ir nesukeliant abejonių dėl pačios Bendrijos teisinio pagrindo⁴¹.

Lyginamosios teisės metodo požiūriu vertinant Lisabonos sutarties deklaraciją Nr. 17 dėl pirmenybės, Amsterdamo sutarties reformos projektą, Sutarties dėl Europos Konstitucijos reformos projektą galima pasakyti, kad reglamentavimo prasme Deklaracija Nr. 17 yra labiau konstatuojamojo negu teisės normos pobūdžio, t. y. teisiškai apibrėžia ES teisės viršenybę.

Galbūt dėl tokio neapibrėžtumo Lisabonos sutarties pakeitimai buvo priimti ES valstybėse narėse ir tapo įpareigojamai taikoma teise ES valstybėse narėse.

Deklaracijos Nr. 17 įtraukimas į steigimo sutarčių tekstus reikalauja esamos ES teisinės sistemos revizijos, taip įpareigojant ES valstybes narys ES pirminės teisės lygmeniu pripažinti besąlyginę ES teisės pirmenybę prieš nacionalinę teisę.

Deklaracija Nr. 17 turi įtakos ne tik ES valstybių narių teisei sistemai, bet ir ES institucijų veiksams, ypač ESTT praktikai.

ES teisės ir nacionalinės teisės santykis grindžiamas tarptautinės sutarties perkėlimu į nacionalinę teisę, kuri daugelyje ES valstybių narių priklauso nuo jų konstitucinės teisės nuostatų. Dėl šios priežasties konstitucinės išlygos lemia gana aiškų ES teisės ir nacionalinės teisės priešpriešinimą.

III. ES ir nacionalinės teisės santykis ESTT praktikoje

Šiuolaikinėje ES teisėje dažnai pamirštama, kad pirminis ESTT praktikos tikslas buvo atlikti ES institucijų vykdomos politikos teisėtumo kontrolę. Ypatingas dėmesys ESTT praktikoje buvo skiriamas Europos Komisijos teisės aktams. ES teisės ir nacionalinės teisės sąveikos problemos iš pradžių nebuvo reikšmingos ESTT praktikoje.⁴² Pirmųjų bylų praktika yra tam pakankamas įrodymas. Pavyzdžiui, ESTT „Meroni“ doktrinos atsirai-

⁴¹ Deklaracija Nr. 17 dėl pirmenybės.

⁴² Karen, A. *Establishing the Supremacy of European Law – The Making of an International Rule of Law in Europe*. Oxford: Oxford University Press, 2001, p. 5.

dimas siejamas su teisėkūros delegavimu Vyriausiajai valdybai, kuri dabar vadinama Europos Komisija.⁴³

ESTT praktiškai vykdė institucinės pusiausvyros teisėtumo kontrolę. Bet padėtis ESTT praktikoje iš esmės pasikeitė, kai ES integracijos raida, kuriant tuometinės Europos Bendrijos bendrąją rinką, pareikalavo vieno do teisės taikymo bei aiškinimo skirtingose valstybių narių teisinėse sistemose. Tapo gana akivaizdu, kad ES teisės ir nacionalinių teisinių sistemų kolizijos išvengti vis dėlto nepavyks.

Dėl šių priežasčių ESTT praktikoje buvo siekiama išvystyti kolizijos taisyklę, kurios pagrindu būtų galima spręsti ES ir nacionalinės teisės neatitikimus. Atitinkamai tai turi būti pripažinta bendruoju teisės principu, kuris įgyvendintų ES teisės veikimą ES valstybių narių nacionalinėje teisėje. Skirtinguose ESTT praktikos etapuose šis reiškinys buvo vadinamas skirtingai. ESTT sprendimuose anglų kalba galima surasti tokius apibrėžimus: viršenybė, prioritetas, pirmenybė.⁴⁴

Taip pat reikėtų atkreipti dėmesį į tai, kad skirtingose kalbose skirtingai suvokiami apibrėžimai, skirti ES teisės ir nacionalinės teisės santykiui nustatyti. Terminas „viršenybė“ (*supremacy*) anglų kalboje yra vartojamas kartu su žodžiu „pirmenybė“ (*primacy*). Pastarasis terminas labiau atitinka prancūzišką pirmenybės teisės terminą *primaute* ir itališką pirmenybės terminą *primite*.⁴⁵

Reikia pasakyti, kad statistiškai ESTT praktikoje pirmenybės terminas 2012 m. vartojamas ESTT praktikoje 11 kartų, 2011 m. – 15 kartų, 2010 m. – 14 kartų.⁴⁶ ES teisės pirmenybės principo taikymas ESTT praktikoje pabrėžia ES teisės šaltinių savarankiškumą ES teisinėje sistemoje. ESTT sprendimas *Costa E. N. E. L* nulėmė pirmenybės termino įtvirtinimą ES teisės doktrinoje, nes būtent po jo ESTT pripažino ir pradėjo taikyti ES teisės pirmenybės principą prieš nacionalinę teisę. Tai pasireiškė jos taikymo pirmenybės

⁴³ ESTT 1958 m. birželio 13 d. sprendimas *Meroni v. High Authority*, C-9/56, Rink. p. 00133, 133 punktas.

⁴⁴ Anglų kalba vartojamos sąvokos *supremacy*, *priority*, *primacy*, *precedence*.

⁴⁵ Amato, G.; Ziller, J. *The European Constitution – Cases and Materials in EU and Member States Law. Primacy of EU Law: Edward Elgar*. 2007, p. 90; Craig, P.; De Búrca, G. *EU law – text, cases, and materials*. Oxford: Oxford University Press, 2008, p. 344.

⁴⁶ [Interaktyvus]. [žiūrėta 2012-11-19]. <<http://curia.europa.eu/jurisp/cgi-bin/form.pl?lang=en>>.

pripažinimu, o ne galiojimu.⁴⁷ Generalinė advokatė Kokott 2011 m. rugsėjo 8 d. savo pateiktoje išvadoje apibūdino ES teisės pirmenybės principą kaip vieną iš priemonių ES teisės efektyviam įgyvendinimui pasiekti⁴⁸. Vokietijos teisės terminijoje dažniausiai vartojamas terminas „viršenybė“ (*Vorrang*), kuris labiau pabrėžia taikymo prioritetą⁴⁹. Tai lemia faktą, kad terminai „viršenybė“ ir „pirmenybė“ gali turėti skirtingas reikšmes.

Terminas „ES teisės prioritetas“ vartojamas lygiavertiškai kaip ES teisės pirmenybės terminas. Pagal statistiką jis buvo vartojamas 36 kartus 2012 m., 16 kartų 2011 m. ir 28 kartus 2010 m.⁵⁰

ESTT pabrėždavo prioriteto prasmę kaip ES teisės taikymo prioritetą esant prieštaravimui su nacionaline teise.⁵¹

Tuo pat metu terminas „ES teisės viršenybė“ nebuvo taip dažnai vartojamas. Vadovaujantis ESTT duomenų baze šis terminas nebuvo vartojamas 2012, 2010–2011 m., tik vieną kartą jis buvo vartojamas 2007–2008 m.⁵² Atsižvelgiant į tai, vertėtų susimąstyti apie ES teisės viršenybės principo supratimą ESTT praktikoje bei itin dažną jo vartojimą ES teisės doktrinoje.

Be to, reikėtų pažymėti, kad ESTT nėra galutinai išaiškinęs nurodytų terminų. Todėl dažni atvejai, kai ESTT vartoja skirtingus terminus vienam teisiniui reiškiniui apibrėžti.

ESTT *Van Gend En Loos* sprendimas [1963] pirmą kartą susidūrė su Olandijos nacionalinės ir tuometinės EB teisės kolizinio santykio problema. Nors pats tuomet galiojanti Europos Bendrijos teisės viršenybės ar pirmenybės terminas vartojamas nebuvo.⁵³ Pradėtas taikyti EB teisės

⁴⁷ Hilf, M. *Costa v E. N. E. L. Case*. In *Max Planck Encyclopedia of Public International Law* [interaktyvus]. [žiūrėta 2012-11-26]. < www.mpil.com >.

⁴⁸ Generalinės advokatės Julianne Kokott 2011 m. rugsėjo 8 d. išvada byloje *Toshiba Corporation and Others*, C-17/10, Rink. p. 00000, 83 punktas.

⁴⁹ Amato, G.; Ziller, J. *The European Constitution – Cases and Materials in EU and Member States Law. Primacy of EU Law: Edward Elgar*. 2007, p. 90.

⁵⁰ [Interaktyvus]. [žiūrėta 2012-11-19]. <<http://curia.europa.eu/jurisp/cgi-bin/form.pl?lang=en>>.

⁵¹ Bendrojo teismo 2011 m. rugsėjo 9 d. sprendimas *Dow AgroSciences Ltd.*, T-475/07, Rink. p. 00000, 23 punktas.

⁵² [Interaktyvus]. [žiūrėta 2012-11-19]. < <http://curia.europa.eu/jurisp/cgi-bin/form.pl?lang=en> >.

⁵³ ESTT 1963 m. vasario 5 d. sprendimas *NV Algemene Transport en Expeditie Onderneming van Gend & Loos v Netherlands Inland Revenue Administration*, C-26/62, Rink. p. 00001, 7 punktas.

pirmenybės principas reiškė EB teisės tiesioginio veikimo pripažinimą. Nurodytu atveju tai buvo EB steigimo sutarties 12 straipsnis. Faktiškai nacionaliniai teismai bei kitos institucijos galėjo įgyvendinti EB teisę esant tarp EB ir nacionalinės teisės normos kolizijai (skirtingam reglamentavimui). Iki ESTT *Van Gend En Loos* praktikos nebuvo gana aišku dėl EB teisės tiesioginio veikimo savybių. Todėl ESTT sprendimas *Van Gend En Loos* turėjo ypatingą reikšmę EB teisės naujosioms savybėms atsiskleisti. ESTT byloje *Internationale Handelsgesellschaft* pradėjo taikyti EB antrinės teisės pirmenybę prieš nacionalinės konstitucijos nuostatas *precedence*.⁵⁴ ESTT byloje *Roquette Frères* buvo galima pastebėti kitokias tendencijas, pripažįstant nacionalinės teisės autonomiją, leidžiančią reglamentuoti tam tikras sritis⁵⁵. Šioje situacijoje ES teisė turėjo plėtoti ES teisės normos galiojimo ir taikymo doktrinas, siekdama išvengti neišsprendžiamų tap ES ir nacionalinės teisės kolizijų⁵⁶.

Šioje aplinkoje atsirado ESTT praktika, leidžianti individams reikauti atlyginti žalą dėl netinkamo ES teisės vykdymo bei taikymo. Galiausiai ESTT *Frankovich* byla atspindėjo tuometinės ES teisės raidos tendencijas nuo tiesioginio veikimo iki valstybės atsakomybės principo.⁵⁷ ESTT paskutinėje praktikoje vysto ES teisės taikymo pirmenybės principą prieš bet kokią nacionalinę teisę, tačiau galima pastebėti tam tikrus papildomus akcentus. Byloje C-484/07 ESTT kategoriškai reikalauja taikyti ES teisę. Teismas nurodo, kad ES valstybės narės negali pakeisti ES teisės veikimo savybės savo nacionalinėje teisėje.⁵⁸ Taigi vienareikšmiškai neleidžiama, jog ES valstybė narė priimtų tokius teisės aktus, kurie iš esmės skirtųsi nuo ES antrinės teisės akto arba nustatytų kitas reguliavimo sąlygas. Pagal nusistovėjusią Teisingumo Teismo praktiką ir iš ES teisės viršenybės valstybių narių vidaus teisės atžvilgiu, ir iš ES antrinės teisės tiesioginio taikymo galima padaryti išvadą, kad ES valstybė narė vienašališkai negali

⁵⁴ ESTT 1970 m. gruodžio 17 d. sprendimas *Internationale Handelsgesellschaft mbH v Einfuhr und Vorratssstelle für Getreide und Futtermittel*, C-11/70, Rink. p. 01125, 20 punktas.

⁵⁵ ESTT 1976 m. gegužės 21 d. sprendimas *Société Roquette Frères v Commission of the European Communities*, C-6/60, Rink. p. 00559, 12 punktas.

⁵⁶ Streinz, R. *Europarecht*. 9 Auflage. C. F. Müller, 2012, p. 91.

⁵⁷ Niedobitek, M. *Kollisionen zwischen EG – Recht und nationalem Recht*. *VerwArch*. 2001, p. 58.

⁵⁸ ESTT 2011 m. birželio 16 d. sprendimas *EEC-Turkey Association Agreement*, C-484/07, Rink. p. 00000, 56 punktas.

pakeisti jau veikiančių teisinių nuostatų, tad neturi ir teisės priimti priemonių, kurios trukdytų pasinaudoti suteikiamu teisiniu statusu. ES teisės sąvokos buvo vystomos šioje srityje toliau.

ESTT C-147/08 byloje patvirtino buvusią Teismo praktiką dėl ES teisei prieštaraujančios nacionalinės teisės netaikymo, nurodydamas netaikyti bet kokios nacionalinės teisės įskaitant konstitucinę teisę, kuri prieštarautų ES teisės reikalavimams, taip suteikdamas jiems visišką veiksmingumą nacionalinėje teisėje⁵⁹. Pagal nusistovėjusią teismo praktiką nacionalinis teismas, kuriam prireikė taikyti ES teisės nuostatas, privalo, neviršydamas savo kompetencijos, užtikrinti visišką šių nuostatų veiksmingumą ir, jei būtina, savo iniciatyva netaikyti bet kokios, net vėlesnės, joms prieštaraujančios nacionalinės teisės nuostatos, neprivalėdamas prašyti arba laukti išankstinio jos panaikinimo teisėkūros arba bet koku kitu konstituciniu būdu⁶⁰.

Papildomai ESTT pabrėžė, kad jeigu įvykdytos sąlygos, kuriomis privatus asmenys nacionaliniuose teismuose gali remtis direktyvos nuostatomis prieš valstybę, jie tai gali daryti, kad ir koks yra valstybės vardu veikiančios institucijos statusas – darbdavio ar viešosios valdžios institucijos⁶¹.

ESTT paskutinėje praktikoje ES teisės pirmenybės bei viršenybės principai įgavo konstitucinio lygio teisės principo statusą⁶².

Generalinio advokato Yveso Boto pareikštoje nuomonėje teigiama, jog Teisingumo Teismo praktikoje nustatyta: jeigu nacionalinės teisės normomis, nors jos ir konstitucinio lygmens, apribojama ES teisės taikymo sritis, tai būtų ES teisės požiūriu draudžiamas veiksmas, nes juo pažeidžiamas ES teisės vienodas taikymas ir veiksmingumas. Nacionalinių konstitucijų viršenybė ES teisės atžvilgiu būtų vertinama kaip ES teisės viršenybės principo pažeidimas. Priešinga išvada prieštarautų nusistovėjusiai Teisingumo Teismo praktikai dėl ES teisės pirmenybės.⁶³

⁵⁹ ESTT 2011 m. gegužės 10 d. sprendimas *Jürgen Römer v Freie und Hansestadt Hamburg*, C-147/08, Rink. p. 00000, 23 ir 54 punktai.

⁶⁰ ESTT 2009 m. lapkričio 19 d. sprendimas *Filipiak*, C-314/08, Rink. p. I-11049, 81 punktas.

⁶¹ ESTT 2010 m. lapkričio 18 d. sprendimas *Georgiev*, C-250/09 ir C-268/09, Rink. p. I-11869, 55 ir 70 punktai.

⁶² ESTT 2011 m. liepos 7 d. sprendimas *Teisėjų teisės į atlyginimą*, C-310/10, Rink. p. 00000, 46 ir 47 punktai.

⁶³ Generalinio advokato Yveso Boto 2012 m. spalio 2 d. išvada byloje *Baudžiamoji byla prieš Stefano Melloni*, C-399/11, Rink. p. 00000, 97–99 punktai.

Pastaruoju metu matyti tendencijos, kad ESTT, nors ir susilaikydamas nuo tiesioginės konfrontacijos, nenusileidžia nacionalinei konstitucinei teisei, siekiančiai įtvirtinti konstitucinės viršenybės principą ES teisės atžvilgiu⁶⁴.

ESTT pripažino nacionalinės teisės nuostatą, ribojančią ES valstybės narės piliečio teisę laisvai judėti ES teritorijoje vien dėl skolos privačiam juridiniam asmeniui, prieštaraujančia laisvam asmenų judėjimui. Generalinės advokatės Veronikos Trstenjak išvadoje pabrėžiama ESTT praktika, jog visiško suderinimo direktyvose bet koks nukrypimas nuo Sąjungos teisėje įtvirtintų nurodymų turėtų būti vertinamas kaip Sąjungos teisės pažeidimas. Tai leidžia teigti, kad ES teisės pirmenybės principas reikalauja iš ES valstybės narės, kad prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs nacionalinis teismas neturėtų taikyti ES teisei prieštaraujančių nacionalinės teisės nuostatų.⁶⁵ Kitoje byloje ESTT kvestionavo ES reglamentų tiesioginį taikymą. ESTT nuomone, tiesioginis reglamento taikymas reiškia, jog jo įsigaliojimas ir palankus ar nepalankus taikymas tam tikriems teisės subjektams nepriklauso nuo jokių nacionalinės teisės priemonių priėmimo, išskyrus atvejus, kai atitinkamu reglamentu valstybėms narėms pačioms paliekama teisė priimti įstatymo nustatytas, reguliavimo, administracines ir finansines priemones, reikalingas tam, kad to reglamento nuostatos galėtų būti veiksmingai taikomos⁶⁶. Be to, remiantis Sąjungos teisės pirmenybės principu, tiesiogiai taikomos ES sutarties nuostatos ir institucijų aktai, kalbant apie jų santykį su valstybių narių nacionaline teise, automatiškai lemia bet kokių joms prieštaraujančių nacionalinės teisės nuostatų netaikymą⁶⁷. Remiantis nusistovėjusia Teisingumo Teismo praktika, nacionalinis teismas, neperžengdamas savo kompetencijos ribų, įpareigotas taikyti ES teisės normas, privalo užtikrinti visišką šių normų veikimą, jei būtina, savo iniciatyva atsisakydamas taikyti bet kokią joms prieštaraujančią nacionalinės teisės nuostatą⁶⁸. Nurodytos tendencijos ypač aiškios 2012 m.

⁶⁴ ESTT 2012 m. spalio 4 d. sprendimas *Hristo Byankov v. Glaven sekretar na Ministerstvo na vatrešnite raboti* C-249/11, Rink. p. 00000, 24 punktas.

⁶⁵ Generalinės advokatės Veronika Trstenjak 2012 m. rugsėjo 6 d. išvada byloje *Georg Köck prieš Schutzverband gegen unlauteren Wettbewerb*, C-206/11, Rink. p. 00000, 71 punktas.

⁶⁶ ESTT 2012 m. birželio 14 d. sprendimas *ANAFE* C-606/10, Rink. p. 00000, 72 punktas. *begin_of_the_skype_highlightingend_of_the_skype_highlighting*

⁶⁷ ESTT 1978 m. kovo 9 d. sprendimas *Simmmenthal*, C-106/77, Rink. p. 00629, 17 punktas; ESTT 1990 m. birželio 19 d. sprendimas *Factortame ir kt.*, C-213/89, Rink. p. I-02433, 18 punktas; ESTT 2010 m. rugsėjo 8 d. sprendimas *Winner Wetten*, C-409/06, Rink. p. I-08015, 53 punktas.

⁶⁸ ESTT 2012 m. birželio 14 d. sprendimas *ANAFE* C-606/10, Rink. p. 00000, 74 punktas.

ESTT pabrėžė pareigą laikytis ES teisės pirmenybės, kuri būtų taikoma visoms administracinėms institucijoms, įskaitant decentralizuotas institucijas, su kuriomis bendraudami privatūs asmenys gali remtis tokiomis ES teisės normomis, ir, kita vertus, minėtoms normoms prieštaraujančios vidaus teisės nuostatos gali būti ir įstatymo nustatytos, ir administracinės.⁶⁹

Toliau primintina, kad pagal teisinio saugumo principą, kuris yra bendrasis Sąjungos teisės principas, reikalaujama, jog Sąjungos teisės aktai būtų aiškūs ir tikslūs, o jų taikymą susiję asmenys galėtų aiškiai numatyti⁷⁰.

ESTT praktikoje padaugėjo paklausimų, kai nacionaliniai teismai kvestionuoja ES teisės ir nacionalinės konstitucinės teisės santykio problemas. Atsižvelgdamas į tai, ESTT vis dažniau priverstas atsakinėti į klausimus dėl ES teisės pirmenybės principo taikymo ir pagrindinių valstybės narės konstitucinės santvarkos principų. Tai reiškia, kad pradedamas kvestionuoti klausimas dėl konstitucinės viršenybės prieš ES teisę. Nurodytoje byloje ESTT paskelbė tokio pobūdžio prejudicinius paklausimus nepriimtinais.⁷¹ Šiame sprendime atsispindi ESTT savotiško nesikišimo nuostata.

ESTT praktikos analizė leidžia teigti, kad pats ESTT nevienodai vartoja sąvokas „pirmenybė“⁷², „viršenybė“⁷³, „prioritetas“⁷⁴. Dėl to pateikti susistemintas doktrininis išvadas yra ganėtinai sunku. ESTT priimtų sprendimų rezoliucinėje dalyje nėra vartojamas nė vienas iš aptartų terminų, t. y. viršenybė, pirmenybė, prioritetas. Šie terminai vartojami išimtinai motyvacinėje dalyje. Viršenybė siejama su galiojančios ES teisės taikymu ir jos hierarchinės vietos nustatymu teisėje. Pirmenybė pabrėžia pirmenybės taikymo prasmę neaptariant jos hierarchinės pusės.⁷⁵ ES teisės viršenybės principas apimtų pirmenybės principą, nes nagrinėja ne tik taikymo, bet ir galiojimo klausimus⁷⁶.

⁶⁹ ESTT 2012 m. birželio 14 d. sprendimas *ANAFE C-606/10*, Rink. p. 00000, 75 punktas.

⁷⁰ *Ibid.*, 76 punktas.

⁷¹ ESTT 2012 m. balandžio 24 d. sprendimas *Servet Kamberaj prieš Istituto per l'Edilizia sociale della Provincia autonoma di Bolzano (IPES) ir kt.*, C-571/10, Rink. p. 00000, 44–46 punktai.

⁷² Anglų kalba vartojamas terminas *primacy*.

⁷³ Anglų kalba vartojamas terminas *supremacy*.

⁷⁴ Anglų kalba vartojamas terminas *precedence*.

⁷⁵ Reestman, J. H. *Primacy of Union Law. European Constitutional Law Review*. 2005, 1: 104–107.

⁷⁶ Amato, G.; Ziller, J. *The European Constitution – Cases and Materials in EU and Member States Law. Primacy of EU Law: Edward Elgar*. 2007, p. 99.

IV. ESTT praktika Lietuvos Respublikos atvejais

ESTT praktika Lietuvos Respublikos atvejais atspindi skirtingus ES teisės veikimo nacionalinėje teisėje aspektus. Viena svarbiausių bylų ESTT dėl konstitucinės teisės garantijų taikymo ir tautinių mažumų teisių apsaugos yra siejama su Lietuvos Respublika.⁷⁷ Šioje byloje ESTT nagrinėjo prašymą priimti prejudicinį sprendimą dėl lenkų kilmės Lietuvos pilietės Malgožatos Runevič-Vardyn ir jos vyro, Lenkijos piliečio Łukaszo Paweł Wardyno, bei Vilniaus miesto (Lietuva) savivaldybės administracijos Teisės departamento Civilinės metrikacijos skyriaus ginčo dėl atsisakymo pakeisti suinteresuotųjų asmenų vardus ir pavardes, įrašytus jiems išduotuose gimimo ir santuokos liudijimuose.

Šis ginčas buvo siejamas su ES vidaus rinkos laisvėmis, nes, pareiškėjų nuomone, skirtingas vyro ir žmonos vardo ir pavardės rašymas turėjo neigiamą įtaką jų galimybėms laisvai apsistoti kitoje ES valstybėje narėje, įsidarbinti bei laisvai teikti paslaugas, t. y. visavertiškai naudotis ES vidaus rinkos laisvėmis, ypač laisvam darbuotojų judėjimui. ESTT turėjo progą vertinti valstybinės kalbos nuostatos, esančios Lietuvos Respublikos Konstitucijos 14 straipsnyje, atitiktį ES teisei. ESTT stengėsi išvengti šių reglamentavimų ir taikymo praktikos kolizijos, nors generalinis advokatas prieštaravimą ES teisei įžvelgė, tačiau ESTT nepritarė generalinio advokato išvadai. Atsižvelgiant į tai, ši ESTT byla turi ypatingą reikšmę Lietuvos teisinei sistemai, nes prieštaravimo ES teisės atveju Lietuvai reikėtų keisti nacionalinę Konstituciją.⁷⁸ Remiantis kelių vyriausybių, pateikusių Teisingumo Teismui pastabas, nuomone, valstybė narė turi teisę rūpintis valstybinės kalbos apsauga, siekdama išsaugoti tautinę vienybę ir socialinę sanglaudą. Lietuvos Vyriausybė, be kita ko, pabrėžia, kad lietuvių kalba yra konstitucinė vertybė, kuri saugo tautos identitetą, integruoja pilietinę tautą, užtikrina tautos suvereniteto raišką, valstybės vientisumą ir jos nedalomumą, normalų valstybės ir savivaldybių įstaigų funkcionavimą.⁷⁹ Pagal Europos Sąjungos sutarties (toliau – ESS) 3 straipsnio 3 dalies ketvirtą pastraipą ir ES pagrindinių teisių

⁷⁷ ESTT 2011 m. gegužės 12 d. sprendimas *Malgožata Runevič-Vardyn/Łukasz Paweł Wardyn*, C-391/09, Rink. p. 00000, 1 punktas.

⁷⁸ ESTT 2011 m. gegužės 12 d. sprendimas *Malgožata Runevič-Vardyn/Łukasz Paweł Wardyn*, C-391/09, Rink. p. 00000, 63 punktas.

⁷⁹ ESTT 2011 m. gegužės 12 d. sprendimas *Malgožata Runevič-Vardyn/Łukasz Paweł Wardyn*, C-391/09, Rink. p. 00000, 84 punktas.

chartijos 22 straipsnį Sąjunga gerbia turtingą savo kultūros ir kalbų įvairovę. Pagal ESS 4 straipsnio 2 dalį Sąjunga taip pat gerbia valstybių narių nacionalinį savitumą, kurio dalis yra valstybinės kalbos apsauga.⁸⁰ Nacionalinės teisės aktais, kuriais norima apsaugoti valstybinę kalbą nustatant toje kalboje taikomas rašybos taisykles, siekiamas tikslas yra teisėtas ir gali pateisinti SESV 21 straipsnyje numatytos teisės laisvai judėti ir apsigyventi apribojimus ir į jį galima atsižvelgti ieškant teisėtų interesų ir šių Sąjungos teisėje pripažįstamų teisių pusiausvyros.⁸¹ Šios ESTT praktikos esmė, jog ES teisės nuostatos nedraudžia vykdyti politikos, kuria siekiama ginti ir remti valstybės narės kalbą, kuri yra nacionalinė ir valstybinė kalba⁸².

ESTT byloje C-63/06 turėjo spręsti kalbinės neatitikties klausimą, turėjusį įtakos klaidingam akcizo mokesčio taikymui Lietuvos vidaus teisėje. ESTT praktikoje reikalaujama, kad, kilus abejonių, ES teisės akto tekstas negali būti kuria viena iš versijų nagrinėjamas atskirai, todėl jis būtų aiškinamas bei taikomas atsižvelgiant į kitas versijas oficialiosiomis kalbomis.⁸³ Tai reiškia, kad esant Bendrijos teksto įvairių kalbinių versijų neatitiktį nagrinėjama nuostata turi būti aiškinama atsižvelgiant į bendrą teisinio reglamentavimo sistemos, kurios dalis ji yra, struktūrą ir tikslą⁸⁴.

Byloje C-350/08 ESTT turėjo nuspręsti dėl Asociacijos sutarties taikymo Lietuvos Respublikos nacionalinėje teisėje, nes klaidingas jos taikymas lėmė neleistino medicinos produkto legalizavimą Lietuvos rinkoje, nors jis turėjo būti seniai išimtas iš apyvartos⁸⁵.

Europos Komisijos inicijuotas pažeidimo procedūras Lietuvos atveju galima tipizuoti byloje C-274/07, kai Lietuvos valstybinės institucijos tiesiog laiku nespėjo įgyvendinti ES direktyvos nuostatų. Nurodytas atvejis buvo siejamas su ES direktyvos nuostatomis dėl pagalbos telefono įgyvendinimo⁸⁶.

⁸⁰ ESTT 2011 m. gegužės 12 d. sprendimas *Malgožata Runevič-Vardyn/Lukasz Paweł Wardyn*, C-391/09, Rink. p. 00000, 86 punktas.

⁸¹ *Ibid.*, 87 punktas.

⁸² ESTT 1989 m. lapkričio 28 d. sprendimas *Groener*, C-379/87, Rink. p. 03967, 19 punktas.

⁸³ ESTT 1969 m. lapkričio 12 d. sprendimas *Stauder prie Ulm*, C-29/69, Rink. p. 00419, 3 punktas; ESTT 1988 m. liepos 7 d. sprendimas *Moksel*, C-55/87, Rink. p. 03845, 15 punktas; ESTT 1998 m. balandžio 2 d. sprendimas *EMU Tabac*, C-296/95, Rink. p. I-01605, 36 punktas.

⁸⁴ ESTT 2006 m. vasario 3 d. sprendimas *UAB Profisa prieš Muitinės departamentą prie Lietuvos Respublikos finansų ministerijos*, C-63/06, Rink. p. I-03239, 15 punktas.

⁸⁵ ESTT 2010 m. spalio 28 d. sprendimas *Europos Komisija prieš Lietuvos Respubliką*, C-350/08, Rink. p. I-10525, 52 punktas.

⁸⁶ *Ibid.*, 14 punktas.

Byloje C-250/11 AB „Lietuvos geležinkeliai“ prieš Vilniaus teritorinę muitinę ir Muitinės departamentą prie Lietuvos Respublikos finansų ministerijos ESTT pateikus prejudicinį sprendimą Mokestinių ginčų komisiškai prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės konstatavo, kad 1983 m. kovo 28 d. Tarybos reglamento (EEB) Nr. 918/83 reikalavimai buvo be pažeidimų taikomi Lietuvos nacionalinėje teisėje⁸⁷.

Kitoje byloje ESTT vertino Lietuvos Respublikos baudžiamojo kodekso (toliau – LR BK) atitiktį ES reglamentui Nr. 1782/2003. Teisinio reguliavimo ir Lietuvos teisės kolizija pasireiškė tuo, kad LR BK pripažindavo kanapės *Cannabis Sativa L* narkotinėmis priemonėmis, jų auginimas yra nusikaltimas Lietuvos Respublikos vidaus teisėje. Pagal Reglamentą Nr. 1782/2003 tokios kanapės pripažintos legalia priemone, skirta tekstilės pramonei. ESTT įvertinus padėtį reikalavo netaikyti LR BK nuostatas, kurios prieštaravo Reglamentui Nr. 1782/2003.⁸⁸

Šiuo metu galima teigti, kad ES teisės įgyvendinimas Lietuvos nacionalinėje teisėje padarė didesnę pažangą, nes labai sumažėjo bylų, kuriose keliama primityvūs ES teisės įgyvendinimo klausimai⁸⁹.

Vertinant ES teisės raidos kryptis galima teigti, kad ES teisė ir nacionalinė teisė yra abipusiškai priklausomos ir šio santykio išsprendimas priklauso ne tik nuo ES teisės išankstinių nuostatų. Prof. Streinzas nurodytą santykį apibūdino kaip ES teisės ir nacionalinės teisės susipynimą.⁹⁰ ES teisė ir nacionalinė teisė yra be jokios abejonės atskiros teisinės santvarkos, tačiau nėra atskirtos viena nuo kitos.

V. ES teisės taikymas Lietuvos Respublikos teismų praktikoje bei jos įtakos lyginamoji analizė

Lietuvos Respublikos teismų praktika negali būti nagrinėjama atskirai, neatsižvelgiant į kitų ES valstybių narių teisinę patirtį. Lyginamosios

⁸⁷ ESTT 2012 m. liepos 19 d. sprendimas *AB Lietuvos geležinkeliai*“ prieš Vilniaus teritorinę muitinę ir Muitinės departamentą prie Lietuvos Respublikos finansų ministerijos, C-250/11, Rink. p. 00000, 51 punktas.

⁸⁸ ESTT 2008 m. liepos 11 d. sprendimas *Criminal proceedings against Edgar Babanov*, C-207/08, Rink. p. I-00108, 35 punktas.

⁸⁹ Annual report of the Court of Justice of the European Union. [interaktyvus]. 2010, p. 87 [žiūrėta 2012-11-26]. <http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2011-05/ra2010version_integrale_lt.pdf>.

⁹⁰ Vokiečių kalboje vartojamas terminas *Verzahnung*.

teisės metodas turi didelę reikšmę vertinant Lietuvos teismų praktikos tendencijas. ES teisės veikimo ypatumai buvo išplėtoti remiantis nacionalinių teismų paklausimais dėl ESTT prejudicinio sprendimo.

ES teisės pirmenybės pripažinimas yra nulemtas ES ir nacionalinės teisės sąveikos problemų, kurios lemia kiekvienos ES valstybės narės konstitucinę teisę. Vienu atveju pripažįstant ES teisės pirmenybę, kitu atveju to nepripažįstant. Galima teigti, kad tarp ES valstybių narių įsivyravo vadina-moji principinė ES teisės viršenybės doktrina, pasireiškianti konstitucine išlyga ES teisės atžvilgiu. ES valstybės narės įvairiais būdais grindžia konstitucinės išlygos taikymą. Apibendrinant galima teigti, kad ES teisės viršenybės principas nėra absoliutus, jo taikymą apibrėžia konstitucinės ribos.

ES ir nacionalinės teisės sąveikos ypatumus atskleidžia keletas doktrinų. Pirmoji priklauso tarptautinei teisei. Pasak jos, ES teisės padėtis grindžiama remiantis tarptautinės ir nacionalinės teisės santykiu. Teisės literatūroje gerai žinomos dualistinės ir monistinės doktrinos. Šios teorijos pagrindinis trūkumas – ES teisės ypatumų nepaisymas. ES teisės viršvalstybinių požymių negalima lyginti su tarptautinės bei nacionalinės teisės požymiais. Nors prof. Seidl-Hohenveldernas ES teisės įgyvendinimą lygino su tarptautinės sutarties įgyvendinimu nacionalinės teisės sistemoje.⁹¹ Pažymėtina, kad ši doktrina nėra mokslinėje teisės literatūroje pakankamai atstovaujama.

Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas vertina tarptautinės ir ES teisės įgyvendinimą kartu pripažindamas jų ribas pagal Lietuvos Respublikos Konstituciją. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo nuomone, tarptautinės ir ES teisės taikymas nacionalinėje teisėje negali pažeisti šalies Konstitucijos. Konstitucijos 7 straipsnis nurodo, jog negalioja joks įstatymas arba kitas Konstitucijai priešingas aktas. Konstitucinio Teismo praktikoje šis straipsnis suprantamas tiesiogine prasme. Remiantis šia doktrina, ES teisės įgyvendinimas, taip pat jos veikimas šalies vidaus teisėje būtų skirtingas. Dėl to būtų pažeistas bendras ES teisės veikimas, o tai savo ruožtu neigiamai paveiktų ES integracijos procesus.

ES teisės ir nacionalinės teisės sąveika vadovaujasi federaliniu konstituciniu principu – federalinė teisė viršesnė už žemės teisę. Federalinė teisė sprendžia žemės teisės galiojimo klausimą. ES nėra laikoma federacine

⁹¹ Seidl-Hohenveldern, Loibl. *Das Recht der Internationalen Organisationen einschliesslich der Supranationalen Gemeinschaften*. 6 Auflage. Heymanns. 1996, p. 143.

valstybe. ES teisė negali nustatyti nacionalinės teisės galiojimo pagrindų. Dėl šios priežasties nurodytas kolizijų sprendimo būdas nėra tinkamas.

ES teisėje įsivyravo kolizijos sprendimo būdas, paremtas ES veikimo užtikrinimu. Šiuo atveju pripažįstama ES teisės viršenybė nacionalinės teisės atžvilgiu, remiantis argumentacija, kad ES teisė kildinama iš savarakiškų teisės šaltinių. Toks yra pagrindinis šių doktrinų skirtumas.

ES teisės veikimas grindžiamas nacionalinės konstitucinės teisės su teiktais įgaliojimais. Šiuo atveju esminis dalykas yra ES valstybės narės konstitucinės nuostatos. Tačiau skirtingas jų reguliavimas gali būti nulemtas nevienodu ES teisės taikymu bei veikimu ES. Be to, ES valstybių narių integracijos suvokimas yra skirtingas.

Lietuvos teismų praktika yra aiškiai veikiamą kitų ES valstybių narių teismų praktikos.

Tai probleminė sritis. Pavyzdžiui, Vokietijos Federalinio Konstitucinio Teismo jurisprudencija šiuo klausimu nevienoda. Pažymėtina, kad Vokietijos Federalinio Konstitucinio Teismo sprendimas dėl Lisabonos sutarties grindžiamas teiginiais, jog Vokietijos Federacinės Respublikos teisėje nepripažįstama absoliuti ES teisės viršenybė prieš nacionalinę teisę.⁹²

Vokietijos Federacinės Respublikos Konstitucinis Teismas išplėtojo Lisabonos sprendimo pagrindų vadinamąją *ultra vires* priežiūrą, kuri taikoma, jei ES institucijos iš esmės pažeidžia ES kompetencijos nuostatas.

Kaip viena iš sąlygų buvo pripažinta, kad nacionalinis teismas turi pateikti paklausimą ESTT dėl prejudicinio sprendimo, jei toks dar pagal *acte claire* doktriną nėra priimtas.⁹³

1993 m. Vokietijos Federacinės Respublikos Konstitucinio Teismo Mastrichto sprendimas inicijavo beveik visoje ES diskusiją dėl ES teisės ir nacionalinės teisės santykio peržiūrėjimo. Vokietijos Federacinės Respublikos Konstitucinis Teismas numatė galimybę, kad tam tikrais atvejais ES teisė gali būti netaikoma nacionalinėje teisėje. Mastrichto sprendimas paskatino kitus ES konstitucinius teismus peržiūrėti ES ir nacionalinės

⁹² Vokietijos Federalinio Konstitucinio Teismo 2009 m. birželio 30 d. sprendimas *Lisbon*, Nr. 2/08 [interaktyvus]. [žiūrėta 2012-11-25]. <<http://www.bundesverfassungsgericht.de>>.

⁹³ Tomuschat, Ch. Lisbon – Terminal of the European Integration Process? – The Judgment of the German Constitutional Court of 30 June 2009. *ZaöRV*. 2010, p. 251.

teisės sąveikos problemas. Daugeliu atvejų buvo nepripažįstama ES teisės absoliuti viršenybė prieš nacionalinę teisę.⁹⁴

Buvęs Vokietijos Federacinės Respublikos Konstitucinio Teismo teisėjas p. Paulas Kirchhofas, buvęs pranešėjas Maastrichto byloje, oficialiai pristatė savo nuomonę dėl ESTT ir Konstitucinio Teismo kooperavimo santykio. Kitu atveju jis nematė išeities sprendžiant galimą ES ir nacionalinės teisės kolizijos santykį. Jo nuostata, kad ES teisė prarastų savo šaknis, jei vystytųsi autonomiškai ir nepriklausomai nuo ES valstybių narių teisiinių sistemų, tapo ypač populiari.⁹⁵

Vokietijos Federacinės Respublikos Konstitucinis Teismas vystė praktiką nagrinėdamas bylas *Solange I*⁹⁶ ir *Solange II*⁹⁷, kuriose buvo aptariamas ES ir Vokietijos teisės santykis. Šią praktiką galima vadinti ES ir nacionalinės teisės santykio revizijos pradžia.

Vokietijos Federacinės Respublikos Konstitucinio Teismo praktika sukėlė „cunamio efektą“ ES valstybių narių teisėje. Daugelis ES valstybių narių kartojo Vokietijos Federacinės Respublikos Konstitucinio Teismo priimto sprendimo teiginius, pritaikydami jas savos nacionalinės teisės ypatumams.⁹⁸

Pažymėtina, kad kai kurios ES valstybės narės nuo pat pradžios pripažįsta nacionalinės konstitucijos viršenybę. Prancūzijoje pripažįstama, kad ES teisė turi tokią veikimo galią kaip tarptautinė teisė. Vadovaujantis Prancūzijos Konstitucijos 54 straipsnio Konstitucinė Taryba (pranc. *Conseil constitutionnel*) vykdo prevencinę konstitucingumo kontrolę ES pirminės teisės atžvilgiu. Todėl ES antrinė teisė turi viršenybę prieš nacionalinius įstatymus bei įstatymo įgyvendinamuosius teisės aktus. Konstitucijos 54 ir 55 straipsnių veikimas lemia, kad ES teisė traktuojama kaip viršesnė už įstatymus ir įstatymo įgyvendinamuosius teisės aktus, bet negali prieštarauti

⁹⁴ Vokietijos Federalinio Konstitucinio Teismo 1993 m. spalio 12 d. sprendimas *Maastricht*, Nr. 89, 155 [interaktyvus]. [žiūrėta 2012-11-25]. <<http://www.bundesverfassungsgericht.de>>.

⁹⁵ Kirchhof, P. The Balance of Powers between National and European Institutions. *European Law Review*. 1999, 5: 241.

⁹⁶ Vokietijos Federalinio Konstitucinio Teismo 1974 m. gegužės 9 d. sprendimas *Solange I*, Nr. 37, 271. [interaktyvus]. [žiūrėta: 2012-11-26]. <<http://www.bundesverfassungsgericht.de>>.

⁹⁷ Vokietijos Federalinio Konstitucinio Teismo 1986 m. spalio 22 d. sprendimas *Solange II*, Nr. 73, 339 [interaktyvus]. [žiūrėta: 2012-11-26]. <<http://www.bundesverfassungsgericht.de>>.

⁹⁸ Graig, P.; De Burca, G. *EU Law: Text, Cases and Materials*. Fifth Edition. Oxford: Oxford University Press. 2011, p. 268.

Prancūzijos Konstitucijai.⁹⁹ Kitas pavyzdys – Graikijos Konstitucija, kuri pagal 28 (1) straipsnį garantuoja ES teisės pirmenybę Graikijos nacionalinėje teisėje. Tai reiškia, kad ES teisė negali prieštarauti pačiai konstitucijai.¹⁰⁰

Šiuo požiūriu Lietuvos teisė nėra išimtis Europos kontekste. Pastaruoju metu ES teisės viršenybės principas labai aktualus ir diskutuotinas Lietuvos teisėje, reikalauja Lietuvos teisės taikymo sisteminės analizės. Tai sukėlė daug diskusijų Lietuvai stojant į ES: ar būtina keisti Konstituciją, ar aiškinant esamas konstitucines nuostatas keitimų nedaryti.¹⁰¹ Ši diskusija baigėsi Lietuvos Respublikos Seimui priėmus Konstitucinį aktą dėl narystės ES, kuris įsigaliojo 2004 m. liepos 23 d. Pagal Konstitucinio akto 2 punktą ES teisės normos yra sudedamoji Lietuvos Respublikos teisinės sistemos dalis. Jeigu tai kyla iš sutarčių, kuriomis grindžiama ES, ES teisės normos taikomos tiesiogiai, o teisės normų kolizijos atveju jos turi viršenybę prieš Lietuvos Respublikos įstatymus ir kitus teisės aktus.

Ši nuostata turėjo išspręsti klausimą dėl ES teisės viršenybės pripažinimo Lietuvos nacionalinėje teisėje. Vis dėlto Lietuvos Konstitucinio Teismo praktika liko grindžiama nacionalinės Konstitucijos viršenybės pripažinimu.¹⁰² Pagal Konstitucijos 7 straipsnį negalioja joks įstatymas ar kitas Konstitucijai prieštaraujantis aktas.

Lietuvos Konstitucinio Teismo praktikoje teigiama, kad ES teisė negali prieštarauti Konstitucijai. Tai yra konstitucinės viršenybės pripažinimo praktika. Be to, šiai praktikai įtakos turėjo monistinės teorijos dėl ES ir nacionalinės teisės santykio. Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas remiasi doktrina dėl ES teisės viršenybės principo ribotumo. Toks požiūris gali sukelti problemų taikant ES teisės normas Lietuvos nacionalinėje teisėje. Jis nėra visiškai teisingas, nes stodama į ES Lietuvos Respublika

⁹⁹ Karen, A. *Establishing the Supremacy of European Law – The Making of an International Rule of Law in Europe*. Oxford: Oxford University Press, 2001, p. 124.

¹⁰⁰ Grabenwarter, Ch. National Constitutional Law Relating to the European Union. In *Principles of European Constitutional Law*. Von Bogdandy, A.; Bast, J. Hart Publishing, 2007, p. 103.

¹⁰¹ Jarašiūnas, E. *Kelios mintys apie Lietuvos dalyvavimo tarptautiniuose santykiuose konstitucinius pagrindus. Teisė besikeičiančioje Europoje*. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2008, p. 628.

¹⁰² Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2006 m. kovo 14 d. nutarimas „Dėl nuosavybės teisių ribojimo ypač vertingose vietovėse ir miško žemėje“. *Valstybės žinios*. 2006, Nr. 30-1050.

įsipareigojo perkelti ES teisės nuostatas. Įsipareigojimas buvo vykdomas pagal asociacijos sutartį, vėliau, ratifikavus stojimo į ES sutartį, galutinai patvirtintas. Pažymėtina, kad Lietuvos Respublikos konstitucinis aktas buvo priimtas Lietuvai įstojus į ES.

Lietuvos teisės požiūris buvo nagrinėtas Vokietijos teisės doktrinoje. Prof. Hilfas teigė, kad Lietuvos konstitucinės nuostatos pripažįsta ES teisės viršenybės principą, kuris vis dėlto nėra taikomas kolizijos su Lietuvos Respublikos Konstitucija atveju¹⁰³.

Lietuvos Respublikos narystės ES konstitucingumas, be jokios abejonės, grindžiamas Lietuvos Respublikos Konstitucija. Reikia pripažinti, kad šie klausimai turi politinę potekstę. ESTT generalinė advokatė ESTT yra pareiškusi, kad ES teisės ir nacionalinių konstitucijų santykis tapo savotišku „tabu“ ir pats ESTT nenorėtų dalyvauti jį pažeidžiant.¹⁰⁴

Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas 2006 m. kovo 14 d. nutarime „Dėl nuosavybės teisių ribojimo ypač vertingose vietovėse ir miško žemėje“ yra pažymėjęs [9.4.]: pagal Konstitucinio akto „Dėl Lietuvos Respublikos narystės Europos Sąjungoje“ 2 dalį Europos Sąjungos teisės normos yra sudedamoji Lietuvos Respublikos teisinės sistemos dalis; jeigu tai kyla iš sutarčių, kuriomis grindžiama ES, ES teisės normos taikomos tiesiogiai, o teisės normų kolizijos atveju jos turi viršenybę prieš Lietuvos Respublikos įstatymus ir kitus teisės aktus.

Konstitucinio Teismo nuomone, pačioje Konstitucijoje yra įtvirtintas principas, kuriuo numatoma, kad kai nacionalinis teisės aktas nustato tokį teisinį reguliavimą, kuris konkuruoja su nustatytuoju tarptautinėje sutartyje, turi būti taikoma tarptautinė sutartis, bet ir – ES teisės atžvilgiu – yra *expressis verbis* nustatyta kolizijos taisyklė, įtvirtinanti ES teisės aktų taikymo pirmenybę tais atvejais, kai ES teisės nuostatos, kylančios iš sutarčių, kuriomis grindžiama ES, konkuruoja su teisiniu reguliavimu, nustatytu Lietuvos nacionaliniuose teisės aktuose (nesvarbu, kokia jų teisinė galia), išskyrus pačią Konstituciją.¹⁰⁵

¹⁰³ Hilf, M. *Costa v E. N. E. L. Case*. In *Max Planck Encyclopedia of Public International Law* [interaktyvus]. [žiūrėta 2012-11-25]. <www.mpepil.com>.

¹⁰⁴ Kokott, J.; Ost, H. Europäische Grundfreiheiten und nationales Steuerrecht. *EuZW*. 2011, p. 496.

¹⁰⁵ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2006 m. kovo 14 d. nutarimas „Dėl nuosavybės teisių ribojimo ypač vertingose vietovėse ir miško žemėje. *Valstybės žinios*. 2006, Nr. 30-1050.

Lietuvos konstitucinė doktrina atstovauja tarp ES valstybių narių vyraujančiai nuostatai, kad ES nepaneigs valstybių narių nacionalinio tapatumo ir netaps konstitucines tradicijas niveliuojančia viršvalstybinė struktūra.¹⁰⁶ Gal esama padėtis apibūdinama ES teisės ir nacionalinės konstitucijos viršenybių konkurencija. Tokia padėtis yra konfliktinės situacijos prielaida.¹⁰⁷ Kyla klausimas, ar pagarbi ESTT nuostata nacionalinės teisės atžvilgiu ir šios institucijos bei konstitucinių teismų draugiškas dialogas išspręstų kolizinę padėtį (*mutual amicability*)¹⁰⁸. ES integracijos intencijos pagrindžia ES teisės pirmenybės prieš nacionalinę teisę pripažinimą. Todėl ES teisės pirmenybės pripažinimui užtenka Lietuvos Respublikos įsipareigojimų pagal stojimo į ES sutartį.

Lietuvos Konstitucijos nuostatų veikimas preziumuoja ES teisės taikymą Lietuvos nacionalinėje teisėje.

Praktinis konfliktinės situacijos sprendimas siejamas su prejudicinio sprendimo procedūros taikymu. ESTT ir nacionaliniams teismams pagal savo institucinę padėtį būdinga spręsti teisinius konfliktus. Šios procedūros taikymas nėra eilinis reiškinys Lietuvos nacionalinėje teisėje. Lietuviškos bylos ESTT turi didelę reikšmę Lietuvos teismų praktikos formavimui. Tai leidžia spręsti konfliktus taikant ir aiškinant ES teisę nacionalinės teisės kontekste. Prejudicinės procedūros taikymas yra žingsnis link teisinės integracijos ES viduje.

ESTT praktika pagal Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo nuotarimus yra pripažįstama Lietuvos teisės aiškinimo šaltiniu.

Pažymėtina, kad Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas savo jurisprudencijoje taikydavo ESTT sprendimus iki Lietuvos Respublikai įstojant į ES. Teismo praktika buvo dažnai grindžiama ESTT interpretavimo pavyzdžiais, Asociacijos sutarties nuostatomis *etc.*

¹⁰⁶ Kūris, E. *Europos Sąjungos teisė Lietuvos Respublikos konstitucinio teismo jurisprudencijoje: sambūvio algoritmo paieškos. Teisė besikeičiančioje Europoje*. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2008, p. 673 ir 707.

¹⁰⁷ *Ibid.*

¹⁰⁸ Jarašiūnas, E. *Kelios mintys apie Lietuvos dalyvavimo tarptautiniuose santykiuose konstitucinius pagrindus. Teisė besikeičiančioje Europoje*. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2008, p. 618, 620.

Istojus į ES, ESTT praktika ginčo šalims tapo įpareigojanti. Bet teisės šaltinio prasme neteisinga sakyti, kad ESTT sprendimai išlieka teisės aiškinimo šaltiniu¹⁰⁹.

Konstitucinis Teismas iniciavo ESTT prejudicinio sprendimo procedūrą. Gautu ESTT atsakymu Konstitucinis Teismas ESTT rėmėsi sprendamas nacionalinės teisės normos atitikties Konstitucijai klausimą. Reiškiny, kai gaunamas Konstitucinio Teismo paklausimas, ESTT praktikoje retas.¹¹⁰

Galima sutikti su p. Hilfo nuomone, kad tokiose situacijose būtina nagrinėti taikytiną nacionalinę praktiką, kurioje turėtų atsispindėti ES teisės padėtis nacionalinės teisės viduje. Būtų reikšminga ES teisės pirmenybę įgyvendinti praktiškai.

Nacionaliniai teismai turi spręsti Sąjungos ir nacionalinės teisės konfliktus.¹¹¹

Lietuvos teismų praktika kol kas nepaveikta ES ir nacionalinės teisės konfrontacijos tendencijų. Teismai įgyvendina ES teisės pirmenybės principą neatsižvelgdami į Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo nuomonę. Tai įrodo nuolatinis prejudicinės procedūros taikymas Lietuvos Respublikos teismų praktikoje. Remiantis metinės praktikos apžvalga, Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas (toliau – LVAT) išvystė ES teisės taikymo ypatumus.¹¹²

Statistika rodo, kad 2011 m. tarp tokių bylų pirmavo ES paramos bylos. Teisminiai ginčai kildavo dėl Nacionalinės mokėjimo agentūros sprendimų neskirti arba sumažinti paramos dydį.

Administracinėje byloje Nr. A525-2647/2011 LVAT nagrinėjo Nacionalinės mokėjimo agentūros teisės aktų, kuriais remiantis pareiškėjui 23 proc. sumažinta parama, teisėtumą. Sankcija pritaikyta už tai, kad pareiškėjas nesilaikė geros agrarinės ir aplinkosaugos būklės žemės ūkio

¹⁰⁹ Kūris, E. *Europos Sąjungos teisė Lietuvos Respublikos konstitucinio teismo jurisprudencijoje: sambūvio algoritmo paieškos. Teisė besikeičiančioje Europoje*. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas. 2008, p. 680.

¹¹⁰ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2007 m. gegužės 8 d. paklausimas Europos Teisingumo Teismui dėl prejudicinio sprendimo Byloje Nr. 47/04 [interaktyvus]. [žiūrėta 2012-11-22]. <www.lrkt.lt>.

¹¹¹ Hilf, M. *Costa v E. N. E. L. Case*. In *Max Planck Encyclopedia of Public International Law* [interaktyvus]. [žiūrėta 2012-11-23]. <www.mpepil.com>.

¹¹² Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2011 m. pranešimas [interaktyvus]. [žiūrėta 2012-11-25]. <http://www.lvat.lt/media/53264/lvat_metinis_2011.pdf>.

naudmenų reikalavimų, patvirtintų Lietuvos Respublikos žemės ūkio ministro 2007 m. liepos 10 d. įsakymu Nr. 3D-327, 1.6 punkto, t. y. nesilaikė reikalavimo nedeginti žolės ganyklose arba pievose, taip pat daugiametėse ganyklose arba pievose ir kitų žemės ūkio augalų bei jų ražienų.

Šiuo atveju taikomi 2009 m. sausio 19 d. Tarybos reglamento (EB) Nr. 73/2009 (toliau – Reglamentas 73/2009), nustatančio bendrąsias tiesioginės paramos schemų ūkininkams pagal bendrą žemės ūkio politiką taisykles ir tam tikras paramos schemas ūkininkams. Savarankiškai aiškinamas Reglamento 73/2009 nuostatas LVAT konstatavo, kad žemės ūkio ir aplinkosaugos būklės reikalavimų nesilaikymas, lemiantis su tiesioginių išmokų sumažinimu arba neskyrimu susijusių sankcijų skyrimą, laikomas tęstine veikla (neveikimu) ir pripažįstamas pareiškėjui ne tik tuo atveju, kai jis pats nesilaiko geros žemės ūkio bei aplinkosaugos būklės reikalavimų. Todėl tokio pobūdžio pažeidimai užtraukia Reglamento 73/2009 reikalavimus atitinkančios sankcijos taikymą.¹¹³

Administracinėje byloje Nr. A502-2465/2011 Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas sprendė, ar pagrįstai pareiškėjos paramos paraiška projektui „Vėjo energijos naudojimas elektros energijai gaminti“ atmeta jos tinkamumo skirti paramą vertinimo etape. Šalių ginčas vyko dėl pareiškėjos teisės iš esmės keisti pirminę paraišką. LVAT konstatavo, kad galimybė teikti papildomus, t. y. tikslinančius (detalizuojančius), duomenis jokia būdu nelemia pareiškėjo teisės modifikuoti jau įregistruotą paraišką, t. y. atlikti kokybinio pobūdžio korekcijas. Pareiškėjos paramos paraiškos pakeitimai pagal jų turinį ir tikslą, teisėjų kolegijos vertinimu, nebuvo leistini, todėl Nacionalinė mokėjimo agentūra neprivalėjo jų vertinti.¹¹⁴

Nauji požymiai išryškėjo bylose dėl ES finansinės pagalbos. LVAT taikė teisėtų lūkesčių principą administracinėje byloje Nr. A556-647/2010 *V. Č. prieš nacionalinę mokėjimų agentūrą prie Žemės ūkio ministerijos*.¹¹⁵ Teismas aiškino Komisijos reglamentą (EC) Nr. 800/2008 ir Tarybos reglamentą (EC) Nr. 1083/2006 nurodydamas, kad advokatų kontora negali

¹¹³ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2011 m. liepos 22 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A525-2647/2011 [interaktyvus]. [žiūrėta 2012-11-25]. <www.lvat.lt>.

¹¹⁴ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2011 m. rugpjūčio 25 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A502-2465/2011 [interaktyvus]. [žiūrėta 2012-11-25]. <www.lvat.lt>.

¹¹⁵ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2010 m. balandžio 15 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A556-647/2010 [interaktyvus]. [žiūrėta 2012-11-25]. <www.lvat.lt>.

būti suprantama kaip finansinės pagalbos gavėja pagal programą elektromobiliams verslui plėtoti „E-Verslas LT“¹¹⁶.

Lietuvos Aukščiausiasis Teismas (toliau – LAT) dažnai teikia ESTT paklausimus pagal SESV 267 straipsnį. ES teisės taikymo ir interpretavimo atvejai apima laisvą prekių judėjimą, įsisteigimo laisvę, vartotojų teisių apsaugą, viešąjį pirkimą, ES teisės aktų taikymą ir aiškinimą.

ES teisė dažnai nurodoma teismo apžvalgose ir tai daro įtaką žemesnių teismų praktikai¹¹⁷.

LAT ir LVAT yra aktyviausiai taiko prejudicinio sprendimo pateikimo procedūrą pagal SESV 267 straipsnį, nes jie yra paskutinės instancijos teismai ir yra atsakingi už ES ir nacionalinės teisės neatitikčių pašalinimą.

Pažymėtina, kad pirmosios instancijos teismai pateikia šios procedūros teisingo ir, svarbiausia, taikymo laiku pavyzdžius. Tai ypač akivaizdu ESTT byloje Nr. 391/09, kuri yra siejama su laisvu asmenų judėjimu. Paklausimas buvo parengtas Vilniaus apylinkės teismo Nr. 1.¹¹⁸ Kitas reikšmingas ESTT sprendimas dėl laisvo prekių judėjimo buvo inicijuotas Panevėžio apygardos teismo paklausimu nagrinėjant p. Babanovo baudžiamąją bylą¹¹⁹. Šie pavyzdžiai rodo ES teisės taikymo nacionalinėje teisėje efektyvumą. Kartu galima teigti, kad nepaisant Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo nusistatymo ES teisės atžvilgiu, Lietuvos teismų praktikoje pavyksta išvengti ES ir nacionalinės teisės kolizijų.

¹¹⁶ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2010 m. spalio 14 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A822-1296/2010 [interaktyvus]. [žiūrėta 2012-11-25]. <www.lvat.lt>.

¹¹⁷ ES teisės taikymui reikšminga Lietuvos Aukščiausiojo Teismo praktika: 2011 m. balandžio 18 d. Lietuvos Aukščiausiojo Teismo apžvalga Nr. A-34-1 „Dėl transporto priemonių valdytojų civilinės atsakomybės privalomojo draudimo reglamentavimo ir teismų praktikos“; Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2010 m. lapkričio 19 d. apžvalga Nr. AC-33-1 „Dėl vartojimo pirkimo–pardavimo, vartojimo rangos, civilinės atsakomybės vartojimo teisiniuose santykiuose taikymo klausimų“; 2009 m. kovo 24 d. apžvalga Nr. AC-1 „Dėl vartotojų teisių apsaugos vartojimo sutartiniuose santykiuose: teisinio reguliavimo ir teismų praktikos apžvalga“; 2009 m. liepos 29 d. apžvalga Nr. A-3 „Dėl viešųjų pirkimų reglamentavimo ir teismų praktikos“ [interaktyvus]. [žiūrėta 2012-11-26]. <www.lat.lt>.

¹¹⁸ ESTT 2011 m. gegužės 12 d. sprendimas *Malgožata Runevič-Vardyn/Lukasz Paweł Wardyn*, C-391/09, Rink. p. 00000, 1 punktą.

¹¹⁹ ESTT 2008 m. liepos 11 d. sprendimas *Criminal proceedings against Edgar Babanov*, C-207/08, Rink. p. I-00108, 1 punktą.

Išvados

1. Lisabonos sutarties pakeitimai įvedė ES teisės pirmenybės principą ES pirminėje teisėje. Normatyvine prasme jis buvo numatytas Deklaracijoje Nr. 17 dėl pirmenybės, kurioje ES teisės veikimo savybės apibrėžtos remiantis ESTT praktika. Kiti bandymai reglamentuoti nurodytus santykius Amsterdamo sutartyje ir Sutartyje dėl Europos Konstitucijos buvo nesėkmingi. Todėl Deklaraciją Nr. 17 dėl pirmenybės galima vertinti kaip kompromisą, siekiant įtvirtinti ES teisės pirmenybės principą nacionalinės teisės atžvilgiu.
2. Lisabonos sutartimi įvesti SESV 2–4 straipsniai numato ES ir ES valstybių narių kompetencijų kolizijos taisykles. ESTT savo iniciatyva parengė taisykles, kuriomis remiantis sprendžiami ES ir nacionalinės teisės kolizijos atvejai.
3. Pažymėtina, kad ES ir nacionalinės teisės sąveika skirtingai atskleidžiama ESTT praktikoje. ESTT praktikoje dažnai vartojami tokie žodžiai kaip „pirmenybė“, „prioritetas“ ir „viršenybė“. Teisės doktrinoje nusistovėjo nuostata, kad ES teisės pirmenybės ir prioriteto principai suprantami kaip teisės taikymo klausimas, reikalaujantis ES ir nacionalinės teisės kolizijos atveju taikyti ES teisę. ES teisės viršenybės principas taip pat reikalauja ES teisės aukštesnės galios prieš bet kokią nacionalinę teisę.
4. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo praktiką galima lyginti su Vokietijos Federacinės Respublikos Konstitucinio Teismo ir Prancūzijos konstitucinės priežiūros tarybos sprendimais dėl ES ir nacionalinės teisės santykio, kurie turėjo įtakos konstitucinės išlygos atsiradimui Lietuvoje.
5. ESTT paskutinėje praktikoje vengė išsakyti nuomonę dėl klausimų, siejamų su suvereniteto apribojimais ir kompetencijos perleidimu ES. Tai yra apibūdinantis postlisaboninio ES teisės raidos požymis. ESTT ir konstituciniai teismai, veikiantys ES, susilaiko nuo tiesioginės konfrontacijos sprendžiant klausimus dėl ES ir nacionalinės teisės santykio. Tačiau abi šalys šioje konfrontacijoje nenusiteikę pasiduoti. Tai apibūdina padėtį ES teisėje įsigaliojus Lisabonos sutarčiai, nors paskutiniai ESTT sprendimai vienareikšmiškai nepripažįsta konstitucinės viršenybės prieš ES teisę.

6. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo praktika rodo, kad ES teisė turi pirmenybę prieš nacionalinę teisę, išskyrus Konstituciją. Akivaizdu, kad Lietuvos teismai yra veikiami ESTT. Taikydami ESTT prejudicinio sprendimo procedūrą, Lietuvos teismai intensyviai bendradarbiauja su ESTT, kuris leidžia teisinėmis priemonėmis išvengti neišsprendžiamų ES ir nacionalinės teisės konfliktų.

Literatūra

Monografijos bei moksliniai straipsniai

1. Amato, G.; Ziller, J. The European Constitution – Cases and Materials in EU and Member States Law. *Primacy of EU Law: Edward Elgar*. 2007.
2. Besson, S. Sovereignty. In *Max Planck Encyclopedia of Public International Law* [interaktyvus]. [žiūrėta 2012-11-26]. <www.mpepil.com>.
3. Von Bogdandy, A.; Cruz, V. *Handbuch Ius Publicum Europaeum*. Antra dalis, 2008.
4. Burbat, D. *Staatsbankrott als Rechtsfrage*. LKV, 2011.
5. Callies, Ch. *Subsidiaritäts und Solidaritätsprinzip in der Europäischen Union*. Baden-Baden, 1996.
6. Chalmers, D.; Davies, G.; Monti, G. *European Union Law*. Cambridge, 2010.
7. Craig, P.; De Búrca, G. *EU law – Text, Cases, and Materials*. Oxford: Oxford University Press, 2011.
8. Follesdal, A. The principle of subsidiarity as a constitutional principle in international law, p. 9. In *NYU School of Law, New York, NY 10011, the Jean Monnet Working Paper Series* [interaktyvus]. [žiūrėta 2012-11-19].
9. Gianviti, F.; Krueger, A.; Pisani-Ferry, J.; Von Hagen, A.; Sapir, A. *A European Mechanism for Sovereign Debt Crisis Resolution: A Proposal*. Bruegel, 2010.
10. Grabenwarter, Ch. National Constitutional Law Relating to the European Union, p. 103. In *Principles of European Constitutional Law*. Von Bogdandy, Armin; Bast, J. Hart Publishing, 2007.
11. Grabitz, E.; Hilf, M. Nettesheim M. *Das Recht der Europäischen Union*. 48 Ergänzungslieferung, 2012.
12. Greve, H. *Staatsbankrott als Rechtsfrage*: EuZW, 2011.
13. Guastaferrro, B. Beyond the Exceptionalism of Constitutional Conflicts: The Ordinary Functions of the Identity Clause. *NYU School of Law, New York, NY 10011, the Jean Monnet Working Paper Series* [interaktyvus]. [žiūrėta 2012-11-26]. <www.JeanMonnetProgram.org>.

14. Hasselbach, K. *Der Vorrang des Gemeinschaftsrechts vor dem nationalen Verfassungsrecht nach dem Vertrag von Amsterdam*. JZ, 1997.
15. Hilf, M. *Costa v E. N. E. L. Case*. In *Max Planck Encyclopedia of Public International Law* [interaktyvus]. [žiūrėta 2012-11-26]. <www.mpepil.com>.
16. Jarašiūnas, E. *Kelios mintys apie Lietuvos dalyvavimo tarptautiniuose santykiuose konstitucinius pagrindus. Teisė besikeičiančioje Europoje*. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2008.
17. Karen, J. *Establishing the Supremacy of European Law – The Making of an International Rule of Law in Europe*. Oxford: Oxford University Press, 2001.
18. Kirchhof, P. The Balance of Powers between National and European Institutions. *European Law Review*. 1999, 5.
19. Kokott, J.; Hartmut, O. Europäische Grundfreiheiten und nationales Steuerrecht. *EuZW*. 2011.
20. Kumm, M. The jurisprudence of Constitutional Conflict: Constitutional Supremacy in Europe before and after the Constitutional Treaty. *European Law Journal*. 2005, 11 (3).
21. Kūris, E. *Europos Sąjungos teisė Lietuvos Respublikos konstitucinio teismo jurisprudencijoje: sambūvio algoritmo paieškos. Teisė besikeičiančioje Europoje*. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2008.
22. Lenaerts, K.; Van Nuffel, P. *Constitutional Law of the European Union*. Sweet & Maxwell, 2005.
23. Namavičius, Z. *Suverenitetas ir Europos Sąjungos teisė* [interaktyvus]. [žiūrėta 2012-10-29]. <<http://www.lrkt.lt/PKonferencijose/07.pdf>>.
24. Niedobitek, M. Kollisionen zwischen EG – Recht und nationalem Recht. *VerwArch*. 2001.
25. Reestman, J. Primacy of Union Law. *European Constitutional Law Review*. 2005, 1.
26. Schmid, Ch. Ways Out of the Maquis Communautaire on Simplification and Consolidation and the Need for a Restatement of European Primary Law. European University Institute. *Working Paper RSC*. 1999, 6.
27. Seidl-Hohenveldern, L. *Das Recht der Internationalen Organisationen einschliesslich der Supranationalen Gemeinschaften*. 6 Auflage: Heymanns, 1996.
28. Streinz, R. Verfassungsvorbehalte gegenüber Gemeinschaftsrecht – eine deutsche Besonderheit? In *FS Steinberger*, 2002.
29. Streinz, R. *Europarecht*. 9 Auflage. C. F. Müller, 2012.
30. Tomuschat, Ch. Lisbon – Terminal of the European Integration Process? The Judgment of the German Constitutional Court of 30 June 2009. *ZaöRV*. 2010.
31. Walter, M. Integrationsgrenze Verfassungsidentität – Konzept und Kontrolle aus europäischer, deutscher und französischer Perspektive. *ZaöRV*. 2012.

ES teisės aktai:

1. Sutartis dėl Europos Sąjungos veikimo. Europos Sąjungos oficialusis leidinys, C 2008, Nr. 115-1.
2. Europos Sąjungos sutartis. Europos Sąjungos oficialusis leidinys, C 2008, Nr. 115-1.
3. Europos Bendrijos steigimo sutartis. Valstybės žinios. 2004, Nr. 2-2.
4. Deklaracija Nr. 17 dėl pirmenybės. Europos Sąjungos oficialusis leidinys, C 2008, Nr. 115-1.

ESTT praktika:

1. ESTT 2012 m. spalio 4 d. sprendimas *Hristo Byankov v. Glaven sekretar na Ministerstvo na vatreshnite raboti*, C-249/11, Rink. p. 00000.
2. ESTT 2012 m. liepos 19 d. sprendimas AB „Lietuvos geležinkeliai“ prieš *Vilniaus teritorinę muitinę ir Muitinės departamentą prie Lietuvos Respublikos finansų ministerijos*, C-250/11, Rink. p. 00000.
3. ESTT 2012 m. birželio 14 d. sprendimas *ANAFE* C-606/10, Rink. p. 00000.
4. ESTT 2012 m. balandžio 24 d. sprendimas *Servet Kamberaj v Istituto per l'Edilizia sociale della Provincia autonoma di Bolzano (IPES) ir kt.* C-571/10, Rink. p. 00000.
5. ESTT 2011 m. liepos 7 d. sprendimas *Teisėjų teisės į atlyginimą* C-310/10, Rink. p. 00000.
6. ESTT 2011 m. gegužės 12 d. sprendimas *Malgožata Runevič-Vardyn/Lukasz Paweł Wardyn*, C-391/09, Rink. p. 00000.
7. ESTT 2011 m. gegužės 10 d. sprendimas *Jürgen Römer v Freie und Hansestadt Hamburg*, C-147/08, Rink. p. 00000.
8. ESTT 2010 m. lapkričio 18 d. sprendimas *Georgiev*, C-250/09 ir C-268/09, Rink. p. I-11869.
9. ESTT 2010 m. spalio 28 d. sprendimas *Europos Komisija prieš Lietuvos Respubliką*, C-350/08, Rink. p. I-10525.
10. ESTT 2010 m. rugsėjo 8 d. sprendimas *Winner Wetten*, C-409/06, Rink. p. I-08015.
11. ESTT 2008 m. liepos 11 d. sprendimas *Criminal proceedings against Edgar Babanov*, C-207/08, Rink. p. I-00108.
12. ESTT 2009 m. lapkričio 19 d. sprendimas *Filipiak*, C-314/08, Rink. p. I-11049.
13. ESTT 2010 m. spalio 28 d. sprendimas *Europos Komisija prieš Lietuvos Respubliką*, C-350/08, Rink. p. I-10525.
14. ESTT 2006 m. vasario 3 d. sprendimas *UAB Profisa prieš Muitinės departamentą prie Lietuvos Respublikos finansų ministerijos*, C-63/06, Rink. p. I-03239.

15. ESTT 1990 m. birželio 19 d. sprendimas *Factortame ir kt.*, C-213/89, Rink. p. I-02433.
16. ESTT 1989 m. lapkričio 28 d. sprendimas *Groener*, C-379/87, Rink. p. 03967.
17. ESTT 1988 m. liepos 7 d. sprendimas *Moksel*, C-55/87, Rink. p. 03845.
18. ESTT 1998 m. balandžio 2 d. sprendimas *EMU Tabac*, C-296/95, Rink. p. I-01605.
19. ESTT 1978 m. kovo 9 d. sprendimas *Simmenthal*, C-106/77, Rink. p. 00629.
20. ESTT 1976 m. gegužės 21 d. sprendimas *Société RoquESTTe Frères v Commission of the European Communities*, C-6/60, Rink. p. 00559
21. ESTT 1970 m. gruodžio 17 d. sprendimas *Internationale Handelsgesellschaft mbH v Einfuhr und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*, C-11/70, Rink. p. 01125.
22. ESTT 1969 m. lapkričio 12 d. sprendimas *Stauder prie Ulm*, C-29/69, Rink. p. 00419.
23. ESTT 1964 m. liepos 15 d. sprendimas *Flaminio Costa v E.N.E.L.*, C-6/64, Rink. p. 00585
24. ESTT 1963 m. vasario 5 d. sprendimas *NV Algemene Transport en Expeditie Onderneming van Gend & Loos v Netherlands Inland Revenue Administration*, C-26/62, Rink. p. 00001.
25. ESTT 1958 m. birželio 13 d. sprendimas *Meroni v. High Authority*, C-9/56, Rink. p. 00133.
26. ESTT 1957 m. birželio 12 d. sprendimas *Algera*, C-7/56, Rink. p. 00039.
27. ESTT 1956 m. lapkričio 29 d. sprendimas *Fédéchar v. Hohe Behörde*, C-8/55, Rink. p. 00292.
28. Bendrojo teismo 2011 m. rugsėjo 9 d. sprendimas *Dow AgroSciences Ltd.*, T-475/07, Rink. p. 00000.
29. Generalinės advokatės Juliannos Kokott 2011 m. rugsėjo 8 d. išvada byloje *Toshiba Corporation and Others*, C-17/10, Rink. p. 00000.
30. Generalinio advokato Yveso Boto 2012 m. spalio 2 d. išvada byloje *Baudžiamoji byla prieš Stefano Melloni*, C-399/11, Rink. p. 00000.
31. Generalinės advokatės Veronikos Trstenjak 2012 m. rugsėjo 6 d. išvada byloje *Georg Köck prieš Schutzverband gegen unlauteren WESTTbewerb*, C-206/11, Rink. p. 00000.
32. *Annual report of the Court of Justice of the European Union* [interaktyvus]. [žiūrėta 2012-11-25]. <http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2011-05/ra2010version_integrale_lt.pdf>.

Lietuvos Respublikos teisės aktai:

1. Lietuvos Respublikos Konstitucija. *Valstybės žinios*. 1992, Nr. 33-1014.
2. Lietuvos Respublikos Konstitucijos papildymo Konstituciniu aktu „Dėl Lietuvos Respublikos narystės Europos Sąjungoje“ ir Lietuvos Respublikos Konstitucijos 150 straipsnio papildymo įstatymas. *Valstybės žinios*. 2004, Nr. 111-4123.

Lietuvos Respublikos teismų praktika:

1. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2010 m. lapkričio 26 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A756-1486/2010 [interaktyvus]. [žiūrėta 2012-11-25]. <www.lvat.lt>.
2. Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2011 m. balandžio 18 d. apžvalga Nr. AC-34-1 „Dėl transporto priemonių valdytojų civilinės atsakomybės privalomojo draudimo reglamentavimo ir teismų praktikos“ [interaktyvus]. [žiūrėta 2012-11-26]. <www.lat.lt>.
3. Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2010 m. lapkričio 19 d. apžvalga Nr. AC-33-1 „Dėl vartojimo pirkimo–pardavimo, vartojimo rangos, civilinės atsakomybės vartojimo sutarčių taikymo klausimų“ [interaktyvus]. [žiūrėta 2012-11-26]. <www.lat.lt>.
4. Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2009 m. liepos 29 d. apžvalga Nr. A-3 „Dėl viešųjų pirkimų reglamentavimo ir teismų praktikos“ [interaktyvus]. [žiūrėta 2012-11-26]. <www.lat.lt>.
5. Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2009 m. kovo 24 d. apžvalga Nr. AC-1 „Dėl vartotojų teisių apsaugos vartojimo sutartinuose santykiuose: teisinio reguliavimo ir teismų praktika“ [interaktyvus]. [žiūrėta 2012-11-26]. <www.lat.lt>.

Užsienio šalių teismų praktika:

1. Vokietijos Federalinio Konstitucinio Teismo 2009 m. birželio 30 d. sprendimas *Lisbon*, Nr. 2/08 [interaktyvus]. [žiūrėta 2012-11-25]. <<http://www.bundesverfassungsgericht.de>>.
2. Vokietijos Federalinio Konstitucinio Teismo 1993 m. spalio 12 d. sprendimas *Maastricht*, Nr. 89, 155 [interaktyvus]. [žiūrėta 2012-11-25]. <<http://www.bundesverfassungsgericht.de>>.
3. Vokietijos Federalinio Konstitucinio Teismo 1974 m. gegužės 29 d. sprendimas *Solange I*, Nr. 37, 271 [interaktyvus]. [žiūrėta 2012-11-25]. <<http://www.bundesverfassungsgericht.de>>.
4. Vokietijos Federalinio Konstitucinio Teismo 1986 m. spalio 22 d. sprendimas *Solange II*, Nr. 73, 339 [interaktyvus]. [žiūrėta 2012-11-25]. <<http://www.bundesverfassungsgericht.de>>.

Algimantas Šindeikis

EUROPOS VALSTYBIŲ FEDERACIJOS PILIEČIŲ KONSTITUCINIS PATRIOTIZMAS

Įvadas

ES pradėta kaip anglies ir plieno prekybinė partnerystė, nors ir vingiotai, juda link labiau integruotos politinės sąjungos – Europos Vals-tybių Federacijos (toliau – EVF, straipsnio autoriaus terminas) *de facto* veikiančios pagal federalinio valdymo principus. Kiekvieno naujo ES inte-gracijos žingsnio, dažnai padiktuoto naujos vidinės ar išorinės ES krizės, pradžioje atsinaujina diskusijos dėl galimybės šią *sui generis* regioninio, ekonominio, teisinio ir politinio bendradarbiavimo organizaciją kreipti federacijos – EVF kryptimi. Kodėl federalinis valdymas tampa toks pa-trauklus ne tik ES institucijų funkcionieriams, bet ir teisės mokslininkams, ekonomistams bei finansininkams?

ES piliečių politinis atstovavimas ES institucijose susiduria su funda-mentaliomis ir iki šiol neišspręstomis kontroversijomis: ar ES ir toliau turi išlikti tarpvyriausybinių suvereninių valstybių federacija ar tapti Europos valstybių federacija; kaip turi būti priimami sprendimai ir kaip paskirsto-ma galia skirtingoms ES institucijoms; ar ES turi išlikti plačia, bet silpna valstybių tarpvyriausybine organizacija ar žengti tolesnės stiprios integra-cijos tarp tam pasiruošusių ES valstybių keliu; kaip ES institucijoje turi būti atstovaujami piliečiai sprendžiant „demokratijos deficito“ problemą. Kol šios kontroversijos neturi legitimaus sprendimo, sprendimai ES vidu-je priimami vadinamuoju tyliuoju pritarimu (angl. *permissiv concensus*)¹. Nacionalinės valstybės, kurioms ES sprendimų lygmeniu atstovauja nacio-nalinių valstybių politikai, pasikliauja savo asmenine intuicija, kaip jie gali

¹ Norris, P. Representation and the democratic deficit. *European Journal of Political rese-arch*. 1997, 32: 273–282.

ir kaip negali elgtis ES lygmeniu, kokia politinė jų valia atitinka nacionalinių valstybių piliečių valią, o kokių lygmeniu neatitinka. ES sprendimai, tolesnė integracija tik netiesiogiai yra susijusi su politine valia, nes dažnai ES viršūnių susitikimai vyksta už uždarytų durų ir nėra skaidriai suvokiama, koks yra vienos ar kitos nacionalinės Vyriausybės indėlis į pasiektą ar nepasiektą konsensusą svarbiais visai ES klausimais. Toks ES tarpvyriausybinių sprendimų priėmimo neskaidrus mechanizmas sukelia nemažai pasitikėjimo ES problemų, kurios pasireiškia vis mažėjančiu pasitikėjimu ES institucijomis. ES postmastrichto laikotarpiui yra būdingas perėjimas nuo *permissive concensus* į po Danijos referendumo metu atmetos glaudesnės integracijos į *Constraining dissensus* (liet. – ribojantis nepritarimas)².

Federalizmo šalininkai apibrėžia federacijos modelį kaip neišvengiamą priemonę ir valstybėms, ir jų junginiams efektyviai valdyti, konstatuoja didėjančią poreikį didinti ES narių valstybių integraciją, užtikrinti bendrą ES struktūrų lygiavertį ir lygiateisį valdymą, tinkamą žmogaus teisių apsaugą. Tolesnei ES integracijos perspektyvos analizei būtinas teisinis modelis, galintis užtikrinti ir tarptautinių, ir nacionalinių konstitucijų vertybių tinkamą apsaugą bei aukštą ES demokratijos modelio standartą. ES integracijos didinimas *de facto* legitimizuojant vienų valstybių įtakos ir sprendimų pranašumus prieš kitas supriešina ES piliečius, gali sugriauti šią svarbią ir visai Europai gyvybiškai svarbią organizaciją. EVF projektas negali būti įgyvendintas be bendros Konstitucijos, o bendrai Konstitucijai būtinas susitarimas dėl bendros ES piliečių tapatybės. Bendros ES piliečių tapatybės paieškos yra būtina tolesnės ES integracijos ir konsensuso dėl visą ES apimančių konstitucinių universalių vertybių suformulavimo sąlyga. Nacionalinių ES valstybių unikalūs etniškumas dažnai tampa įrodinėjimo pagrindu, kad tokia bendra ES valstybių piliečių tapatybė neegzistuoja. Bendros tapatybės paieškos politinės ir teisinės Konstitucinio patriotizmo teorijos pagrindu gali sukurti bendros ES piliečių tapatybės prielaidas, galinčias nulemti Lisabonos sutarties pakeitimus, didinančius ES integraciją, vedančius ES tolesnio federalizmo keliu. Po Antrojo pasaulinio karo Vokietijoje sukurta Konstitucinio patriotizmo teisinė ir politinė koncepcija leidžia teigti, kad bendra ES piliečių tapatybės problema gali

² Down, I.; Wilson, J. C. From „Permissive consensus“ to „Constraining Dissensus“: A Polarizing Union? *Acta Politica*. 2008, 43: 26–49.

būti išspręsta susitelkiant į postnacionalinio laikotarpio liberalios demokratijos ir žmogaus teisių įgyvendinimo koncepcijas.

Šiame straipsnyje bandoma ieškoti atsakymo į klausimą, ar pasinaudodama konstitucinio patriotizmo koncepcija Lietuva ir kitos ES valstybės galėtų žengti tolesniu legitimium ES integracijos keliu. Trys federalizmo vertybės įvardijamos ir ginamos šiame straipsnyje: ekonominis efektyvumas, demokratijos legitimumas ir tinkama asmens teisių ir laisvių apsauga.

I. Dabartinė ES teisinė ir politinė padėtis

Naujausi ekonomistų ekonometriniai tyrimai rodo, kad politinis ir ekonominis neapibrėžtumas turi tiesioginę įtaką verslo klimatui³. Tyrimas rodo, kad neapibrėžtumas mažina ekonominį aktyvumą. Jeigu įmonės nėra užtikrintos politikų administracinių ir politinių sprendimų aiškumu ir prognozuojamumu, jos įdarbina mažiau naujų darbuotojų arba net atsisako jau esamų ir mažiau investuoja. Tai neigiamai veikia ekonomiką. Neapibrėžtumo mažinimas yra viena iš pagrindinių politikų uždavinių. ES sprendimų neskaidrumas, sunkus prognozuojamumas šiandien tampa didele kliūtimi ES konkuruoti pasaulinėje rinkoje, o tai tiesiogiai atsiliepia piliečių gerovei, naikina senojoje Europoje egzistuojančią socialinę gerovę, kuri yra svarbus veiksnys, turintis įtakos demokratijos kokybei, žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugai. Ekonominis, politinis bei administracinis neapibrėžtumas lemia ir teisinį neapibrėžtumą.

Ką atskleidžia užtrukusi didžiausia ES ekonominė ir finansinė krizė apie ES būseną, jos gyvybingumą, konkurencingumą, sugebėjimą teisingai vertinti savo padėtį? Ar tikrai 27 ES valstybių piliečiai negali gyventi pagal vieną ES Konstituciją? Ar geras sprendimas siekiant tolesnės ES integracijos yra leisti didžiausioms ir ekonomiškai bei finansiškai stipriausioms ES valstybėms Vokietijai ir Prancūzijai vadovauti mažesnėms ir ekonomiškai silpnesnėms ES valstybėms? Atsakymai į šiuos klausimus yra akivaizdūs. Tolesnė ES integracija yra būtina ir šiam procesui užtikrinti bus reikalingas ES piliečių balsas. Po kiekvieno VFR kanclerės Angelos Merkel pasiūlyto sprendimo gelbėti Graikiją iš finansinio bankroto gnaužtų prabylama apie neegzistuojančius legitimius visą Europą apimančių sprendimų me-

³ „DNB Markets“ Vyriausias ekonomistas Oystein Dorum. *Verslo žinios*. 2012, 207 (3838).

chanizmus. Tas neligitimų, pusiau teisinių sprendimų būdas dažnai yra įvardijamas kaip postdemokratinis⁴. Bet ir tie pusiau legitimūs administraciniai ir techniniai sprendimai yra nepakankami siekiant užtikrinti eurozonos stabilumą, tolesnį ES regiono konkurencingumą globalizmo sąlygomis. Dabartinė ES institucijų architektūra seniai nebeatitinka ES iššūkių. Politikų dažnai vartojamas ES valstybių finansinio solidarumo terminas šiandien jau yra nepakankamas pagrindas sprendžiant ES ekonomines ir finansines problemas. Ir Vokietijos politikai, ir Vokietijos Konstitucinis Teismas konstatuoja ES valstybių finansinio solidarumo sprendimus sieti su naujais ES valstybių biudžetų kontrolės, bendrais ES valstybių viešųjų finansų kontrolės mechanizmais⁵.

ES *prima facie* atrodo kaip techninis projektas, inicijuotas ir tęstas Europos intelektualinio elito, veikiantis pagal ES sutartis. Priimamos sutartys dažnai neturi viso piliečių ratifikacinio legitimumo, bet jos yra priimamos unikaliu politiniu sutarimu – tyliu pritarimu, daugelį svarbių sprendimų perleidžiant turintiems įgaliojimus pagal nacionalines Konstitucijas politikų susitarimams *ad hoc*. Kaip vyksta ES sprendimų politizacija ir ratifikacija dar prieš kelis dešimtmečius tyrinėjo vakarų teisės mokslininkai (politikai jaučia, kaip išnykstant „tyliai pritariančiam, nors ir neaiškiam visuomenės požiūriui, patys politikai sukuria naujus apribojimus kurti tolesnę integraciją ir federaciją (*vague but permissive public opinion*) (E. Hass, 1968). Kyla klausimas, kodėl tolesnė integracija nėra palaikoma piliečių. Kodėl žlugo konstituciniai referendumai Prancūzijoje ir Olandijoje 2005 m.? Kodėl aktyvizuojasi euroskeptikų judėjimai ir jų matomumas? Kodėl nuolat didėja ultradešiniųjų politinių partijų, esančių prieš tolesnę ES integraciją, populiarumas? Yra pagrindas teigti, kad šie referendumai žlugo todėl, kad iki šiol į ES buvo žiūrima kaip į techninį, administracinį projektą. Ir ES piliečiai nejaučia savo bendros tapatybės, kuri jiems leisti integruotis po bendra ES Konstitucija?

ES institucijų vadovai, nesaistomi ir nevaržomi nacionalinių valstybių piliečių politinio pasitikėjimo ir spaudimo, matydami būtinybę priimti

⁴ Rabinbach, A. *The Nation* [interaktyvus]. [žiūrėta 2012-10-29]. <<http://www.thenation.com/article/168819/good-european>>.

⁵ Vokietijos Konstitucinio Teismo sprendimas dėl Lisabonos sutarties. BVerfG, 2 BvE 2/08 vom 30.6.2009, Absatz-Nr. (1 - 421) [interaktyvus]. [žiūrėta 2012-11-15] <http://www.bverfg.de/entscheidungen/es20090630_2bve000208.html>.

ekonominėi ir finansinei krizei įveikti būtinus sprendimus, aiškiai formuluoja, kas gali padėti ES išsiveržti iš susidariusios padėties. „Buvo visiškai iliuzija tikėtis, kad mes galime sukurti bendrą rinką ir bendrą valiutą išlaikant nacionalinį požiūrį į ekonominę ir biudžeto politiką“ – taip Europos Komisijos pirmininkas J. M. Barroso įvertino ES susidariusią finansinio nestabilumo situaciją prieš metus⁶. Didėjantis problemų mastas turi aiškią dinamiką ir verčia skubiai ieškoti visą ES vienijančių sprendimų. Praėjus metams Komisijos pirmininkas įvardija ES valstybių narių nekoordinuotą veikimą kaip nuolat didėjančią problemą. Šiandienę ES finansinę ir ekonominę krizę J. M. Barroso kildina iš tokių problemų kaip viso finansinio sektoriaus neatsakingumas ir godumas; atskirų ES valstybių nekonkurencingumas pasaulinėje rinkoje; ES susidūrimas su savo struktūrinėmis problemomis (ES institucijų struktūra neatitinka ES funkcijų ir ES valstybių narių lūkesčių, susikaupė ilgai nespęstų būtinos tolesnės ES integracijos problemų)⁷. Tokie vieno iš svarbiausių ES institucijų vadovo pareiškimai, pripažįstant savo nepajėgumą priimti būtinus greitus sprendimus, leido Komisijos pirmininkui padaryti viešą išvadą apie būtinybę sparčiai įgyvendinti tolesnę ES integraciją kuriant federaciniu konstituciniu modeliu valdomas Jungtines Europos valstybes (toliau – JEV).

Skelbdamas 2012 m. Nobelio taikos premiją ES už „daugiau nei 60 metų darbą siekiant taikos ir susitaikymo, ugdant demokratiją ir ginant žmogaus teises“, Norvegijos Nobelio taikos premijos komiteto pirmininkas Thorbjørnas Jaglandas pripažino dabartines ES finansines ir socialines problemas. Tačiau pabrėžė, kad komitetas daugiausiai dėmesio skyrė pastariesiems 6 dešimtmečiams, kai buvo skatinama „taika, susitaikymas, demokratija ir žmogaus teisės, o ne dabartinei ES administracinei ir teisinei būsenai“⁸. Iš pačių įvairiausių mokslo sričių, kurios tyrinėja dabartinę ES būseną, vis dažniau pasigirsta raginimai spartinti tolesnę ES integraciją ir kurti federaciniu konstituciniu modeliu valdomą Europos valstybių federaciją.

Šiandien ir politologai, ir ekonomistai, ir teisininkai diskutuoja apie sisteminę ES krizę. Bandoma nustatyti, ar ES susiduria tik su tam tikromis ES institucijų veikimo techninėmis-instrumentinėmis problemomis, nu-

⁶ Barroso, J. M. *State of the Union address, the European Parliament*. September 28, 2011.

⁷ Barroso, J. M. *State of the Union address, The European Parliament*. September 12, 2012.

⁸ Nobel peace prize awarded to EU [interaktyvus]. [žiūrėta 2012-11-25]. <www.bbc.co.uk>.

lėmusiomis nesklandų, ilgai trunkantį ES veikimą siekiant greitai priimti būtinus finansų ir ekonomikos sprendimus, ar problemos yra didesnės ir sistemiskesnės. Paviršutiniškai žvelgiant raginama ieškoti tik techninių problemų sprendimų būdų, o atidžiau – vadinamosios ES dvasinės krizės⁹. ES dvasine krize gali būti laikoma tai, kad ištikus krizei akivaizdžiai sumažėjo ES valstybių tarpusavio solidarumas, nebeieškoma bendros ES vizijos, bendros ES tapatybės. Senųjų ES demokratijų piliečių apklausos liudija, kad pasitikėjimas sunkumus išgyvenančiomis valstybėmis mažėja.

ES apdovanojimas Nobelio taikos premija įrodo, kad Europos integracija yra neginčijamos istorinės svarbos procesas, kuris padėjo Europoje įtvirtinti taiką ir pasiekė precedento neturinčio tarpusavio pasitikėjimo bei ES valstybių bendradarbiavimo lygį. Kaip liudija pastarųjų metų ekonominio ir finansinio sunkmečio padiktuoti ES glaudesnės integracijos sprendimai, tolesnės ES institucinės ir teisinės reformos yra neišvengiamos. ES yra priversta tinkamai reaguoti į šiandienos ir rytdienos iššūkius. Vis daugiau politikų, vadybininkų, intelektualų visoje Europoje ragina susaukti dar vieną konstitucinį konventą (konventai buvo šaukiami siekiant susitarti dėl ES integracijos laipsnį keičiančių sutarčių), kuris iš naujo apibrėžtų ES institucinio, ekonominio ir politinio valdymo tikslus bei mechanizmus, turinčius padėti sėkmingai šių tikslų pasiekti. Europos lyderiai, įpareigoti išspręsti ES išlikimo ir tolesnės raidos uždavinius, įveikti dabartinę finansinę ir ekonominę krizę vis dažniau siūlo mažinti tarpvyriausybiškumą ir stiprinti europinę, demokratinę parlamentinę sistemą.

Demokratijos trūkumo ES problema yra daugiau nei akivaizdi ir yra atėjęs palankus metas stiprinti Europos Parlamento, vienintelės tiesiogiai ES piliečių renkamos institucijos, vaidmenį, stiprinant šios institucijos legitimumą, suteikiant jam adekvačias laikmečiui ir ES dabartiniam integracijos laipsniui teises ir politines galias.

Nors Lisabonos sutartis, įsigaliojusi 2009 m. pabaigoje, buvo naujas ir reikšmingas teisinis žingsnis tolesnės ES integracijos linkme, padidėjo Europos Parlamento teisinė ir politinė įtaka, bet veiksmingos ES Tarybos ir Europos Komisijos kontrolės galios išlieka sudėtingos ir ribotos. Europos Parlamentas taip ir netapo visateisiu įstatymų leidimo proceso dalyviu. Tik šis konstitucinis nacionalinių parlamentų bruožas daro parlamentą tinkamai legitimu parlamentu. Tokio Europos Parlamento rinkimai yra susiję

⁹ Kokią Europos ateitį regi A. Merkel ir jos komanda? *Veidas*. 2012, 46.

su visą ES apimančių politinių partijų horizontalaus veikimo pripažinimu. Visiškos legitimizacijos ES parlamentas negali funkcionuoti be paneuropinės rinkimų apygardos renkant nors ir ribotą Europos Parlamento narių iš realia visoje Europoje veikiančių politinių partijų kandidatų, save pristatančių visą ES apimančiuose rinkimų sąrašuose. Regionai gali būti labai įvairiai sudaryti: ekonominiai, istoriniai / etniniai, administraciniai / planavimo ir politiniai. Savaiame suprantama, kad nėra jokio regionų ir federalizmo ryšio *per se*. Pavyzdžiui, Ispanijos ir Belgijos federalistai federalizavo savo valstybes, ruošdamiesi visos Europos federalizacijai. Italijos *liga Nord* taip pat pasiūlė šalies federalizavimo variantą kaip šalies ekonominių problemų sprendimo būdą.

ES tolesnės integracijos problemas spręsti vadinamuoju dviejų greičių Europos metodu yra sunkiai pateisinama, nors ir realiai įmanoma. Asimetrinė federacija nėra unikalus konstitucinis darinys ir gali būti pritaikytas tolesniam ES integracijos etapui. Todėl pereinamasis diferencijuotos ES integracijos federaciniu pagrindu etapas yra įmanomas. Šalys, kurių piliečiai pasirengę ir jaučia didesnę bendrą Europos tapatybę ir todėl yra pasirengę didesnei integracijai, galėtų netrukdomai judėti glaudesnės integracijos keliu, o likusioms galėtų būti taikomos išlygos. Ir jos prie EVF galėtų prisijungti, kai bus pasirengusios ir dėl to apsispręs ES piliečiai. Pavojus žmogaus teisėms, sukuriant dvigubus politinius, ekonominius standartus ir įpareigojant jų laikytis ekonomiškai silpnėsen ES valstybes, fiksuojamas prof. Leonido Donskio darbuose¹⁰.

¹⁰ Sorosas ir Neieris siekė kurti Soroso įkvėpėjo, Vienos filosofo Karlo R. Popperio išsivajotas atviras visuomenes – Sorosas tikėjo, kad jos formuosis ES. Šiandien ES nebe ta pati, kuria tikėjo Sorosas. Jis ir pats šiandien rašo, kad buvusią lygių ir atvirų visuomenių ES šiandien, deja, pakeitė valstybių kreditorių ir valstybių skolininkų ES. Joje nebelineka faktinės politinės lygybės. Maža to, dėl savo krizės ji rizikuoja tapti savo priešybe – hierarchine biurokratine organizacija, kurioje silpnėsen, krizės labiau paveiktų valstybių atsilikimas bus ne įveiktas, o ilgam įšaldytas. Tad naivu tikėtis, kad ši euro ir ES krizė yra ir liks tik techninė, ekonominė ir neturinti įtakos mūsų pačių egzistenciniams pamatams. Deja, šios krizės ženklai reiškiasi ES moralinio kompasas ir visuotinio žmoniškumo pojūčio bei jo kriterijų praradimu. Žinoma, tai galima įžvelgti ir visame Vakarų pasaulyje. Piliečių vertimas vartotojais ir klientais, universitetų tapimas ekonominės ir politinės konjunktyūros kalvėmis ir darbo jėgos rengimo institucijomis, žmonių laikymas statistikos vienetais ir rinkoje veikiančiomis jėgomis arba priedėliu prie valstybės institucijų organizuotos galios struktūroje – visa tai dvelkia moraliniu aklumu, naujuoju netikėjimu individu ir pasiklojimu viską apimančiu determinizmu. Man ES krizės požymiai atrodo grėsmingi net ne tada, kai britų seras atvirai remia politinius sukdčius ir aferistus iš Lietu-

Kruopščiausias federalizmo mokslininkas Williamas Rikeris taip apibrėžia federalizmą: federalizmas – tai politinė organizacija, kurioje valstybių kompetencija yra paskirstyta regioninėms valstybėms ir centrinei vyriausybei taip, kad kiekviena vyriausybės rūšis turi aiškiai apibrėžtą kompetenciją, suteikiančią teisę priimti galutinį sprendimą¹¹. Montesquieu ir Madisonas pabrėžė, kad federaciniame modelyje žemesnio lygmens vyriausybės privalo turėti konstituciškai apsaugotą savo interesų atstovavimo mechanizmą. Savo požiūrį į jau *de facto* egzistuojančią Europos Federaciją atskleidžia ir Europos Parlamento primininkas Martinas Schulzas¹², teigdamas, kad pasirašius Lisabonos sutartį padarytas didelis žingsnis federalizmo link.

Europos Komisijos primininkas Jose Manuelis Durao Barroso, pradedamas Europos Parlamento sesiją¹³, patikino, kad glaudesnės Europos

vos ir Rumunijos (mat sukčiai yra sukčiai, skiriasi viso labo tik jų mokslo cenzas ir išorės estetika, o ne etinė esmė), o tada, kai susiduriame su naujuoju moraliniu vakuumu.

Donski, L. *Žmogaus teisės moralinį kompasą prarandančiame pasaulyje* [interaktyvus]. [žiūrėta 2012-10-31]. <<http://www.delfi.lt/news/ringas/politics/ldonskis-zmogaus-teises-moralini-kompasa-prarandanciam-pasaulyje.d?id=59885873#ixzz2AtomFpYx>>.

¹¹ Inman, R. P. Federalism's values and the value of federalism. *Cesifo economical studies*. 2007, 4, 53: 522–560.

¹² „<...> Neretai šalių ar vyriausybės vadovai visus svarstomus klausimus iki mažiausių smulkmenų mėgina pritempti prie nacionalinių reikalų. O juk reikia bendro sprendimo. Atrodo, kad patys sukūrėme didžiausią Europos stabdį – vienbalsiškumą. Puikus šios keblios situacijos pavyzdys – euro zona. Per 25 krizinio laikotarpio susitikimus narių atstovai nesurado bendro sprendimo ir netrukus rinksis 26 kartą. Taip yra todėl, kad visuomet atsiras besirengiančių rinkimams ir vengiančių nepopuliarių sprendimų ar tiesiog žaidžiančių taktinius žaidimus. Vadovų Taryboje taip pat vyrauja savotiško *liberum veto* sistema, todėl manau, kad jeigu veikdami bendro tikslo sukūrėme ES institucijas, leiskime joms dirbti savo darbą ir siekti to tikslo. <...> J. M. Barroso paminėjo suverenų valstybių federacijos terminą. Mano manymu, tokią federaciją jau turime. Mums labiausiai reikia dar aiškiau apibrėžti Europos Sąjungos ir šalių narių kompetenciją. XXI amžiaus iššūkiai – tarptautinė prekyba, klimato kaita, piniginiai santykiai, kova su korupcija, migracijos procesų valdymas – yra tokie galingi, kad nei Lietuva, nei Vokietija nepajėgs su jais susidoroti vienos. Jiems spręsti mums tikrai reikia politinės sąjungos. Tačiau pasisakau už kai kurių kompetencijų perdavimą nacionalinėms institucijoms. Jei yra sričių, kur supranacionalinis veikimas sukelia daugiau sumaišties nei aiškumo, kodėl jų negrąžinti narių žinion?“ *Lietuvos rytas*. 2012 m. spalio 13 d. 3 puslapis.

¹³ Barroso, J. M. President of the European Commission. Intermediary and closing remarks by President Barroso following the state of the Union 2012 address. *Plenary session of the European Parliament/Strasbourg* [interaktyvus]. 12 September, 2012 [žiūrėta 2012-10-20]. <http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-12-600_en.htm>.

siekinys nėra tik ES institucijų ir jų vadovų troškimas. Eurozonos krizė parodė, kad eurozonos patikimumas globalių investuotojų akyse priklausė nuo sugebėjimo greitai priimti būtinus sprendimus ir juos veiksmingai įgyvendinti. Bendrų sprendimų priėmimas yra eurozonos išlikimo sąlyga. Mums reikia ne tik bendrų institucijų integracijos, bet ir bendrų Europos valstybių ir jų piliečių elgesio normų integracijos. Ar įmanoma ne tik nacionalinės valstybės, bet ir visos integruotos ES demokratija? Komisijos pirmininkas į šį klausimą atsako vienareikšmiškai – XXI a. tik su nacionaline demokratija neįmanoma kontroliuoti savo ateities. Mes gyvename naujais laikais ir mums būtina sujungti savo nacionalines demokratijas su stipresnės, labiau integruotos Europos demokratija. Europos Parlamentas turi tapti tokios demokratijos šerdimi.

Vokietijos teisės ir politikos mokslininkų Jurgeno Habermaso ir Jano-Wernerio Mullerio sukurta Konstitucinio patriotizmo teorija įkvėpė pirmosios ES Konstitucijos, kurios ratifikavimas sužlugė Prancūzijos ir Olandijos referendumuose, kūrimą. Bet šios teorijos gyvybingumas ir šiandienos ES poreikius atitinkantys sprendimai yra svarbus pagrindas teigti, kad EVF Konstitucija yra įmanoma remiantis konstituciniu patriotizmu sukurtos bendros ES piliečių tapatybės pagrindu.

II. Lietuvos federalistai

1946 m. 78 Europos federalistų judėjimo atstovai iš 16 Europos valstybių įkūrė Europos federalistų sąjungą. Sąjungos įkūrėjai paskelbė deklaraciją, kad tik į federacinę valstybę susivienijusi Europa gali apsaugoti nuo naujų pasaulinių karų ir užtikrinti demokratiją bei apsaugoti žmogaus teises. Daugelis Europos federalistų judėjimo deklaracijos nuostatų viena ar kita forma buvo įgyvendintos ES sutartyse. Pagrindinė dabartinės ES sutartinės padėties skirtumas (tų skirtumų nuolat mažėja) nuo Europos federalistų siekių yra susijęs su ES institucijų legitimumu priimti sprendimus, kuriuos priimant įsikišama į nacionalinių valstybių suverenumą.

Europos federalizacijos idėjos šalininkai yra susibūrę į Spinelli¹⁴ grupę Europos Parlamente. Jų tikslas yra sukurti visą Europą vienijantį pi-

¹⁴ Altiero Spinelli buvo Europos federalistų judėjimo įkūrėjas, daugelio Europos Komisijos ir Europos Parlamento kadencijų narys.

liečių, *think tank*, nevyriausybinų organizacijų, akademikų, rašytojų bei politikų tinklą, kuris skatintų EVF įkūrimą ES pagrindu. Šiandien Spinelli grupės manifestą yra pasirašę 108 Europos Parlamento nariai¹⁵.

2012 m. vasario 2 d. įkurta Europos federalistų sąjunga Lietuvoje (toliau – EFSL). 2012 m. balandžio 21–22 d. vykusio Europos federalistų sąjungos (angl. *Union of European Federalists* – UEF) suvažiavimo metu Leuvene (Belgijoje) buvo nutarta priimti EFSL į UEF šeimą. Lietuvos federalistų steigiamojo posėdžio rezoliucijoje nubrėžtos šios organizacijos įkūrimo priežastys ir tikslai:

„Atsižvelgdami į tai, kad:

- Dabartinė Europos Sąjunga (ES) yra ilgalaikės daugelio Europos tautų bendros veiklos rezultatas, tačiau šiuo metu ES yra atsidūrusi istorinėje kryžkelėje kuomet yra išbandomos kartinės Europos vertybės, piliečių pasitikėjimas Sąjunga ir jos ateitimi; ES susiduria su taip vadinamu „demokratijos deficitu“, kai svarbiausi sprendimai yra priimami tiesiogiai nerinktų pareigūnų ar institucijų, o ES struktūroms vis dar trūksta veiklos skaidrumo, demokratinės paramos ir pasitikėjimo iš Europos piliečių;
- Europos Sąjunga yra Europos tautų kultūrinės tapatybės išsaugojimo ir puoselėjimo garantas;
- Lietuvos narystė ES sustiprina šalies nepriklausomybę, demokratinę plėtrą, pažangą žmogaus teisių srityje bei išplėtė Lietuvos piliečių esmines teises ir laisves;
- Lietuvos saugumas, ekonominė plėtra ir žmonių gerovė tiesiogiai priklauso nuo ES tolimesnio gyvybingumo ir jos veiklos rezultatyvumo; tuo tarpu pačioje ES pastebima politinio neapibrėžtumo stiprėjimo tendencija;
- Dabartinė ekonominė ir euro krizė kelias naujus iššūkius ES; tuo tarpu euro išlikimas ir euro zonos stabilumas bei darnus vidaus rinkos funkcionavimas yra būtinos Europos ekonominio atsigavimo ir tolimesnio augimo sąlygos bei jos globalaus konkurencingumo užtikrinimo prielaida;
- ES trūksta vieningo balso ir darnių veiksmų tarptautinėje politikoje;

¹⁵ Union of European Federalists: About UEF. Union of European Federalists [interaktyvus]. [žiūrėta 2012-11-07]. <<http://www.federalists.eu/>>.

- Europoje vis dar yra ryškūs ekonominės ir socialinės plėtros skirtumai;
- Dar nėra pasiektas vidaus rinkos sukūrimo tikslas, kurio įgyvendinimas užtikrintų Lietuvos bei kitų ES šalių spartesnę pažangą dėka energetinės bei transporto infrastruktūros, pramonės ir verslo, paslaugų, mokslo ir studijų integracijos¹⁶;

Ši Lietuvos federalistų deklaracija netrukus sukėlė ultratautiškai nusiteikusių politikų ir eilinių piliečių pasipiktinimo bangą. Įkūrus EFSL kilo daug ir teisinių, ir politinių, ir visuomeninių kontroversijų.

III. Lietuvos antifederalistai

Įkūrus EFSL, tautinių partijų atstovai ir tautiškai – nacionalistiškai nusiteikę visuomenininkai skelbė tokio turinio pareiškimus: „Lietuvoje kuriasi atvirai Lietuvos valstybingumui priešiška politinė organizacija – Europos federalistų sąjunga Lietuvoje. Tai net nėra Lietuvos organizacija, o tik Vakarų Europoje dar 1946 susikūrusios ekstremistinės organizacijos filialas. Ši organizacija skelbia karą visoms nacionalinėms valstybėms. Jos statute reiškiamas įsitikinimas, kad „žmonių rasės padalijimas į suverenias valstybes sukelia nesiliaujančias neteisybes, nesantaiką, karus, kančias ir vargą.“. Todėl itin stebina, kad tokios organizacijos padalinio Lietuvoje kūrime aktyviai dalyvauja Lietuvos Respublikai prisiekę Lietuvos Respublikos Seimo nariai – Petras Auštrevičius, Egidijus Vareikis, Emanuelis Zingeris. Kaip žinia, konstitucinė nuostata, kad Lietuvos Respublika yra nepriklausoma demokratinė valstybė, gali būti atšaukta daugiau kaip trijų ketvirtadalių visų turinčių rinkimų teisę Lietuvos Respublikos piliečių sprendimu. Bet koks kitas kelias – antikonstitucinis. Prieš keletą dienų įvyko Europos federalistų sąjungos Lietuvoje steigiamasis susirinkimas. Kadangi ji kuriama kovai prieš Lietuvos ir kitų šalių valstybingumą, tai jos veikla Lietuvoje yra antikonstitucinė, neteisėta. Savo siekiu ji iškėlė Europos Federacijos sukūrimą. Ši federacija, būdama valstybiniu dariniu, perimtų nacionalinių valstybių „realias suverenias galias“, kurios būtų atiduodamos federalinei vyriausybei ir kitoms „viršnacionalinėms institucijoms“. Ši organizacija mėgina save pateikti kaip Europos Sąjungos interesų pasekėją. Tačiau ES – tai ne federacinė valstybė, o valstybių ben-

¹⁶ Europos federalistų sąjunga Lietuvoje, steigimo deklaracija.

dradarbiavimo sąjunga. Deja, tokios organizacijos, kuri siekia panaikinti Lietuvos valstybingumą, nariai Lietuvos istorinės patirties perspektyvoje stoja į vieną gretą su tais Tėvynės išdavikais ir kolaborantais, kurie 1795 m. keliavo į Sankt Peterburgą prašyti Jekaterinos II globos, 1940 m. vyko į Maskvą parvežti „Stalino saulės“ ar 1941 m. užėmę generalinių tarėjų vietas prie Vokietijos nacionalsocialistų okupacinės valdžios. Tik šį kartą turime reikalą ne su kariniais okupantais, o su mėginančia viską užvaldyti pinigų valdžia. Esame įsitikinę, kad dalyvavimas šioje „federalistų“ organizacijoje nesuderinamas su Seimo narių Lietuvos Respublikai duota priešaika ir turi būti vertinamas kaip nepriklausomo valstybingumo pagrindinių principų išdavystė. Šio pareiškimo autorius yra buvęs Seimo narys Gintaras Songaila, Lietuvos tautininkų sąjungos pirmininkas“.

Kiek yra pagrįsti tokie pareiškimai? Ar tikrai visą Europą apėmęs Europos federalistų judėjimas kelia pavojų nacionalinių valstybių suverenumui? Ar tai tik eilinis nesusipratimas vertinat ES veikimo modelį ir jo galimas ateities perspektyvas? Dalinį atsakymą į šį klausimą davė Lietuvos piliečiais 2012 m. spalį vykusiuose Seimo rinkimuose. Rinkimuose dalyvavęs nacionalinis susivienijimas „Už Lietuvą Lietuvoje“ (Lietuvos centro partijos, Lietuvos socialdemokratų sąjungos, Tautininkų sąjungos ir Tautos vienybės sąjungos koalicija) surinko tik 0,94 proc. rinkimuose dalyvavusių rinkėjų balsų ir buvo viena iš pačių nepopuliariausių partijų. Lietuvos federalistų steigėja ir šios organizacijos prezidentas Petras Auštrevičius su Lietuvos Liberalų Sąjūdžio politine partija buvo išrinktas į Seimą (Tautininkas G. Songaila pralaimėjo ir Vilniaus Senamiesčio rinkimų apygardoje čia kandidatavusiam Lietuvos federalistų lyderiui Petrui Auštrevičiui, tautininkų judėjimus vienijanti politinė partija surinko tik 0,95 proc. visų į rinkimus atėjusių piliečių balsų)¹⁷.

Kreipimasis dėl tautos ir valstybės padėties. Dalis Lietuvos intelektualų skelbia blogiu ir Lisabonos sutartį: „Nebėra prasmės įrodinėti, jog Lietuvoje vykdoma ekonominė ir socialinė politika, išvariusi iš šalies milžinišką darbingiausių gyventojų dalį, pagrįstai gali būti lyginama su okupantų vykdytu tautos naikinimu, o mastais ir – turint omenyje bendrąsias demografinės

¹⁷ Nacionalinis susivienijimas „Už Lietuvą Lietuvoje“ (Lietuvos centro partijos, Lietuvos socialdemokratų sąjungos, Tautininkų sąjungos ir Tautos vienybės sąjungos koalicija) [interaktyvus]. [žiūrėta 2012-11-12]. <http://www.vrk.lt/2012_seimo_rinkimai/output_lt/rezultatai_daugiamand_apygardose/rezultatai_daugiamand_apygardose1turas.html>.

tendencijas – keliamais pavojais tautos egzistavimui jį net pralenkia. Dar didesnė grėsmė yra tebesitęsiantis, tik naujais ir subtilesniais būdais vykdomas, dvasinis, moralinis bei intelektualinis tautos naikinimas. Jis pradėjo stiprėti Lietuvai tapus ES nare, o ratifikavus Lisabonos sutartį įgyja vis agresyvesnes ir atviresnes formas. Jis reiškiasi ir yra pastebimas įvairiose srityse. <...> Kuriamos „globalios Lietuvos“ vizijos, pvz., Lietuvos pažangos strategija Lietuva 2030, kuriose lietuvių tauta įsivaizduojama tik kaip kosmopolitinėje pasaulyje „pilietinėje visuomenėje“ pasklidusi ir išsibarsčiusi virtuali etnokultūrinė bendrija be savo teritorijos kaip valstybės; <...> Nuosekliai ir kryptingai vykdoma ištautinimo programa – visais įmanomais būdais ir priemonėmis propaguojama ir brukama lietuviškąją tautinę tapatybę turinti ištumti ir pakeisti „europiečio“ – kultūrinių šaknų ir istorinės atminties neturinčio kosmopolitiško ES piliečio savimonė ir tapatybė; <...>.¹⁸ Ar tai adekvati konstitucinės realybės refleksija? Ar federalistai tikrai kėsina į Lietuvos valstybės nepriklausomybę, jos tautiškumą?

Intelektualai gausiai pasirašė ir „Pro patria“ kreipimąsi, kuris, nors ir nebūdamas konkrečios politinės jėgos programinis dokumentas, artimiausias tautinei ideologinei laikysenai. Šis manifestas, dundantis radžvilistine katastrofizmo retorika, – kitokio pobūdžio sąmokslų teorijos pavyzdys. Jis kaltina ES, susimokiusią su kriptoneoliberalia Lietuvos valdžia ir globalaus kapitalizmo struktūromis, kryptingu siekiu sunaikinti lietuvių tautinę tapatybę ir paversti Lietuvą vien tik pigios darbo jėgos šaltiniu, kartu pasmerkiant Lietuvą ilgainiui išnykti kaip tautinę valstybę. Būdingas šį dokumentą persmelkiančio mąstymo pavyzdys – emigracijos procesų aprašymas: „Lietuvoje vykdoma ekonominė ir socialinė politika, išvariusi iš šalies milžinišką darbingiausių gyventojų dalį, pagrįstai gali būti lyginama su okupantų vykdytu tautos naikinimu, o mastais ir – turint omenyje bendrąsias demografines tendencijas – keliamais pavojais tautos egzistavimui jį net pralenkia. [...] Lietuva gali tapti ištautinta ES administruojama teritorija ir pasaulinio „globalaus kaimo“ pereinamuoju kiemu – pilka nuolat migruojančios „internacionalinės“ darbo jėgos tranzito stotele.“ Esant tokiam įtariam mąstymui netgi Vyriausybės pastangos priešintis tautos erozijos procesams kuriant kryptingą santykių su išeivija gilinimo strategiją ar Lietuvos atei-

¹⁸ Tautininkų forume aptarti šiandienos iššūkiai kultūrai ir tapatybei [interaktyvus]. [žiūrėta 2012-10-18]. <<http://alkas.lt/2011/10/21/tautininku-forume-aptarti-siandienos-issukiai-kulturai-ir-tapatybei-video/>>.

ties raidos viziją išaiškinamos kaip klastingi, prieš tautą nukreipti veiksmai: „Kuriamos „globalios Lietuvos“ vizijos, pvz., Lietuvos pažangos strategija Lietuva 2030, kuriose lietuvių tauta įsivaizduojama tik kaip kosmopolitinėje pasaulinėje „pilietinėje visuomenėje“ pasklidusi ir išsibarsčiusi virtuali etno-kultūrinė bendrija be savo teritorijos kaip valstybė.“

Šios sąmokslų teorijos atmainomis, nuorodomis į ją knibžda visos kraštutinės nacionalistinės dešinės tekstai ir kalbos: nuo tautininkų iki neonacių.

Rogeris Cohenas dienraščio „New York Times“ skiltyje taikliai nurodė, kad „pavergti protai [...] griebiasi sąmokslų teorijos, kadangi tai paskutinė bejėgių priebėga. Jeigu negali pakeisti savo gyvenimo, vadinasi, pasaulį kontroliuoja kažkokia galingesnė jėga“. Sąmokslų teorijas Lietuvoje galima vertinti kaip kolektyvinės psichikos sutrikimą susidūrus su sudėtinga demokratijos ir nepriklausomybės – suverenaus veikimo globalioje, neapsaugotoje politinėje erdvėje – tikrove. Tai posovietinės traumos rezultatas ir išraiška¹⁹. Tokia posovietinė trauma neturėtų nulemti Lietuvos piliečių požiūrio į tolesnę ES integraciją.

IV. Europos regionai ir federalizmas

Yra glaudus regionalizmo, federalizmo koncepcijų ir galimo ES transformavimosi į EVF ryšys. Regionalizmas ir federalizmas ir kaip ideologijos, ir kaip politiniai judėjimai yra glaudžiai susiję su Europos politikos ir politinės minties istorija. Regionalizmo šaknys slypi XIX a. konservatyviame ir tradicionalistiniame pasipriešinime moderniai liberaliai nacionalinei valstybei²⁰. Buvo siekiama išsaugoti regiono vertybes ir įprastą gyvenimo būdą bei ekonominę sanklodą. Liberali nacionalinė valstybė, iškilusi ant Prancūzijos revoliucijos griuvėsių su savo demokratinėmis formomis buvo didelė grėsmė susiklosčiusiam gyvenimo būdai. Šiandien nacionalinės valstybės yra tapusi pagrindiniu Europos politiniu vienetu ir yra reali šiuolaikinė Europos tapatybė. Bet „regioninis klausimas“ yra vėl svarbus ES darbotvarkėje. Kalbama apie „Regionų Europą“. Ir tokių sustiprėjusių ES regionų galutinis bendras junginys gali būti Federacinė Europa.

¹⁹ Sąmokslų teorijų derlius [interaktyvus]. [žiūrėta 2012-11-03]. <<http://www.delfi.lt/news/balsuok2012/politikoakimis/madomenas-samokslo-teoriju-derlius.d?id=59706339>>.

²⁰ Publius: *The Journal of Federalism*. 1996, 26/4.

Per ES integracijos proceso šešis dešimtmečius iš esmės pasikeitė nacionalinės valstybės teisinė būseną.

Kaip keičiasi nacionalinės ES valstybės statusas

Kaitos dimensija	Tradicinė nacionalinė valstybė	Šiuolaikinė ES valstybė
Suverenitetas	Absoliutus	Jungtinis suverenitetas
Sienos	Uždaros	Atviros ES viduje
Institucijos Policija, kariuomenė, teismai	Absoliuti monopolija	Menkstanti monopolija
Politinis atstovavimas	Išimtinai per nacionalines institucijas	Naujas ES lygmuo
Politinių sprendimų kontrolė	Absoliuti	Ribota

Taigi nuolat sparčiai kintanti ES nėra nei Federacinė Europa, nei tarpyrausybinė Europa. Tai labiau hibridinė sistema, kurioje nacionalinės valstybės nenustoja egzistuoti. Federacijos laipsnis toliau didėja: (1) stiprėja ES Komisija, (2) aktyviau balsuoja dauguma, (3) stipresnis parlamentas (4), mažinamas nacionalinių sienų reikšmingumas.

V. Lisabonos sutarties keitimo pasiūlymai (dalies biudžeto suverenumo atsisakymas):

Finansų rinkoms neįgaunant pasitikėjimo eurozonos galimybėmis ES institucijų ir ES valstybių politikams tenka ieškoti naujų teisinių stabilumo mechanizmo. Tolesnė ES federalizacijos kryptis yra išsakoma ne tik Europos Komisijos vadovo Baroso ar ES prezidento Van Rompey, bet ir ankstesnių tolesnės ES integracijos skeptikų. Tai, kad federalistų gretos didėja, rodo Vokietijos Federacinės Respublikos finansų ministro Wolfgango Schauble'o pasiūlytas planas²¹. Aistringas tolesnės ES integracijos šalininkas siūlo nedaug ES Lisabonos sutarties pakeitimų, kurie turėtų didelių ilgalaikių pasekmių tolesnei ES integracijai, kreiptų ją federalizmo kryptimi:

1. ES komisaras ekonomikos ir eurozonos reikalams turėtų turėti tokia pačią teisinę galią kaip ir ES komisarų konkurencijos reikalams. Konkurencijos komisaras turi įgaliojimus priimti sprendimus, neatsižvelgdamas į kitus komisarų. Jei ekonomikos ir

²¹ Spiegel online [interaktyvus]. [žiūrėta 2012-10-16]. <<http://www.spiegel.de/international/europe/schauble-presents-euro-reforms-and-broad-new-powers-for-eu-a-861529-druck.html>>.

finansų komisaras turėtų įgaliojimus priimti sprendimus neatšizvelgdamas į kitus Komisijos narius, jo pozicija ES Komisijoje būtų depolitizuota. Tai jam leistų priimti būtinus sprendimus eurozonos stabilumui užtikinti, grindžiamus ne politiniais interesais, o realia objektyvia būtinybe.

2. Siekdamas dar labiau sustiprinti ES ekonomikos ir valiutų sąjungos komisarų kompetenciją, ES šalys turės atsisakyti dalies savo biudžeto suverenumo ir perduoti jo dalį Briuseliui. Pagal Wolfgango Schauble'o pasiūlymą Ekonomikos ir euro komisaras turėtų tapti didžiausios kompetencijos komisarų ir turėtų veto teisę tvirtinant ES nacionalinių valstybių biudžetus. Procedūra būtų tokia: eurozonos valstybė narė atsiųstų savo biudžeto pasiūlymą Briuseliui ir jei ekonomikos ir euro komisaras nuspręstų, kad deficitas yra per didelis, šalies nacionalinis parlamentas ir Vyriausybė būtų įpareigoti parengti naują biudžeto projektą. Šalys, eurozonos narės, išlaikytų teisę nuspręsti, kokias pajamas auginti, kokias išlaidas jos turėtų mažinti, o kokias didinti. Šiandien Europos Komisija turi tik rekomendacinę galią reiškiant nuomonę dėl nacionalinių valstybių biudžetų sudarymo.
3. Wolfgangas Schauble'as siūlo padidinti Europos Parlamento legitimumą. Europos parlamentas turėtų dalyvauti visų ES politinių sprendimų ankstyvesnėje stadijoje. Europos Parlamento legitimumas galėtų padidėti jei sprendžiant ES klausimus, susijusius su konkrečia ES valstybe, balsuotų tik tų valstybių europarlamentarai. Su eurozona susiję sprendimai taip pat būtų sprendžiami balsuojant tik eurozonos valstybių europarlamentarams.

Šių Vokietijos finansų ministrų pasiūlymų kritikai teigia, kad tai būtų dviejų greičių ES įteisinimas. Europos centrinio banko pirmininkas Prodi, atsakydamas į klausimą, ar ES valstybės nepraras savo politinio, ekonominio ir finansinio suverenumo, jei ES judės tolesnės integracijos kryptimi ir bus įvesti bendrieji 6 000 ES bankų kontrolės mechanizmui, Vokietijos savaitraščiui „Der Spiegel“ atsakė, kad dalį suverentiteto ES valstybės prarado, kai praskolino savo biudžetus skolindamosi iš kitų ES narių. Nerealų tikėtis visiško suvereniteto, esant realiai finansinei ir ekonominei tarpusavio priklausomybei²².

²² Spiegel online [interaktyvus]. [žiūrėta 2012-10-29]. <<http://www.spiegel.de/international/europe/spiegel-interview-with-ecb-president-mario-draghi-a-863971.html>>.

VI. ES federacijos būtinybė

Sutartis dėl stabilumo, koordinavimo ir valdymo ekonominėje ir pinigų sąjungoje buvo būtina siekiant suvaldyti ES valstybių viešųjų finansų krizę. 2008 m. ES prasidėjusi ekonominė ir euro krizė atskleidė ne tik struktūrinius ekonominius ir monetarines sąjungos trūkumus. Akivaizdu, kad ES negali apsieiti be efektyviai veikiančios fiskalinės sąjungos, įstatymų lygmeniu įgyvendintos ES valstybių fiskalinės drausmės.

Svarstant tolesnės ES integracijos būtinybę negalima ignoruoti virš-nacionalinių darinių, tokių kaip pasaulinėje rinkoje veikiančios korporacijos ir pasaulinių finansinių rinkų, kurios neišvengiamai veikia kiekvieną nacionalinę valstybę. Tokių korporacijų veikla yra sunkiai identifikuojama, nesusiejama su viena nacionaline valstybe ir gali būti sunkiai kontroliuojama vienos nacionalinės valstybės. Finansinių rinkų turbulencija, piktnaudžiavimai yra labai susiję ir su nacionalinių valstybių šioje srityje silpnumu.

Europos centrinio banko sprendimas supirkinėti obligacijas antrinėje rinkoje, taip suteikiant realią pagalbą ES valstybėms, negalinčioms per trumpą laiką suvaldyti savo viešųjų finansų (angl. *lender of last resort*). ES vyksta intensyvūs teisiniai debatai, ar toks Centrinio banko žingsnis atitinka Lisabonos sutartį. Europos centrinio banko vadovas rėmėsi Lisabonos sutarties punktu, įpareigojančiu Europos centrinį banką palaikyti ES kainų stabilumą. Europos centrinio banko sprendimas supirkinėti ES valstybių obligacijas antrinėje rinkoje užkerta kelią galimoms spekuliacijoms valstybių skolų palūkanomis ir parodo, kad šis bankas jau realiai atlieka federacinės valstybės nepriklausomos centrinio banko funkciją kontroliuoti infliaciją, o kartu ir kainų stabilumą.

2012 m. kovą pasirašyta ES fiskalinės drausmės sutartis. 2011 m. gruodį patvirtintas vadinamasis šešeto paketas (angl. *six-pack*), kuriame aptariamos finansinės sankcijos valstybės deficito ar skolos kriterijus pažeidžiančioms šalims. Ar šiuose susitarimuose yra pakankamai priemonių finansų stabilumui ES užtikrinti?

Dabartiniame pasiūlyme dėl bendros Europos bankų priežiūros mechanizmo šalys patikėtų Europos centriniam bankui nacionalinės bankų sistemos priežiūrą. Bet ir vėl dviejų greičių Europa, nes ne eurozonos narės turėtų tik stebėtojų teises.

Bendras ES biudžetas yra dar vienas EVF požymis. Dabartinis septynerių metų ES biudžetas sudaro 1,003 trilijono eurų. Ankstesnio biudžeto sandara buvo paremta 1 proc. dydžio įmoka nuo kiekvienos ES valstybės BVP. Kas septynerius metus vyksta intensyvūs debatai. Didžiausios šalys donorės (Vokietija, Didžioji Britanija, Prancūzija) nori mažinti biudžetą arba jį išlaikyti tokį pat, o didinti tik kompensuojant jo realų sumažėjimą dėl kasmetinės infliacijos. Europos Komisija nuolat raportuoja apie būtinybę didinti ES biudžetą, nes būtina finansuoti naujus integracijos ir ekonomikų konvergencijos projektus, toliau plėtoti visai ES būtinus naujo 2014–2020 m. laikotarpio infrastruktūros projektus.

Beveik trys ketvirtadaliai ES biudžeto yra išleidžiama žemės ūkiui ir infrastruktūros plėtrai. Daugiau kaip 40 proc. ES biudžeto sudaro žemės ūkio subsidijos. Oro uostai, greitkeliai, geležinkeliai, tiltai, kita infrastruktūra ES sunaudoja dar 35 proc. ES biudžeto.

Lietuvos valstybės biudžete 2013 m. ES paramos lėšos sudarys 7,5 mlrd. litų, arba 28 proc., viso nacionalinio biudžeto pajamų. Tai visiškai sutampa Lietuvos nacionalinio biudžeto išlaidomis – investicijoms į Lietuvos ekonomiką. Taigi, jei ne ES parama, Lietuva negalėtų skirti jokių lėšų investicijoms į Lietuvos ekonomiką – žemės ūkį, transporto infrastruktūrą, aplinkosaugos projektus.

Paskutiniame Europos federalistų kongrese priimtoje rezoliucijoje pateiktas planas, kaip turėtų būti reorganizuojamos JEV karinės pajėgos²³. Pateikti akivaizdūs įrodymai, kad nors ES nacionalinių valstybių kariniai biudžetai sudaro apie 50 proc. JAV karinio biudžeto, realus kariuomenių pajėgumas sudaro tik apie 15–20 proc. JAV karinio pajėgumo.

VII. Autonomistų idėjos

Kas yra autonomizmas? Autonomizmas yra viena iš mažumos tautos nacionalizmo atmaina. Federalizmas yra daugiatautės ar daugiaetninės demokratijos, kuriose egzistuoja dviguba piliečių tapatybė ir dviguba tapatybė su mažiausiai dviem valdžios lygiais. Autonomistai turi stiprų savo identite-

²³ Federalistų kongreso Varšuvoje rezoliucija [interaktyvus]. [žiūrėta 2012-11-18]. <http://www.federalists.eu/fileadmin/files_uef/FC/FC_Warsaw_17-18_November_2012/FC_FOLDER_WEB.pdf>.

to jausmą jų subvalstybės, nacionalinės valstybės, ir nors dalis autonomistų turi dvigubą piliečių tapatybę, dauguma autonomistų aktyvistų tokios dvigubos tapatybės neturi. Tokia yra Europos antifederalistų, t. y. autonomistų, laikysena EVF atžvilgiu²⁴. Autonomistai atmeta federacijos modelį, nes laikosi nuomonės, kad federalizmas bendruoju atveju veda link federacijos įvairių sluoksnių homogenizacijos, tautiškumo išnykimo. Tai pagrindinis autonomistų argumentas prieš federalistus. Bet nematuojiama tokio homogenizacijos pavojaus rizika su iš federalizmo išplaukiančiais pranašumais ir nauda. Juolab neatsižvelgiama į tai, kaip etniškumas pasaulinės ekonomikos, masinės migracijos laikmečiu pats netenka savo politinės reikšmės.

Ar įmanoma dviguba tapatybė – lietuvių ir europiečių? Ar jos prieštarauja viena kitai? Ar šis reiškinys gali būti lyginamas su Katalonijos autonomijos piliečių kataloniška ir ispaniška tapatybe²⁵? Ar neatsiras federacinėje ES antros rūšies piliečių? Šis klausimas labiausiai jaudina tautines nacionalistines partijas ir jų narius. Tai rodo ir Lietuvos antifederalistų judėjimas, ir jų paskelbtos deklaracijos.

VIII. Federalizmo vertybės

Nors Platonas įtikinamai argumentu, kad optimalus politinės jurisdikcijos dydis yra 5 040 piliečių, kuriems susėdus Kolizijuje dar galima garantuoti tinkamą akustiką ir girdimumą – beveik visi politikos filosofai yra pasakę ką nors gražaus apie federalizmą²⁶.

Kodėl federalizmas gerai privačiam verslui? Tam tikros dalies mokesstinės politikos priskyrimas federacijos subjektui užkerta kelią vietinių valdžių pagundai užsiimti nepalankia verslui politika per kapitalo konfiskavimo mokesčiais ar perdėtą verslo reguliavimą. Mokesčių ir išlaidų decentralizavimas leidžia regionams užsiimti ilgalaike politika, sukurti sąlygas kaupti kapitalui, vietinėms ir užsienio investicijoms ir taip kuria didesnes ateities mokesťines pajamas federacijos subjektui.

Platonas ir Aristotelis svarstė, kaip mažas grupės, bendruomenės įtraukti į didesnius debatus. Per mažesnius valdymo darinius piliečiai geriau

²⁴ Lluch, J. Autonomism and federalism. *The journal of federalism*. 2011, 42 (1): 134–161.

²⁵ Lluch, J. Autonomism and federalism. *The journal of federalism*. 2011, 41 (1): 134–161.

²⁶ Inman, R. P. Federalism's values and the value of federalism. *Cesifo economi studines*. 2007, 53 (4): 522–560.

įsitraukia į valdymą. Esant atstovaujamai demokratijai, piliečiai, galintys suvokti ir atstovauti savo interesams nedideliame darinyje, aktyviai dalyvauja ir jaučia galintys pakeisti ir prisidėti prie viešųjų reikalų. Federalinės institucijos sukuria mažesnius federacijos subjektus, kurie gali būti valdomi esant geresnės kokybės demokratiniam atstovavimui. Galintis save sutapatinti su nedidele grupe individas jaučia didesnę pareigą išreikšti savo interesus, elgtis atsakingai ir atskaitingai tai nedidelei grupei. Taigi demokratinis decentralizavimas, kokybiškas federalizmas didina politinį piliečių dalyvavimą.

Federalinis valdymas neabejotinai užtikrina geresnį ekonominį ir politinį efektyvumą. Piliečiai yra laisvi judėti federacijos viduje ir gyventi ten, kur jie gauna kokybiškiausias viešąsias paslaugas, savo laisvo judėjimo sprendimais kartu mažina korupciją ir nepotizmą. Laisvas judėjimas disciplinuoja vietines vyriausybes, nes jie priversti konkuruoti dėl piliečių. Net jei piliečiai gali judėti, jie akivaizdžiai mato, kokios kokybės ir kokias viešąsias paslaugas gauna piliečiai, gyvenantys gretimame federacijos subjekte už savo sumokėtus mokesčius.

Jamesas Madisonas, vienas iš stropiausių federalistų, buvusių stipraus centro advokatų, visada federacijos subjektą suprato kaip būtiną centrinės valdžios atsvarą, saugant individų teises ir laisves, t. y. būtiną kokybiškos demokratijos sąlygą²⁷.

Ką mes pasirinkime – administraciškai pagrįstą federalinę demokratiją ar konstituciškai pagrįstą federalinę administraciją? Konstituciškai pagrįstos federalinės valstybės turi nepriklausomai nuo centro išrinktus provincijų parlamentus ir konstituciškai pagrįstą provincijų atstovavimą federacinėje valdžioje.

Kas daro federalizmą tokį patrauklų ir ekonomistams, ir politikams, ir filosofams, ir teisės mokslininkams? Federalizmo šalininkų nuomone, federalizmo sąlygomis efektyviau veiks ir viešasis, ir privatus sektoriai, padidės politinio dalyvavimo galimybė ir demokratijos užtikrinimo stabilumas, bus geriau užtikrinamas žmogaus teisių įgyvendinimas, ribojant valdžios galias.

Tyrimo metodas – nagrinėjant ES sutartis aptikti federacijos požymių, analizuojant teismų sprendimus nustatyti šio momento suverenumo ribas, kurios nuolat kinta priklausomai nuo naujos, ekonominės, finansinės, fiskalinės, politinės ES padėties tarp valstybių, ir ES globalios padėties pasaulyje.

²⁷ *Federalist papers*. 1982, No. 51.

Ar federacinio modelio taikymas ES ateities modeliui, jos integracijos galutiniam taškui yra Prokrusto lovos metodas?

ES dabartinio teisinio statuso kvalifikavimo problemą sprendė prof. E. Jarašiūnas²⁸, pateikdamas įvairių autorių šios organizacijos skirtingą požiūrį į savo statusą atskleidžiančius darbus. Vieni teisės mokslininkai ES laiko specifine, arba netradicine, tarptautine organizacija, kiti – dariniu, labai panašiu į valstybę (dalinė federacija, postmoderni valstybė), tretį kaip *sui generis* organizaciją ar supranacionalinę organizaciją.

Dauguma ES teisinės tapatybės problemą nagrinėjusių mokslininkų pripažįsta, kad ES peržengė tarptautinės organizacijos pripažinimo ribas ir tai yra savitas politinis darinys, galintis būti priskirtas prie specifinių tarptautinių organizacijų, kurioms būdingas perduotų įgaliojimų reikšmingumas ir hibridinės sistemos bruožai, kad tokia valstybių sąjunga, nors ir nesudarydama naujos valstybės, sudaro tarptautinėje bendruomenėje specifinį ansamblį. Prof. E. Jarašiūnas siūlo ES sampratą nagrinėti remiantis jos esmę atskleidžiančių veiksmų visuma: ES tikslas, funkcijos, veikimo sritis, institucinė sistema, ES ir valstybių narių santykiai. Šio straipsnio autorius siūlo modifikuoti šią galimą tyrimo metodiką į hierarchinę sistemą. ES tikslą (būtent jo nuolat kintančią dedamąją, susijusią su ekonominiais, politiniais, kultūriniais, civilizaciniais pasaulio iššūkiais) nagrinėti kaip pagrindą, vis kitą teisinę aplinką – kaip priemones įgyvendinti šį tikslą. Ta teisinė aplinka ir jos mechanizmas turi išlaikyti globalaus konstitucionalizmo, demokratijos testą. T. y. ES funkcijos, veikimo sritis, institucinė sistema, ES ir valstybių narių santykiai, ES sprendimo priėmimo būdai, bendrieji teisės principai nagrinėjami tiek, kiek jie šiandien padeda veikti demokratiškai ir efektyviai siekiant jos pagrindinio tikslo²⁹.

Kaip liudija ES raidos istorija, akivaizdu, kad ES tikslas nuolat kinta, Europai ir visam pasauliui susidūrus su naujais iššūkiais. Vien 2012 m. ES priimti sprendimai, kurie savo teisiniu mechanizmu veikia ES valstybių fiskalinę drausmę, bankų priežiūrą, eurozonos valstybių finansinį reguliavimą ir ES centrinio banko įsikišimą į antrinę obligacijų rinką, rodo, kad naujų ES ekonominių grėsmių akivaizdoje politikams reikia veikti pasirašant *ad hoc* susitarimus greičiau nei šį procesą spėja „aptarnauti“ nacionalinių vals-

²⁸ Jarašiūnas, E. Europos Sąjungos teisinio kvalifikavimo problemos. *Jurisprudencija*. 2011, 18 (4): 1323–1347.

²⁹ Robert, P. Iman, *CESifo Economic studies*. 2007, Vol. 53 [žiūrėta 2012-10-14]. <<http://cesifo.oxfordjournals.org/>>.

tybių konstitucijos ir konstituciniai teismai. Vien 2012 m. įrodo, kad teisė atsilieka nuo sprendimų ir jos įgyvendinimas komplikuojasi. Kyla pagrįstas klausimas, ar įmanomas toks ES modelis, kuris turėtų teisinius sprendimus ir juos politikai galėtų taikyti iškilus vieno ar kito sprendimo būtinumui, jais pagrįsti ES teisinę egzistavimą? Ar ES jau yra tiek subrendusi tokiam vieningam ir daugiau į ateitį, o ne į praeitį ir dabartį nukreiptam modeliui? Ar toks modelis yra įmanomas, ar tai galėtų būti federacinės valstybės modelis? Ar ES gali sau leisti neveiksmingą teisinį modelį, kai kiekvienas europinis sprendimas turi būti patvirtintas nacionalinių parlamentų ir patikrintas konstitucinių teismų? Ar tokia procedūrinė ES turi galimybių įgyvendinti savo tikslą ir išlikti pasaulyje su savo tradicija ir identitetu, aukštu žmogaus teisių apsaugos standartu? Dažniausia federacinės ES kritika susijusi su dviem dalykais. Pirma, neigiamą, kad egzistuoja bendra europinė piliečių tapatybė. Kas yra tapatybė? Tapatybė gali būti apibrėžiama kaip – subjektyvus savęs kaip individo, derinančio įvairius visuomenės vaidmenis, suvokimas, būdingas tam tikros bendruomenės nariams. Tautinės tapatybės atvejais toks suvokimas yra grįstas natūraliais ir gyvybingais ryšiais, tokiais kaip bendrinė kalba, kultūra, bendros kilmės bei istorinio likimo pojūtis, taip pat tautos suverenumas ar bent jo siekis.

Federalistų siūloma nauja bendros tapatybės idėja nėra nauja. Jos gimimas po Antrojo pasaulinio karo ir sukūrė šiandieninę ES, pagrįstą demokratijos ir žmogaus teisių bei laisvių idėjomis. Tai šiandien pasaulyje nėra unikalu ir tiek demokratija, tiek žmogaus teisės nebėra vien ES valstybių teisinė „nuosavybė“. Bet Europos regioninė organizacija (pasak prof. E. Jarašiūno) gali priimti šias vertybes kaip savo tapatybę ir tuo pagrindu vienytis, neatmetant galimybes, kad vienijimasis ateityje gali būti platesnis, apimantis ne tik Europos regioną.

IX. Fiskalinis federalizmas

Kitas antifederalistų argumentas susijęs su fiskaliniais klausimais. Tai susiję su Vokietijos Konstitucinio Teismo sprendimu dėl Europos stabilumo mechanizmo (ESM) fondo konstitucingumo. Tai taip pat susiję su Europos centrinio banko sprendimu supirkinėti antrinėje rinkoje praskolinusių ES valstybių vyriausybių obligacijas. Ar tai gali būti susiję su struktūrinių reformų sulėtėjimu ES valstybėse? Nes, vaizdžiai kalbant,

Europos centrinis bankas įtraukė pinigų spausdinimo mašinas ir Europos centrinio banko saugyklos bus pripildytos ES eurozono bankrutuojančių valstybių obligacijų. Kyla pagrįstas klausimas, ar tai nėra ES teisei prieštaraujantis turto persikirstymas tarp ES Šiaurės ir Pietų. T. y. ar tokiu būdu – legitimiai – pinigai ES gali būti atimami iš juos taupančių ir perduodami juos švaistantiems. Ar toks yra ES tikslas? Ar ekonominis ir finansinis suartėjimas, konvergencija, fiskalinė konvergencija turi vykti tokiu prievartiniu, neatitinkančiu teisingumo principo, būdu. Ar yra kiti, legitimesni būdai. Prie fiskalinių federalizmo kontrargumentų gali būti priskiriami ir fiskalinės konvergencijos grėsmės. Mokesčių suvienodinimas visoje ES būtų akivaizdžiai nenaudingas ekonomiškai silpnesnėms ir mažiau nacionalinio kapitalo turinčioms valstybėms. Bet ES federalizmas nebūtinai privalo apimti ir fiskalinį derinimą. Ir JAV, ir kitose federacijose jos sudedamosios valstijos, valstybės, gali turėti skirtingus vietinius pelno ar pridėtinės vertės mokesčius. Tai neprieštarauja federalizmo idėjai ir teisiniam jos veikimo mechanizmui. O dabartinės teisinės „prievartos“ mechanizmus, taikomus bankrutuojančioms ES valstybėms, neturėtų būti laikomas kaip galimas ES federacijos veikimo mechanizmas. Šiandien praskolinusios ES valstybės skolinasi iš kitų ES valstybių, o ne iš ES biudžeto ir turi priimti struktūrinių reformų, garantuojančių šių investicijų grąžą, reikalavimus.

Kas yra politinė, pilietinė tauta Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo jurisprudencijoje? Teisininkas turi klausti, ar egzistuoja ES pilietinė tauta? Kokie jos požymiai?

X. ES federalizmas tik per nacionalinių konstitucijų keitimą

Lietuvos konstitucinėje jurisprudencijoje yra įtvirtinta paralelinė tarptautinės ir vidaus teisės derinimo sistema. Šis tarptautinių ir nacionalinių teisės normų derinimo reikalavimas yra tiesiogiai susijęs su tarptautinės teisės ir šalių vidaus (nacionalinės) teisės santykiu bendrai bei atsižvelgiant į atskiras problemas, konkrečiai – į žmogaus teisių ir laisvių problemą. Paralelinė tarptautinės ir vidaus teisės derinimo sistema yra populiariausia ES valstybėse. Tokia sistema grindžiama taisykle, kad tarptautinės sutartys transformuojamos šalies teisės sistemoje įtraukiant jas į

nacionalinę teisę. Toks tarptautinių sutarčių, taigi ir Konvencijos, įgyvendinimo būdas įtvirtintas ir Lietuvos Respublikos Konstitucijoje³⁰.

Pagrindinė ES federalizacijos problema yra nacionalinių konstitucijų viršenybės problema. ES valstybių, kaip ir Lietuvos Respublikos, teisinė sistema grindžiama tuo, kad Konstitucijai neturi prieštarauti joks įstatymas ar kitas teisės aktas, taip pat ir Lietuvos Respublikos tarptautinės sutartys. Lietuvos Respublikos Konstitucijos 7 straipsnio pirmojoje dalyje nustatyta: „Negalioja joks įstatymas ar kitas aktas priešingas Konstitucijai.“ Ši konstitucinė nuostata pati savaime negali padaryti negaliojančio įstatymo ar tarptautinės sutarties, bet ji reikalauja, kad jų nuostatos neprieštarėtų Konstitucijos nuostatomis. Priešingu atveju Lietuvos Respublika negalėtų užtikrinti tarptautinių sutarčių šalių teisių, kylančių iš sutarčių, teisinės gynybos, o tai savo ruožtu trukdytų įgyvendinti įsipareigojimus pagal sudarytas tarptautines sutartis. Tai prieštarautų 1969 m. Vienos konvencijai dėl tarptautinių sutarčių teisės, kurią Lietuvos Respublika įsipareigojo gerbti ir vykdyti Aukščiausiosios Tarybos 1991 m. sausio 29 d. pareiškimu „Dėl Lietuvos Respublikos įsipareigojimų, kylančių iš tarptautinių sutarčių diplomatinė ir konsulinė santykių srityse“. Kartu būtų pažeisti ir svarbiausi minėtos konvencijos principai: *pacta sunt servanda* – „sutarties privaloma laikytis“ (Konvencijos 26 str.) ir „dalyvis negali remtis savo vidaus teisės nuostatomis tam, kad pateisintų sutarties nevykdymą“ (Konvencijos 27 str.). Todėl svarbu, kad įstatymuose būtų nustatyta nuosekli tarptautinių sutarčių sudarymo, vykdymo ir nutraukimo tvarka, kuri atitiktų Konstitucijos nuostatas dėl tarptautinių sutarčių ir tarptautinės teisės šios srities principus bei normas³¹.

Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo jurisprudencijoje yra aiškiai įtvirtintas ir santykis su ES teise. Pagal Konstitucinio akto „Dėl Lietuvos Respublikos narystės Europos Sąjungoje“ 2 dalį ES teisės normos yra sudedamoji Lietuvos Respublikos teisinės sistemos dalis. Jei teisės normų kolizija kyla iš sutarčių, kuriomis grindžiama ES, ES teisės normos taikomos tiesiogiai, o teisės normų kolizijos atveju jos turi viršenybę prieš Lietuvos Respublikos įstatymus ir kitus teisės aktus. Taigi Konstitucijoje ne tik įtvirtintas principas, kad tais atvejais, kai nacionalinis teisės aktas nustato tokį teisinį

³⁰ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1995 m. sausio 24 d. išvada. *Valstybės žinios*. 1995, Nr. 9-199.

³¹ *Ibid.*

reguliavimą, konkuruojantį su nustatytoju tarptautinėje sutartyje, turi būti taikoma tarptautinė sutartis, bet ir – ES teisei – *expressis verbis* nustatyta kolizijos taisyklė, įtvirtinanti ES teisės aktų taikymo pirmenybę tais atvejais, kai ES teisės nuostatos, kylančios iš sutarčių, kuriomis grindžiama ES, konkuruoja su teisiniu reguliavimu, nustatytoju Lietuvos nacionaliniuose teisės aktuose (nesvarbu, kokia jų teisinė galia), išskyrus pačią Konstituciją³². Taigi Lietuvos Respublikos konstitucinėje jurisprudencijoje, kaip ir pačioje Konstitucijoje, *expressis verbis* įtvirtinta Lietuvos Respublikos Konstitucijos viršenybė. Šiuo atveju Lietuvos Respublikos Konstitucija turi aukščiausią galią visų teisės aktų (taip pat ir ES sutarčių) atžvilgiu.

Tarptautinių sutarčių įgyvendinimas *expressis verbis* įtvirtintas Konstitucijoje (138 str.): „Tarptautinės sutartys, kurias ratifikavo Lietuvos Respublikos Seimas, yra sudedamoji Lietuvos Respublikos teisinės sistemos dalis“. Įstatymo „Dėl Lietuvos Respublikos tarptautinių sutarčių“ 12 straipsnyje įtvirtinta nuostata, kad Lietuvos Respublikos tarptautinės sutartys turi Lietuvos Respublikos teritorijoje įstatymo galią. Taigi Konstitucijos 138 straipsnis ir minėto įstatymo 12 straipsnis leidžia teigti, kad Lietuvos Respublikoje pasirinkta tarptautinės ir vidaus teisės derinimo sistema yra grindžiama taisykle, jog tarptautinės sutartys transformuojamos šalies teisinėje sistemoje (inkorporuojamos į ją). Taigi Konstitucijoje nustatyta, kad ratifikuotos tarptautinės sutartys yra vidaus teisinės sistemos sudedamoji dalis, o ginčijamame įstatyme tarptautinėms sutartims pripažįstama įstatymo galia. Abu šie teiginiai reiškia, kad Lietuvos Respublikoje kuriamas teisinis mechanizmas, kurį taikant Lietuvos Respublikos vidaus teisėje įgyvendinami jos tarptautiniai įsipareigojimai.³³

Tarptautinių teismų jurisprudencijos privalomumas yra įtvirtintas ir Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo jurisprudencijoje. Europos Žmogaus Teisių Teismo (toliau – EŽTT) jurisprudencija, kaip teisės aiškinimo šaltinis, yra svarbi ir aiškinant bei taikant Lietuvos teisę. Tai pasakytina ir apie Europos Bendrųjų Teisingumo Teismo bei Europos Bendrųjų pirmosios instancijos teismo jurisprudenciją³⁴.

³² Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2006 m. kovo 14 d. nutarimas. *Valstybės žinios*. 2006, Nr. 30-1050.

³³ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1995 m. spalio 17 d. nutarimas. *Valstybės žinios*. 1995, Nr. 86-1949.

³⁴ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2006 m. gruodžio 21 d. nutarimas (pakartota 2007 m. gegužės 15 d., 2008 m. gruodžio 4 d., 2009 m. kovo 27 d. nutarime). *Valstybės žinios*. 2006, Nr. 141-5430.

Lietuvos Respublikos Konstitucijos ir tarptautinės teisės santykių imperatyvas kyla ir iš Lietuvos Respublikos Konstitucijos preambulės. Konstitucijos preambulėje įtvirtintas atviros, teisingos, darnios pilietinės visuomenės ir teisinės valstybės siekis, atsakingo valdymo imperatyvas, konstitucinis teisinės valstybės principas; Konstitucijos 18 straipsnyje, 138 straipsnio 3 dalyje išreikštas tautos pasitikėjimas Konvencija, Tarptautiniu pilietinių ir politinių teisių paktu ir ES sutarties 2 straipsniu ir nepaneigta galimybė tam tikrus klausimus tiesiogiai reguliuoti Konvencija, Tarptautiniu pilietinių ir politinių teisių paktu ir ES sutarties 2 straipsniu. Pagal minėtas Konstitucijos nuostatas reikalaujama ją aiškinti taip, kad nebūtų jokio prieštaravimo Konvencijai, Tarptautiniam pilietinių ir politinių teisių paktui ir ES sutarties 2 straipsniui³⁵.

Šiame kontekste pažymėtina, kad valstybėms, Konvencijos ir jos protokolų dalyvėms tenka pagrindinė atsakomybė už veiksmingą Konvencijos ir jos protokolų įgyvendinimą, todėl jos turi plačią diskreciją pasirinkti Konvencijos ir jos protokolų taikymo bei įgyvendinimo, *inter alia*, EŽTT sprendimų vykdymo, būdus ir priemones. Tačiau tokią diskreciją riboja valstybių teisinių sistemų, *inter alia*, jų konstitucijų, ypatumai, susiję su nustatyta tarptautinės ir nacionalinės (vidaus) teisės derinimo sistema, taip pat pagal Konvenciją ir jos protokolus garantuojamų žmogaus teisių ir laisvių pobūdis (*inter alia*, EŽTT didžiosios kolegijos 2007 m. sausio 15 d. sprendimas byloje *Sisojeva ir kt. prieš Latviją* (pareiškimo Nr. 60654/00); 2001 m. sausio 18 d. sprendimas byloje *Chapman prieš Jungtinę Karalystę* (pareiškimo Nr. 27238/95)³⁶.

Taip pat minėta, kad konstituciniai apkaltos, priesaikos ir rinkimų teisės institutai yra glaudžiai tarpusavyje susiję ir integruoti; pakeitus bet kurį iš šių institutų elementą būtų pakeistas ir kitų susijusių institutų turinys, t. y. visuose minėtuose konstituciniuose institutuose įtvirtintų vertybių sistema. Lietuvos Respublikos teisinė sistema grindžiama tuo, kad Konstitucijai neturi prieštarauti joks įstatymas ar kitas teisės aktas, taip pat ir Lietuvos Respublikos tarptautinės sutartys.

³⁵ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2012 m. rugsėjo 5 d. nutarimas. *Valstybės žinios*. 2012, Nr. 105-5330.

³⁶ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2012 m. rugsėjo 5 d. nutarimas. *Valstybės žinios*. 2012, Nr. 105-5330.

Lietuvos Respublikos Konstitucijos viršenybės ES sutarčių teisės atžvilgiu yra įtvirtintas ir Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo jurisprudencijoje, susijusioje su Lietuvos Respublikos Konstitucijos reinterpretacijos galimybėmis. EŽTT sprendimas pats savaime negali būti konstituciniu pagrindu reinterpretuoti (koreguoti) oficialiąją konstitucinę doktriną (jos nuostatas), jeigu tokia reinterpretacija, kai nėra atitinkamų Konstitucijos pataisų, iš esmės pakeistų visuminį konstitucinį teisinį reguliavimą (*inter alia*, konstitucinių institutų – apkaltos, priesaikos ir rinkimų teisės – integruotumą), taip pat pažeistų Konstitucijoje įtvirtintų vertybių sistemą, sumažintų Konstitucijos viršenybės teisės sistemoje apsaugos garantijas³⁷. Bet Lietuvos Respublikos Konstitucijos viršenybės principas neužkerta kelio Lietuvos tarptautiniams įsipareigojimams. Pagarba tarptautinei teisei, t. y. sava valia priimtų tarptautinių įsipareigojimų laikymasis, pagarba visuotinai pripažintiems tarptautinės teisės principams (taip pat ir principui *pacta sunt servanda*), yra atkurtos nepriklausomos Lietuvos valstybės teisinė tradicija ir konstitucinis principas (Konstitucinio Teismo 2006 m. kovo 14 d. nutarimas). Vadovautis visuotinai pripažintais tarptautinės teisės principais ir normomis Lietuvos Respublika privalo pagal, *inter alia*, Konstitucijos 135 straipsnio 1 dalį (Lietuvos Respublika, įgyvendindama užsienio politiką, vadovaujasi visuotinai pripažintais tarptautinės teisės principais ir normomis, siekia užtikrinti šalies saugumą ir nepriklausomybę, piliečių gerovę ir pagrindines jų teises bei laisves, prisideda prie teise ir teisingumu pagrįstos tarptautinės tvarkos kūrimo). Iš Konstitucijos 135 straipsnio 1 dalies Lietuvos Respublikai kyla pareiga pašalinti minėtą Konvencijos Protokolo Nr. 1 3 straipsnio nuostatų nesuderinamumą su Konstitucijos, *inter alia*, jos 59 straipsnio 2 dalies ir 74 straipsnio, nuostatomis. Atsižvelgiant į tai, kad, kaip minėta, Lietuvos teisinė sistema grindžiama Konstitucijos viršenybės principu, vienintelis būdas pašalinti šį nesuderinamumą – priimti atitinkamą Konstitucijos pataisą³⁸.

³⁷ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2012 m. rugsėjo 5 d. nutarimas. *Valstybės žinios*. 2012, Nr. 105-5330.

³⁸ *Ibid.*

XI. Konstitucinis patriotizmas

Europos Valstybių Federacijai sukurti yra būtini visų nacionalinių konstitucijų keitimai, apribojantys nacionalinių valstybių suverenitetus, dalį konstitucinių funkcijų vieningai perduodant centrinei federacinei valdžiai. Ankstesni ES integracijos sprendimai priimti vykdant ES integraciją su piliečių valia buvo daromi piliečiams atstovaujančių politikų, jų suformuotų ir valdomų ES institucijų. Tiesioginis legitimumas apsiribojo vadinamuoju tyliuoju pritarimu (angl. *permissiv consensus*)³⁹. Tokio tylaus pritarimo neužteks norint pakeisti nacionalines konstitucijas ir perduoti didesnę suvereniteto dalį centrinei EVF valdžiai. Šiam procesui bus būtinas tiesioginis nacionalinių ES valstybių piliečių pritarimas. Be to, neįmanomi konstitucijų keitimai. Norint įkurti Jungtines Europos Valstybių konstituciniu būdu, nacionalinių valstybių piliečiams turės būti paaiškinta ne tik būtina ES institucijų didesnės kompetencijos būtinybė, bet ir kalbama apie aiškią bendrą ES tapatybę, kuria remiantis gali būti sukurta Europos Federacija.

Lisabonos sutarties 1 straipsnyje yra įvardijamas ES valstybių vertybių bendra kilmė ir visus jungiantis bendras dėmuo: „Semdamiesi įkvėpimo iš Europos kultūrinio, religinio ir humanistinio paveldo, iš kurio susiformavo visuotinės vertybės, kurias sudaro neliečiamos ir prigimtinės žmogaus teisės, taip pat laisvė, demokratija, lygybė ir teisinė valstybė.“ Šis Lisabonos sutarties straipsnis yra atsakas antifederalistams, įvairioms tautinėms organizacijoms, politinėms partijoms, kurios bando tvirtinti, kad JEV, kaip supranacionalinė politinė organizacija, negali būti sukurta, nes neegzistuoja bendra europinė tapatybė⁴⁰. Ši Lisabonos sutarties 1 straipsnio formuluotė leidžia teigti, kad ES valstybių piliečius jungiantis bendras dėmuo, jo tapatybė yra liberaliosios demokratijos vertybės, žmogaus teisių apsauga.

Konstitucinio patriotizmo (vok. *Verfassungspatriotismus*) sąvoka yra siejama su Vokietijos filosofu Jurgenu Habermasu, nors pirmas šią sąvoka savo darbuose pavartojo politologas Dolfas Sternbergeris. Pirmą kartą ši frazė kaip pagrindinė vokiečių laikraščio „Frankfurter Allgemeine Zeitung“ pasirodė 1793 m. gegužės 23 d., t. y. tą pačią dieną, kai Vokietijos

³⁹ Ian Down and Carole J. Wilson. From „Permissive Consensus“ to „Constraining Dissensus“: Polarizing Union? *Acta Politica*. 2008, 43 (26–49).

⁴⁰ Lisabonos sutartis, iš dalies keičianti ES sutartį ir Europos bendrijos steigimo sutartį. *Europos Sąjungos oficialusis leidinys*, 2007, C 306/1.

Konstitucijai sukako 30 metų. Tai pagrindinė postnacionalinė teorija, kuri reikšmingiausiai veikia tolesnę ES integraciją ir galimą ES federalizaciją. Nors konstitucinis federalizmas yra teorinė koncepcija, federalinės valstybės, kurios savęs nelaiko nacijomis, tautomis, seniai yra demokratinio pasaulio realybė. Šveicarijoje gyvena keturios skirtingų kalbų bendruomenės, kurias vienija Konstitucija. Jungtinės Amerikos Valstijas, sukurtas skirtingų tautybių ir kilmės piliečių, vienija JAV Konstitucija ir patriotiniai jausmai, kuriuos sieja pagarba savo Konstitucijai.

Remiantis Konstitucinio patriotizmo koncepcija nacionalinėse konstitucijose įtvirtinta pilietybė yra labiau susijusi su bendrų vertybių, įtvirtintų Konstitucijoje, egzistavimu ir pagarba joms nei su unikalia istorija ar etniškumu. Žymus Vokietijos sociologas J. Habermasas pagrindines žmogaus teises kildina iš žmogaus teisės į orumą⁴¹. Nors orumas nebuvo eksplikitinė žmogaus teisė iki pat Antrojo pasaulinio karo, šiandien viso pasaulio konstitucionalistai pripažįsta, kad visos kitos žmogaus teisės yra tik žmogaus orumo teisės išvestinės.

J. Habermasas savo Konstitucinio patriotizmo teorijoje formuluoja būtinybę modernizuoti mūsų supratimą ir judėti nuo tautiškumo (vok. *Volk*), regionalizmo ir tradiciškumo supratimo link universalių laisvės ir lygybės vertybių, konstitucinės demokratijos implicitinių idėjų⁴². Konstitucinio patriotizmo idėja taikoma ne tik šią idėją subrandinusiai Vokietijai, bet ir visai Europai ar net visai demokratinio pasaulio daliai. Bendra J. Habermaso konstitucinio patriotizmo idėja formuluojama kaip nauja visuomeninės postnacionalinio valstybių sutvarkymo, jų veikimo globalizmo sąlygomis racionalizavimo sutartis piliečiams įgyvendinant savo universalias žmogaus teises, jas iškeliant kaip prioritetą prieš istorinio, socialinio patriotizmo suformuotą tradiciją, kurios demokratiškumo standartas gali būti labai įvairus. Ir žemas, ir aukštas. Pirmiausia J. Habermaso teorija turėtų būti nagrinėjama kaip naujos ES Konstitucijos filosofinė šerdis, leidžianti kurti naują ES visuomeninę sutartį. Teorija, kilusi kaip troškimas po Antrojo pasaulinio karo Vakarų Vokietijoje sutaisyti vokiečius su universaliomis liberalios demokratijos vertybėmis, kartu išsaugant ir nacizmo smarkiai išjudintą vokiškąją tapatybę, lojalumą atskirai

⁴¹ Habermas, J. *The crisis of european Union*. Cambridge: Polity press, 2012.

⁴² Foley, B. Verfassungspatriotismus: The key to understanding Jurgen Habermas's political thought? *European Social and Political Research*. 2006–2007, 13.

kultūrinei bendruomenei. Sukuriant tinkamą atskirumo ir universalumo pusiausvyrą, išraunant su šaknimis tą atskirumą, kurį Vokietijoje buvo sukūrę nacistai. Idėjos, kad visuomenės, kaip ir atskiri individai, gali tobulėti ir mokytis ir kad žmogaus prigimtis yra siekti pažangos, kad ta prigimtis tampa socialinės raidos katalizatoriumi, yra labai populiarios tarp Vokietijos sociologų, filosofų, konstitucionalistų.

1981 m. J. Habermasas išleistame darbe „The Theory of Communicative Action“ kritikuoja racionalumo vaidmenį visuomenėms ir individams siekiant pažangos. Mokslininkas siūlo savo pažangos variklį – „komunikacinį racionalumą“. J. Habermasas įrodinėja, kad visuomeninė pažanga yra susijusi su skatinimu keistis išgyvenant asmenines vertybių, kurios yra svarbios individui ir visuomenei, refleksijas. Tik komunikatyvūs debatai apie pamatinių vertybių esmę gali vesti prie bendro sutarimo ir suvokimo bei racionalaus konsensuso, kuriuo modernios tautos grindžia savo egzistavimą. Socialinės gerovės valstybės sukūrimas, kuris buvo ypač akivaizdus Vakarų Europoje po Antrojo pasaulinio karo, lėmė, kad sparčiai auganti masinio vartojimo prekių gamyba buvo susijusi su piliečių poreikiu biurokratizuoti valstybę siekiant susidoroti su neigiamais gamybos augimo rezultatais. Socialinės gerovės plėtra buvo susijusi ir su tuo, kad piliečių gyvenimo reguliavimo nebeatliko moralė ar tradicija, tam buvo būtina moderni teisinė sistema ir demokratiškos politinės institucijos.

Pagrindinis Vokietijoje po Antrojo pasaulinio karo vykusių istorinių ginčų klausimas yra svarbus ir šiandienos Europoje. Kas yra Konstitucija – ar tai tik dokumentas, ar kultūra? J. Habermaso nuomone, Konstitucija yra daug daugiau nei tik paprastas dokumentas – jis atspindi politinę tautos kultūrą plačiąja prasme. Tokia nauja, liberalios demokratijos vertybėmis grindžiama konstitucinė kultūra ir buvo pradėta kurti Vakarų demokratijose po Antrojo pasaulinio karo. Garsusis 1980 m. prasidėjęs *Historikerstreit* (istorikų ginčas) padėjo Vokietijai paskelbti 1945 m. *Stunde Null* (nulinė valanda) ir prisijungti prie Vakarų vertybių.

Konstitucijos patriotas save tapatybę sieja su Konstituciniais principais, žmogaus teisėmis daug glaudžiau nei su savo istorine patirtimi, tautiškumu ar bet kokios formos tradicionalizmu. Pagrindinis J. Habermaso socialinės ir konstitucinės teorijos tikslas yra susitaikyti su neišvengiamu skilimo tarp egoidentiteto, kylančio iš etniškumo, ir universalios kolektyvinio konstitucinio patriotizmo identiteto, susijusio su savo etniškumo nelaikančia svarbiausiu dalyku bendruomene.

Debatuose dėl vieningos Europos ateities, jos Konstitucijos J. Habermaso teorijos konstitucinis patriotizmas yra kol kas geriausias pasiūlymas, kaip ir kokių pagrindu (konstituciniu patriotizmu) skirtingų kultūrinių, istorinių identitetų Europa gali būti sulydyta į darnią visumą – JEV, sukurta bendras Europos identitetas. Jo nuomone, Europa turi siekti ne tik instrumentinio kompasas, leidžiančio Europai gyventi ir išgyventi globalizmo sąlygomis, bet ir siekti realesnės vertybės integracijos, paremtos Konstituciniu patriotizmu.

Ne tik instrumentinis, bet pirmiausia vertybinis, grindžiamas konstitucinėmis vertybėmis, Europos suvienijimas yra tikroji integracija, tikrasis Europos siekinys. Tik vykstant tolesnei politinei integracijai gali egzistuoti Europos Konstitucija ir jos ES piliečių konstitucinis patriotizmas. Tik galinga, savimi pasitikinti Europa gali būti išgirsta didžiuliame tarptautiniame valstybių chore, kuriame yra visokių, taip pat ir mums svetimų vertybių propagandos ir puoselėjimo bei primetimo visam pasauliui⁴³.

Žlugus pirmam bandymui priimti ES Konstituciją 2005 m. gegužės 29 d. nauji debatai dėl galimybės toliau judėti integracijos linkme yra susiję su kantriu naujų integracinių bendrumų paieška. Prancūzų „Ne“ (beveik 55 proc.) buvo reikšmingas įvykis. Po Prancūzijos ir Olandijos nepavykusių referendumų konstitucinis patriotizmas atrodo yra vienintelis normatyvinis sprendimas dėl tolesnio ES valstybių konstitucinio suartėjimo, jungimosi į darnų ES valstybingumą.⁴⁴

Konstitucinis patriotizmas kilo lygiomis dalimis ir iš liberalaus nacionalizmo, ir iš respublikoniško patriotizmo. Nors pradžioje Weimaro konstitucija buvo didelis intelektualinis ir politinis laimėjimas, jos dramatiškas žlugimas vertė vokiečius galvoti, kad nesuvoktas konstitucionalizmas negali pasipriešinti socialinės ir politinės realybės brutalumui, jei nacijos viduje slypi neišdiskutuoti ir nesuvokti žmogaus teisių modeliai.

XVIII a. Europoje konstitucinis patriotizmas buvo suvokiamas kaip pagarbos teisei, tvarkai ir bendrosioms laisvės jausmas, t. y. tai buvo ikinacionalistinis patriotizmas.

⁴³ Habermas, J. *Der gespaltene Westen*. Frankfurt am Main: Suhrkamp, 2004, p. 35.

⁴⁴ Muller, J. A. „Thick“ constitutional patriotism for EU? *On morality, memory and militancy* [interaktyvus]. [žiūrėta 2012-09-24]. <<http://www.princeton.edu/~jmueller/CP-ThickC-PEurope-JWMueller.pdf>>.

Konstitucinis patriotizmas – tai karingoji radikali demokratija, tokia, kuri gali save apginti nuo vidinių ir išorinių priešų. Ši koncepcija pirmą kartą buvo įvardyta Vokietijos politikos mokslininko, buvusio egzilyje, Karlo Loewensteino 1937 m.⁴⁵ Tuo metu Europoje viena valstybė po kitos buvo užimama diktatorių ir autokratų, kurie noriai taikė „demokratiškus“ metodus. Karlas Lowensteinas tada argumentavo, kad demokratijos negali savęs apsiginti nuo fašistinių judėjimų, jei jos ir toliau laikosi „demokratinio fundamentalizmo“, „legalistinio aklumo“, „teisės viršenybės perdėto formalizmo“. Fašizmas, kuris neturėjo jokio intelektualinio turinio, buvo daugiau „emocionalistinė“ teorija, su kuria demokratija negalėjo konkuruoti.

Vokietijos Konstituciniam Teismui teko arbitro vaidmuo uždraudžiant Nacių socialistinę Reicho ir Komunistų partijas 1950 ir 1970 m. Šios priemonės buvo pavadintos demokratinio „anti-ekstremizmo“ priemonėmis.

Ši *wehrhafte or streitbare Demokratie* koncepcija yra glaudžiai susijusi su konstituciniu patriotizmu. Tai yra atsakymas į klausimą, ar įmanomas konstitucinis patriotizmas, dekonstruojant savo istoriškumą, tradicionalizmą ir einant link konstitucinio patriotizmo bendruomenės ir individualaus konstitucinio patriotizmo.

Konstitucinis patriotizmas yra ne tiek postnacionalumas kiek postnacionalizmas, savęs susiejimas su moralinėmis vertybėmis, kurios iškilo iš mūsų istorinės patirties, tradicionalizmo, regionalizmo, uždarumo, anti-liberalizmo problemų. Bet konstitucinis patriotizmas nėra nacionalumo panaikinimas, jis yra jo perkėlimas į svarbų, bet mažiau svarbų nei europietiškas konstitucinio bendrumo jausmas nacionalinį lygmenį.

Ar egzistuoja bendra europinė tapatybė? Ar skirtingų ES valstybių istorinė patirtis, kuri sukelia pasibjaurėjimo jausmus, mus vienija kritiškai vertinant šią istoriją. Ar vienos Europos valstybės piliečiai gali priimti kitos valstybės istorinę atmintį ir dėl jos atgailaudami kurti savo naują identitetą, įvertindami praeitį. Ar ši subendravardiklinta atmintis gali būti bendro Europos identiteto pagrindas? Visiškai akivaizdu, kad viena nacija gali atgailauti dėl savo praeities (Jurgenas Habermasas ir Vokietijos atvejais), bet neaišku, ar gali kita valstybė atgailauti už kitos valstybės praeities klaidas? Ar gali vokiečiai teisti prancūzus už *Vichy* sindromą, ar gali ispanai smerkti portugalus už jų kolonijinę politiką? Bet Prancūzijos

⁴⁵ Lowenstein, K. *Militant Democracy and Fundamental Rights. American Political Science Review*. 1937, 31: 417-32 (part I); 638-58 (part II).

nacionalinis susirinkimas ir Prancūzijos senatas smerkia armėnų genocidą. Tokios atmintys gali kurti bendrą europinį solidarumą, pagrįstą vertybėmis ir jų konstituciniais sprendimais. Šaltasis karas, kolaboravimas, holokaustas, Jugoslavijos karai yra ta bendroji Europos atmintis, kuri vienią visas Europos tautas. Toks istorinis apsieitimas yra būtinas bendram Europos konstituciniam patriotizmui. Ar naujos ES narės, Vidurio ir Rytų Europos valstybės, kurios neseniai atgavo savo visišką suverenitetą, yra pasirengusios pripažinti tokį vieningą Europos identitetą, be jų istorinės patirties pripažinimo, subendravardiklinimo į bendrą Europos identitetą.

EŽTT, kurdamas bendrą Europos Tarybos valstybių žmogaus teisių standartą, įgyvendina tokią kovingąją demokratiją, kuri formuoja bendrą Europos standartą – jos konstitucinį patriotizmą.

Kaip turėtų būti įgyvendinta vienoda konstitucinio patriotizmo ideologija? Dalis šios teorijos šalininkų siūlo sušaukti naują konventą ir parašyti federacinės ES Konstituciją, kurioje būtų numatytas ES „konstitucinis minimumas“. Tai kuklus pasiūlymas dėl tolesnės ES integracijos federacijos keliu⁴⁶.

Europos žmonės turės nuspręsti, kaip pasidalinti savo identitetu primant kitą identitetą. Nuo to ir priklausys tolesnė Europos integracija ir naujos konstitucinio patriotizmo ideologijos įsivyravimas. Nuo konstitucinės tolerancijos⁴⁷ priklausys tolesnė ES integracijos sėkmė. Konstituciškai patriotiška Europa gali atskirti Europos teisinės integracijos kelią nuo socialinių pastangų sukurti bendrą europiečio identitetą.

Konstitucinis patriotizmas yra radikalios demokratijos teorija, kuri siekia racionalaus piliečių santykio su savo Konstitucija paaiškinimo. Piliečiai, kurie pripažįsta savo Konstitucijos racionalumą ir priima racionalų argumentavimą, priims konstitucines normas, kaip jų teisinių ir moralinių vertybių reprezentavimą Konstituciniu patriotizmu. Normų sistema yra visuotinai priimtinių moralės normų rinkinys. Daugumoje demokratių šios normos yra tiesiogiai susijusios su liberaliomis vertybėmis.

⁴⁶ Muller, J. A. „*Thick*“ constitutional patriotism for EU? On morality, memory and militancy [interaktyvus]. [žiūrėta 2012-10-17]. <<http://www.princeton.edu/~jmueller/CP-ThickC-PEurope-JWMueller.pdf>>.

⁴⁷ Joseph, H.; Weiler, H. Federalism Without Constitutionalism: Europe's Sonderweg. In Kalypso Nicolaidis and Robert Howse (eds.). *The Federal Vision: Legitimacy and Levels of Governance in the United States and the European Union*. Oxford: Oxford UP, 2001, 54–70.

J. Habermaso konstitucinio patriotizmo teorija pagrįsta „diskursine demokratija“ – tai tokia demokratija, kuri institucionalizuoja laisvą, niekada nesibaigiantį, refleksyvių argumentavimą apie bendruosius reikalus, gėrius, o jos institucinė sistema skatina ir verčia šių debatų racionalius rezultatus, paremtus geresniu argumentu, įgyvendinti. Demokratija, kaip ją konstitucinio patriotizmo teorijoje pateikia J. Habermasas, turi turėti legitimumo teoriją⁴⁸, pagal kurią konstitucinės normos gali būti racionalios ir legitimios tik tada, kai politiniai interesai yra atvirai aptariami laisvuose ir racionaliuose debatuose. Tam būtina visų piliečių lygi teisė dalyvauti debatuose. Atviri politiniai debatai turi įtakos politinių sprendimų racionalumui, reikalaujant, kad įstatymai – galutinis parlamentinių debatų produktas, būtų komunikatyvus tarpusavio įtikinėjimo rezultatas. Tokiu atveju parlamento priimti įstatymai yra morališkai „korektiški“ ir legitimūs.

Taigi konstitucinis patriotizmas turi dvigubą konstitucinio legitimumo laipsnį. Pirma, įstatymus priima parlamentariai, legitimiai užsitikrinę savo mandatų legitimumą rinkimuose, antra, jie šiuo mandatu nepiktinaudžiauja ir siekia aukštesnio legitimumo, priimdami sprendimus, kurie yra debatų ir racionalių argumentų kokybės rezultatas, ir juo grindžia savo sprendimus.

Išvados

1. ES monetarinės sąjungos išlikimas yra esminė tolesnio ES egzistavimo sąlyga. Tvirta monetarinė sąjunga reikalauja bankinės, fiskalinės sąjungos ir demokratinės Europos vyriausybės, kuri galėtų kontroliuoti nacionalinių valstybių biudžetų sudarymą. Stipriai Europos Vyriausybei reikia ne tik stiprios bankų priežiūros sistemos, bet ir tinkamo bendro europinio biudžeto, kuris galėtų būti naudojamas naujiems ES išoriniams ir vidiniams iššūkiams įveikti. ES tarpvyriausybinius administravimo modelis, pagrįstas dabartine ES institucijų architektūra, negarantuoja būtinų greitų ir veiksmingų sprendimų. Tai įrodo sprendimų aklavietės, į kurias nuolat papuola ES Vadovų Taryba. Vienoje ekonominėje ir finansinėje erdvėje veikiančios ES valstybės yra būtina veiksminga ir legitiimi sprendimų priėmimų konstitucinė tvarka, užtikrinanti ES valstybių narių ir jų piliečių lygiateisiškumą. Nauja ES valdymo sistema turi būti kuria-

⁴⁸ Habermas, J. *The theory of Communicative Action*. Beacon Press, Mar 1, 1985.

ma ne sutarčių, o politinės sąjungos, apimančios visą ES, pagrindu. Tokiai politinei sąjungai bus būtinas visų nacionalinių ES valstybių piliečių apsisprendimas. Konstitucinių jungimosi į ES referendumų sėkmei būtina bendra ES piliečių tapatybė. Tokia bendra Europos piliečių tapatybė gali būti Konstitucinis patriotizmas.

2. Dabartinė ES turi nemažai federacinės valstybės požymių. Jos institucijos *de jure* veikiančios Lisabonos sutarties pagrindu dažnai *de facto* priima sprendimus, būdingus centrinei federacinės valstybės valdžiai. Tolesnei ES integracijai yra būtina skaidri, veiksminga ir ES piliečiams suprantama ES institucijų struktūra, užtikrinanti laiku atliktą ir efektyvų darbą. Tokia ES architektūra gali būti sukurta EVF pagrindu. EVF Konstitucija gali būti sukurta ir įgyvendinta bendros ES piliečių konstitucinio patriotizmo vertybių tapatybės pagrindu.
3. ES institucijos gali būti kuriamos vieningos federacinės JEV Konstitucijos pagrindu, užtikrinant visų ES valstybių ir jų piliečių lygia-teisį dalyvavimą jas renkant ir formuojant.
4. Bendra federacinė JEV sąjungos veikimo strategija gali užtikrinti civilizacinių Europos vertybių išsaugojimą ekonomikos ir finansų rinkų pasaulyje. Galimybė veiksmingai kontroliuoti seniai nacionalinių valstybių sienas peržengusių korporacijų veiklą, kontroliuojant jų įtaką ir nacionalinių valstybių, ir visos ES ekonominiam bei finansiniam stabilumui. EVF yra efektyvi galimybė sutelkti visų ES valstybių mokslinių tyrimų žmogiškuosius išteklius ir finansines lėšas prioritetinėse srityse. Bendros ES karinės pajėgos padėtų taupyti lėšas ir daryti efektyvias bendros kariuomenės bendro veikimo galimybes įgyvendinant skirtingas karines ir civilines operacijas.

Literatūra

Specialioji literatūra

1. Habermas, J. *The crisis of european Union*. Cambridge: Polity press, 2012.
2. Habermas, J. *Der gespaltene Westen*. Frankfurt am Main: Suhrkamp, 2004.
3. Habermas, J. *The theory of Communicative Action*. Beacon Press, Mar 1, 1985.
4. Foley, B. Verfassungspatriotizmus: The key to understanding Jurgen Habermas's political thought? *European Social and Political Research*. 2006–2007, 13.

5. Jarašiūnas, E. Europos Sąjungos teisinio kvalifikavimo problemos. *Jurisprudencija*. 2011, 18 (4).
6. Muller, J. A „Thick“ constitutional patriotism for EU? On morality, memory and militancy. <<http://www.princeton.edu/~jmueller/CP-ThickCPEurope-JWMueller.pdf>>.
7. Norris, P. Representation and the democratic deficit. *European Journal of Political research*. 1997, 32: 273–282.
8. Lowenstein, K. Militant Democracy and Fundamental Rights. *America Political science review*. 1937, 31: 417–32 (part I); 638–58 (part II).
9. Weiler, J. Federalism Without Constitutionalism: Europe's Sonderweg. In Kalypso Nicolaidis and Robert Howse (eds.). *The Federal Vision: Legitimacy and Levels of Governance in the United States and the European Union*. Oxford: Oxford UP, 2001, 54–70.
10. Wilson, I.; Carole, J. From „Permissive consensus“ to „Constraining Dissensus“: A Polarizing Union? *Acta Politica*. 2008, 43 (26–49).
11. Barroso, J. M. *State of the Union address*. The European Parliament, September 28, 2011.
12. Barroso, J. M. *State of the Union address*. The European Parliament, September 12, 2012.
13. Inman, R. P. Federalism's values and the value of federalism. *Cesifo economic studies*. 2007, 53: 522–560.
14. Lluch, J. Autonomism and federalism. *The journal of federalism*. 2011, 42 (1): 134–161.
15. *Publius: The Journal of Federalism*. 1996, 26/4.
16. Inman, R. P. Federalism's values and the value of federalism. *Cesifo economic studies*. 2007, 53, 522–560.
17. *Federalist papers*. 1982, 51.

Teisės aktai

1. Lisabonos sutartis, iš dalies keičianti Europos Sąjungos sutartį ir Europos Bendrijos steigimo sutartį. *Europos Sąjungos oficialūs leidiniai*, 2007, C 306/1.

Užsienio šalių teismų sprendimai

1. Vokietijos Konstitucinio Teismo sprendimas dėl Lisabonos sutarties. BVerfG, 2 BvE 2/08 vom 30.6.2009, Absatz-Nr. (1–421) [žiūrėta 2012-11-15]. <http://www.bverfg.de/entscheidungen/es20090630_2bve000208.html>.

Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo nutarimai

1. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1995 m. sausio 24 d. išvada. *Valstybės žinios*. 1995, Nr. 9-199.

2. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2006 m. gruodžio 21 d. nutarimas (pakartota 2007 m. gegužės 15 d., 2008 m. gruodžio 4 d., 2009 m. kovo 27 d. nutarime). *Valstybės žinios*. 2006, Nr. 141-5430.
3. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2012 m. nutarimas. *Valstybės žinios*. 2012, Nr. 105-5330.

Elektroniniai šaltiniai

1. Federalistų kongreso Varšuvoje rezoliucija [žiūrėta 2012-11-18]. <http://www.federalists.eu/fileadmin/files_uef/FC/FC_Warsaw_17-18_November_2012/FC_FOLDER_WEB.pdf>.
2. Spiegel online [žiūrėta 2012-10-16]. <<http://www.spiegel.de/international/europe/schaeuble-presents-euro-reforms-and-broad-new-powers-for-eu-a-861529-druck.html>>.
3. Kokią Europos ateitį regi A. Merkel ir jos komanda? *Veidas*. 2012.
4. „DNB Markets“ vyriausiasis ekonomistas Oystein Dorum. *Verslo žinios*. 2012, 207 (3838).
5. Barroso, J. M. President of the European Commission. Intermediary and closing remarks by President Barroso following the state of the Union 2012 address. *Plenary session of the European Parliament/Strasbourg*. 12 September, 2012 [žiūrėta 2012-10-20]. <http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-12-600_en.htm>.
6. „Union of European Federalists: About UEF“. Union of European Federalists. <<http://www.federalists.eu/>>.
7. 2012 m. Seimo rinkimų rezultatai. Nacionalinis susivienijimas „Už Lietuvą Lietuvoje“ (Lietuvos centro partijos, Lietuvos socialdemokratų sąjungos, Tautininkų sąjungos ir Tautos vienybės sąjungos koalicija) [žiūrėta 2012-11-12]. <http://www.vrk.lt/2012_seimo_rinkimai/output_lt/rezultatai_daugiamand_apygardose/rezultatai_daugiamand_apygardose1turas.html>.
8. Tautininkų forumė aptarti šiandienos iššūkiai kultūrai ir tapatybei [žiūrėta 2012-10-18]. <<http://alkas.lt/2011/10/21/tautininku-forume-aptarti-siandienos-issukiai-kulturai-ir-tapatybei-video/>>.
9. Iman, R. P. *CESifo Economic studies*. 2007, 53. <<http://cesifo.oxfordjournals.org/>>.
10. Rabinbach, A. *The Nation*. [žiūrėta 2012-10-29]. <<http://www.thenation.com/article/168819/good-european>>.

Aurelijus Gutauskas

KONSTITUCINĖS JURISPRUDENCIJOS ĮTAKA BAUDŽIAMOSIOS JUSTICIJOS FORMAVIMUISI: TEORIJA IR PRAKTIKA

Įvadas

Konstitucinis Teismas yra neabejotinas *imperium summmum* (liet. „aukščiausioji valdžia“), kai kalbama apie kokios nors kitos, Konstitucijoje konkrečiai nurodytos, valstybės institucijos praktikos autoritetą formuojant bendrosios ir specialiosios kompetencijos teismų bylų nagrinėjimo praktiką.¹

Konstitucinė jurisprudencija apskritai užtikrina baudžiamųjų įstatymų leidybos ir jų taikymo atitiktį Konstitucijai ir joje įtvirtintiems bendriesiems teisės principams. Šiuolaikinė teisės doktrina teigia, kad paisant šių reikalavimų ne tik užkertamas kelias valstybės savivalei baudžiamajoje justicijoje ir nustatomas vienodas matas pripažįstant asmenis nusikaltusiais ir juos baudžiant, bet ir – tai ne mažiau svarbu, užtikrinama baudžiamųjų įstatymų leidybos ir jų taikymo atitiktis Konstitucijai ir joje įtvirtintiems bendriesiems teisės principams (teisinės valstybės, humanizmo, teisingumo, lygiateisiškumo, proporcingumo, protingumo ir kt.).² Tačiau, kaip teigia profesorius O. Fedosiukas, nei bendrieji, nei specialieji teisės principai neatsako į klausimą, kokiais atvejais ir kokia racionalia apimtimi įstatymų leidėjas turėtų naudoti baudžiamosios teisės priemones³. Čia labai svarbus tampa *ultima ratio* principas. Pagal jį baudžiamųjų įstatymų draudimų ir sankcijų turi būti imamasi tik tada, kai tai neišvengiama, t. y.

¹ Urbaitis, R. K. *Konstitucinio Teismo nutarimų poveikis bylų nagrinėjimo teismuose praktikai*. Pranešimo tezės.

² Abramavičius, A.; Jarašiūnas, E. Konstitucinė dimensija baudžiamajoje teisėje. *Teisė*. 2004, 53: 7–25.

³ Fedosiuk, O. Baudžiamoji atsakomybė kaip kraštutinė priemonė (Ultima Ratio): teorija ir realybė. *Jurisprudencija*. 2012, 19 (2): 716.

neįmanoma kitomis teisinėmis ir socialinėmis priemonėmis apginti pažeidžiamų teisių gėrių.

Jeigu, remiantis Konstitucija, kaip teisinės sistemos pagrindu, įmanoma bendrosios kompetencijos teismuose išspręsti konkretų teisinį ginčą arba apginti pažeistas teises, tai Konstitucija nėra tik deklaracija, ji tampa veikiančiu mechanizmu, ir jos taikymas atitinkamai daro įtaką teismų praktikai, o per ją ir visai teisinei sistemai.⁴ Be to, dažniausiai Konstitucija teismuose tiesiogiai taikoma tuomet, kai atsiranda konstituciškai svarbi normų, kurias reikia taikyti konkrečioje baudžiamojoje byloje, kolizija. Taikymo atvejai daugiausia susiję su Lietuvos Aukščiausiojo Teismo praktika, o žemesnių grandžių teismų praktikoje Konstitucija taikoma gana retai. Vienai valdžios šakai priskiriama leisti įstatymus, kitai – juos vykdyti, o teismui tenka vienas atsakingsių uždavinių – aiškinti teisę ir ją taikyti, vykdam teisingumą.⁵

Didelę reikšmę formuojant teismų praktiką turėjo LAT senato nutarimai. Tačiau Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas 2006 m. kovo 28 d.⁶ ir 2006 m. gegužės 9 d.⁷ nutarimuose konstatavo, jog LAT senato nutarimai ir kiti privalomojo bei rekomendacinio pobūdžio nurodymai, formuojantys teismų praktiką, neatitinka Lietuvos Respublikos Konstitucijos nuostatų. Kitaip tariant, Konstitucinis Teismas pareiškė, jog formuoti teismų praktiką galima tik konkrečiose bylose.

Savo nutarimuose Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas ne kartą yra konstatavęs, jog atskleidžiant teisės normų turinį privalu taikyti įvairius teisės aiškinimo metodus: sisteminį, bendrųjų teisės principų, loginį, teleologinį, įstatymų leidėjo ketinimų, precedentų, istorinį, lyginamąjį ir kt.⁸ Kaip teisingai teigia A. Pikelis, teisės normų aiškinimo principai, reikalavimai, šiam procesui suformuluoti konstitucinėje jurisprudencijoje, atsklei-

⁴ Mikelėnas, V. Lietuvos Respublikos Konstitucija Lietuvos bendrosios kompetencijos teismų praktikoje. Konstitucijos aiškinimas ir tiesioginis taikymas. *Baltijos ir Skandinavijos šalių konferencijos medžiaga 2002 m. kovo 15–16 d.* Vilnius, 2002, p. 131.

⁵ Valančius, V. Teismo ir teisėjo nepriklausomumo principas ir konstitucinė justicija. *Jurisprudencija*. 2000, 16 (8).

⁶ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2006 m. kovo 28 d. nutarimas. *Valstybės žinios*. 2006, Nr. 36-1292.

⁷ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2006 m. gegužės 9 d. nutarimas. *Valstybės žinios*. 2006, Nr. 51-1894.

⁸ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2004 m. gegužės 25 d. nutarimas. *Valstybės žinios*. 2004, Nr. 85-3094; 2006 m. kovo 28 d. nutarimas. *Valstybės žinios*. 2006, Nr. 36-1292; 2006 m. birželio 6 d. nutarimas. *Valstybės žinios*. 2006, Nr. 65-2400.

džia ir būtinumą teisės normas aiškinti visapusiškai, o ne atsižvelgiant tik į įstatymo tekstą. LAT kaip tik tokį platų požiūrį taiko spręsdamas konkrečias bylas ir formuodamas bei apžvelgdamas teismų praktiką, analizuodamas jos tendencijas ir kurdamas atitinkamas metodikas.⁹

Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas 2006 m. rugpjūčio 8 d. nutarime išaiškino, jog teisės aktuose esančias teisės spragas įmanoma tam tikru mastu užpildyti ir taikant teisę (*inter alia*, naudojant teisės analogiją, taikant bendruosius teisės principus, taip pat aukštesnės galios teisės aktus, pirmiausia Konstituciją), taigi ir aiškinant teisę, taip pat kad teisminis (*ad hoc*) teisės spragų šalinimas sudaro prielaidas formuoti vienodai teismų praktikai sprendžiant tam tikros kategorijos bylas – teismų precedentuose įtvirtintai teisei, kurią, be abejo, vėliau gali iš esmės pakeisti ar kitaip pakoreguoti įstatymų leidėjas (ar kitas kompetentingas teisėkūros subjektas), tam tikrus visuomeninius santykius sureguliuodamas įstatymu (ar kitu teisės aktu) ir šitaip atitinkamą teisės spragą pašalindamas jau ne *ad hoc*, bet į ateitį nukreiptu bendro pobūdžio teisiniu reguliavimu.¹⁰

Bet ne visuomet įstatymo kūrėjo lūkesčiai atitinka įstatymo veikimo rezultatus realiaame gyvenime, todėl dažnai teismams tenka švelninti (amortizuoti) nelauktą įstatymo poveikį, šiuo atveju šalinant ne savo praktikos, o įstatymo trūkumus¹¹. Neabejotinai konstitucinė jurisprudencija daro tiesioginę įtaką baudžiamajai teisei. Savo ruožtu baudžiamosios teisės doktrina ir jurisprudencija taip pat prisideda prie konstitucinių principų turinio atskleidimo, jų imperatyvų (reikalavimų) įtvirtinimo baudžiamojoje teisėje ir taikymo praktikoje¹². Taigi konstitucionalizmo idėjos turėtų įsigalėti ne tik teisės doktrinoje, bet ir teismų praktikoje.

⁹ Pikelis, A. *Baudžiamosios teisėkūros labirintai. Lietuvos Aukščiausiojo Teismo Senato nutarimas ir teismų praktika taikant Baudžiamojo kodekso 178 ir 180 straipsnius*. Vilnius, 2011, p. 37.

¹⁰ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2006 m. rugpjūčio 8 d. sprendimas. *Valstybės žinios*. 2006, Nr. 88-3475.

¹¹ Pikelis, A. *Baudžiamosios teisėkūros labirintai. Lietuvos Aukščiausiojo Teismo Senato nutarimas ir teismų praktika taikant Baudžiamojo kodekso 178 ir 180 straipsnius*. Vilnius, 2011, p. 42.

¹² Baranskaitė, A.; Prapiestis J. Konstitucinės teisingumo ir teisinės santarvės dimensijos baudžiamajoje teisėje. Lietuvos Respublikos baudžiamajam kodeksui – 10 metų. *Recenzuotų mokslinių straipsnių, skirtų baudžiamosios politikos ir baudžiamųjų įstatymų teisėkūros, baudžiamosios teisės, baudžiamojo proceso ir nusikaltimų kvalifikavimo problematikai, rinkinys*. Vilnius, 2011, p. 60.

I. Precedentinės teisės reikšmė kvalifikuojant nusikalstamas veikas

Lietuvoje baudžiamoji justicija veikia pirmiausia vadovaudamasi rašytinėmis baudžiamosios teisės ir proceso normomis. Kartu yra įteisintas ir precedentinės teisės modelis. Štai Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2006 m. kovo 28 d. nutarime „Dėl Konstitucinio Teismo įgaliojimų peržiūrėti savo nutarimą ir nutraukti pradėtą teiseną, taip pat dėl teismų finansavimo peržiūrėjimo“ konstatuojama, kad bendrosios kompetencijos teismai, priimdami sprendimus atitinkamų kategorijų bylose, yra saistomi savo pačių sukurtų precedentų – sprendimų analogiškose bylose; žemesnės instancijos bendrosios kompetencijos teismai, priimdami sprendimus atitinkamų kategorijų bylose, yra saistomi aukštesnės instancijos bendros kompetencijos teismų sprendimų – precedentų tų kategorijų bylose; aukštesnės instancijos bendrosios kompetencijos teismai privalo, peržiūrėdami žemesnės instancijos bendros kompetencijos teismų sprendimus, tuos sprendimus vertinti vadovaudamiesi visuomet tais pačiais teisiniais kriterijais; tie kriterijai turi būti aiškūs ir *ex ante* žinomi teisės subjektams, *inter alia*, žemesnės instancijos bendrosios kompetencijos teismams (vadinasi, bendrosios kompetencijos teismų jurisprudencija turi būti prognozuojama).

Bendrosios kompetencijos teismų praktika atitinkamų kategorijų bylose turi būti koreguojama ir nauji teismo precedentai tų kategorijų bylose gali būti kuriami tik tada, kai tai yra neišvengiamai, objektyviai būtina. Toks bendrosios kompetencijos teismų praktikos tobulinimas (nukrypimas nuo teismus ligi tol saisčiusių ankstesnių precedentų ir naujų precedentų kūrimas) visais atvejais turi būti deramai (aiškiai ir racionaliai) argumentuojamas atitinkamuose bendrosios kompetencijos teismų sprendimuose.¹³

Naudojantis teismams deleguotos precedentinės teisės galimybėmis, įmanoma pašalinti tam tikrus norminius neaiškumus, tačiau praktinės interpretacijos galimybių nereikia pervertinti. Precedentas, kaip teisės šaltinis, negali pakeisti įstatymo – jis su juo koegzistuoja, papildo, materializuoja. Teismų praktika neturi konkuruoti su įstatymu, nes tuomet kiltų teismų savivalės ir priimamų sprendimų nepavaldumo įstatymui pavojus.

¹³ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2006 m. kovo 28 d. nutarimas. *Valstybės žinios*. 2006, Nr. 36-1292.

Nors Konstitucinio Teismo nutarimuose nėra pabrėžta kokios nors ypatingos kasacinės praktikos reikšmės, tačiau Kasacinis teismas, kaip galutinė baudžiamųjų bylų nagrinėjimo instancija, neišvengiamai yra autoritetingiausias precedentų kūrėjas. Vadovaujantis Konstitucinio Teismo suformuotais precedentinės teisės pagrindais, Kasacinis teismas praktiką formuoja nutartimis, priimtomis konkrečiose bylose. Kasacinis teismas taip pat publikuoja atskirų baudžiamųjų bylų praktikos apžvalgas. Apžvalgos ir jose pateikiamos išvados nėra privalomos, tačiau turi didelę metodinę ir informacinę reikšmę teismams.

Konstitucinio Teismo nutarimų motyvuojamosios dalys (*obiter dictum*) yra svarbus šaltinis, į kurį apeliuoja teismai, motyvuodami nuosprendžius ir nutartis, įskaitant ir nusikalstamų veikų kvalifikavimą. Štai baudžiamojoje byloje kasatorė A. P. nuteista pagal BK 294 straipsnio 1 dalį už savavaldžiavimą. Jai inkriminuotos veikos esmę sudarė tai, kad ji, būdama namo bendrasavininkė ir gyvendama šiame name, savavališkai užmūrijo duris, per kurias į namą anksčiau patekdavo kita namo bendrasavininkė S. P. Taip nukentėjusiajai buvo sudaryta kliūtis naudotis namo patalpomis ir name likusiais jai priklausančiais daiktais: televizoriumi, baldais, kilimu ir kt.:

A. P. nuteista už tai, kad 2001 metais, nuo birželio iki liepos mėnesio (tikslėnis laikas nenustatytas), nesilaikydama įstatymų nustatytos tvarkos, savavališkai vykdydama savo ginčijamą tariamą teisę į nukentėjusiajai S. P. priklausančias patalpas – tris kambarius, koridorių ir virtuvę name Vilniuje, tyrimo nenustatytam asmeniui nurodė užmūryti duris, taip savavališkai uždraudė S. P. naudotis jai priklausančiomis patalpomis, dėl to ši iki 2008 m. vasario 1 d. neturėjo savo gyvenamosios vietos, be to, ji užvaldė bute buvusį S. P. priklausančią 16 330 Lt vertės turtą, taip nukentėjusiajai padarė didelę turtingą ir neturtingą žalą.¹⁴

Kasaciniu skundu nuteistoji A. P. prašė panaikinti Vilniaus miesto 1-ojo apylinkės teismo nuosprendį bei Vilniaus apygardos teismo Baudžiamųjų bylų skyriaus teisėjų kolegijos nutartį ir baudžiamąją bylą nutraukti.

¹⁴ Lietuvos Aukščiausiojo Teismo Baudžiamųjų bylų skyriaus teisėjų plenarinės sesijos 2011 m. spalio 20 d. nutartis Nr. 2K-P-267/2011.

LAT Baudžiamųjų bylų skyriaus teisėjų kolegija, pasitelkdama konstitucinės jurisprudencijos išaiškinimus, pažymėjo, kad nagrinėjamos bylos kontekste labai svarbus yra baudžiamosios ir kitų rūšių teisinės atsakomybės atribojimo klausimas. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo jurisprudencijoje pažymėta, kad „siekiant užkirsti kelią neteisėtoms veikoms ne visuomet yra tikslinga tokią veiką pripažinti nusikaltimu, taikyti pačią griežčiausią priemonę – kriminalinę bausmę. Todėl kiekvieną kartą, kai reikia spręsti, pripažinti veiką nusikaltimu ar kitokiu teisės pažeidimu, labai svarbu įvertinti, kokių rezultatų galima pasiekti kitomis, nesusijusiomis su kriminalinių bausmių taikymu, priemonėmis (administracinėmis, drausminėmis, civilinėmis sankcijomis ar visuomenės poveikio priemonėmis ir pan.)“¹⁵. LAT praktikoje taip pat nurodyta, kad ir baudžiamosios teisės paskirtis, ir bendrieji teisės principai, įtvirtinti demokratinių teisinių valstybių jurisprudencijoje, suponuoja tai, kad negalima formuoti tokios teisinės praktikos, kai sprendžiant civilinius ginčus taikomos baudžiamosios teisės normos ir asmens elgesys, esant išimtinai civiliniams teisiniams santykiams, vertinami kaip padaryta atitinkama nusikalstama veika¹⁶.

Teismas nustatė, jog nagrinėjamos bylos aplinkybės leidžia daryti išvadą, kad dėl nuteistosios ir nukentėjusiosios konflikto prigimtis yra civilinė. Namo, dėl kurio kilo konfliktas, atskiros dalys priklauso keliems bendrasavininkiams, tarp jų ir nuteistajai A. P. bei nukentėjusiajai S. P. Bendrasavininkiai tarpusavyje nesutaria, namo patalpos nepadalytos; atsakyti į klausimą, kokios konkrečiai patalpos kam priklauso, nagrinėjamojoje baudžiamojoje byloje nėra galimybės, nes jokios naudojimosi namo patalpomis tvarkos bendraturčiai nėra nusistatę. Tuo metu, kai buvo užmūrytos durys, nukentėjusioji tame name nebegyveno. Esant tokiai padėčiai, pažeistų teisių naudotis savo nuosavybės dalimi gynimo principus ir būdus nustato civilinės teisės normos.

Tad aplinkybių visuma neleidžia daryti neabejotinos išvados, kad savavališki A. P. veiksmai ir jų sukelti padariniai yra tiek pavojingi, kad būtų galima konstatuoti nusikalstamos veikos požymius. Esant tokioms bylos aplinkybėms ir kontekstui, plenarinė sesija nutraukė baudžiamąją bylą

¹⁵ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1997 m. lapkričio 13 d. nutarimas. *Valstybės žinios*. 1997, Nr. 104-2645; 2005 m. lapkričio 10 d. nutarimas. *Valstybės žinios*. 2005, Nr. 134-4819.

¹⁶ Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2011 m. spalio 4 d. nutartis baudžiamojoje byloje Nr. 2K-409/2011.

Baudžiamojo proceso kodekso (toliau – BPK) 3 straipsnio 1 dalies 1 punkto pagrindu, nes veika, turinti nusikaltimo ar baudžiamojo nusižengimo požymių, nepadaryta.

II. Konstitucinė jurisprudencija ir baudžiamosios teisės normų taikymas

Nustatant teisinius apribojimus bei atsakomybę už teisės pažeidimus, privalu paisyti protingumo reikalavimo, taip pat proporcingumo principo, pagal kurį nustatytos teisinės priemonės turi būti būtinos demokratinėje visuomenėje ir tinkamos siekiamiems teisėtiems bei visuotinai svarbiems tikslams (turi būti tikslų ir priemonių pusiausvyra), jos neturi varžyti asmens teisių labiau, negu reikia šiems tikslams pasiekti.¹⁷

Pagal Konstituciją įstatymų leidėjas baudžiamajame įstatyme nuskaldamomis gali įvardyti tik tas veikas, kurios yra iš tikrųjų pavojingos ir kuriomis iš tikrųjų daroma didelė žala asmens, visuomenės ir valstybės interesams arba dėl šių veikų kyla grėsmė, kad tokia žala bus padaryta.¹⁸

Veikų kriminalizavimo procesas siejamas su visuomenėje vykstančiais socialiniais reiškiniais, tačiau kriminalizuojant veikas ne visada yra įvertinamos kitų teisės šakų realios galimybės sureguliuoti ir apsaugoti tam tikrus visuomeninius santykius. Lyginamojoje baudžiamojoje teisėje yra pavyzdžių, kai kriminalizuojant veikas, ypač griežtinant bausmes už neteisėtas veikas, iš esmės siekiama įbauginti potencialų nusikaltėlį, kad jis nedarytų nusikaltimo. Tačiau tokiomis priemonėmis šis tikslas ne visada yra pasiekiamas. Kad veika būtų pripažinta nusikaltimu, reikia įvertinti visus su jos padarymu susijusius aspektus. Siekiant užkirsti kelią neteisėtoms veikoms ne visuomet tikslinga tokią veiką pripažinti nusikaltimu, taikyti pačią griežčiausią – kriminalinę bausmę. Todėl kiekvieną kartą, kai reikia spręsti, pripažinti veiką nusikaltimu ar kitokiu teisės pažeidimu, labai svarbu įvertinti, kokių rezultatų galima pasiekti kitomis, su kriminalinių bausmių taikymu

¹⁷ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2000 m. gruodžio 6 d. nutarimas. *Valstybės žinios*. 2000, Nr. 105-3318; 2004 m. gruodžio 13 d. nutarimas. *Valstybės žinios*. 2004, Nr. 181-6708.

¹⁸ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2003 m. birželio 10 d. nutarimas. *Valstybės žinios*. 2003, Nr. 57-2552; 2006 m. sausio 16 d. nutarimas. *Valstybės žinios*. 2006-01-19, Nr. 7-254.

nesusijusiomis, priemonėmis (administracinėmis, drausminėmis, civilinėmis sankcijomis ar visuomenės poveikio priemonėmis ir pan.).¹⁹

Baudžiamojo įstatymo normų tekstai neretai palieka erdvę įstatymo taikytojo nuožiūrai ir teisinėje praktikoje susiduriama su šalių argumentų priešprieša. Kaltinimo pusė argumentuoja nusikalstamos veikos požymių buvimą, gynimo pusė teigia, kad pažeidimas neperžengė civilinių teisinių santykių ribos.

Konstitucijos 106 straipsnyje išvardyti subjektai pagal Konstitucinio Teismo jurisprudencijoje suformuluotą oficialią konstitucinę doktriną prašymuose gali kelti ir legislatyvinės omisijos ištyrimo bei įvertinimo klausimą. Šiame kontekste pažymėtina, kad pagal Konstitucijos 110 straipsnio 2 dalį į Konstitucinį Teismą teismai kreipiasi tada, kai yra pagrindas manyti, jog įstatymas ar kitas teisės aktas, kuris turėtų būti taikomas konkrečioje byloje, prieštarauja Konstitucijai. Taigi teismai pirmiausia turi suabejoti legislatyvinės omisijos buvimu teisės akte ir tik tada kreiptis į Konstitucinį Teismą, nurodydami argumentus, dėl kurių tos abejonės yra pagrįstos. Konstitucinio Teismo doktrinoje legislatyvinė omisija suprantama kaip teisės spraga, kurią draudžia teisė, pirmiausia *ius supremum* (Konstitucija). Lietuvos Respublikos Konstitucijos 110 straipsnio 1 dalyje nustatyta, kad teisėjas negali taikyti Lietuvos Respublikos Konstitucijai prieštaraujančio įstatymo. To paties straipsnio 2 dalyje sakoma, kad tais atvejais, kai yra pagrindas manyti, kad įstatymas ar kitas teisinis aktas, kuris turėtų būti taikomas konkrečioje byloje, prieštarauja Konstitucijai, teisėjas sustabdo šios bylos nagrinėjimą ir kreipiasi į Konstitucinį Teismą prašydamas spręsti, ar šis įstatymas ar kitas teisinis aktas atitinka Konstituciją.

LAT itin retai kreipiasi į Konstitucinį Teismą dėl legislatyvinės omisijos konstatavimo. Būta atvejo, kai LAT nagrinėtoje byloje bylos šalys jį prašė kreiptis į Konstitucinį Teismą, kad šis ištirtų, ar teisės aktas neprieštarauja Konstitucijai dėl to, kad jame nebuvo būtino tame teisės akte nustatyti teisinio reguliavimo, tačiau minėtas teismas kreiptis į Konstitucinį Teismą atsisakė, motyvuodamas, *inter alia*, tuo, jog nei Konstitucija, nei kiti įstatymai Konstituciniam Teismui teisių įpareigoti Seimą užpildyti teisinio reguliavimo spragą nesuteikia.²⁰

¹⁹ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1997 m. lapkričio 13 d. nutarimas. *Valstybės žinios*. 1997, Nr. 104-2645; 2005 m. lapkričio 10 d. nutarimas. *Valstybės žinios*. 2005, Nr. 34-4819.

²⁰ Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2006 m. balandžio 11 d. nutartis baudžiamojoje byloje Nr. 2K-316/2006.

Praktinėje teismų veikloje Konstitucinio Teismo priimti nutarimai turi tiesioginę įtaką ir baudžiamųjų bylų baigtį. Konstitucinis Teismas, remdamasis nuostatomis, kuriose tik bendromis formuluotėmis įtvirtinti teisinio reguliavimo principai, išsprendžia ne tik formalų teisės akto atitikties Konstitucijai klausimą, bet ir konkrečius teisinio reguliavimo klausimus, kylančius įvairiose visuomenės gyvenimo srityse.

„L. S. nuteista už tai, kad 2007–2009 metų laikotarpiu, siekdama ne teisėtu būdu įteisinti statinius, esančius Šiaulių rajone sodininkų bendrijoje „Ž. G.“, sukurstė kitus asmenis suklastoti dokumentus ir šiuos suklastotus dokumentus panaudojo.“²¹

Padarytomis veikomis L. S. siekė įteisinti sodininkų bendrijoje anksčiau pastatytą gyvenamąjį namą ir pagalbinį pastatą. Nors jokio draudimo statyti šiuos pastatus sodininkų bendrijoje esančiame žemės sklype nebuvo, dėl norminių aktų formalių reikalavimų jau pastatyti pastatai negalėjo būti įteisinti teisėtu būdu: iš pradžių juos reikėjo nugriauti ir tik tada buvo įmanoma gauti statybų leidimą. Toks teisinis reguliavimas, nenumatantis galimybės ištaisyti statybos reikalavimų pažeidimus negriauinant statinio, nors statinys ar atlikti kiti statybos darbai toje vietoje iš esmės galimi, Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2011 m. sausio 31 d. nutarimu buvo pripažintas prieštaraujančiu Konstitucijos 109 straipsnio 1 daliai, konstituciniams teisingumo, teisinės valstybės principams.²²

Tokia statinių įteisinimo galimybė atsirado tik 2010 m. liepos 2 d. įstatymais Nr. XI-992 ir XI-993 pakeitus ir papildžius Statybos įstatymą (28 str.) ir CK (4.103 str.). Tad, teisėjų kolegijos vertinimu, šios aplinkybės, nagrinėjamos bylos kontekste, yra reikšmingos ir atitinka teismo padarytą išvadą dėl padarytų nusikalstamų veikų mažareikšmiškumo.

Įvertinus tai, kad L. S. nusikalstamus veiksmus paskatino vėliau antikonstituciniu pripažintas teisinis reguliavimas, nenumatęs esamų statinių sodininkų bendrijoje įteisinimo galimybių, taip pat tai, kad pati L. S. nelegalių statybų nevykdė, sklypą su neįteisintais statiniais dovanojimo pagrindu įgijo dar 1994 m., nesiekė padaryti ir nepadarė realios žalos fizinų ar juridinių asmenų bei valstybės interesams, kad visi asmenys, kurie

²¹ Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2012 m. spalio 2 d. nutartis baudžiamojoje byloje Nr. 2K-416/2012.

²² Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2011 m. sausio 31 d. nutarimas. *Valstybės žinios*. 2011, Nr. 14-602.

aprupino ją suklastotais dokumentais, atleisti nuo baudžiamosios atsakomybės, L. S. padarytas nusikaltimas (Baudžiamojo kodekso (toliau – BK) 300 str. 1 d.) pripažintas mažareikšmiu ir ji atleista nuo baudžiamosios atsakomybės BK 37 straipsnyje nurodytu pagrindu.

III. Kai kurių baudžiamosios teisės principų interpretavimas konstitucinės jurisprudencijos kontekste

Konstitucijos normos ir konstituciniai principai, kaip antai: pagarbos žmogaus teisėms ir laisvėms, tarp jų asmens teisės į teisminę gynybą, teisės, kad kiekvieno asmens byla būtų viešai ir teisingai išnagrinėta nepriklausomo ir nešališko teismo, valstybės valdžios padalijimo principas, pagal kurį teisingumą Lietuvos Respublikoje vykdo tik teismai, teisės viršenybės ir kiti, – visi jie yra išsamiai nagrinėti Konstitucinio Teismo nutarimuose. Jie turi tiesioginį poveikį formuojant bendrosios ir specialiosios kompetencijos teismų praktiką. Šiuolaikiniame Konstitucinio Teismo nutarimų poveikio bendrosios ir specialiosios kompetencijos teismų bylų nagrinėjimo praktikos formavimui diskurse jau tapo aksioma teiginys, kad taikant teisės normas yra jaučiama vis didesnė konstitucinių imperatyvų ir vertybių įtaka. Teisės mokslo literatūroje įprasta tokį reiškinių vadinti teisės konstitucionalizacija.²³

Baudžiamosios teisės norminis šaltinis yra Lietuvos Respublikos 1992 m. Konstitucija, kurioje įtvirtinti pagrindiniai baudžiamosios teisės principai ir ja remiantis priimami ir aiškinami baudžiamieji įstatymai. Konstitucijos 6 straipsnyje pasakyta, kad tai vientisas ir tiesiogiai taikomas aktas, tačiau patraukti asmenį baudžiamajon atsakomybėn remiantis Konstitucijos normomis būtų neįmanoma, nes jos neturi sankcijų. Tačiau, jei bus nustatyta, kad konkretus baudžiamasis įstatymas prieštarauja Konstitucijai, jis negalės būti taikomas. Be to, kiekvienas asmuo gali kreiptis į teismą ir remdamasis Konstitucija reikalauti, kad būtų apgintos jo pažeistos teisės.

²³ Urbaitis, R. K. Konstitucinio Teismo nutarimų poveikis bylų nagrinėjimo teismuose praktikai. *Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo ir Lenkijos Respublikos Konstitucinio Tribunolo teisėjų dešimtosios konferencijos medžiaga. Konstitucinių Teismų sprendimų vykdymas ir jų poveikis teisinei sistemai*. Vilnius, 2007, p. 58.

Konstitucinis Teismas 2001 m. gegužės 7 d. priėmė nutarimą „Dėl Lietuvos Respublikos administracinių teisės pažeidimų kodekso 130-2 straipsnio (1994 m. liepos 18 d. redakcija) atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“²⁴. Šiame nutarime išdėstyta konstitucinė dvigubo baudimo negalimumo principo doktrina (Konstitucijos 31 str. 5 d.) buvo plėtojama Konstitucinio Teismo 2005 m. lapkričio 10 d. nutarime, kuriame Konstitucinis Teismas tyrė Administracinių teisės pažeidimų kodekso kai kurių nuostatų atitiktį Konstitucijai²⁵. Minėtuose nutarimuose, *inter alia*, konstatuota, kad konstitucinis principas *non bis in idem* reiškia, kad jeigu asmuo už teisei priešingą veiką buvo patrauktas ne baudžiamojon, o administracinėn atsakomybėn, t. y. jam buvo pritaikyta sankcija – paskirta nuobauda ne už nusikaltimą, o už administracinę teisės pažeidimą, jis už tą veiką negali būti traukiamas dar ir baudžiamojon atsakomybėn.

Konkrečioje baudžiamojoje byloje LAT Baudžiamųjų bylų skyriaus trijų teisėjų kolegijų nutarčių skirtumas yra tas, kad pirmuoju atveju šis teismas paliko galioti žemesnės instancijos teismo nuosprendį, kuriuo R. D., J. Š. ir St. Š. buvo pripažinti kaltais ir nuteisti už baudžiamosios veikos padarymą, o siekiant išvengti dvigubo baudimo už tą pačią veiką žemesnės instancijos teismui buvo pavesta peržiūrėti savo sprendimą dėl šių asmenų nubaudimo administracine nuobauda. Antruojų atveju trijų teisėjų kolegija, vadovaudamasi Konstitucijos 31 straipsnio 5 dalimi ir Konstitucinio Teismo suformuota konstitucine doktrina, konstatavo, kad dvigubas baudimas už tą pačią veiką negalimas, ir baudžiamąją bylą nutraukė.²⁶

Tad yra pagrindas į Konstituciją žvelgti kaip į pamatinių, visą teisės sistemą grindžiančių principų „rinkinį“. Šie principai yra sukonkretinami įvairių teisės šakų normose, tačiau jų konstitucinis įtvirtinimas reiškia, kad jais grindžiama visa teisės sistema, kad jokia teisės norma – nesvarbu, kokiame teisės akte ji būtų suformuluota, – negali jiems prieštarauti. Konstitucijos 7 straipsnyje įsakmiai nustatyta: „Negalioja joks įstatymas ar kitas aktas, priešingas Konstitucijai.“²⁷

²⁴ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2001 m. gegužės 7 d. nutarimas. *Valstybės žinios*. 2001, Nr. 39-1373.

²⁵ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2005 m. lapkričio 10 d. nutarimas. *Valstybės žinios*. 2005, Nr. 134-4819.

²⁶ Lietuvos Aukščiausiojo Teismo nutartis baudžiamojoje byloje Nr. 2K-373/2000.

²⁷ Kūris, E. *Konstitucinių principų plėtojimas konstitucinėje jurisprudencijoje*. Pranešimo tezės.

Štai Vilniaus apygardos teismas ir Lietuvos apeliacinis teismas prašė ištirti, ar BK 129 straipsnio 2 dalies 3 punktas (2008 m. birželio 12 d. redakcija), 135 straipsnio 2 dalies 3 punktas (2008 m. birželio 12 d. redakcija), kuriuose nustatyta griežtesnė baudžiamoji atsakomybė už savo artimojo giminaičio ar šeimos nario nužudymą ar sunkų jų sveikatos sutrikdymą nei už atitinkamus nusikaltimus, padarytus kitiems žmonėms, neprieštarauja Konstitucijos 29 straipsnio 1 daliai, konstituciniam teisinės valstybės principui.

Konstitucinis Teismas neabejotinai konstatavo, kad žmogaus gyvybė, jo asmens neliečiamumas, artimos giminystės santykiai, šeima, motinystė, tėvystė, vaikystė yra konstitucinės vertybės; konstitucinis teisinės valstybės principas suponuoja įstatymų leidėjo diskreciją asmenims, kurie kėsinaisi į savo artimų giminaičių ar šeimos narių gyvybę, sveikatą, nustatyti griežtą baudžiamąją atsakomybę, kuri būtų diferencijuota atsižvelgiant ir į tokio kėsinosi pavojaus. Tačiau įdomiausia tai, jog Konstitucinis Teismas pažymėjo, jog ginčijamose BK nuostatose numatytais nusikaltimais kėsinamasi ne vien į žmogaus gyvybę, asmens neliečiamumą, bet ir į kitas konstitucines vertybes. Todėl įstatymų leidėjas, BK 129 straipsnio 2 dalies 3 punkte, 135 straipsnio 2 dalies 3 punkte nustatęs griežtesnę baudžiamąją atsakomybę nei nustatytoji už nužudymą ir sunkų sveikatos sutrikdymą atitinkamai BK 129 straipsnio 1 dalyje, 135 straipsnio 1 dalyje diferencijavo baudžiamąją atsakomybę už skirtingo pavojaus nusikaltimus: už nusikaltimus, kuriais kėsinamasi ne vien į žmogaus gyvybę, asmens neliečiamumą, bet ir į kitas konstitucines vertybes, nustatyta atitinkamai griežtesnė baudžiamoji atsakomybė.²⁸

Be to, Konstitucinis Teismas pažymėjo, kad asmenų, nužudžiusių savo artimąjį giminaitį ar šeimos narį arba sunkiai sutrikdžiusių jo sveikatą, ir asmenų, kurie yra padarę tokias pačias veikas, tačiau jų su nukentėjusiuoju nesieja šeimos ar artimos giminystės ryšiai, padėtis nėra tokia pati, nes šiais ryšiais susiję asmenys kėsinosi ne vien į tokias konstitucines vertybes kaip žmogaus gyvybė, jo asmens neliečiamumas, bet ir į tokias konstitucines vertybes kaip artimos giminystės santykiai, šeima, motinystė, tėvystė, vaikystė. Minėtus skirtingo pavojaus nusikaltimus žmogaus gyvybei ir sveikatai padariusiems asmenims nustatyta skirtinga

²⁸ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2012 m. birželio 4 d. nutarimas. *Valstybės žinios*. 2012, Nr. 64-3246.

baudžiamoji atsakomybė yra objektyviai pateisinama. Remdamasis šiais argumentais Konstitucinis Teismas pripažino, kad ginčytos BK nuostatos neprieštarauja Konstitucijai.

Įstatymuose kai kuriais specifiniais atvejais gali būti įtvirtinta neteisningumo galimybė, todėl teismas, naudodamasis savo nuožiūra, gali pasiekti teisingumą tik nukrypdamas nuo formalios įstatymo raidės²⁹. Konstitucinis Teismas ne kartą pabrėžė, jog teisingumo principas neatsiejamas nuo teisinės valstybės imperatyvo ir yra vienas svarbiausių moralinių vertybių bei teisinės valstybės pagrindų. Kaip teigiama Konstitucijoje, teisingumas gali būti įgyvendintas, užtikrinant tam tikrą interesų pusiausvyrą, išvengiant atsitiktinumų ir savivalės, socialinio gyvenimo nestabilumo, interesų priešpriešos.³⁰ Konstitucinio Teismo nuostatos aiškiai atskleidžia baudžiamojo įstatymo imperatyvų ir teismo nuožiūros santykį, kad siekdamas proporcingumo teismas gali ir nukrypti nuo tiesiogiai įtvirtintų formalių nuostatų. Čia turima omenyje BK 54 straipsnio 3 dalis kaip bausmės skyrimo išimtis ir paskutinė galimybė paskirti tinkamą ir proporcingą bausmę. BK 54 straipsnio 3 dalyje aiškiai įtvirtinta tokia galimybė: „Jeigu straipsnio sankcijoje numatytos bausmės paskyrimas aiškiai prieštarautų teisingumo principui, teismas, vadovaudamasis bausmės paskirtimi, gali motyvuotai paskirti švelnesnę bausmę.“ Galima tik prisiminti neseną pavyzdį, kai jaunos mamos dėl valstybinio socialinio draudimo fondo lėšų, skirtų motinystės pašalpoms mokėti, buvo patekusios į nusikaltimo pinkles iš dalies ir dėl įstatymo spragos.

Dar vienas svarbus konstitucinis principas – asmenų lygybės principas baudžiamojoje teisėje – susijęs su juridinio asmens baudžiamosios atsakomybės taikymu. Pareiškėjai kreipėsi į Konstitucinį Teismą dėl BK 20 straipsnio 2, 3 dalyse įtvirtinto teisinio reguliavimo. Pagal jį juridinis asmuo baudžiamojon atsakomybėn traukiamas už kito (fizinio) asmens nusikalstamą veiką, o fizinis asmuo pagal baudžiamuosius įstatymus baudžiamojon atsakomybėn traukiamas tik už jo paties padarytą nusikalstamą veiką ir tik esant jo kaltei – taigi tai pažeidžia konstitucinį asmenų lygybės principą. Be to, toks teisinis reguliavimas, pagal kurį fizinio asmens

²⁹ Budvytis, G. Išimtinių aplinkybių anatomija arba teisingumo principo samprata ir jo įgyvendinimas bausmių skyrimo procese. *Socialinių mokslų studijos*. 2012, 4 (3): 1166.

³⁰ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2003 m. kovo 4 d. nutarimas. *Valstybės žinios*. 2003, Nr. 24-1004.

kaltė perkeliama juridiniam asmeniui, kelia abejonių ir dėl jo atitikties Konstitucijos 31 straipsnyje įtvirtintiems nekaltumo prezumpcijos, teisės į teisingą bylos išnagrinėjimą, draudimo versti duoti parodymus prieš save, asmens baudimo tik remiantis įstatymu, draudimo už tą pačią veiką bausti antrą kartą, kaltinamojo teisės į gynybą principams, taip pat konstituciniam teisinės valstybės principui.

Be to, ginčydamas BK 43 straipsnio 4 dalies nuostatos konstitucingumą, pareiškėjas – Vilniaus apygardos teismas – pažymėjo, kad juridiniam asmeniui skiriamos baudos, kaip bausmės, dydžio nustatymo kriterijai baudžiamajame įstatyme nėra reglamentuoti, o jei tos pačios rūšies bausmė – bauda skiriama fiziniam asmeniui, baudų dydžiai yra aiškiai apibrėžti atsižvelgiant į nusikalstamos veikos pavojingumą. Įstatymu leidėjas nenurodo kriterijų, pagal kuriuos juridiniam asmeniui turėtų būti skiriama bausmė, parenkama jos rūšis ir dydis.

Konstitucinis Teismas konstatavo, jog juridinio asmens specifiškumą lemia, *inter alia*, tai, kad juridinis asmuo, turėdamas teisingumą ir veiksnumą, teisinių santykių dalyvis yra per fizinius asmenis (vadovą, įgaliotą atstovą ir pan.); juridinio asmens veikla neatsiejama nuo atitinkamų fizinių asmenų, per kuriuos jis veikia, veiklos ir be jų veiklos apskritai būtų neįmanoma. Todėl įstatymų leidėjas, nustatydamas juridinio asmens baudžiamąją atsakomybę, turi atsižvelgti ir į minėtą juridinio asmens, kaip teisinių santykių subjekto, specifiką. BK gali būti nustatytas diferencijuotas teisinis reguliavimas, susijęs su fizinio asmens ir juridinio asmens baudžiamąja atsakomybe.³¹

Konstitucinis Teismas taip pat konstatavo, kad juridinio asmens, kaip nusikalstamos veikos subjekto, specifiška, t. y. tai, kad jis yra teisinių santykių dalyvis per jo vardu veikiančius fizinius asmenis, suponuoja ir jo kaltės specifiškumą – juridinio asmens kaltė sietina su fizinio asmens, veikiančio juridinio asmens naudai ar jo interesais, kalte. Toks teisinis reguliavimas, pagal kurį juridinio asmens atsakomybė siejama su fizinio asmens padaryta nusikalstama veika, nereiškia, kad juridinio asmens kaltumas neturi būti įrodytas įstatymo nustatyta tvarka ir pripažintas įsiteisėjusiu teismo nuosprendžiu. Kitaip tariant, BK 20 straipsnio 1, 2, 3 dalyse nustatytu teisiniu reguliavimu juridinio asmens atsakomybės be kaltės prielaidų nesudaroma ir toks reguliavimas nepažeidžia iš Konstitucijos 29, 31 straipsnių,

³¹ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2009 m. birželio 8 d. nutarimas. *Valstybės žinios*. 2009, Nr. 69-2798.

konstitucinio teisinės valstybės principo kylančių lygybės, nekaltumo prezumpcijos, teisingo bylos išnagrinėjimo ir kitų reikalavimų. Todėl neabejotina, kad fizinis asmuo ir juridinis asmuo, kaip baudžiamosios atsakomybės subjektai, negali būti tapatinami.

Aiškindamas BK 43 straipsnio 4 dalies nuostatas, Konstitucinis Teismas pažymėjo, jog BK 43 straipsnyje įtvirtintu teisiniu reguliavimu neužkertamas kelias teismui atsižvelgti į šiame kodekse įtvirtintus bendruosius bausmių skyrimo reikalavimus, *inter alia*, bausmių individualizavimo, bausmių subendrinimo taisyklės ir kt., todėl šis teisinis reguliavimas savaime negali būti vertinamas kaip pažeidžiantis iš Konstitucijos 31 straipsnio 4 dalies, konstitucinio teisinės valstybės principo kylančius imperatyvus.³²

IV. Konstitucinio Teismo doktrinos interpretacija neteisėto praturtėjimo atveju

Lietuvos Respublikos Seimas 2010 m. gruodžio 2 d. priėmė įstatymą Nr. XI-1199 dėl LR BK 3, 67, 72, 190 straipsnių pakeitimo ir papildymo ir kodekso papildymo 72³ ir 189¹ straipsniais.³³ Nurodytų BK straipsnių pakeitimais ir papildymais buvo įgyvendinta materialinės baudžiamosios teisės reforma ir naujai reglamentuoti su baudžiamąja atsakomybe, *inter alia*, baudžiamojo poveikio priemone – turto konfiskavimu – susiję baudžiamieji teisiniai santykiai, Lietuvos Respublikos baudžiamojoje teisėje įtvirtintas naujas institutas – išplėstinis turto konfiskavimas, 189¹ straipsniu kriminalizuota veika „Neteisėtas praturtėjimas“.

Nurodytais BK straipsnių pakeitimais ir papildymais, kaip nurodoma šio įstatymo projekto aiškinamajame rašte, *inter alia*, siekiama šių tikslų: 1) Lietuvos baudžiamojoje teisėje įtvirtinti kompleksą priemonių, kurios leistų plačiau taikyti turto konfiskavimą, iš kaltininko paimti visą neteisėtai gautą turtą ir baudžiamajon atsakomybėn patraukti tokių turtą įgijusius ar jo kilme padėjusius nuslėpti asmenis. Taip siekiama sudaryti sąlygas korupcinius, turtinius, ekonominius, finansinius ir kitus savanaudiškus nusikaltimus padaryti ekonomiškai nenaudingus ir todėl mažiau patrauklius nusikalsti ki-

³² Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2009 m. birželio 8 d. nutarimas. *Valstybės žinios*. 2009, Nr. 69-2798.

³³ Lietuvos Respublikos baudžiamojo kodekso 3, 67, 72, 190 straipsnių pakeitimo ir papildymo ir kodekso papildymo 72³, 189¹ straipsniais įstatymas. *Valstybės žinios*. 2010, Nr. 145-7439.

tiems asmenims, pakirsti pavienių asmenų ir nusikalstamų organizacijų galią daryti naujas nusikalstamas veikas, taip mažinti jų paplitimą ir valstybei bei visuomenei daromą žalą; 2) Kaip vieną iš tokio komplekso priemonių nustatyti baudžiamąją atsakomybę už disponavimą didelės vertės turtu, kurio įgijimas nepagrindžiamas teisėtomis asmens pajamomis.

Konstitucinio Teismo 2006 m. sausio 16 d. nutarime teigiama, jog „konstitucinis teisinės valstybės principas suponuoja įvairius reikalavimus įstatymų leidėjui, kitiems teisėkūros subjektams: teisėkūros subjektai teisės aktus gali leisti tik neviršydami savo įgaliojimų; teisės aktuose nustatyti reikalavimai turi būti grindžiami bendro pobūdžio nuostatomis (teisės normomis ir principais), kurias įmanoma taikyti visiems numatytiems atitinkamų teisinių santykių subjektams; diferencijuotas teisinis reguliavimas turi būti grindžiamas tik atitinkamais teisės aktais reguliuojamų visuomeninių santykių subjektų padėties objektyviais skirtumais; <...> įstatymuose ir kituose teisės aktuose nustatytas teisinis reguliavimas turi būti aiškus, suprantamas, neprieštaringas, teisės aktų formuluotės turi būti tikslios, turi būti užtikrinami teisės sistemos nuoseklumas ir vidinė darna, teisės aktuose neturi būti nuostatų, vienu metu skirtingai reguliuojančių tuos pačius visuomeninius santykius; <...> teisės aktais negalima reikalauti neįmanomų dalykų (*lex non cogit ad impossibilia*); teisės aktų galia yra nukreipta į ateitį, įstatymų ir kitų teisės aktų galiojimas atgal neleidžiamas (*lex retro non agit*), nebent teisės aktu būtų sušvelninama teisinių santykių subjekto padėtis ir kartu nebūtų pakenkiama kitiems teisinių santykių subjektams (*lex benignior retro agit*); teisės pažeidimai, už kuriuos teisės aktuose yra nustatyta atsakomybė, turi būti aiškiai apibrėžti; nustatant teisinius apribojimus bei atsakomybę už teisės pažeidimus privalu paisyti protingumo reikalavimo, taip pat proporcingumo principo, pagal kurį nustatytos teisinės priemonės turi būti būtinos demokratinėje visuomenėje ir tinkamos siekiamiems teisėtiems bei visuotiniams svarbiems tikslams (tarp tikslų ir priemonių turi būti pusiausvyra), jos neturi varžyti asmens teisių labiau negu reikia šiems tikslams pasiekti, o jei-gu šios teisinės priemonės yra susijusios su sankcijomis už teisės pažeidimą, tai minėtos sankcijos turi būti proporcingos padarytam teisės pažeidimui; teisiškai reguliuojant visuomeninius santykius privalu paisyti prigimtinio teisingumo reikalavimų, apimančių *inter alia* būtinumą užtikrinti asmenų lygybę įstatymui, teismui ir valstybės institucijoms ar pareigūnams <...>“.³⁴

³⁴ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2006 m. sausio 16 d. nutarimas. *Valstybės žinios*. 2006, Nr. 7-254.

Vilniaus miesto 1-asis apylinkės teismas nagrinėjo baudžiamąją bylą dėl neteisėto praturtėjimo. T. y. dėl žemės sklypo ir gyvenamojo namo, kurie nuo 2010 m. gruodžio 11 d. nuosavybės teise priklausė pil. E. K., negyvenamąsias patalpas ir automobilį, t. y. didesnės negu 500 MGL vertės turtą, žinant, kad nurodytas turtas negalėjo būti įgytas teisėtomis pajamomis, kadangi pil. E. K. neturėjo ir neturi pakankamų pajamų, gautų iš teisėtų šaltinių, sumokėti už nurodyto turto įsigijimą.

Teismas nutartimi bylos nagrinėjimą atidėjo ir kreipėsi į Konstitucinį Teismą su prašymu ištirti, ar LR BK 189¹ str. „Neteisėtas praturtėjimas“ (2010 m. gruodžio 2 d. įstatymo Nr. X-1199 redakcija) neprieštarauja konstituciniam teisinės valstybės principui ir Lietuvos Respublikos Konstitucijos 31 straipsnyje įtvirtintam nekaltumo prezumpcijos principui.

Pareiškėjo nuomone, BK 189¹ straipsnyje (2010 m. gruodžio 2 d. redakcija) įtvirtintos nusikalstamos veikos sudėtis yra neaiški, dviprasmiška ir nesuprantama. Visų pirma tai susiję su didesnės negu 500 MGL vertės turto, įgyto žinant arba turint ir galint žinoti, kad jis negalėjo būti įgytas teisėtomis priemonėmis, turėjimas, pats savaime nėra pavojingas, jeigu jo įgijimas nesiejamas su kita nusikalstama veika, iš kurios rezultato tas turtas gali būti įgytas. Antra – kyla neaiškumų dėl BK 189¹ straipsnyje numatytos nusikalstamos veikos („turėjo“) baigtumo momento. Pasak pareiškėjo, įstatymų leidėjas, „kriminalizuodamas būseną“ (didesnio negu 500 MGL vertės turto, netgi įsigyto iki minėto BK straipsnio įsigaliojimo momento, turėjimą), turėjo atsižvelgti į teisėtų lūkesčių apsaugą, teisinį tikrumą ir teisinį saugumą. Trečia – problemiška, pasak pareiškėjo, atrodo ir minėtame BK straipsnyje numatytos veikos subjektyviąją pusę apibūdinančios kaltės turinio nustatymas. Atsižvelgiant į tai, kad BK 189¹ straipsnyje numatytos nusikalstamos veikos sudėtis yra formali, nes jos baigtumo momentas siejamas su turto turėjimu, nereikalaujant jokių iš to kylančių pasekmių ir darant prielaidą, kad BK 189¹ straipsnyje numatytas nusikaltimas gali būti ir neatsargus, kyla klausimas, ar neatsargi kaltės forma iš viso galima formaliose nusikalstamų veikų sudėtyse. Pagaliau yra neaiškus BK 189¹ straipsnyje įtvirtintos nusikalstamos veikos įrodinėjimo procesas.³⁵

Konstitucinis Teismas savo nutarime konstatavo, jog pareiškėjo teiginiais, kuriais siekiama pagrįsti abejones dėl BK 189¹ straipsnio prieštaravimo konstituciniam teisinės valstybės principui (*inter alia*, neteisėto praturtėjimo

³⁵ Vilniaus miesto 1 apylinkės teismo sprendimas baudžiamojoje byloje Nr. 1-283-296/2012.

sudėties neaiškumo, dviprasmiškumo ir nesuprantamumo požiūriu), iš esmės siekiama išsiaiškinti šio teisinio reguliavimo turinį, pareiškėjui kilusius minėtos nuostatos taikymo neaiškumus. Iš pareiškėjo prašymo argumentų nematyti, kad jam kilę teisinio reguliavimo neaiškumai negali būti pašalinti taikant ir aiškinant teisę, *inter alia*, teismams nagrinėjant konkrečias baudžiamąsias bylas, ir yra tokie, kad užkerta kelią formuotis teismų praktikai dėl BK 189¹ straipsnio taikymo bei kelia esmines abejones dėl teismų galimybių vykdyti teisingumą pagal šį BK straipsnį.³⁶

Pagal Konstituciją Konstitucinis Teismas, kaip jis ne kartą yra konstatavęs, nenagrinėja, ar vienas įstatymas atitinka kitą įstatymą, nesprendžia vienodos galios teisės aktų suderinamumo, konkurencijos klausimų; jeigu Konstitucinio Teismo yra prašoma išspręsti vienodos galios teisės aktų suderinamumo, konkurencijos klausimą, toks prašymas yra nežinyingas Konstituciniam.

Teismui ir pagal Konstitucinio Teismo įstatymo 69 straipsnio 1 dalies 2 punktą tai yra pagrindas atsisakyti nagrinėti prašymą.³⁷

Taigi iš principo pareiškėjas savo prašymą Konstituciniam Teismui grindė neaiškumais, kylančiais teisės aiškinimo ir taikymo praktikoje. Konstitucinis Teismas ne kartą yra konstatavęs, kad pagal Konstituciją ir Konstitucinio Teismo įstatymą jis nesprendžia teisės aktų taikymo klausimų, taip pat kad tokius klausimus sprendžia institucija, turinti įgaliojimus taikyti teisės aktus; jei įstatymuose yra neaiškumų, dviprasmybių, spragų, tai jas pašalinti yra įstatymų leidėjo pareiga.³⁸

³⁶ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2012 m. birželio 25 d. nutarimas. *Valstybės žinios*. 2012, Nr. 72-3729.

³⁷ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2006 m. lapkričio 13 d. nutarimas. *Valstybės žinios*. 2006, Nr. 123-4650; 2007 m. birželio 27 d. nutarimas. *Valstybės žinios*. 2007, Nr. 72-2866; 2007 m. rugsėjo 6 d. nutarimas. *Valstybės žinios*. 2007 Nr. 96-3892; 2007 m. rugsėjo 12 d. nutarimas. *Valstybės žinios*. 2007, Nr. 98-3984; 2012 m. gegužės 10 d. nutarimas. *Valstybės žinios*. 2012, Nr. 55-2727.

³⁸ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2002 m. rugsėjo 23 d. nutarimas. *Valstybės žinios*. Nr. 94-4048; 2006 m. lapkričio 20 d. nutarimas. *Valstybės žinios*. Nr. 126-4805; 2007 m. rugsėjo 6 d. nutarimas. *Valstybės žinios*. Nr. 96-3892; 2007 m. rugsėjo 12 d. nutarimas. *Valstybės žinios*. Nr. 98-3984; 2010 m. lapkričio 16 d. nutarimas. *Valstybės žinios*. Nr. 136-6943; 2011 m. rugsėjo 5 d. nutarimas. *Valstybės žinios*. Nr. 111-5227; 2012 m. balandžio 18 d. nutarimas. *Valstybės žinios*. Nr. 47-2309; 2012 m. gegužės 11 d. nutarimas. *Valstybės žinios*. Nr. 56-2786.

Įstatymų leidėjo neišspręsti teisės taikymo klausimai yra teismų praktikos dalykas, taigi šiuos klausimus gali spręsti teismai, nagrinėjantys ginčus dėl atitinkamų teisės aktų (jų dalių) taikymo³⁹.

Dėl šio pareiškėjo kreipimosi Konstitucinis Teismas tiesiog konstatavo, jog prašymai išaiškinti, kaip turi būti taikomos įstatymo (ar kito teisės akto) nuostatos, yra nežinybingi Konstituciniam Teismui⁴⁰. Ir, remdamasis visais anksčiau įvardytais pagrindais, atsisakė nagrinėti pareiškėjo prašymą.

V. Konstitucinio Teismo doktrinos interpretacija išplėstinio turto konfiskavimo atveju

Dar 1993 m. Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas, tirdamas turto konfiskavimo, kaip papildomos bausmės, atitiktį Lietuvos Respublikos Konstitucijai, konstatavo, kad turto konfiskavimu siekiama daryti poveikį tai nusikalstamo elgesio motyvacijai, kuri visų pirma lemia savanaudiškų nusikaltimų padarymą⁴¹. Tačiau šiame Konstitucinio Teismo nutarime nepasakyta, kad Konstitucija leidžia taikyti turto konfiskavimą tik sunkių savanaudiškų nusikaltimų padarymo bylose, o pažymėta, jog turto konfiskavimas visų pirma turi padėti užkirsti kelią sunkiems savanaudiškiems nusikaltimams.

Pripažįstama, kad vienas veiksmingiausių kovos su korupciniais, turtiniais, ekonominiais, finansiniais ir kitais visiems jiems bendro tikslo gauti kuo daugiau neteisėtų pajamų ir taip praturtėti vienijamais nusikal-

³⁹ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1998 m. liepos 9 d. nutarimas. *Valstybės žinios*. Nr. 63-1827; 2006 m. lapkričio 20 d. nutarimas. *Valstybės žinios*. Nr. 126-4805; 2007 m. rugsėjo 6 d. nutarimas. *Valstybės žinios*. Nr. 96-3892; 2007 m. rugsėjo 12 d. nutarimas. *Valstybės žinios*. Nr. 98-3984; 2012 m. balandžio 18 d. nutarimas. *Valstybės žinios*. Nr. 47-2309; 2012 m. gegužės 11 d. nutarimas. *Valstybės žinios*. Nr. 56-2786; 2006 m. lapkričio 20 d. nutarimas. *Valstybės žinios*. Nr. 126-4805; 2007 m. rugsėjo 6 d. nutarimas. *Valstybės žinios*. Nr. 96-3892; 2007 m. rugsėjo 12 d. nutarimas. *Valstybės žinios*. Nr. 98-3984.

⁴⁰ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2002 m. rugsėjo 23 d. nutarimas. *Valstybės žinios*. 2002, Nr. 94-4048; 2006 m. lapkričio 20 d. nutarimas. *Valstybės žinios*. 2006, Nr. 126-4805; 2010 m. liepos 2 d. nutarimas. *Valstybės žinios*. 2010, Nr. 80-4182; 2010 m. lapkričio 16 d. nutarimas. *Valstybės žinios*. 2010, Nr. 136-6943; 2011 m. rugsėjo 5 d. nutarimas. *Valstybės žinios*. 2011, Nr. 111-5228.

⁴¹ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1993 m. gruodžio 13 d. nutarimas. *Valstybės žinios*. 1993, Nr. 70-1320.

timais būdas – tai padaryti šias veikas ekonomiškai nenaudingas, neapsimokančias. Neteisėtai gauto turto ir pajamų paėmimas iš kaltininkų, ypač iš nusikalstamų organizacijų, ne tik šalina motyvaciją daryti šiuos sava-naudiškus nusikaltimus, bet ir atima galimybę finansuoti tolesnę neteisėtą veiklą ir daryti naujas nusikalstamas veikas.

Štai Konstitucijos 29 straipsnio 1 dalyje teigiama, kad įstatymui visi asmenys yra lygūs, nors pagal BK 72 straipsnio 4 dalies 3 punktą kaltininko šeimos nariams ir artimiesiems giminaičiams galioja nesąžiningumo prezumpcija.

Konstitucinis Teismas ne kartą pabrėžė, kad konstitucinis visų asmenų lygybės įstatymui principas būtų pažeidžiamas, jei tam tikra grupė asmenų, kuriems skiriama teisės norma, palyginti su kitais tos pačios normos adresatais, būtų aiškinama kitaip, nors tarp tų grupių nėra tokio pobūdžio ir tokios apimtys skirtumų, kad toks nevienodas aiškinimas būtų objektyviai pateisinamas⁴². Konstitucingumo abejonių dėl šeimos narių ir artimųjų giminaičių išskyrimo iš kitų asmenų kyla ne pirma kartą⁴³.

Pastaruoju metu esama nuomonių, kad išplėstinis turto konfiskavimas, taikomas ir tam turtui, kurį kaltininkas spėja perleisti tretiesiems asmenims, prieštarauja Konstitucijai ir joje įtvirtintam nuosavybės neliečiamumui. Neabejotinai kyla klausimas – kiek pagrįstas toks galiojančių nuostatų vertinimas?

Tretiesiems asmenims perleisto turto konfiskavimo galimybę vertinant konstitucinio nuosavybės neliečiamumo principo kontekste, būtina atkreipti dėmesį į tai, kad išplėstinio turto konfiskavimo atveju turtas, kurį siekiama konfiskuoti, visada yra įgytas neteisėtais būdais. Be to, būtina tokio turto paėmimo iš trečiųjų asmenų sąlyga yra jį įgijusio asmens žinojimas apie nusikalstamą turto kilmę, t. y. naujojo savininko nesąžiningumas.

Dėl šių priežasčių asmeniui, iš kurio siekiama paimti išplėstinio turto konfiskavimo objektą, negali būti taikomi tokie nuosavybės teisės apsaugos standartai, kokie turi būti užtikrinami teisėtam savininkui ir sąžiningam įgijėjui. Tai savo 2008 m. spalio 30 d. nutarime pabrėžė Konstitucinis Teis-

⁴² Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1996 m. lapkričio 20 d. nutarimas. *Valstybės žinios*. 1996, Nr. 114-2643; 2003 m. gruodžio 30 d. nutarimas. *Valstybės žinios*. 2003, Nr. 124-5643.

⁴³ Vilniaus apygardos teismo 2009 m. rugsėjo 21 d. nutartis Nr. I-179/2009.

mas⁴⁴. Pasak šio Teismo, „Konstitucija negina ir tokio asmens teisių, kuris turtą, savininko prarastą dėl kito asmens (kitų asmenų) padaryto nusikaltimo, įgyja tai žinodamas arba turėdamas žinoti, t. y. elgdamasis nesąžiningai, neteisėtai“. Tai leidžia teigti, kad tais atvejais, kai įrodoma neteisėta turto kilmė ir ji įsigijusių trečiųjų asmenų nesąžiningumas, konfiskavimas iš trečiųjų asmenų turėtų būti vertinamas kaip atitinkantis Konstituciją.

Literatūroje pateikiama nuomonė, kad išplėstinis turto konfiskavimas negali būti taikomas tretiesiems asmenims, nes jie nenuteisti už nusikaltimą, todėl byloje neturi būti keliamas klausimas dėl trečiųjų asmenų turimo turto pagrindimo⁴⁵. Manychiau, kad šią baudžiamojo poveikio priemonę taikyti tretiesiems asmenims būtų galima tik tinkamai užtikrinus šių asmenų teises. Iš esmės analogiškų pagrindų įtvirtinimas BK 72³ straipsnyje reiškia, jog išlieka ta pati problema, nes tretieji asmenys neturi teisės paneigti įstatyme įtvirtintos nesąžiningumo prezumpcijos jų atžvilgiu. Tačiau galiojančioje konstitucinėje doktrinoje pabrėžta, jog trečiojo asmens teisės nėra ginamos net ir tokiais atvejais, kai jis įgyja turtą nežinodamas ir negalėdamas žinoti, kad savininkas jį yra praradęs dėl kito asmens padaryto nusikaltimo. Tai grindžiama principu, jog ne teisės pagrindu teisė atsirasti negali.⁴⁶

Iš tikrųjų ir 72³, tiek ir 189¹ nuostatų formuluotė „negali būti pagrįstas teisėtomis asmens pajamomis“ kelia įtarimų, kad asmuo privalės pagrįsti, kad jo turtas įgytas teisėtai, t. y. įrodinėti savo nekaltumą. Kaip tai suderinama su konstituciniu nekaltumo prezumpcijos principu?

Konstitucinis Teismas savo nutarime pabrėžė, kad pagal Konstitucijos 31 straipsnio 1 dalyje įtvirtintą nekaltumo prezumpciją baudžiamajame procese kaltės įrodinėjimo našta tenka tyrimo institucijoms⁴⁷. Taigi šis nekaltumo prezumpcijos principo aspektas nurodo, jog kaltinamasis neprivalo įrodinėti savo nekaltumo, o visos abejonės turi būti aiškinamos jo naudai⁴⁸.

⁴⁴ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2008 m. spalio 30 d. nutarimas. *Valstybės žinios*. 2008, Nr. 126-4816.

⁴⁵ Piesliakas, V. Neteisėtu būdu gautų pajamų konfiskavimas Lietuvos baudžiamojoje teisėje: siekiai ir realybė. *Jurisprudencija*. 2011, 18 (2): 682.

⁴⁶ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2008 m. spalio 30 d. nutarimas. *Valstybės žinios*. 2008, Nr. 126-4816.

⁴⁷ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2001 m. balandžio 12 d. nutarimas. *Valstybės žinios*. 2001, Nr. 33-1108.

⁴⁸ Ažubalytė, R. et. al. *Baudžiamojo proceso principai*. Vilnius: Eugrimas, 2009, p. 113.

Kita vertus, prokurorui išlieka pareiga įrodyti, kad padaryta nusikaltama veika: nuostata „negali būti pagrįstas teisėtomis pajamomis“ turi būti aiškinama kaip reiškianti prokuroro pareigą surinkti išsamius duomenis apie asmens pajamas, visus galimus teisėtus turto įgijimo šaltinius ir įrodyti, kad turtas negalėjo būti įgytas nė vienu iš jų. Formuluoant „negali būti pagrįstas teisėtomis pajamomis“ nereiškia, kad asmuo privalo bandyti pagrįsti turto įsigijimo teisėtumą – ji reiškia, kad prokuroras privalės įrodytais paneigti tokio įgijimo galimybę.

Jau minėjau, kad baudžiamojoje teisėje visos abejonės vertinamos kaltinamojo naudai, todėl jei prokuroras nesugebės paneigti visų protingų abejonų, kad galbūt turtas galėjo būti įgytas ir neatlikus neteisėtų veiksmų, neteisėtu praturtėjimu, kaip ir bet kurios kitos veikos padarymu, kaltinamas asmuo privalės būti išteisintas.

Juk įrodinėjimą ir proceso dalyvių pareigas reglamentuoja BPK. Įtvirtinus naują nusikalstamos veikos sudėtį, šiame kodekse įtvirtintos garantijos niekur nedingsta. Išlieka prokuroro pareiga rinktis įrodymus tik įstatyme numatytais būdais ir šiais įrodymais paneigti visas abejones dėl kaltinamojo kaltės ir kaltinamojo teisę pasirinkti, kiek aktyviai jis dalyvaus įrodinėjimo procese, arba apskritai atsisakyti tai daryti. BPK įtvirtintos garantijos taikomos visiems kaltinamiesiems, neatsižvelgiant į nusikalstamos veikos sudėtį.

Išvados

1. Taisyklingas, įstatymo reikalavimus atitinkantis nusikalstamų veikų kvalifikavimas yra baudžiamosios atsakomybės legitimumo ir teisingumo principo įgyvendinimo sąlyga. Asmens nuteisimas pagal netaisyklingai parinktą BK straipsnį arba nepagrįstas išteisinimas pagal teisingai inkriminuotą BK straipsnį yra priešingas teisingumo ir teisinės valstybės idėjai.
2. Šiuolaikinė teisės doktrina teigia, kad paisant specialiųjų principų ne tik užkertamas kelias valstybės savivalei baudžiamojoje justicijoje ir nustatomas vienodas matas pripažįstant asmenis nusikaltusiais ir juos baudžiant, bet ir – tai ne mažiau svarbu – užtikrinama baudžiamųjų įstatymų leidybos ir jų taikymo atitiktis Konstitucijai

ir joje įtvirtintiems bendriesiems teisės principams (teisinės vertybės, humanizmo, teisingumo, lygiateisiškumo, proporcingumo, protingumo ir kt.).

3. Teisės principų reikalavimais vis dažniau vadovaujamosi motyvuojant teismo nuosprendžius ir nutartis, ypač bylose, kuriose susiduriama su būtinumu atriboti besidubliuojančias baudžiamąją ir kitų rūšių atsakomybes, paaiškinti vertinamąją arba abstrakčiai suformuluotą nusikalstamos veikos sudėties požymį, pagrįsti tinkamą padarytos veikos pavojingumą.

Literatūra

Teismų praktika

1. Vilniaus miesto 1 apylinkės teismo sprendimas baudžiamojoje byloje Nr. 1-283-296/2012.
2. Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2012 m. spalio 2 d. nutartis baudžiamojoje byloje Nr. 2K-416/2012.
3. Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2006 m. balandžio 11 d. nutartis baudžiamojoje byloje Nr. 2K-316/2006.
4. Lietuvos Aukščiausiojo Teismo nutartis baudžiamojoje byloje Nr. 2K-373/2000.
5. Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2011 m. spalio 4 d. nutartis baudžiamojoje byloje Nr. 2K-409/2011.
6. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2002 m. rugsėjo 23 d. nutarimas. *Valstybės žinios*. Nr. 94-4048.
7. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2006 m. lapkričio 20 d. nutarimas. *Valstybės žinios*. Nr. 126-4805.
8. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2007 m. rugsėjo 6 d. nutarimas. *Valstybės žinios*. Nr. 96-3892.
9. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2007 m. rugsėjo 12 d. nutarimas. *Valstybės žinios*. Nr. 98-3984.
10. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2010 m. lapkričio 16 d. nutarimas. *Valstybės žinios*. Nr. 136-6943.
11. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2011 m. rugsėjo 5 d. nutarimas. *Valstybės žinios*. Nr. 111-5227.
12. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2012 m. balandžio 18 d. nutarimas. *Valstybės žinios*. Nr. 47-2309.
13. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2012 m. gegužės 11 d. nutarimas. *Valstybės žinios*. Nr. 56-2786.

14. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2003 m. kovo 4 d. nutarimas. *Valstybės žinios*. 2003, Nr. 24-1004.
15. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2006 m. sausio 16 d. nutarimas. *Valstybės žinios*. 2006, Nr. 7-254.
16. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2008 m. spalio 30 d. nutarimas. *Valstybės žinios*. 2008, Nr. 126-4816.
17. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2009 m. birželio 8 d. nutarimas. *Valstybės žinios*. 2009, Nr. 69-2798.
18. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2012 m. birželio 25 d. nutarimas. *Valstybės žinios*. 2012, Nr. 72-3729.
19. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2012 m. birželio 4 d. nutarimas. *Valstybės žinios*. 2012, Nr. 64-3246.
20. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2006 m. lapkričio 13 d. nutarimas. *Valstybės žinios*. Nr. 123-4650.
21. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2007 m. birželio 27 d. nutarimas. *Valstybės žinios*. Nr. 72-2866.
22. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2007 m. rugsėjo 6 d. nutarimas. *Valstybės žinios*. Nr. 96-3892.
23. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2007 m. rugsėjo 12 d. nutarimas. *Valstybės žinios*. Nr. 98-3984.
24. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2012 m. gegužės 10 d. *Valstybės žinios*. Nr. 55-2727.
25. Lietuvos Aukščiausiojo Teismo Baudžiamųjų bylų skyriaus teisėjų plenarinės sesijos 2011 m. spalio 20 d. nutartis Nr. 2K-P-267/2011.
26. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1996 m. lapkričio 20 d. nutarimas. *Valstybės žinios*. 1996, Nr. 114-2643.
27. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1997 m. lapkričio 13 d. nutarimas. *Valstybės žinios*. 1997, Nr. 104-2645.
28. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2005 m. lapkričio 10 d. nutarimas. *Valstybės žinios*. 2005, Nr. 134-4819.
29. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1997 m. lapkričio 13 d. nutarimas. *Valstybės žinios*. 1997, Nr. 104-2645.
30. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2000 m. gruodžio 6 d. nutarimas. *Valstybės žinios*. 2000, Nr. 105-3318.
31. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2001 m. balandžio 12 d. nutarimas. *Valstybės žinios*. 2001, Nr. 33-1108.
32. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2001 m. gegužės 7 d. nutarimas. *Valstybės žinios*. 2001, Nr. 39-1373.
33. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2003 m. birželio 10 d. nutarimas. *Valstybės žinios*. 2003, Nr. 57-2552.

34. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2003 m. gruodžio 30 d. nutarimas. *Valstybės žinios*. 2003, Nr. 124-5643.
35. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2004 m. gegužės 25 d. nutarimas. *Valstybės žinios*. 2004, Nr. 85-3094.
36. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2004 m. gruodžio 13 d. nutarimas. *Valstybės žinios*. 2004, Nr. 181-6708.
37. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2005 m. lapkričio 10 d. nutarimas. *Valstybės žinios*. 2005, Nr. 134-4819.
38. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2006 m. birželio 6 d. nutarimas. *Valstybės žinios*. 2006, Nr. 65-2400.
39. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2006 m. gegužės 9 d. nutarimas. *Valstybės žinios*. 2006, Nr. 51-1894.
40. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2006 m. kovo 28 d. nutarimas. *Valstybės žinios*. 2006, Nr. 36-1293.
41. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2006 m. rugpjūčio 8 d. nutarimas. *Valstybės žinios*. 2006, Nr. 88-3475.
42. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2006 m. sausio 16 d. nutarimas. *Valstybės žinios*. 2006, Nr. 7-254.
43. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2008 m. spalio 30 d. nutarimas. *Valstybės žinios*. 2008, Nr. 126-4816.
44. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2011 m. sausio 31 d. nutarimas. *Valstybės žinios*. 2011, Nr. 14-602.
45. Vilniaus apygardos teismo 2009 m. rugsėjo 21 d. nutartis Nr. I-179/2009.

Specialioji literatūra

1. Abramavičius, A.; Jarašiūnas, E. Konstitucinė dimensija baudžiamojoje teisėje. *Teisė*. 2004.
2. Ažubalytė, R. et. al. *Baudžiamojo proceso principai*. Vilnius: Eugrimas, 2009.
3. Baranskaitė, A.; Prapiestis, J. Konstitucinės teisingumo ir teisinės santarvės dimensijos baudžiamojoje teisėje. Lietuvos Respublikos baudžiamajam kodeksui - 10 metų. *Recenzuotų mokslinių straipsnių, skirtų baudžiamosios politikos ir baudžiamųjų įstatymų teisėkūros, baudžiamosios teisės, baudžiamojo proceso ir nusikaltimų kvalifikavimo problematikai, rinkinys*. Vilnius, 2011 m.
4. Budvytis, G. Išimtinių aplinkybių anatomija arba teisingumo principo samprata ir jo įgyvendinimas baudsmių skyrimo procese. *Socialinių mokslų studijos*. 2012, 4 (3).
5. Fedosiuk, O. Baudžiamoji atsakomybė kaip kraštutinė priemonė (Ultima Ratio): teorija ir realybė. *Jurisprudencija*. 2012, 19 (2).
6. Kūris, E. *Konstitucinių principų plėtojimas konstitucinėje jurisprudencijoje*. Pranešimo tezės.

7. Mikelėnas, V. Lietuvos Respublikos Konstitucija Lietuvos bendrosios kompetencijos teismų praktikoje. Konstitucijos aiškinimas ir tiesioginis taikymas. *Baltijos ir Skandinavijos šalių konferencijos medžiaga 2002 m. kovo 15-16 d.* Vilnius, 2002.
8. Piesliakas, V. Neteisėtu būdu gautų pajamų konfiskavimas Lietuvos baudžiamojoje teisėje: siekiai ir realybė. *Jurisprudencija*. 2011, 18 (2).
9. Pikelis, A. *Baudžiamosios teisėkūros labirintai. Lietuvos Aukščiausiojo Teismo Senato nutarimas ir teismų praktika taikant Baudžiamojo kodekso 178 ir 180 straipsnius.* Vilnius, 2011.
10. Urbaitis, R. K. Konstitucinio Teismo nutarimų poveikis bylų nagrinėjimo teismuose praktikai. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo ir Lenkijos Respublikos Konstitucinio Tribunolo teisėjų dešimtosios konferencijos medžiaga. *Konstitucinių Teismų sprendimų vykdymas ir jų poveikis teisinei sistemai.* Vilnius, 2007.
11. Urbaitis, R. K. *Konstitucinio teismo nutarimų poveikis bylų nagrinėjimo teismuose praktikai.* Pranešimo tezės.
12. Valančius, V. Teismo ir teisėjo nepriklausomumo principas ir konstitucinė justicija. *Jurisprudencija*. 2000, 16 (8).

II. ŽMOGAUS TEISIŲ APSAUGOS IR TEISINGUMO POLITIKA ES

Eglė Venckienė

ŽMOGAUS ORUMAS – VERTYBINIS ŽMOGAUS TEISIŲ PAGRINDAS

*Žmogaus orumo branduolys atspindi neišmatuojamą
žmogaus vertę kiekvienu jo pagrindiniu aspektu*

John Finnis¹

Įvadas

Globalizacijos procesai, daugiakultūrė visuomenė, socializacija, technologijų pažanga – tai tik dalis objektyvios ir subjektyvios prigimties veiksmų, lemiančių vertybių sumaištį. Vargu ar rasime žmogų, nepatyrusį pažemimo, įžeidimo, baimės tapti objektu, tokį, kuris galėtų pasakyti, kad nebuvo pažeista jokia jo teisė. Žmogaus teisių apsauga formuoja, įtvirtina žmogaus orumą, žmogaus teisių pažeidimai jį sunaikina. Nors kova dėl orumo yra sena kaip pati visuomenė, mechanizmas teisei į orumą įgyvendinti yra palyginti neseniai atsiradęs. Socialinio gyvenimo kitimas bei naujų grėsmių atsiradimas teisės saugomoms vertybėms, taigi ir žmogui, jo vertingumui yra nuolatinis procesas. R. A. Posnerio įsitikinimu, išgyvenimas konkurencijos sąlygomis reikalauja turėti bent minimalų jausmą apie esminius dalykus, dėl kurių mes patys sprendžiame, ar pasilikti juos, ar atsikratyti jų, bei pasiryžimą kovoti už šią kontrolę...² Pasitikėjimo didinimas susijęs su pažinimu to, „kas privaloma daryti arba neleistina daryti tam tikromis aplinkybėmis. Vengiant pavojaus, ne mažiau svarbu žinoti, ko neleistina daryti, negu žinoti, kas būtina daryti norint gauti konkretų rezultatą“³. Humanistinė tradicija suponavo žmogaus vertingumą ir jo interesų viršenybę, tačiau humanizmą praktiškai pritaikyti teisėje, esant pernelyg neapibrėžtomis vertybėms, yra problemiška – žmogaus orumas, kaip žmogaus vertė, yra dažnas moralinis

¹ Finnis, J. *Natural law and natural rights*. Oxford: Oxford University Press, 1986, p. 225.

² Posner, R. A. *Jurisprudencijos problemos*. Vilnius: Eugrimas, 2004, p. 278.

³ Hayek, Fr. A. *Teisė, įstatymų leidyba ir laisvė*. Vilnius: Eugrimas, 1998, p. 36.

ir teisinis ginčas. Konceptija yra svarbiausia žmogaus teisėse, tačiau iki šiol nesutariama dėl žmogaus vertingumo kaip teisės objekto aspektų. Anot R. Dworkino, kiekvienas, kuris ketina rimtai traktuoti žmogaus teises ir laisves, turi priimti nors ir miglotą (angl. *vague*), bet galingą žmogaus orumo idėją⁴. Vis dėlto ji nėra savaime aiški ta prasme, kad orumo empiriškai verifikuoti neįmanoma. Teorija visada yra nulemta praktikos interesų. Žmonių interesai kinta, kinta ir jų kuriami visuomeniniai santykiai, todėl nei teisė, nei jos mokslų sistema taip pat nėra statiški. Tokios nuostatos mokslinėje literatūroje kaip – tinkamai suprasti pamatines žmogaus teisių problemas galima tik susiejus jas su žmogaus orumo sąvoka, kalbėti apie žmogaus teises – reiškia kalbėti apie žmogaus orumą – dažnos, tačiau deklaratyvios, išsamiai nenagrinėjamos. Pažymėtina, kad žmogaus orumo tematika yra labai plati, sudėtinga ir įvairiapusė, apimanti daugelį aspektų. Jų gausa verčia atlikti tyrimo klausimų selekciją ir susitelkti ties esminiais ir mažiausiai nagrinėtais. Todėl darbe nėra plačiau aptariami klausimai, iškelti disertacijoje „Žmogaus orumas kaip teisinė kategorija“⁵, tačiau jų analizė, kiek reikia, naudojama kaip tolesnio tyrimo pagrindas siekiant šio darbo tikslo – atskleisti žmogaus orumo ir žmogaus teisių mechanizmo santykį. Reikia pasakyti, jog darbo apimtis lemia pasirinkimą tik svarbiausių aspektų, pavyzdžiui, siejant žmogaus orumą su pirmos kartos žmogaus teisėmis, daugiausia nagrinėjamas ryšys su pilietinėmis teisėmis, ypač teise į gyvybę. Grindžiant žmogaus orumu antros kartos teises, daugiau remiamasi ekonominėmis teisėmis, trečios kartos – mažumų teisėmis. Teisės praktikai iškyla konkretūs klausimai ir teisės mokslo uždavinys eiti priešaky praktikos, o ne nešti jos problemų šleifą. Šiuolaikinių problemų sprendimų atsakymus galima ir prasminga atrasti praeities idėjose. Kadangi demokratinėje valstybėje teisės tikslas – žmogaus interesų apsauga, konceptuali žmogaus teisių analizė turi būti susieta su žmogiškąja patirtimi suvokimo ir įsisąmoninimo saitais, kad konceptija netaptų „sausą“ teorija, pagrįsta teisnumo lygmens žmogaus teisių analize.⁶ Sprendžiant iškilusias dėl žmogaus orumo problemas, galima ir prasminga, remiantis žmogaus orumo kaip teisinės kategorijos samprata, atskleisti žmogaus orumą kaip žmogaus teisių mechanizmo vertybinį pagrindą.

⁴ Dworkin, R. *Taking Rights Seriously*. Cambridge: Harvard University Press, 1977, p. 198.

⁵ Venckienė, E. *Žmogaus orumas kaip teisinė kategorija*. Daktaro disertacija. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2008.

⁶ Donnelly, J. *The Concept of Human Rights*. London: Croom Helm, 1985, p. 1.

I. Žmogaus orumo samprata

*Tad kas yra žmogus? Žmogus tai būtybė, visada nusprendžianti, kas ji yra.*⁷

Frankl, Viktor Emil

Iš teisinės praktikos ir teisės mokslo analizės matyti, kad orumas paprastai laikomas intuityvia, savaime aiškia sąvoka. Tarptautinėje teisėje jis dažnai įvardijamas kaip žmogaus teisių ir laisvių šaltinis, žmogaus kokybės aksioma⁸, konstitucinėje teisėje jis paprastai suprantamas ir kaip esminė teisinės valstybės norma⁹, o civilinėje teisėje – kaip asmens savęs vertinimas, remiantis socialiniu pripažinimu¹⁰. Tai kelia problemą teisės praktikai, nes nesant aiškaus saugomo objekto sąvokos apibrėžimo kyla jo apsaugos ribų ir gynimo klausimas. Ar visų žmonių orumas lygus, ar žmogaus elgesys veikia orumą, ar jis prarandamas? Nagrinėjant tokius ir panašius klausimus teisės moksle aiškėja kelios viena kitai prieštaraujančios koncepcijos apie statiską ir dinaminę orumo kategoriją¹¹, todėl kyla tikslios „žmogaus orumo“ definicijos poreikis, nes neaišku, ar reikia saugoti jį nuo kitimo, ar jis turi kisti, kaip jį diferencijuoti. Tai svarbu šiandien, priimant sprendimus dėl gyvybės teisinės apsaugos, klonavimo, eutanazijos ir sprendžiant panašius su žmogaus teisių apsauga susijusius klausimus. Teisė grįžtamuoju ryšiu susijusi su filosofija, etika, teologija, filologija. Jas pasitelkus galima tikslinti terminą „orumas“, apibrėžiant jo prasmę ir reikšmę, t. y. sąvokos *orumas* apimamą informaciją ir ją apibūdinamą objektą.

Prasmė – tai informacija, pateikiama apie šia sąvoka apibūdinamą objektą. Terminas „orumas“ įvairiose kalbose reiškia: vertingumas (rus. *достоинство*, vok. – *das Würde*, angl. – *dignity, respectable, worthy*), savigarbą (lot. *dignitas*), tinkamumas (lenk. *godność*). Teisiškai – tai asmens

⁷ Frankl, V. E. *Žmogus ieško prasmės*. Vilnius: Katalikų pasaulio leidiniai, 2008, p. 98.

⁸ The principle of respect for human dignity: European Commission for Democracy through Law. *Science and Technique of Democracy*. 1998, 26: 18.

⁹ Ehrenzeller, B. et al. *Die schweizerische Bundesverfassung: Kommentar*. Zürich: Dike Verlag, 2002, p. 83.

¹⁰ Dėl Lietuvos Respublikos civilinio kodekso 7, 71 straipsnių ir Lietuvos Respublikos visuomenės informavimo įstatymo taikymo praktikoje nagrinėjant garbės ir orumo gynimo civilines bylas. Aukščiausiojo Teismo senato 1998 m. gegužės 15 d. nutarimas Nr. 1. *Teismų praktika*. 1998, 9.

¹¹ Plačiau: Venckienė, E. The importance of historical discourse for the legal protection of human dignity at present. 1 (119). *Jurisprudencija*. 2010, 1 (119).

savęs vertinimas, kurį lemia visuomenės vertinimas.¹² Su pagrindine orumo prasme yra susijęs veiksmazodis „gerbti“. Tačiau nei daiktavardis „orumas“, nei būdvardis „orus“, nei veiksmazodis „gerbti“ nepateikia atsakymo, o orientuoja į klausimą, kodėl: kodėl vertingas, kodėl save gerbia, kam tinkamas? Pavyzdžiui, ar žmogus vertingas savaime kaip tokia būtybė gamtos pasaulyje, ar kaip konkretus asmuo dėl atliekamų socialinių funkcijų visuomenėje?

Etimologiškai terminas kildinamas iš lotyniškojo daiktavardžio *dignitas*, kuris senojoje romėnų kultūroje turėjo trejų prasmę: (1) vertingumas, pelnytą pripažinimą, tai, ką galima įvertinti; (2) didingumas, autoritetas, žmogaus pasididžiavimo jausmas, orumas kaip garbingumas; (3) puikus pasiekimas, brangaus daikto vertė¹³. Šiuo atveju labai svarbu, kad vedinys *dignus* turi atitikimo reikšmę, nurodančią ypatingą santykio kokybę, tam tikrą jungtį, suderinančią išorinius ir viduje esančius vertės aspektus. Taigi savigarba – tai ne tik savęs vertinimas, bet vertinimas pagal tinkamumo kriterijus. Pasaulyje nėra vertybių, vertę objektui priskiria subjektas. Tik susiejus vertingumo prasmę su reikšme kaip orumo sąvoka žymimu objektu, galima visiškai kategorijos analizė.

Reikšmė – tai tam tikra sąvoka žymimas objektas. Teisinėje praktikoje šia sąvoka apibūdinamos apskritai būtybės kaip tam tikra biologinė rūšis ir žmogus¹⁴.

Būtybių orumas, priešingai nei žmogaus orumas, aiškinamas kaip biologinės tapatybės apsaugos, tinkamų egzistencinių sąlygų sudarymo pagrindas. Pavyzdžiui, 1987 m. pasirašyta Europos konvencija dėl namuose laikomų gyvūnų apsaugos, kurioje pripažinta, jog naminiai gyvūnai vertingi, nes gerina žmonių gyvenimo kokybę, numatytos atitinkamos pareigos augintojams juos prižiūrėti.¹⁵ Būtybių orumas skiriasi nuo žmogaus

¹² Dėl Lietuvos Respublikos civilinio kodekso 7, 71 straipsnių ir Lietuvos Respublikos visuomenės informavimo įstatymo taikymo praktikoje nagrinėjant garbės ir orumo gynimo civilines bylas. Aukščiausiojo Teismo senato 1998 m. gegužės 15 d. nutarimas Nr. 1. *Teismų praktika*. 1998, 9.

¹³ *The Oxford Encyclopedic English Dictionary*. New York: Routledge, 1996, p. 398; Beauchamp, T. L.; Childress, J. F. *Principles of Biomedical Ethics*. 3rd ed. New York: Oxford University Press, 1989, p. 144.

¹⁴ Ehrenzeller, B. et al. *Die schweizerische Bundesverfassung: Kommentar*. Zürich: Dike Verlag, 2002, p. 80.

¹⁵ Europos konvencija dėl namuose laikomų gyvūnų apsaugos. *Valstybės žinios*. 2004, Nr. 80-2839.

orumo tuo, kad atskiram kurios nors biologinės rūšies atstovui nesuteikiama savarankiška teisė į orumą. Iš to išplaukia, kad pagrindinis pavienių gyvų būtybių orumo ir žmogaus orumo skirtumas yra tas, kad būtybių orumo pripažinimas negali suteikti absoliučios teisės gyventi, priešingai nei žmogaus orumas. Atkreiptinas dėmesys, jog žmogaus išpareigojimas atsižvelgti į būtybių orumą taikomas paviniams gyvūnams ir augalams, o jo esminis reikalavimo principas – pagarbus ir saugantis elgesys su gyvūnu, pripažįstant jo savaiminę vertę. Gyvūnai ir augalai gali tarnauti žmogui, tačiau tik laikantis proporcingumo principo tarp žmogaus savisaugos intereso ir būtybės (ir pavienės, ir rūšies) savaiminės vertės. Taigi žmogiškosios būtybės orumas ir kitų būtybių orumas sutampa savo esminių principų lygmenimis, t. y. reiškia biologinės rūšies kaip visumos apsaugą, tačiau skiriasi individualios teisės lygmeniu.

Terminu „orumas“ apibūdinamą žmogų galima suprasti ir kaip *homo sapiens* būtybę *per se*, ir kaip atskirą asmenį visuomenėje. Žmogiškumo esmė, pagrindas yra faktas, kad visi mes esame galiausiai tokie pat, o mūsų kaip asmenybių orumas grindžiamas faktu, kad niekas iš mūsų, net identiški dvyniai, nėra tokie patys.¹⁶ Šią mintį apie žmogaus sampratos dichotomiją iliustruoja Antikos graikiškai romėniškos žmogaus, kaip *individuus* (nedalus, neskaidomas, vientisas) ir *persona* (teatro kaukė, vaidmuo), sampratos. Šios dvi antikinės žmogaus sampratos – žmogaus kaip biologinės ir dvasinės būtybės (statiškasis bruožas) ir žmogaus kaip socialinės būtybės (dinamiškasis bruožas) – rodo žmogaus *per se* ir žmogaus orumo nevienareikšmiškumą: iš vienos pusės, kiekvienas žmogus turi nekintamą ir neatimamą žmogiškosios būtybės orumą, o iš kitos pusės – žmogus, būdamas socialine būtybe ir palaikydamas socialinius santykius su kitais žmonėmis, pats kuria vadinamąjį socialinį kapitalą ir kartu – asmens orumą.

Vertingumo sąvoka yra pamatinė šio tyrimo nuostata, reikšminga teisės į žmogaus orumą koncepcijai, o žmogaus aspektų apsibrėžimas yra tai, kas sudaro jo kaip tokio vertingumo pagrindą. Akivaizdu, jog orumo sąvoka yra platus terminas, jis negali būti apibūdintas vienareikšmiškai dėl paties objekto – žmogaus dvilypumo. Ji apibūdina žmogaus kaip būtybės vertę ir nusako žmogaus kaip asmens vertę kitų akyse. Abu šie dalykai lemia *person* savigarbą kaip savęs vertinimą. Mes galime save suvokti žmo-

¹⁶ Sacks, J. *The dignity of difference: how to avoid the clash of the civilisations*. London: Continuum, 2007, p. 47.

gų kaip *homo sapiens* atstovą, taip pat kaip socialinį asmenį, visuomenės subjektą, tačiau būtina nepamiršti, jog žmogus yra nedaloma visuma. Tai gi galime jausti savigarbą ir būti laikomi vertingais visuomenėje ir kaip išskirtinės būtybės, ir kaip socialiai naudingos asmenybės. Išskirtini šie žmogaus vertingumo aspektai: 1. fizinis ir dvasinis žmogaus integralumas, kai kalbame apie žmogaus orumą; ir 2. individo fizinis ir socialinis tapatumas, kai kalbame apie asmens orumą. Tokiu atveju, orumo pažemėjimas – tai žmogaus sudaiktinimas kaip jo fizinio ir dvasinio integralumo pažeidimas, ir depersonalizacija – individo socialinio reikšmingumo, jo subjektinių teisių ir interesų neigimas. Toks sąvokos „žmogus“ daugiaprasmiškumas sukelia teisės į žmogaus orumą daugiaprasmiškumą.

II. Žmogaus orumo teisinės apsaugos idėjinis pagrindas

*Šiuolaikinis žmogus tapo pačia giliausia prasme neistoriškas. Jam išbluko praėjusių sąmonės pakopų pasauliai... prieš jį – Niekas, galintis tapti viskuo...*¹⁷

Karlas Gustavas Jungas

Nepaneigiama, jog žmogaus orumo apsauga, visų pirma, yra socialinio moralinio lygmens sprendimas, kuriam įtakos turi filosofinė kultūrinė aplinka ir tradicijos. Iš bendruomeninių vertybių kyla visos žmogaus teisės, todėl jos ir vystytis gali tik ant konkrečios bendruomenės vertybių pagrindo. J. Donnelly teigimu, kultūra tampa „moraliniu žmogaus teisių ir taisyklių pagrįstumo šaltiniu“¹⁸. Taigi teisės aktų nuostatų dėl žmogaus teisių apsaugos analizė moksliniu požiūriu nebūtų vertinga, jeigu neįvardytume vertybinio lygmens, kuriuo remiantis ir kurį įkūnijant šie teisės aktai buvo priimti. Pagal pirmojo dokumento, įtvirtinusio teisę į žmogaus orumą, t. y. Visuotinės žmogaus teisių deklaracijos¹⁹, „juodraščius“ galima išskirti tris atitinkamas žmogaus orumo koncepcijas, kurios ryškios ir šiandienos teisės moksle²⁰: pirmoji grindžiama krikščioniška tradicija,

¹⁷ Jungas, C. G. Šiuolaikinio žmogaus sielos problema. *Problemos*. 1997, 51: 96.

¹⁸ Donnelly, J. *Universal Human Rights in Theory and Practice*. Ithaca, NY: Cornell University Press, 1989, p. 109.

¹⁹ Visuotinė žmogaus teisių deklaracija. *Valstybės žinios*. 2006, Nr. 68-2497.

²⁰ Dicke, K. The founding function of human dignity in the Universal Declaration of Human Rights. *The Concept of Human Dignity in Human Rights Discourse*. Hague: Kluwer Law International, 2002, p. 113.

antroji – Senojo Testamento judėjiška tradicija, trečioji – prigimtinės teisės koncepcija. Žmogaus teisių ir orumo ryšys, dėl kurio diskutuojama, reikalauja išplėsti minėtas koncepcijas. Šis tyrimas labiau orientuotas į tradicijos minėtas idėines ištakas, o ne į vėlesnę mintį – tai lėmė pati darbo problematika. Atsiribojimas nuo kitų mąstytojų nereiškia, kad jie nereikšmingi orumo idėjos raidai, bet nagrinėjami tų mąstytojų darbai, kurie turėjo didžiausią įtaką kiekvieno šios vertybės teisinę apsaugai, o jų argumentacija mažiausiai tolimo nuo teisinio idėjos elemento.

Senajame Testamente hebrajų kalba Dievas apibūdinamas terminu *kavod*, kurio pagrindinė reikšmė yra susijusi su daiktavardžiu „orumas“²¹. Veiksmažodis *kavod* hebrajų kalboje vartojamas su reikšme „gerbk“, kalbant apie pagarbą tėvams, šventiems daiktams, taip pat su reikšme „šlovink“ kaip sąvokos *glory* sinonimas, kalbant apie Dievą. Taigi *kavod* prasmė yra „orumas kaip ypatingas statusas“ ir „pagarba kaip ypatingas santykis“. Ir judaizmo, ir krikščionybės požiūriu, žmogus yra orus dėl dieviškos kilmės – žmogaus sukūrimo pagal Dievo atvaizdą (*imago dei*). Rabiniškoje literatūroje *imago dei* siejamas su žmogaus intelektu, o krikščioniškoje – su Kristaus reinkarnacijos, aiškinant *imago dei* kaip Dievo reprezentaciją žmogaus kūne. Intelektinis žmogaus pranašumas, racionalumas kitų būtybių atžvilgiu grindžiamas nemirtinga siela. Dėl *imago dei* žmogus jaučia savo vertingumą – išdidumo, nuolankumo ir pagarbos jausmą. Kita žmogaus savigarbos jausmo priežastis – pasaulio sukūrimas dėl vienintelio tikslo – žmogaus: „Tu padėjai viską jam po kojų...“²² Visa kūrinija nukreipta žmogaus link, viskas priverčiama jam paklusti: „Pripildykite žemę ir valdykite ją. Viešpataukite [...] visiems žemėje judantiems gyvūnams.“²³ Šios idėjos prasmė – būti ne priemone, o tikslu savyje. Ne žmogus vienas kitam yra saviraiškos objektas, o likęs gamtos pasaulis, kurio vertingumas atsiskleidžia per asmenį. Judėjų – krikščionių teologijoje žmogus nėra priemonė net Dievui, o tikslas, nukreiptas į Jį. Idėja išplėtotą Šv. Tomo Akviniečio koncepcijoje. Pasak jo, racionali žmogaus siela ne tik skiria jį nuo kitų gyvų būtybių, bet ir įpareigoja jį imituoti Dievą meile ir žiniomis:

²¹ Safrai, Ch. Human dignity in a rabbinical perspective. *The Concept of Human Dignity in Human Rights Discourse*. Hague: Kluwer Law International, 2002, p. 99–110.

²² Psalmė 8: 5-7. *Naujasis Testamentas ir Psalmi*. Vilnius, 1996, p. 354.

²³ Pradžios knyga, 1, 28. *Šventasis raštas*. Vilnius: Katalikų pasaulis, 1999, p. 9.

„*Gratiam supponit naturam et perfecit eam*“²⁴ (malonė suponuoja prigimtį ir ją išbaigia“ (t. y. išstobulina). Šv. Tomas iškelia sprendžiantį, pažinų ir veikiantį protą kaip būdingą kiekvienam žmogui orumo rodiklį, kuriame atsiskleidžia atskiros asmenybės sugebėjimas atskirti ir įvertinti gėrį, blogį ir intelektą kaip dvasinio pažinimo galią, kuri skirtingose sielose nevienoda. Šv. Tomo filosofijoje žmogus, kaip protinga ir atsakinga būtybė, geba laisvai apsispręsti gėriui. Čia slypi jo koncepcijos reikšmė – bipoliarinė žmogaus orumo perspektyva. Dievas pripažįstamas visos būties šaltiniu, kita vertus, atskiras asmuo, kaip konkreti išskirtinė būtybė, pabrėžiamas kaip save atskleidžiantis subjektas.²⁵ Šv. Tomo idėją, jog orumas įmanomas tik esant abipusiam santykiui, t. y. bendraujant su kitais, plėtoja popiežių enciklikos²⁶. Jose pabrėžiama, kad žmogus savo prigimtimi yra ne tik *homo individualis*, bet ir *homo socialis*, todėl turi puoselėti ir kitų žmonių gėrį, gyvenant su kitais siekti abipusio sutarimo. Taigi pagal teologinę koncepciją žmogui suteikiamas ne tik dieviškas atvaizdas, bet ir atsakomybė kitų būtybėms, tarp jų ir žmonėms. Iš teologinės koncepcijos negalima suprasti, jog orumas yra tik tai, kas įgimta žmoguje. Žmogaus sukūrimas pagal Dievo atvaizdą – tai įpareigojimas pozityviajai teisei užtikrinti žmogaus kūno neliečiamybę bei suteikti galimybę kurti save kaip socialinę asmenybę. Tai reiškia, jog visuomenė turi traktuoti žmogų kaip vertybę, sudaryti saviraiškos sąlygas bendraujant su kitais jos nariais. *Imago dei* – tai visų žmonių vienodo vertingumo pagrindas, bet žmonės dėl skirtingų intelekto kaip sielos savybės galimybių, taip pat dėl sugebėjimo ir noro valdyti biologinius jausinius instinktus, kaip asmenys yra moraliai skirtingi, ir tai atsispindi visoje Biblijos išganymo koncepcijoje. Yra daug religinės filosofijos atmainų, bet visoms joms būdingas žmogaus kaip kūrinio ir kaip socialinės asmenybės vertinimas. Teologinė teisės samprata nurodo dvipolį – statiskąjį, kiekvienam žmogui būdingą orumą ir tai laiko forma, užpildytina tam tikru turiniu individualiame gyvenime. Galima sakyti, jog taip pripažįstamas ir dinaminės prigimties asmens orumas – jo turinio pagrindas yra pareigos Dievybei, kuri ir yra susikurto orumo vertintoja.

²⁴ Thomas von Aquin: *Summe der Theologie*. Stuttgart: Kröner, 1985, S. 497.

²⁵ Korff, W. *Wie kann der Mensch glücken? Perspektiven der Ethik*. München, Zürich: Piper, 1985, S. 40–42.

²⁶ Pvz., Jonas Paulius II. Enciklika. *Laborem exercens*. AAS 73, 1981 [interaktyvus]. [žiūrėta 10-10-12]. <www.lcn.lt/b_dokumentai>; Jonas XXIII. Enciklika. *Paceminterris*. AAS 55, 1963 [interaktyvus]. [žiūrėta 10-10-12]. <www.lcn.lt/b_dokumentai>.

Žmogaus vertingumo įžvalgos pasaulietinės prigimtinės teisės koncepcijoje prasideda Antika. Originalus lotynų kalbos terminas *dignitas hominis* žymi vertingumą, išorinį žmogaus socialinio vaidmens aspektą, kuris įkūnija charizmą bei kelia pagarbą.²⁷ Mokslininkai sutinka, jog I–II a. pr. Kr. graikų aristokratas Panaetius iš Rodos pirmasis pavartojo posakį „žmogaus orumas“²⁸. Kadangi jo tekstų neišliko, pirmuoju šio termino rašytinis šaltinis yra Cicerono veikalai, kur dažnai cituojamas Panaetius²⁹. Romoje orumas laikytas kaip individo iškilus statuso visuomenėje išraiška ir kaip valstybės piliečių vaizdinio apie imperinę jėgą atspindys. Ciceronas vartojo terminą „orumas“ ne šia tradicine prasme, o aprašydamas žmogaus išskirtinę poziciją pasaulyje dėl jo ypatingos prigimties, iš kurios kildino žmogaus orumą.³⁰ Pagrindiniu skirtumu nuo gyvulio Ciceronas nurodė protą, suteikiantį kiekvienam žmogui pranašumą prieš visas gyvas būtybes ir pasireiškiantį sugebėjimu valdyti gamtos pasaulį. Žmogaus protas, kaip racionalios būtybės kokybinė savybė, buvo pripažinta ir kitų Antikos mąstytojų, bet Ciceronas pirmas išreiškė šią idėją orumo koncepcijos reikšme. Jis nurodo, kad žmonės yra lygūs, būdami visi apdovanoti protu, o esminiai skirtumai yra išreiškiami jų gyvenimo sąmoningumo lygiu.³¹ Protas lemia žmogaus gebėjimą veikti pagal moralinę apsisprendimą. Tai formuoja asmenybę – kuo žmogus sąmoningesnis, t. y. išmintingesnis, tuo jis vertingesnis³². Žmogaus protą ir visuomenišką prigimtį Ciceronas laikė ir prigimtinio įstatymo šaltiniu, o veikale „De officiis“ („Apie pareigas“) teigė, jog žmogaus prigimtinės savybės skatina dvasinę ir socialinę saviraišką³³. Nors Ciceronas nurodė protą, vienodą psichologinę sandarą kaip visiems žmonėms būdingą orumo pagrindą, tačiau nelaikė orumo teisinės apsaugos objektu, juo labiau lygių teisių pagrindu. „Romėnų teisinėje sąmonėje

²⁷ *The Oxford Encyclopedic English Dictionary*. New York: Routledge, 1996, p. 398; Beauchamp, T. L.; Childress, J. F. *Principles of Biomedical Ethics*. 3rd ed. New York: Oxford University Press, 1989, p. 398.

²⁸ Cancik, H. 'Dignity of Man' and 'Persona' in Stoic anthropology: some remarks on Cicero, *De Officiis* I 105-107. *The Concept of Human Dignity in Human Rights Discourse*, p. 19.

²⁹ *Ibid.*

³⁰ *Ibid.*, p. 21.

³¹ Ciceron. *O zakonakh. Dialogi* [On the laws. Dialogues]. Moskva: Nauka, 1966, p. 98.

³² Asmus, V. F. *Antichnaja filosofija* [Ancient Philosophy]. Moskva: Vysshaja shkola, 1999, p. 358.

³³ Cancik, H. 'Dignity of Man' and 'Persona' in Stoic anthropology: some remarks on Cicero, *De Officiis* I 105-107. *The Concept of Human Dignity in Human Rights Discourse*, p. 20–21.

vyravo įsitikinimas, jog kiekvienas pilietis pakyla socialiniais laiptais ir pelno teisių tiek, kiek yra vertas.³⁴ Svarbiu vertės kriterijumi laikytas žmogaus dvasinis tobulėjimas, siejamas su tarnavimu valstybei: kuo daugiau žmogus prisidėdavo prie valstybės gerovės, tuo jis buvo laikomas vertingesniu.³⁵ Anot Cicerono, visi žmonės turi skirtingas pilietines pareigas, nes turi skirtingus sugebėjimus, nėra lygūs išsimokslinimu, morale ir pan.³⁶ Veikale „De Republica“ („Apie valstybę“) jis panaudojo šią orumo koncepciją demokratijos kritikai, teigdamas, jog lygybė savaime yra neteisinga, nes negerbia skirtingų sluoksnių (*aequabilitas est iniqua, cum habet nullos gradus dignitas*)³⁷. Taigi Cicerono žmogaus orumo koncepcija turėjo dvi reikšmes: dinaminio pobūdžio socialinės prigimties vertingumas / orumas buvo susijęs rangų, o statiško pobūdžio ontologinės prigimties vertingumas / orumas – su žmogaus ir kitų gamtinių būtybių skirtingumu. Sąvoka pabrėžė konkrečią, matomą asmens kokybę – socialinį sluoksnį, kita vertus – kokybinį aspektą – protą, kaip universalią žmogišką vertybę. Cicerono žmogaus orumo terminologija būdinga visai stoikų filosofijai. Priešingai nei Ciceronas, stoikai skelbė, kad žmogus, be pilietinių pareigų, turi moralines pareigas visuomenei, nes yra dviejų valstybių – pilietinės valstybės ir didžiosios protingų būtybių valstybės – narys. Pastarajai priklauso būtent dėl savo žmogiškumo.³⁸ Pavyzdžiui, Seneka (4 m. pr. Kr.–65 m.) tarnavimo visuomenei galimybę, neinančią valstybinių pareigų, aiškino taip: „Kiekvienas savo dvasią sukuria pats, o tarnybą skiria atsitiktinumas.“³⁹ „Protu besivadovaujantis žmogus siekia ne tik išsaugoti, bet ir išlavinti savyje tai, ką jame yra užprogramavusi prigimtis – gyventi dorai, reiškia santarvėje su prigimtimi – tai laiduoja ramią gyvenimo tėkmę – laimę.“⁴⁰ Kiekvienas žmogus dėl racionalaus proto suvokia savo moralinę paskirtį – susitapatinti su *a priori* esančiu pasaulio protu (*logos*), o laisvas moralinis apsisprendimas

³⁴ Arlauskas, S. Cicerono prigimtinės teisės samprata ir Romos valstybės principato politinė sistema. *Politologija*. 1999, 1: 95.

³⁵ *Ibid.*

³⁶ Sabine, G. H.; Thorson, Th. L. *Politinių teorijų istorija*. Vilnius: Pradai, 1995, p. 196.

³⁷ Pgl. Eckert, J. Legal roots of human dignity in German law. *The Concept of Human Dignity in Human Rights Discourse*, p. 43.

³⁸ Sabine, G. H.; Thorson, Th. L. *Politinių teorijų istorija*. Vilnius: Pradai, 1995, p. 207.

³⁹ Seneka. *Laiškai Lucilijui*. Vilnius: Mintis, 1986, p. 114.

⁴⁰ *Epiktetas. Rinktinė*. Vilnius: Mintis, 1986, p. 17; *Filosovskaja enciklopedija*. T. 4. Moskva: Nauka, 1975, p. 137.

apima poreikį ir galimybę tai pasiekti⁴¹. Asmeniui tobulėjant, suvokiant kiekvieno žmogaus vertę, taip pat pasaulinio proto nustatytą socialinę ne-lygybę, pastaroji virsta prielaida ir paskata siekti moralinio tobulumo kaip prigimtinių žmonių galimybės būti lygiais. Stoikams asmens vertingumas yra lemiamas ir gali būti didinamas tik jam individualiai dvasiškai tobulė-jant. Taigi šioje koncepcijoje nurodomi statiškojo orumo požymis – protas, išskiriantis žmogų iš gamtos pasaulio, tačiau pripažįstamas ir dinaminis (tampantis) socialinės prigimties žmogaus orumas ir kaip vienas jo aspektų nurodomas asmenybės moralumas. Antikos idėjos įkvėpė ir Renesanso epochos mąstytojus, buvo jų kūrybos ir pasaulio suvokimo šaltinis. Tai, kad humanizmo ideologija atsirado Italijoje, kur klestėjo amatai ir prekyba, formavosi finansiškai ir politiškai stiprus miestiečių luomas, lėmė ir naują žmogaus, jo orumo suvokimą. Daugiausia dėmesio skiriama ne Dievui, o žmogui, keliamas proto kultas, tikėjimas neišsemiamomis kūrybinėmis ga-liomis, skelbiama asmens laisvė. XIV a. Italijoje pasirodė nemažai traktatų apie gamtą ir žmogaus prigimtį, kuriuose vartota Cicerono antropologinė terminija: pranašumas, didžiadvasiškumas ir galiausiai orumas. Gianozzo Manetti (1396–1459), eruditas juristas iš Florencijos, 1452 m. parašė veika-lą „De dignitate et Excellentia Hominis“⁴² („Apie žmogaus orumą ir prana-šumą“). G. Manetti aprašė žmogų kaip išskirtinę būtybę, cituodamas Aris-totelį, Bibliją, Ciceroną. Anot jo, Dievas sukūrė žmogų panašų į save, kad save mylėtų, būtų orus ir valdytų pasaulį.⁴³ G. Manetti koncepcija vadina-ma stoicizmo krikščionizacija arba stoikų ir Biblijos idėjų konvergencija.⁴⁴ Jis priėmė krikščioniškąjį požiūrį, pasak kurio, dievybės įsikūnijimas žmo-guje yra jo orumo pagrindas, ir stoikų idėją, kad orumas pasireiškia išskir-tinėmis kūno, proto galimybėmis, leidžiančiomis žmogui dominuoti kitų būtybių atžvilgiu. G. Manetti – tai apskritai būdinga humanizmui – žmo-gaus orumą identifikavo jo kūrybinėse jėgose, liudijančiose techninius, ar-tistinius ir intelektualinius laimėjimus, ir pabrėžė, kad žmonijos misija – kurti kultūros pasaulį – įvykdoma tik mąstant ir veikiant. Vis dėlto žymiausias renesanso filosofas, rašęs apie žmogaus orumą – Giovanni Pico della Mirandola (1463–1494). „Oratio de hominis dignitate“ („Kalba apie

⁴¹ Pgl. *Filosofijos istorijos chrestomatija. Antika*. Vilnius: Mintis, 1977.

⁴² Pgl. Trinkaus, Ch. In *Our Image and Likeness. Humanity & Divinity in Italian Humanist Thought*. Notre Dame, Indiana: Univ. of Notre Dame Press, 1995.

⁴³ *Ibid.*, p. 29.

⁴⁴ *Ibid.*

žmogaus orumą“)⁴⁵ pradedama klausimu: kodėl žmogus yra didelis stebuklas, kūrinys, kuriam pavydi kitos būtybės, apimant ir dangiškas?⁴⁶ Giovanni Pico della Mirandola deklaruoja, kad yra nepatenkintas ankstesniais atsakymais apie žmogaus proto galias, vyravimą gyvūnų pasaulyje, apie jo tikslą būti žemiško ir amžino pasaulio jungtimi. Pico savo atsakymu papildė G. Manetti orumo sampratą, bet jo atsakymas konceptualesnis: Dievas norėjo sukurti būtybę, kuri galėtų suprasti visatos, sukurtos Viešpaties, grožį ir didingumą. Kadangi visi prototipai jau buvo suformuoti, Dievas, kaip visagalis, nusprendė sukurti žmogų be išankstinės lemties. Jis leido žmogų į pasaulį, kad šis pats pasirinktų savo egzistencijos formą: suformuoti save kaip dievišką būtybę, Dievo vaiką, arba išsigimti į gyvulišką, žemą padarą. Kas gali nesižavėti mūsų chamelioniškumu? (*quis hunc nostrum chamaeleonta non adiretur?*), klausia Pico.⁴⁷ Jo manymu, žmogus turi laisvą valią, kurios padedamas atranda savo vietą pasaulyje ir tuo yra panašus į Dievą. Jis turi dvasiškai tobulėti, o dorovinio tobulėjimo sąlyga – išsimokslinimas, kuris turi būti prieinamas kiekvienam žmogui. Taigi Giovanni Pico della Mirandola konceptualizuoja socialinės prigimties orumą, skelbdamas žmogų esant pasaulio centru – mikrokosmosu, racionalią būtybę, turinčią surasti racionalių sprendimą formuojant savo žemiškąją būtį. Renesansas iškėlė žmogaus saviraiškos laisvės idėją, paremtą protu ir dvasiniais žmogaus sugebėjimais, kurie leidžia būti savo žemiškos būties kūrėju dalyvaujant visuomeniniame gyvenime. Humanistai žmogaus orumo sampratoje vadovavosi žmogaus panašumu į Dievą kaip esminiu bruožu, išskiriančiu iš kitų būtybių, tačiau koncepcijai būdingas statiškojo orumo ir dinaminio vertingumo ryšis, pabrėžiamas žmogus – socialinio vertingumo, kurį lemia ontologinės savybės, moralės ir išsilavinimo lygis, kūrėjas. Orumo sąvokos virsmas link modernios prasmės buvo laipsniškas procesas. Speciali, žmogaus vertingumui skirta literatūra atsirado ir Apšvietos

⁴⁵ 1487 m. Romoje Pico planavo viešą diskusiją dėl savo 900 tezių šia tema, bet popiežius Inocentas VIII uždraudė šį renginį, nes laikė 13 tezių esant eretiškomis, dėl to Pico tapo inkvizicijos auka, o po jo mirties parašytos tezės buvo išleistos sūnėno Giano Francesco 1496 m. pavadinimu „*Oratio de hominis dignitate*“. Plačiau: Cancik, H. ‘Dignity of Man’ and ‘Persona’ in Stoic anthropology: some remarks on Cicero, *De Officiis* I 105–107. *The Concept of Human Dignity in Human Rights Discourse*, p. 30.

⁴⁶ Englard, Iz. Human dignity: from antiquity to modern Israel’s constitutional framework. *Cardozo law review*. 2000, 21: 1914.

⁴⁷ Cancik, H. ‘Dignity of Man’ and ‘Persona’ in Stoic anthropology: some remarks on Cicero, *De Officiis* I 105–107. *The Concept of Human Dignity in Human Rights Discourse*, p. 30.

epochoje, kuri laikoma pasaulietinio humanizmo tęsiniu su visomis iš to išplaukiančiomis pasekmėmis. Nuo žmogaus, kaip ypatingo Dievo kūrinio, lemiančio jam išskirtinę padėtį pasaulyje, apibūdinimų pereinama prie domėjimosi socialiniu asmens vertingumu. To meto žmogaus kaip asmens orumo supratimą atskleidžia Samuelis von Pufendorfas (1632–1694). XVII a. Saksonijos humanisto, laikyto didžiausiu vokiečių to meto teisinio išprusimo autoritetu, koncepcija, grįsta stoikų filosofija ir išdėstyta veikale 1672 m. „De Iure“.⁴⁸ Samuelis von Pufendorfas – pirmasis autorius, kuris žmogaus orumo koncepcijai skyrė daugiausia dėmesio prigimtinės teisės doktrinoje⁴⁹. Pasak jo, kiekvienas žmogus orus, nes yra apšviestas „supratimo šviesos“. Šiuo požiūriu visi žmonės lygūs.⁵⁰ Tačiau S. Pufendorfas pabrėžė ir žmogaus socialumą, kuris, anot jo, yra visos žmogaus prigimties šerdis ir leidžia visiškai atsiskleisti kaip individui, tačiau kartu ir atitinkamai įpareigoja kitiems visuomenės nariams. Postrenesanso nuostatos žmogaus orumo atžvilgiu nepaneigia, jog nemirtinga siela, protas yra žmogaus statiškojo vertingumo pagrindas, bet teigia daugiau – jog žmogus iš prigimties yra doroviškai laisvas, jo prigimties esmė – socialumas, o teisės šaltinis – valstybė. Nauja koncepcijoje tai, jog siekiama parodyti ontologinio statiškojo ir socialinės prigimties dinaminio žmogaus vertingumo sąsajas. Tradicinė ontologinė orumo prasmė, reiškianti pareigas Dievybei, čia transformuojama į tokią orumo prasmę, kuri pagrindžia žmogaus teises ir pareigas visuomenėje. Bet pats orumas, akivaizdu, dar nėra suvokiamas kaip vertybė, kuriai reikia teisinės apsaugos.

I. Kanto žmogaus orumo koncepcija turėjo ypač didelę reikšmę šiuolaikinei žmogaus orumo koncepcijai. Immanuelis Kantas (1724–1804) žmogaus orumo koncepcijai suteikė naują dimensiją. Jis apibrėžė orumą kaip vidinį žmogaus vertingumą, absoliučią neįkainojamą autonominio individo vertybę. Anot I. Kanto, viskas turi arba kainą, arba orumą. Tai, kas turi kainą, gali būti pakeista kuo nors kitu, kas jai ekvivalentiška, o kas yra aukščiau kainos ir nieko ekvivalentiško jam nėra, turi orumą. Morale yra ta sąlyga, kuri leidžia žmogų suvokti ne vien tik vertybiškai (kiek jis vertas), bet kaip tikslą patį savaime, be papildomų sąlygų, vien dėl to, kad jis toks

⁴⁸ Hof im Ulrich. *Švietimo epochos Europa*. Vilnius: Baltos lankos, 1996, p. 153.

⁴⁹ *Ibid.*, p. 30.

⁵⁰ Eckert, J. Legal roots of human dignity in German law. *The Concept of Human Dignity in Human Rights Discourse*, p. 44.

yra čia ir dabar.⁵¹ Žmogaus išskirtinumas I. Kanto koncepcijoje yra grindžiamas: 1. tik žmogui būdingu sugebėjimu kritiškai ir racionaliai mąstyti; ir 2. autonomiškumu kaip kiekvieno individo sugebėjimu save determinuoti. Pirma, žmogus kaip protinga, turinti savimonę būtybė yra išskirtinis tuo, jog jam būdingas dvasinis pažinimas kaip jauslinio pažinimo, būdingo gyvūnui, priešybė. Jis gali reflektuodamas pažinti save, o gyvūnas gyvena momentiniais išgyvenimais, bet mąstyti apie praeitį, ateitį negali. Šis transcendentalumas teikia žmogui orumo⁵². Antra, anot I. Kanto, egzistuoja visiems žmonėms, kaip protingoms būtybėms, *a priori* galiojantis dorovės dėsnis. Jis pasireiškia kiekviename subjektyviame praktiniame prote kaip kategoriškai įpareigojantis ir tai yra bendražmogiška. Taigi asmuo, pasak I. Kanto, yra būtybė, turinti protą, dėl kurio geba vadovautis pareiga, t. y. žmogus, pasitelkdamas protą, gali save laisvai determinuoti, nugalėti gamtinį priežastingumą, ir tai yra mūsų kaip žmonių orumas. Pareiga draudžia žmogui blogį, kad jis pats iš savęs neatimtų moralinės būtybės pranašumo, nepaverstų savęs vien tik polinkių žaismo mechanizmu, t. y. daiktu.⁵³ Gebėjimas elgtis pagal moralės dėsnių kurią asmenybę. Ji turi išskirtinę žmogiškumo savybę, būtent – gebėjimą išvelgti moralinio imperatyvo prasmę, turinį ir gali jį įgyvendinti, kitaip tariant, asmenybė turi apsisprendimo (mąstymo) galią ir remiasi tuo apsisprendimu praktinėje veikloje. I. Kantas orumo sąvokos turinyje išvelgia reikalavimą pripažinti žmogų kaip autonomišką asmenį, kuris gali ir privalo pats kurti dorovės įstatymus, kartu pripažindamas šią prerogatyvą kiekvienam kitam asmeniui. Jis teigia: „Elkis taip, kad visada puoselėtum žmogiškumą, ar pats save ar kitą asmenį laikydamas niekados ne priemone, bet visada – tikslu, tai yra paskutiniu visų sprendimų argumentu laikant žmogų kaip tokį.“⁵⁴ Žmogus bus laikomas galutiniu tikslu, kai gera valia suvoksime jį kaip vertybę, o jos apsaugą – kaip pareigą. Autonomiškumas, dėl kurio negalima žmogaus naudoti kaip priemonės, reiškia, kad kiekvienas vertintinas kaip tikslas, ir tai yra pagrindas kiekvieną žmogų, neatsižvelgiant į jo amžių, lytį, pripažinti teisės subjektu. Ši nuostata rodo, kad visuomenė ir kiekvienas jos narys turi pareigą kiekvienam individui. Orumas – tai mąstysena, kuria „reiš-

⁵¹ Kantas, I. *Dorovės metafizikos pagrindai*. Vilnius: Mintis, 1980, p. 70.

⁵² Kantas, I. *Grynojo proto kritika*. Vilnius: Mintis, 1982, p. 73.

⁵³ Anzenbacher, A. *Etikos įvadas*. Vilnius: Katalikų pasaulis, 1995, p. 49–50.

⁵⁴ Kantas, I. *Dorovės metafizikos pagrindai*. Vilnius: Mintis, 1980, p. 68.

kiaama pagarba dorovės dėsniui, kai protas iš valios pareikalauja pareikšti šią pagarbą⁵⁵. „Žmogus, o su juo ir kiekviena protinga būtybė, yra tikslas pats savaime“⁵⁶, elgiantis su kitu asmeniu kaip su priemone, pažeidžiama veikiančiojo moralinė pareiga, kitaip sakant, imperatyvų pažeidimas menkina ne aukos, o veikiančiojo orumą. Asmuo turi suvokti save ir kaip asmenį, ir kaip galutinį egzistencijos tikslą, ir visus kitus žmones kaip lygias protingas būtybes, turinčias analogiškus interesus. I. Kanto suformuluota žmogaus orumo koncepcija, draudžianti naudoti žmogų kaip priemonę, reiškia draudimą naudoti vien kaip priemonę. Kultūrinių paslaugų keitimosi sąlygomis žmonės vienas kitam visada yra priemonės kitų interesams tenkinti, tačiau savitiksliškumo principas įpareigoja elgtis taip, kad to santykio susaistytas žmogus būtų pripažintas visada ir kaip tikslas. Taigi I. Kantas teigia individualumo ir visuomeniškumo vienovę, jų nepriešindamas. Statiškojo orumo aspektai – protas ir autonomiškumas – koncepcijoje įgyja socialinę prasmę. Žmogus suvokiamas ir kaip save išreiškiantis teisės subjektas, ir kaip kitų žmonių saviraiškos priemonė. Taigi šie aspektai leidžia ne tik nepriešinti nei statiškojo, nei dinaminio žmogaus orumo aspektų, bet ir nurodo kryptį jų konvergencijai suvokti, įprasmina žmogų kaip teisės subjektą ir kaip pareigos subjektą.

Pažymėtina, jog nėra aiškos žmogaus orumo termino evoliucijos ar jo istorijos, o tik skirtingų epochų idėjos apie žmogaus vertingumą, orumo sąvoka apibrėžiama skirtingai, tačiau visus bandymus išskleisti jos sampratą sieja žmogiškumo, asmeniškumo ir socialumo santykis, atsiskleidžiantis per teleologinį ir instrumentinį požiūrius į žmogų. Šie požiūriai padeda apibrėžti socialinius teisinius gyvenimo klausimus šiandien, mat teisinę valstybę kuria ir bendras socialumo jausmas, lygiai taip pat kuria ir privatumo buvimas. Į visuomenę įžengia žmogus kaip asmuo, tačiau tai yra būtent ta terpė, kurioje jis gali veikti kaip lygiateisis subjektas su kitais jos nariais, įgyvendinti savo žmogiškumą ir tapti socialiai vertingas. Tirama, jog šie du – žmogaus bei asmens – vertingumo aspektai eina per visą Vakarų teisės tradiciją. Absoliutinant vieną iš šių aspektų, žmogaus orumas pažįstamas empiriškai, fragmentiškai, neužtikrinama ir jo teisinė apsauga. Tačiau iš esmės jie neprieštarauja vienas kitam, o iš skirtingų pradinų taškų plėtoja tą patį visumos sąryšį.

⁵⁵ Giddens, A. *Modernybė ir asmens tapatumas*. Vilnius: Pradai, 2000, p. 134–135.

⁵⁶ Kantas, I. *Praktinio proto kritika*. Vilnius: Mintis, 1987, p. 107.

III. Teisės į orumą aspektai

Teisėkūros stadijos teisės sociologija reikalauja suprasti, kokių socialinių tikslų siekiama išleidžiant teisės normas, ir įvertinti, ar naujai priimtose teisės normos bus veiksmingos. Teisės akto formuluotės turi įkūnyti visas svarbias praktines prielaidas, būtinas teisės akto tikslams pasiekti. Viena iš tokių prielaidų yra būtinybė sąvokas teisės aktuose vartoti ta pačia prasme.⁵⁷ Turint omeny nurodytus skirtingus žmogaus traktavimo aspektus, nenuostabu, kad ši sąvoka šiuolaikiškai vartojama pernelyg plačiai be analitinio griežtumo ir teisėje. Nagrinėjant bylas, susijusias su teise į orumą, vartojami terminai, kurie akivaizdžiai nėra vienareikšmiai, o siekiant juos apibrėžti, įgautų skirtingą prasmę. Pavyzdžiui, JAV Aukščiausio Teismo byloje, susijusiose su žmogumi ir jo teise į orumą, vartojamos tokios skirtingos sąvokos: žmogaus orumas, žmogiškosios asmenybės orumas, žmogiškasis orumas, individo orumas, kiekvieno individo orumas.⁵⁸ Tikėtina, dėl to, kad žmogus yra daugiaaspektė būtybė, kurios egzistencija yra procesas, skirstytinas laiko atžvilgiu, teisės praktikoje kyla teisės į žmogaus orumą daugiaprasmiškumas, pavyzdžiui, kalbant apie embriono ir gimusio žmogaus teisę į orumą. Žmogaus, kaip pagrindinio teisinės sistemos subjekto, padėtis, žmogaus teisių svarba, taip pat visų socialinių mokslų interesas reikalauja atsakyti ne tik į klausimus, kas yra žmogus ir kokie jo vertingumo aspektai, bet ir kada prasideda ir kada baigiasi žmogaus gyvybė. Nei teisė, nei moralė, kompetentingai į šiuos klausimus atsakyti negali, nes šiuos objektus nagrinėja tik specialieji – gyvybės mokslai.⁵⁹ Embriologija – mokslas, kuris nagrinėja žmogaus raidą, nurodo, kad išskiriami tokie žmogiškos raidos etapai kaip zigota, embrionas, vaisius, vaikas. Faktiškai nuo pat pradėjimo individualus ir autonomiškas organizmas nuo-sekliai vystosi iki maždaug dvidešimtų metų.⁶⁰ Nuo zigotos susidarymo iki įsitvirtinimo gimdoje praeina 14 dienų, todėl dalis mokslininkų siūlo

⁵⁷ Šlapkauskas, V. *Teisės sociologijos pagrindai*. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2004, p. 591.

⁵⁸ Paust, J. J. Human dignity as constitutional right: jurisprudentially based inquiry into criteria ant content. *Howard Law Journal*. 1984, 27 (1): 154.

⁵⁹ Andrulionis, G. *Asmens autonomija sveikatos teisėje*. Daktaro disertacija. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2006, p. 166.

⁶⁰ Kavoliūnaitė, E. Žmogaus gyvybės teisinės apsaugos pradžios koncepcijos. *Teisės problemos*. 2005, 2 (48): 7–8.

tai vadinti ikiembrionine stadija ir tik nuo jos pabaigos skaičiuoti gyvybės pradžia. Bet, pavyzdžiui, klonavimo atveju embrionas niekur neįsitvirtina, savo vidinėmis savybėmis irgi iš esmės nepasikeičia, todėl potenciali virsti žmogumi prasideda nuo jo sukūrimo momento. Šios žinios svarbios ne tik medicinai, jos praktikai, bet ir daugeliui kitų mokslų, tarp jų ir teisei. Ar galima teigti, jog diskriminacija raidos požiūriu yra mažesnė blogybė už diskriminaciją rasės, lyties požiūriu? „Visi žmonės gimsta laisvi ir lygūs savo orumu ir teisėmis“⁶¹, teigiama Visuotinėje žmogaus teisių deklaracijoje. Kadangi žmogaus vertingumas šiame teisės akte neapibrėžtas jokiais kriterijais – nei fiziologiniais, nei psichologiniais, nei raidos – galima daryti prielaidą, jog teisės uždaviniu demokratinėje valstybėje iškelta saugoti visus žmogaus būties aspektus. Kadangi žmogaus raida rodo, kad žmogus nėra vien tik *homo sapiens* atstovas: būti žmogiškąja būtybe ir būti socialine asmenybe nėra tas pats, skiriami teisės į žmogaus orumą aspektai: teisė į žmogaus orumą ir teisė į asmens orumą. Tuomet teisė į žmogaus orumą – tai teisė į vienodą visų žmogiškųjų būtybių (pvz., nediskriminuojant raidos aspektu) vertingumo traktavimą, kai kiekviena jų turi galimybę tapti asmeniu. Į visuomenę įžengia žmogus kaip asmuo, todėl teisė į asmens orumą – tai galimybė veikti kaip lygiateisiam subjektui, tapti socialiai vertingu ir įgyti teisę į atitinkamą visuomenės vertinimą.

3.1. Teisė į žmogaus orumą

Visuotinėje žmogaus teisių deklaracijoje įtvirtinta nuostata, kad „visiems žmonių giminės nariams būdingo orumo ir lygių bei neatimamų teisių pripažinimas yra laisvės, teisingumo ir taikos pasaulyje pagrindas“⁶². Šiuo teiginiu, tikėtina, norėta pasakyti, jog:

1. žmogaus orumo koncepcija yra tas fundamentinis pagrindas, ant kurio turi būti statomos bene visos demokratinės vertybės;
2. visi individai, vien dėl to fakto, kad jie priskiriami žmonių giminei, turėtų būti suvokiami kaip iš prigimties turintys orumo.

Tokia orumo samprata reiškia, kad teisė į žmogaus orumą yra tarsi pati save pagrindžianti kaip kažkas tokio, ko nereikia demonstruoti ar

⁶¹ Visuotinė žmogaus teisių deklaracija. *Valstybės žinios*. 2006, Nr. 68-2497.

⁶² *Ibid.*

įrodinėti, bet užtenka pripažinti. Kiekvienas žmogus privalo būti vertinamas, gerbiamas ir pripažįstamas ne dėl kokių nors nuopelnų, išskirtinių savybių, bet vien tik dėl paties fakto, kad jis yra žmogus. Būti žmogumi yra neatskiriama nuo žmogaus orumo⁶³. Pažymėtina, kad plėtojant žmogaus orumo apsaugą būtina apibrėžti žmogų kaip daugialypį objektą, nes vien kūniška ar vien dvasinė tapatybė dar nėra žmogus, jo vertingumą kuria tik jų vienovė. Teisė į žmogaus orumą gali būti apibrėžta kaip teisė reikalauti, kad, pirma, būtų gerbiamas fizinis ir moralinis integralumas, antra – užtikrinama saviraiška. Pirmasis reikalavimas sietinas su pirmosios kartos teisėmis, antrasis – su antros bei trečios kartos žmogaus teisėmis.

Teisė į žmogaus orumą kaip teisė į fizinį ir moralinį integralumą arba žmogaus orumo ryšys su pirmos kartos žmogaus teisėmis

Taigi orumo norma nurodo įstatymų leidybos, teisinių tekstų interpretacijos ir visos teisinės tvarkos kryptį. „Visi žmonės [...] apdovanoti protu ir sąžine ir privalo elgtis vienas su kitu brolybės dvasioje“, sakoma Visuotinės žmogaus teisių deklaracijos 1 straipsnyje.⁶⁴ Teisės lygybė, pagrįsta žmogiškuoju orumu, ir yra esminio lygiavėčio elgesio su žmonėmis kriterijus. Šios teisės normos formulavimas leidžia interpretuoti ir horizontalų žmonių santykį: mes turime teisę ir pareigą gerbti vienas kitą, apsaugodami savo orumą – tai yra laisvų žmonių bendro gyvenimo laisvoje bendruomenėje sąlyga. Pagarbos savo teisei į orumą iš demokratinės valstybės ir teisinės bendruomenės gali reikalauti kiekvienas žmogus savo egzistencijos pagrindu be jokių pradinių sąlygų, diferenciacijos nei pilietybės, nei kitu aspektu. Teisė į žmogaus orumą yra absoliuti, neprarandama dėl asmens elgesio, neatitinkančio socialinių normų reikalavimų, nes pats teisės objektas – žmogiškumas kaip fizinis ir dvasinis integralumas – neprarandamas, bet gali būti pažeidžiamas.

Tarptautinėje teisės praktikoje linkstama apibrėžti žmogaus orumo apsaugą per jo pažeidimą. Sąvoka „orumo pažeminimas“ orientuoja į subjekto sulyginimą su priemone. Vokietijos Federalinis Konstitucinis Teismas apibrėžia orumą per objekto formulę, t. y. kad žmogaus orumo norma

⁶³ Ehrenzeller, B. et al. *Die schweizerische Bundesverfassung: Kommentar*. Zürich: Dike Verlag, 2002, p. 86.

⁶⁴ Visuotinė žmogaus teisių deklaracija. *Valstybės žinios*. 2006, Nr. 68-2497.

draudžia vertinti žmogų kaip objektą⁶⁵. Taigi galima teigti, kad žmogaus, kaip *homo sapiens* būtybės, orumo apsauga draudžia jį instrumentalizuoti, o žmogaus teisė į orumą reiškia teisę į neatraktavimą objektu arba teisę į žmogišką elgesį. Pastarasis teisės praktikoje apibrėžiamas kaip elgesys, pripažįstantis dvipoliškumą, nelaikantis žmogaus tik biologiniu kūnu, kurį galima naudoti kaip objektą kito asmens, visuomenės, valstybės poreikiams tenkinti.⁶⁶ Laikantis nuomonės, kad žmogus yra *individuus* – integrali fizinė ir dvasinė tapatybė, jo vertingumas gali būti pažeistas neigiant šį integralumą: instrumentalizuojant fizinę tapatybę, neigiant dvasinę tapatybę, pabrėžiant žmogų kaip kūną.

Šiandieninė medicina pripažįsta, jog žmogui būdingi genetiniai duomenys yra vienodai būdingi ir gimusiam, ir negimusiam, sveikam ir fizinę ar psichinę negalią turinčiam individui. Žmogaus orumas, laipsniuojamas atsižvelgiant į sveikatą, raidos etapus, praranda savo konkretų orientavimo turinį, kelia sumaištį aiškinant teisę. Aišku viena, kad eutanazija, abortai, klonavimas – tai ekstremalus atvejai *homo sapiens* biologiskumo atžvilgiu, kylantys iš vartotojiškų visuomenės poreikių, o būtent ekstremalus atvejai kuria blogą teisę. J. Rawlsas teigia, kad teisingumas neleidžia net pagalvoti, kad dalies žmonių paaukojimą galima kompensuoti daugumos aukščiausio gerove.⁶⁷ Demokratinė valstybė į pirmą vietą iškelė žmogų, kurio dvasinė prigimtis leidžia rinktis vertybes – skelbti kiekvieną žmogų besąlygiškai vertingu, orių. Biologinė prigimtis vertybių nesirenka, ji kovoja už išlikimą, vadovaujasi naudos principu, gali neatitinkančiam kokių nors socialinių kriterijų asmeniui atimti teisę į gyvybę – tai lemia gyvenimą visuomenėje taliono principu „akis už akį“. Teisinės valstybės kūrimo veiksnys – dorovinė visuomenės kokybė, rašo A. Vaišvila. Tai vidinis visuomenės narių gebėjimas be išorinės prievartos pripažinti artimo teisę.⁶⁸ Per biologinę ir dvasinę žmogaus autonomiją pasireiškia gyvybės pobūdis. Tik dėl tos priežasties, kad žmogus laikomas vertingu, pripažįstama pagrindinė teisė į gyvybę, o jos prielaida yra teisė į žmogaus orumą. Tačiau

⁶⁵ The principle of respect for human dignity: European Commission for Democracy through Law. *Science and Technique of Democracy*. 1998, 26: 40.

⁶⁶ Paust, J. J. Human dignity as constitutional right: jurisprudentially based inquiry into criteria and content. *Howard Law Journal*. 1984, 27 (1): 179.

⁶⁷ Rawls, J. A. *Theory of Justice*. Cambridge: Belknap Press of Harvard University Press, 1972, p. 3–4.

⁶⁸ Vaišvila, A. *Teisinės valstybės koncepcija*. Vilnius: Litimo, 2000, p. 129.

problema ta, kad ir tarptautiniai, ir nacionaliniai Lietuvos teisės aktai vengia apibrėžti teisės į gyvybę ribą laike, nors tai vienas esminių klausimų sprendžiant žmogaus kaip būtybės apsaugą. Tarptautinio pilietinių ir politinių teisių pakto 6 straipsnyje pasakyta, kad „*kiekvienas* žmogus turi prigimtinę teisę į gyvybę. Šią teisę turi saugoti įstatymas. Niekam negali būti savavališkai atimta gyvybė (*Every human being has the inherent right to life. This right shall be protected by law. No one shall be arbitrarily deprived of his life*).“⁶⁹ 1997 m. balandžio 4 d. Ovjede pasirašyta Konvencija dėl žmogaus teisių ir orumo apsaugos biologijos ir medicinos taikymo srityje⁷⁰. Jos 1 straipsnyje apibrėžiamas teisės akto tikslas ir objektas: „Šios konvencijos šalys gina visų žmonių orumą bei tapatybę ir nediskriminuodamos *kiekvienam* užtikrina pagarbą jo neliečiamumui bei kitoms teisėms ir pagrindinėms laisvėms biologijos ir medicinos taikymo srityje (Parties to this Convention shall protect the dignity and identity of *all human beings* and guarantee *everyone*, without discrimination, respect for their integrity and other rights and fundamental freedoms with regard to the application of biology and medicine).“⁷¹ EŽTT nėra viename savo sprendimų nėra išaiškinęs, kokią prasmę minėtuose teisės normose turi sąvoka *kiekvienas* (*everyone*), ar žmogaus embrionui pripažįstama teisė į gyvybę. 2004 m. liepos 8 d. sprendime byloje *Vo v. France*⁷² konstatuota, kad Europos lygiu nėra bendro sutarimo dėl embriono ir vaisiaus prigimtės ir statuso, tačiau dėl mokslo pažangos, potencialių genetinės inžinerijos tyrimų padarinių, prokreacijos ir eksperimentų su embrionais, jis pamažu įgauna tam tikrą apsaugą. Teismas nurodė, kad neįmanoma atsakyti į klausimą, ar negimęs vaikas laikomas žmogumi pagal Europos žmogaus teisių ir laisvių konvencijos 2 straipsnį, todėl laikosi nuomonės, kad teisės į gyvybę pradžia – tai ne tik teisinis, bet ir medicininis, filosofinis, etinis ar religinis klausimas.⁷³ Remiantis medicinos mokslu, embrionas šiaip ar taip yra išraiška vienos

⁶⁹ Tarptautinis pilietinių ir politinių teisių paktas. *Valstybės žinios*. 2002, Nr. 77-3288.

⁷⁰ Europos tarybos konvencija dėl žmogaus teisių ir orumo apsaugos biologijos ir medicinos taikymo srityje (Žmogaus teisių ir biomedicinos konvencija). Ovjedo, 1997 m. balandžio 4 d. *Valstybės žinios*. 2002, Nr. 97-4258; 2002, Nr. 97-4259. Konvencijos dėl žmogaus teisių ir orumo apsaugos biologijos ir medicinos taikymo srityje Papildomas protokolai dėl žmonių klonavimo uždraudimo (1998 01 12). *Valstybės žinios*. 2002, Nr. 97-4259.

⁷¹ *Ibid.*

⁷² *Vo v. France*, No. 53924/00, ECHR, 8 July 2004.

⁷³ *Ibid.*

gyvybės, kuri prasideda nuo pradėjimo ir pereina visas stadijas iki mirties. Tiksliai nėra žinoma, kada zigota tampa embrionu ir embrionas vaisiumi, tačiau vienas neginčijamas faktas yra tas, kad gyvybės procesas prasideda nuo pradėjimo.⁷⁴ Teisės į gyvybę klausimas susijęs su žmogaus orumu bei grėsmėmis jį pažeisti. Abortai yra vienas pavyzdžių, kai manipuliuojama žmogaus gyvybe, taigi instrumentalizuojamas žmogus ir jo orumas, sureikšminant kito žmogaus, šiuo atveju motinos, interesą, taigi tai gali būti įvardyta kaip diskriminacija raidos požiūriu. Eutanazija – tai individo gyvenimo skirstymas į vertą ir nevertą gyventi, iškeliant teisę į sveikatą aukščiau teisės į gyvybę. Eutanazija, abortai – tai pavyzdžiai, kai žmogus gali būti instrumentalizuojamas ir nekeičiant jo tapatybės. Su jos apsauga susijęs klonavimas. Visuotinės žmogaus genomo ir žmogaus teisių deklaracijos 11 straipsnis nustatė, kad „praktika, priešinga žmogaus orumui, tokia kaip reprodukcinis žmogiškųjų būtybių klonavimas, privalo būti draudžiama“⁷⁵. Klonavimas yra žmogaus kaip būtybės naudojimas atitinkamiems visuomenės tikslams, o kalbant apie teisę į gyvybę tarptautiniu lygiu tiesiogiai neišspręstas žmogaus embriono teisinis statusas ir kiek terapinis klonavimas suderinamas su žmogaus orumu. Europos žmogaus teisių ir laisvių konvencijos 3 straipsnyje pasakyta, kad „niekas negali būti kankinamas, su niekuo neturi būti žiauriai, nežmoniškai ar žeminant jo orumą elgiamasi, ar jis baudžiamas“⁷⁶. Žmogaus embriono sunaikinimas, siekiant išgauti kamienines ląsteles, akivaizdžiai laikytinas žiauriu ir žeminančiu orumą elgesiu. Ar teisė gyventi pažeidžiama, kai žmogiškos būtybės – embrionai sukuriama tam, kad būtų išgautos kamieninės ląstelės? Jų gyvybė aukojama konkretaus individo gyvybei išsaugoti, kurio sveikata laikoma svarbesnė už žmogaus, esančio ankstyvojoje raidos pakopoje, teisę gyventi. Klonavimas pažeidžia ir teisę į lygybę: pirma, vienas žmogus, šiuo atveju mokslininkas, dominuoja kito atžvilgiu, pasitelkdamas selektyvią eugeninę schemą; antra, žmogiškųjų būtybių atranka vyksta pagal „gerus“ ir „blogus“, nes embrionas teisiškai neapsaugotas iki 14 dienų

⁷⁴ Kavoliūnaitė, E. Žmogaus gyvybės teisinės apsaugos pradžios koncepcijos. *Teisės problemos*. 2005, 2 (48): 7–8.

⁷⁵ Visuotinė žmogaus genomo ir žmogaus teisių deklaracija (1997 m. lapkričio 11 d.) [interaktyvus]. [žiūrėta 2012 10 26]. <http://portal.unesco.org/en/ev.php-URL_ID=13177&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html>.

⁷⁶ Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencija. *Žmogaus teisės. Regioninių tarptautinių dokumentų rinkinys*. Vilnius: Mintis, 1993.

nuo apvaisinimo. Pavyzdžiui, anot pačių mokslininkų, kažin ar galima žmogaus klonavimą vadinti humaniškai svarbiu, nes terapinis embrionų klonavimas nėra būtinas, siekiant gauti kamienines ląsteles, nes alternatyvūs ir morališkai nepriekaištingi jų gavimo būdai iš suaugusio audinio ląstelių.⁷⁷ Demokratijos paskirtis – žmogaus apsauga. Ar galima teigti, kad tik dabar gyvenančių? Žmogaus teisės saugo natūralų žmogaus gyvenimo procesą, o ne siekia padaryti jį amžiną. Reikia jausti atsakomybę ateinančioms kartoms, nes kai kurių mokslinių eksperimentų pasekmių, jų poveikio ekologiškai ir socialinei aplinkai numatyti neįmanoma.

Žmogaus vertingumas gali būti pažeistas neigiant dvasinę tapatybę, pabrėžiant žmogų kaip kūną tam tikriems interesams įgyvendinti.

Savo esme žmogaus orumas įpareigoja visas valdžios institucijas susilaikyti nuo valdžios įgyvendinimo priemonių, kurios gali pažeisti žmogaus orumą. Tai gali būti apibendrinta kaip neigiama pareiga netraktuoti žmogaus kaip objekto kitiems valstybiniais tikslams pasiekti. Žmogaus orumas turi būti saugomas pasitelkus teisėkūrą, ir teisės normos taip pat negali būti aiškinamos kaip leidžiančios pažeisti žmogaus orumą.⁷⁸ Pavyzdžiui, draudžiama:

- taikyti mirties bausmę. Pagal Europos Tarybos priimtą dokumentą – 1950 m. Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvenciją, jos papildomus protokolus⁷⁹ buvo išplėta kaip pažangiausiai įvardijama regioninė žmogaus teisių sistema. „Kiekvieno žmogaus teisė gyventi turi būti saugoma įstatymo“, teigiama konvencijos 2 straipsnyje. Šios formuluotės pobūdis reiškia, kad joks pozityviosios teisės aktas negali paneigti žmogaus teisės į gyvybę. Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas, spręsdamas mirties bausmės klausimą, konstatavo, kad „gyvybė ir orumas yra neatimamos žmogaus savybės, todėl negali būti traktuojamos atskirai.“⁸⁰

⁷⁷ Bojarskas, J. *Ave vita*. 2002, 12: 2.

⁷⁸ Gewirth, A. Human dignity as the basis of rights. *Constitution of Rights: Human Dignity and American Values*. Ithaca, 1994, p. 147.

⁷⁹ Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos protokolas nr. 13 Dėl mirties bausmės panaikinimo visais atvejais (2002-05-03). *Valstybės žinios*. 2011, Nr. 156-7395.

⁸⁰ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1998 m. gruodžio 9 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos baudžiamojo kodekso 105 straipsnio sankcijoje numatytos mirties bausmės atitikimo konstitucijai“. *Valstybės žinios*. 1998, Nr. 109-3004.

- taikyti kūniškasias bausmes, žeminti baudžiamajame procese ir įkalinimo įstaigose. Pavyzdžiui, EŽTT (ECHR) 1978 m. nagrinėjant *Tyrer prieš JK* bylą, buvo ginčijamas policijos pareigūnų atliekamos plakimo rykšte bausmės teisėtumas. EŽTT nurodė, kad institucionalizuotas jėgos naudojimas yra asmens orumo ir asmens fizinės neliečiamybės pažeidimas, nes kūniškų bausmių prigimtis yra tokia, kad vienas žmogus yra įtrauktas į fizinio smurto, jėgos panaudojimą prieš kitą žmogų. Nors pareiškėjas nepatyrė sunkaus ar ilgai trunkančio poveikio, tokia bausmė tuo, kad jis buvo traktuotas kaip valdžios jėgos objektas, pažeidė jo teisę į orumą.⁸¹
- nežmoniškas sąlygas. Teismų jurisprudencijoje orumas minimas byloje dėl areštuotųjų ir kalinių sąlygų. Pavyzdžiui, 1980 m. byloje *Darvish prieš kalėjimo valdžią* kalinys skundėsi, kad kaliniai neturi lovų, o miega ant čiužinių, patiestų ant grindų. Valdžia aiškino, jog lovomis aprūpinti kaliniai gali jas išardyti ir dalis panaudoti kaip ginklus. Sprendimas priimtas kalinio naudai, motyvuojant tuo, jog nors valdžia pagrįstai bijo duoti lovas, žmogiškasis orumas turi būti apsaugotas.⁸²

Galima sakyti, jog žmogiškasis orumas saugo kiekvieną žmogų nuo nežmoniško ir žeminančio elgesio, pasireiškiančio neigimu žmogaus kaip integralios fizinės ir dvasinės būtybės, traktuojant jį tik kaip biologinį kūną, kuris gali kilti ne tik dėl valstybinės valdžios veiksmų, bet ir iš savo paties ar kitų individų asmeninių poreikių. Pavyzdžiai galėtų būti prostitucija, vergovė, fizinės patologijos turinčių žmonių išnaudojimas. Daugelyje šalių vyksta spektakliai su žmonėmis neūžaugomis. Jie yra mėto mi fiziškai sveikų artistų, taigi nelygioje kovoje, dažniausiai dalyvaujant joje ir žiūrovams. Administraciniai teismai Vokietijoje uždraudė šiuos spektaklius, neatsižvelgdami į argumentą, kad neūžaugos varžybose dalyvauja savo noru ir tai galimybė jiems užsidirbti pinigų. Pagrindiniu motyvu nurodytas orumas, nes neūžaugos naudojami kaip sviediniai, kaip objektai, sužadinantys žemus žiūrovų instinktus.⁸³ Taip sprendžiamas socialinių grėsmių individui egzistavimas, iškeliant būtinybę spręsti pir-

⁸¹ *Tyrer v. the United Kingdom*, No. 5856/72, ECHR, 25 April 1978.

⁸² Kretzmer, D. Human dignity in Israeli jurisprudence. *The Concept of Human Dignity in Human Rights Discourse*. Hague: Kluwer Law International, 2002, p. 163.

⁸³ Klein, E. Human dignity in German law. In *The Concept of Human Dignity in Human Rights Discourse*. Hague: Kluwer Law International, 2002, p. 158.

minę problemą: kaip apriboti individualią individo veikimo laisvę, kad ji nekeltų grėsmės savo ir kitų individų laisvėms. Kad individo veikimo laisvė nevirstų potencialia grėsme jam pačiam, jis turi suvokti save kaip visada egzistuojantį tarp to, kad jis yra kūnas, ir to, kad jis turi kūną.⁸⁴ Žmogaus orumo gynimas yra demokratinės valstybės pareiga, jis ginamas vienodai, neatsižvelgiant į amžių, lytį (Konvencija dėl visų formų rasinės diskriminacijos panaikinimo moterims 1979 m.,⁸⁵ Vaiko teisių konvencija 1989 m.⁸⁶), rasę (1966 m. Konvencija dėl visų formų rasinės diskriminacijos panaikinimo⁸⁷), pilietybę. Bet koks pasikėsinimas į orumą reiškia pažeidimą. Pagal teismų jurisprudenciją nėra būdo suderinti kitų žmonių teisinius interesus su žmogaus orumu. Proporcingumo principas čia negalioja, taip apsaugant esminę teisę, visų teisių pagrindą.⁸⁸ Net karas ir kiti pavojai valstybės išgyvenimui nepateisina žmogiškojo orumo apribojimo, teigiama 1949 m. rugpjūčio 12 d. Ženevos konvencijoje dėl elgesio su karo belaisviais⁸⁹, 1984 m. Konvencijoje prieš kankinimą ir kitokį žiaurų, nežmonišką ar žeminantį elgesį ir baudimą⁹⁰.

Su pirmąja žmogaus teisių karta pilietis perėmė į savo rankas teisę į savo gyvenimą, į asmenybės vientisumą, kuriant savąjį identitetą. Piliečiui nebeužtenka užtikrintos teisės į gyvybę; jis arba ji dar nori, kad jiems būtų suteiktos orios gyvenimo sąlygos. Su antrąja ir trečiąja žmogaus teisių karta žmogaus orumas interpretuojamas kokybiškai nauju lygiu.

Teisė į žmogaus orumą kaip teisė į egzistencijos kokybę arba žmogaus orumo ryšys su antros ir trečios kartos žmogaus teisėmis

Visuotinėje žmogaus teisių deklaracijoje teigiama, kad „kiekvienas [...] turi teisę realizuoti [...] ekonomines, socialines ir kultūrines teises, reikalin-

⁸⁴ Šlapkauskas, V. *Teisės sociologijos pagrindai*. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2004, p. 391.

⁸⁵ Konvencija dėl visų formų rasinės diskriminacijos panaikinimo moterims. *Valstybės žinios*. 1996, Nr. 21-549.

⁸⁶ Vaiko teisių konvencija. *Valstybės žinios*. 1995, Nr. 60-1501.

⁸⁷ Konvencijadėl visų formų rasinės diskriminacijos panaikinimo. *Valstybės žinios*. 1998, Nr. 108-2957.

⁸⁸ Ehrenzeller, B. et al. *Die schweizerische Bundesverfassung: Kommentar*. Zürich: Dike Verlag, 2002, p. 89–90.

⁸⁹ 1949 m. rugpjūčio 12 d. Ženevos konvencija dėl elgesio su karo belaisviais. *Valstybės žinios*. 2000, Nr. 63-1907.

⁹⁰ Konvencija prieš kankinimą ir kitokį žiaurų, nežmonišką ar žeminantį elgesį ir baudimą (1984). *Valstybės žinios*. 1998, Nr. 86-2393.

gas, nepakeičiamas savo orumui [...] šios teisės užtikrina egzistenciją, vertą žmogaus orumo“⁹¹. Šioje teisės normoje orumo sąvoka derinama su kita sąvoka – verte, kuri sieja žmogaus orumą su jo verta egzistencija. Klausimas, koks gyvenimas yra vertas žmogaus orumo, teoriškai yra atviras. Jei sutinkame su prielaida, kad žmogus yra integrali būtybė, darytina išvada, jog orumo verta egzistencija turi leisti žmogui atsiskleisti ir kaip būtybei, turinčiai fizinį ir moralinį integralumą. Antai Lietuvos Respublikos Konstitucijos 23 straipsnyje sakoma, jog teisės būtinos užtikrinti žmogaus orumo vertą egzistenciją.⁹² Programiniu lygmeniu ši norma išreiškia bendrą teisinės tvarkos tikslą, nes be pamatinių teisių oriai gyventi neįmanoma. Konstitucijos garantuojamos pagrindinės žmogaus teisės ir laisvės yra žmonių įrankiai kultūriškai bendradarbiauti tarpusavyje, kurti materialines ir dvasines vertybes bei jomis keistis. Įgydamas teisę į susikurtą vertybę, asmuo turi galimybę dalyvauti kultūriniuose mainuose, kurie daro jį naudingą ir tinkamą visuomenėje.

Valstybės pareiga užtikrinti egzistencijos kokybę garantuoja minimalaus pragyvenimo lygio užtikrinimą. Kaip sakė Vokietijos Federalinis Konstitucinis Teismas, valstybė turi užtikrinti, kad ir fiziškai, ir psichiškai neįgalieji asmenims, negalintiems savimi pasirūpinti, būtų suteikiama nors ir mažiausia parama gyventi oriai.⁹³ Pozityvių – socialinių, ekonominių ir kultūrinių – teisių paskirtis yra užtikrinti normalų, orų gyvenimą asmens, atsidūrusio žemiau tam tikros materialinės ir socialinės gerovės bei išsilavinimo ribos. Šią ribą apibrėžia ne politinė koncepcija, o konkrečios visuomenės išsivystymo ekonominis, socialinis ir kultūrinis lygis.⁹⁴ Valstybinės institucijos yra įpareigosotos pagelbėti neišgalintiems savo piliečiams susikurti žmogaus vertą egzistenciją, užtikrinti jų materialinį saugumą⁹⁵. Asmeninių ir politinių teisių esmė yra valstybinės valdžios ribojimas, aiškiai apibrėžiant minimalios asmeninės laisvės erdvę, o socialinės teisės, atvirkščiai, išplečia valstybės veiklos sritį⁹⁶. Taigi traktuoti žmogų

⁹¹ Visuotinė žmogaus teisių deklaracija. *Valstybės žinios*. 2006, Nr. 68-2497.

⁹² Lietuvos Respublikos Konstitucija. *Valstybės žinios*. 1992, Nr. 33-1014.

⁹³ Starck, Ch. The religious and philosophical background of human dignity and its place in modern constitutions Human dignity in German law. *The Concept of Human Dignity in Human Rights Discourse*. Hague: Kluwer Law International, 2002, p. 189.

⁹⁴ Rawls, J. *Politinis liberalizmas*. Vilnius: Eugrimas, 2002, p. 197–201.

⁹⁵ Vaišvila, A. *Teisinės valstybės koncepcija*. Vilnius: Litimo, 2000, p. 92.

⁹⁶ Spruogis, E. *Šiuolaikinės demokratinės valstybės socialinė paskirtis ir funkcijos*. Daktaro disertacija. Socialiniai mokslai, teisė (01S). Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2002, p. 55.

kaip orų reiškia gerbti jo pagrindinius poreikius, laikyti vertu juos patenkinti, kiekvieną žmogų pripažinti teisės subjektu. Valstybė įpareigojama vykdyti socialinę politiką ir padėti tiems asmenims, kurie nepajėgūs įgyti reikalingas orumo vertai egzistencijai subjekto teises. Teisei į žmogaus orumą įgyvendinti reikalinga valstybės pagalba, grindžiama visuomenės solidarumu: tam, kad būtų užtikrinta „socialinė santarvė“⁹⁷, kad būtų garantuota „kiekvieno žmogaus teisė į pakankamą gyvenimo lygį jam ir jo šeimai, apimančią pakankamą maistą, drabužius bei butą, taip pat į nuolatinių gyvenimo sąlygų gerinimą“⁹⁸. Teisingumas reikalauja teikti pirmumą silpnesnės šalies interesams, todėl šiuolaikinėse demokratinėse valstybėse dėl solidarumo, socialinio gyvenimo stabilumo tam tikrais (bedarbių, ligos, įvairių kitokių nelaimių) atvejais yra pažeidžiama lygybė, turtingesnei, stipresnei šaliai daroma „skriauda“ didesnių mokesčių ar kitokių našų pavidalu. Socialinis teisingumas reikalauja gerbti kiekvieno asmens orumą, atsižvelgti į kiekvieno poreikius – tai teisėje pasireiškia kiekvieno žmogaus teisių apsauga ir gynimu.⁹⁹ „Šiandien aktualiausios antrosios ir trečiosios kartos žmogaus teisės, pirmiausiai teisė į darbą, butą, palankią gyvybei aplinką. Jos tampa itin svarbios visuomenėms virstant pramoninėmis, automatizuojant ir robotizuojant gamybą, o pačiai žmogaus ūkinei veiklai tampant globaline, kuri taip pat globališkai kėsina į žmogaus gyvenamosios aplinkos kokybę kaip būtiną žmogaus teisių įgyvendinimo sąlygą.“¹⁰⁰ Ši susijusi su žmogaus kaip visuomenės nario raida. 1990 m. Jungtinių Tautų vystymo programos parengtame pranešime apie žmogaus socialinę raidą buvo pabrėžta, jog bet kokio išsivystymo lygio žmogus privalo turėti galimybę rinktis tris svarbiausius dalykus: ilgai ir sveikai gyventi, įgyti žinių ir apsirūpinti ištekliais, reikalingais normaliam gyvenimo lygiui pasiekti.¹⁰¹ Tai gali būti įvardyta kaip gerovės būklė, kuriai neabejotinai reikšminga asmens fizinės būties apsauga. Vertinant pagal

⁹⁷ *Grundgesetz. Kommentar*. Herausgegeben von H. Dreier. Band II. Mohr Siebeck, 1998, p. 101.

⁹⁸ Tarptautinis ekonominių, socialinių ir kultūrinių teisių paktas. *Valstybės žinios*. 2002, Nr. 77-3290.

⁹⁹ Baublys, L. *Antikinė teisingumo samprata ir jos įtaka Vakarų teisės tradicijai*. Daktaro disertacija. Socialiniai mokslai, teisė (01S). Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2004, p. 41.

¹⁰⁰ Vaišvila, A.; Mesonis, G. *Žmogaus teisės ir jų gintis*. Vilnius: Justitia, 2000, p. 9.

¹⁰¹ *Human development report 1990* [interaktyvus] [žiūrėta 2012 11 05]. <<http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr1990/chapters>>.

A. Maslow klasifikaciją¹⁰² – tai fiziologinių interesų apsauga tokiu mastu, kad jie sudarytų sąlygas asmeniui siekti tolesnių poreikių ir interesų patenkinimo. Visų pirma tai susiję su asmens egzistencijos užtikrinimu, ypač kai asmuo pats to padaryti negali, pavyzdžiui, yra ankstyvosios raidos stadijos – embrionas ar vaisius. Antra, tai susiję su visuomenės sveikatos lygio gerinimu. Pasaulio sveikatos organizacijos Konstitucija¹⁰³ apibrėžia „sveikatos sampratą“ ir nurodo, kad tai yra visapusė fizinė, dvasinė ir socialinė gerovė, o ne tik ligų ar negalavimų nebuvimas, taigi sveikatos sritimi pretenduojama apimti visas žmogaus gyvenimo sritis.

Galima sakyti, kad nuo orios egzistencijos neatsiejama žmogaus socialinė raida, kuri yra dvipusė: 1) formuojamos žmogaus galimybės: gera sveikata, žinios ir įgūdžiai; 2) įgytos galimybės naudojamos laisvalaikui, darbui, kultūriniam, socialiniam ir politiniam aktyvumui.¹⁰⁴ Žmogaus orumo koncepcija, pagrįsta autonomijos reikalavimu, kaip kiekvieno asmens apsisprendimo laisvės pripažinimu, yra fundamentinis žmogaus teisių pagrindas. Tačiau autonomijos nereikia suprasti vien tik individualistiškai. Ji yra sąlygojama ir intersubjektyviai. Žmogiškuoju orumu pagrįsta teisė į lygybę, nes ši yra esminio lygiavėrcio elgesio su žmonėmis kriterijus. Žmogus yra visuomenės narys ir teisė į žmogaus orumą apima pareigą gerbti tokią pat artimo teisę į saviraišką. Pažeisdamas ją, jis mažina savo kaip asmens, bet ne kaip žmogaus orumą. Asmuo yra „autonomiška būtybė, besivystanti laisvai socialinėje bendruomenėje“, teigia Vokietijos Konstitucinis Teismas.¹⁰⁵ Visuomenė ir individai joje yra tarsi atomai fiziniame kūne, priklausomi vieni nuo kito dėl saviraiškos poreikio. Tik solidariai bendradarbiaudami žmonės sudaro galimybę tobulėti asmenybėms, kartu ir pačiai visuomenei. Dėl kultūrinio savo nepakankamumo kyla interesas priklausyti visuomenei ir noras nebūti nuo jos atskirtam. XX a. paskutiniaisiais dešimtmečiais žmogaus teisių srityje atsirado reiškinys,

¹⁰² Maslow, A. Psichologiniai duomenys ir vertybių teorija. *Gėrio kontūrai*. Vilnius: Mintis, 1989, p. 343.

¹⁰³ Pasaulio sveikatos organizacijos konstitucija [interaktyvus]. [žiūrėta 2012 10 25]. <http://policy.who.int/cgi-bin/om_isapi.dll?hitsperheading=on&infobase=basicdoc&jump=Constitution&softpage=Document42#JUMPDEST_Constitution>.

¹⁰⁴ Pranešimas apie žmogaus socialinę raidą Lietuvoje: Jungtinių Tautų vystymo programa. Socialinės politikos grupė, Atviros Lietuvos fondas. Vilnius: JTVP SPG, 1995, p. 1.

¹⁰⁵ Mephisto, 30 B VerfGe 173, 193 (1971). *The Constitutional Jurisprudence of the Federal Republic of Germany*. 1989, p. 428.

visuotinai žinomas kaip „solidarumo teisės“, arba trečioji žmogaus teisių karta. Iki šiol ši žmogaus teisių trečioji karta yra atviriausia klausimams, teorinėms analizėms ir diskusijoms. Šis naujas požiūris į žmogaus teises tarptautiniuose dokumentuose pastebimas tik retkarčiais ir mažomis dalelėmis. Vis dėlto jis aiškiai yra kokybinis žingsnis į priekį žmogaus teisių turinio gerinimą, nes solidarumo teisės yra sąlyga įgyvendinti ir pirmos, ir trečios kartos žmogaus teises. Šiuo lygiu žmogus nebėra patenkintas nei teisės į gyvenimą taikymu, nei teise mėgautis gyvenimu kalbant tik apie orias materialines sąlygas, jis siekia savo kultūrinės bendruomenės vystymo ir apsaugos. Visi kiekvienos kultūrinės bendruomenės nariai yra susieti kartu savo iš esmės nuolatinio bendro tapatinimosi su tam tikra kultūra. Jeigu ši kultūra yra mažumos, jos narių tapatinimosi su ta kultūra yra siekis reikalauti teisės skirtis nuo daugumos kultūros platesnėje visuomenėje, kurioje ta mažuma egzistuoja. Teisės būti kitokiam stiprinimas tampa dar svarbesnis, jeigu visuomenės daugumos kultūra yra labiau vyraujanti ir linkusi plėstis. Bendruomenės, kurios narys yra koks nors žmogus, kultūra tampa neatsiejama to žmogaus asmenybės – jo paties, kaip žmogaus orumo turėtojo, dalimi. Todėl, pasak J. H. Burgerso, kultūrinio identiteto išsaugojimas turi būti vertinamas kaip būtina sąlyga išlaikyti žmogaus orumą – tai reikalauja ypatingos apsaugos, didesnės, nei siūlo dabartinės individualaus žmogaus teisės¹⁰⁶. Daugumos bendruomenių, ypač Europoje, kultūrinio identiteto pagrindas yra kalba. Žmogus transformuoja šią laisvę iš pirmosios kartos teisių lygmens į trečiosios kartos lygmenį: jis arba ji siekia įgyvendinti saviraiškos laisvę savo gimtąja kalba. Bendruomenės, tautos daugumos nariai šiandien laiko šią teisę savaime suprantama tiesa. Jų gimtoji kalba yra vyraujanti ir, žvelgiant plačiau, ji tampa valstybine kalba tos šalies, kurios piliečiai jie yra. Jų kultūrinė ir kalbinė tapatybė automatiškai tampa natūralia jų pilietinio identiteto dalimi ir dalimi žmogiškojo orumo. Tačiau šiandien daugelyje pasaulio šalių etninių mažumų atstovai kartais turi aktyviai kovoti už tai. Jų orumas šia prasme iškreiptas – būtent todėl, kad valstybinė sistema neleidžia / nepakankamai leidžia plėtoti savo kultūrinės ir kalbinės tapatybės. Mažumų teisių reikalavimas įprastai yra laikomas prašymu „daugiau teisių“, t. y. sukurti nelygybę tarp lygių piliečių. Tačiau tikslas yra ne prikurti naujų privilegijų, o priešingai – kompensuoti esamas. Tai teisės, kurios suvienodina galimy-

¹⁰⁶ Burgers, J. H. *Human Rights in a Pluralist World*. London: UNESCO, 1990, p. 251.

bes ir sąlygas asmenims, turintiems skirtingų kultūrinių poreikių, esančių nelygios padėties. Valstybinės kalbos privilegija gali būti kompensuojama priėmus tinkamas priemones. Tai vargu ar gali būti suprantama taip, kad mažumų kalbos įgyja kokią nors privilegiją. Greičiau tai tik reiškia, kad esamos vyraujančios kalbų grupės išskirtinės teisės yra pašalinamos. Šiuo požiūriu mažumos nereikalauja nieko daugiau, tik savo kultūrinio ir kalbinio tapatumo pagrindo, reikalingo žmogiškajam orumui. Šiuolaikinės globalizacijos sąlygomis kultūrinė ir kalbinė identiteto integracija orumo sąlygomis yra itin svarbi. Kliūčių jai šalinimas – suprantama ir būtina tendencija, kuri turi būti remiama visose šalyse, siekiant užtikrinti orų gyvenimą visiems. Pagarba žmogaus orumui reikalauja gerbti jo įsitikinimus, siekius, idėjas, jausmus, nesvarbu, individualius ar grupės, bendruomenės. Žmogaus orumas reiškia pripažinimą žmogiškojo identiteto, atspindinčio žmogaus autonomiją – pripažinimą, kad asmuo yra dalis didesnio kolektyvo, kurį sudaro asmenys, taip pat turintys orumą. Iš vienos pusės, tai reiškia, jog individas turi teisę rinktis bendruomenę, iš kitos pusės, rodo, jog jis turi būti pripažintas kaip turintis gebėjimą reikalauti gerbti savo bendruomenės, kartu ir savo orumą, neskleisti neigiamų stereotipų, nenustatyti apribojimų dalyvauti politiniame procese, priimant į darbą ar edukacinę įstaigą ir panašiai. Grupės orumas ginamas ginant atitinkamą pažeistą žmogaus teisę.

Žmogaus identitetas gali būti įvardytas žmogaus orumo matmeniu. Individui neužtenka būti lygiam pagal orumą *in abstracto*: žmogaus orumas turi būti įtvirtintas ir jo žmoniškajame identitete. Visas žmogaus teisių mechanizmas yra priemonė, padedanti žmonėms įgyti individualų orumą.

3.2. Teisė į asmens orumą

*Aestimandus est quisque non ex conditione, sed ex virtutibus*¹⁰⁷

Žmogaus kaip būtybės vertingumas / orumas tampa teisių, kurios reikalingos kurti kitą – socialinę žmogaus vertingumą, pagrindu. Kitaip tariant, visiems žmonėms vienodo žmogaus orumo pagrindu skleidžiasi skirtingas individų orumas. Priešingai nei žmogaus orumas, jis leidžia žmones diferencijuoti. Asmens orumas reiškia žmogaus tinkamumą gy-

¹⁰⁷ (lot.) Kiekvienas žmogus yra gerbtinas ne dėl užimamos vietos, bet dėl gerų darbų.

venti santarvėje su artimu. Anot A. Vaišvilos, asmenybės orumo atveju asmuo vertingas ne pats savaime, bet tik kitų žmonių požiūriu ir tik teikimu kitų asmenų poreikiams reikšmingų paslaugų. Asmuo suvokia, dėl ko jis yra ne tik sau, bet ir kitiems naudingas, ir tas suvokimas leidžia jam save atitinkamai vertinti, vertybiškai „pasikylėti“¹⁰⁸. Taigi orumas yra ne tik tai, kaip individas save vertina, bet ir visuma objektyvių savybių, kurios apibūdina jo vertę visuomenėje. Tai gali būti išsimokslinimas, gyvenimo būdas, dorovinės savybės, sugebėjimas bendrauti, padėti kitiems ir panašiai¹⁰⁹.

Kalbant apie savarankišką teisę į asmens orumą, dažnai kartu vartojamas terminas „garbė“, apibrėžiant ją kaip teisę į garbę ir orumą. Šių terminų vartojimą, kalbant apie individo socialinį vertingumą, tikėtina, lėmė socialinio reguliavimo raida:

1. Ikteisinė, kai žmogaus elgesį reguliavo tokios socialinės normos kaip papročiai, tradicijos, dorovės normos, kurios elgesio dalyviui nustato tik pareigą, o jos atlikimas nėra privalomas, bet paprastai lemia visuomenės pripažinimą / pasmerkimą, pagarbą / panieką. Garbė nepriklauso nuo žmogaus poelgio, savęs paties vertinimo. Tarkime, žmogus gali labai išgyventi, smerkti save, kad puolęs į gaisrą išgelbėjo tik vieną vaiką, bet nespėjo antro, nors mano, kad galėjo spėti. Tačiau aplinkinių jis, tikėtina, vis tiek bus laikomas didvyriu, nes atliko moralinę pareigą ir paprastai niekas tokiu atveju nesvarstys, kad galėjo būti ji atlikta dar geriau. Garbės, kaip ir žmogaus orumo, atsisakyti neįmanoma, nes visuomenė sprendžia, koks asmenybės poelgis yra vertingas, taigi ir pati asmenybė yra garbinga. Ją galima tik prarasti savo kitais nedorais visuomenėje laikomais poelgiais. Taigi garbė nėra neatsiejama žmogaus savybė ir yra laikytina labiau ne teisinė, o dorovinė kategorija, nes pelnoma vadovaujantis konkrečios laikotarpio, konkrečios visuomenės dorovinėmis nuostatomis. Tačiau šiuolaikiniame pasaulyje garbė ginama teisinėmis priemonėmis ir apibūdinama kaip viešoji teigiama nuomonė apie asmenį, asmenybės geras vardas¹¹⁰.

¹⁰⁸ Vaišvila, A. Žmogaus orumas ir teisė į orumą teisinio personalizmo požiūriu. *Jurisprudencija*. 2005, 71 (63): 56.

¹⁰⁹ Pavilonis, V. Konstitucijos 21 straipsnio komentaras. *Teisės problemos*. 1999, 1-2 (23-24): 54.

¹¹⁰ Dėl Lietuvos Respublikos civilinio kodekso 7, 71 straipsnių ir Lietuvos Respublikos visuomenės informavimo įstatymo taikymo praktikoje nagrinėjant garbės ir orumo gynimo civilines bylas. Aukščiausiojo Teismo senato 1998 m. gegužės 15 d. nutarimas Nr. 1. *Teismų praktika*. 1998, 9.

2. Teisinė, kai elgesį reguliuoja ne tik socialinės normos, bet ir valstybės nustatytos elgesio taisyklės. Socialiai vertingu individas tampa laikydamasis visų socialinių normų – ne tik dorovės normų, bet ir teisiųjų imperatyvų. Taigi garbė tampa viena sudedamųjų socialinio vertingumo dalių.

Ginant asmens socialinį vertingumą būtina atsižvelgti į visą dorovinių visuomenės kontekstą, ginamojo santykį su juo, kuris, reikia pasakyti, kinta priklausomai nuo vietos ir laiko. Socialinis vertingumas turi būti vertinamas atsižvelgiant į visus žmogiškuosius veiksmus, ne tik pagal tai, kiek žmogus prisiima teisiųjų įsipareigojimų ir kiek įgyja subjektinių teisiųjų. Todėl kartais kyla klausimas, kuri asmenybė yra vertingesnė: ar ta, kuri negelbėjo skęstančio, bet tvarkingai sumoka mokesčius, ar ta, kuri jų nemoka, bet pinigais paaugoja ligoninei išgyti vėžiu sergančių vaikų medikamentams. Tai rodo, kad teisė ne visada turi paklusti tik logikai, nes ja vadovaujantis kartais neįmanoma pagrįsti, kurios elgesio taisyklės laikymasis visuomenei yra naudingesnis. Taigi asmenybės orumas yra daugialypė sąvoka. Jis kuriamas laikantis ne tik teisės normų, bet ir vadovaujantis dorovės dėsniais. Teisės profesorius A. Vaišvila išskiria du teisės į asmens orumą lygmenis: teisę į orumą teismo lygmeniu ir subjektinės teisės lygmeniu, pateikia šios teisės apsaugos metodą.¹¹¹

Teismo lygmeniu kiekvienas žmogus turi lygią teisę į orumą: tai vienoda galimybė kiekvienam kurti tinkamumą gyventi visuomenėje. Teisė į orumą teismo lygmeniu yra absoliuti ir įgyjama nuo žmogaus gimimo momento. Ji įpareigoja visuomenės narius netrukdyti asmeniui atskleisti savo gebėjimus ir taip kurti individualų socialinį vertingumą.¹¹² Iš to išplaukia, kad teismo lygmeniu asmens teisė į orumą pažeidžiama, kai pažeidžiama bet kuri jo kaip žmogaus teisė, nes tai yra priemonė kurti savo socialinį vertingumą. Ginant pažeistą bet kurią subjektinę žmogaus teisę, kartu ginama ir teismo lygmens teisė į orumą.

Subjektinės teisės lygmeniu asmenų orumas yra skirtingas, nes būdami skirtingų gebėjimų kiekvienas skirtingai naudoja teismo lygmens teisėmis, sukuria nuo kitų visuomenės narių skirtingą savo individualų socialinį vertingumą, jaučia jo pagrindu atitinkamą savigarbą, kuri nėra vien subjektivus asmens savęs vertinimas; jį lemia visuomeninis vertinimas – visuo-

¹¹¹ Vaišvila, A. *Teisės teorija*. Vilnius: Justitia, 2009, p. 166–167.

¹¹² *Ibid.*, p. 168.

menė nustato, kokie elgesio standartai yra teigiami, kokie neigiami: todėl asmens savęs vertinimo kriterijus turi būti viešoji nuomonė¹¹³. Ji, kaip minėta, remiasi ne tik teisiais imperatyviais, bet visomis socialinėmis normomis. Teisinė praktika, ginant asmens orumą, taip pat turėtų į tai atsižvelgti. Jei teismo lygmens teisė į orumą, kaip sakytą, negali būti atimama, nei ribojama, tai teisingumo vykdymu gali būti siaurinama tik nusižengusiojo subjektinė teisė į orumą, t. y. į tą visuomenėje pripažintą asmens vertinimo laipsnį, kurį asmuo buvo susikūręs pareigų vykdymu ir jo pagrindu įgijęs atitinkamas teises¹¹⁴. Kalbant apie teisės į asmens orumą gynimą, būtina pažymėti, kad atskirai paimtos nei asmens įgytos subjektinės teisės, nei garbė, kaip visuomenės pripažinimas už dorovės normų laikymąsi, nekuria to asmens socialinio vertingumo laipsnio, kurį esame linkę vaidinti asmens orumu, jį kuria tik jų vienovė. Garbė yra sudedamoji subjektinės teisės į orumą dalis, todėl pažeidus garbę pažeidžiama ir asmens subjektinė teisė į orumą, ir teisme ginama kaip teisė į garbę ir orumą. Kaip savarankiškos teisės objektas asmens orumas pažeidžiamas tais atvejais, kai be pagrindo teigiama apie asmens biologinės kokybės sumažėjimą, pavyzdžiui, fizinę ar psichinę ligą, kuri turėtų įtakos asmeniui tinkamai / oriai gyventi konkrečias vertybes išpažįstančioje visuomenėje. Pavyzdžiui, 1989 m. byloje *Bock prieš Vokietiją*. Šioje byloje skyrybų procesas truko 9 metus, nes žmona, kaip atsakovė, abejojo vyro, ieškovo, psichine sveikata. Kai pareiškėjas pradėjo skyrybų procesą, jo žmona pradėjo nesėkmingą globos paskyrimo procesą, per kurį jis buvo paguldytas į psichiatrijos ligoninę. EŽTT pripažino, jog Vokietijos teismas rimtai tyrė veiksnio klausimą, tačiau, kad byla nebuvo išspręsta per protingą laiką. Negalima neatsižvelgti į pareiškėjo, kuris devynerius metus kentėjo dėl miestų abejonių dėl jo psichinės sveikatos būklės, neįrodant, kad jis buvo psichiškai nesveikas, padėtį. Tai traktuota kaip rimtas kėsinimasis į ieškovo orumą¹¹⁵.

Kaip savarankiškos teisės objektas orumas pažeidžiamas ir tais atvejais, kai neigiamas, kvestionuojamas konkretaus asmens darbais realiai įsigytas individualus vertingumas tokiais būdais kaip viešais veiksmais ar žodžiais užgauliojant su tikslu įžeisti, reiškiant nuomonę apie asmenį ar jo darbus, kai tos nuomonės reiškimo forma yra akivaizdžiai žeminanti, ar

¹¹³ Meškauskaitė, L. *Žiniasklaidos teisė*. Vilnius: Justitia, 2004, p. 258.

¹¹⁴ Vaišvila, A. *Teisės teorija*. Vilnius: Justitia, 2009, p. 173.

¹¹⁵ *Bock v. Germany*, No. 11118/84, ECHR, 29 March 1989.

skleidžiant tikrovės neatitinkančią ir asmens orumą žeminančią informaciją. Demokratinėje valstybėje įstatymas gina žmogaus vertingumą, kurį jis savo veiksmais ir poelgiais užsitarnavo. „Teisė į garbę ir orumą – tai asmens teisė reikalauti, kad viešoji nuomonė apie jį būtų formuojama remiantis žiniomis, atitinkančiomis tikruosius jo nuopelnus, ir moralinis vertinimas atitiktų tai, kaip jis tikrovėje atitinka įstatymų, bendražmogiškos moralės normų reikalavimus“¹¹⁶. Taigi socialinis vertingumas yra įgyjamas gyvenant visuomenėje. Jis yra skirtingas dėl skirtingų individualių kiekvieno žmogaus savybių ir sugebėjimų. Asmens garbės ir orumo įžeidimas pasunkina pačiai aukai „pašalinti dėmę“. Tai kiekvieno asmens individualus apsisprendimas, priešingai nei žmogiškojo orumo gynimas, kuris yra demokratinės visuomenės tikslas ir valstybės pareiga.

Išvados

1. Žmogaus teisės kyla iš bendruomeninių vertybių, todėl jos ir šiandien gali vystytis tik ant konkrečios bendruomenės vertybių pagrindo. Idėjinis ekskursas leidžia užpildyti žmogaus orumo teisinės apsaugos spragas, būti naudingas visuotiniam sutarimui dėl bendro gėrio.
2. Žmogaus orumas – žmogiškosios būtybės vertingumas. Jos apsauga reiškia žmogaus fizinio ir dvasinio integralumo išskirtinumo gamtos pasaulyje pripažinimą, neapsiribojant jokiais kriterijais – nei fiziologiniais, nei psichologiniais, nei raidos, saugant visus žmogaus būties aspektus.
3. Žmogaus orumas reiškia pripažinimą žmogiškojo identiteto, atspindinčio žmogaus autonomiją – pripažinimą, kad asmuo yra dalis didesnio kolektyvo, kurį sudaro asmenys, taip pat turintys orumą. Tai reiškia, kad individas turi teisę rinktis bendruomenę, kita vertus – kad jis turi būti pripažintas kaip turintis gebėjimą reikalauti gerbti savo bendruomenės, kartu ir savo orumą.
4. Teisė į žmogaus orumą gali būti apibrėžta kaip teisė reikalauti, kad, pirma, būtų gerbiamas fizinis ir moralinis integralumas, an-

¹¹⁶ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1998 m. gruodžio 9 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos baudžiamojo kodekso 105 straipsnio sankcijoje numatytos mirties bausmės atitikimo konstitucijai“. *Valstybės žinios*. 1998, Nr. 109-3004.

tra – užtikrinama saviraiška. Pirmasis reikalavimas sietinas su pirmosios kartos teisėmis, antrasis atitinkamai – su antros bei trečios kartos žmogaus teisėmis.

5. Žmogaus orumas pažeidžiamas, jei žmogiškoji būtybė suprantama kaip objektas, priemonė valstybiniam, visuomeniniam ar individualiam tikslui siekti. Žmogaus orumo, kaip ir iš jo išplaukiančio teisinio subjektiškumo, individas atsisakyti negali. Žmogaus orumo gynimas yra visos demokratinės bendruomenės uždavinys, o ne konkretaus subjekto apsisprendimo reikalas.
6. Demokratinė visuomenė pripažįsta kiekvieno fizinio asmens savarankišką teisę kurti savo individualų socialinį vertingumą – asmens orumą. Jis, kaip socialinis vertingumas, yra kuriamas laikantis visų visuomenės socialinių normų ir yra skirtingas dėl kiekvieno žmogaus individualių savybių ir gebėjimų. Asmens subjektinė teisė į orumą pažeidžiama, kai neigiamas individo tinkamumas gyventi visuomenėje, ir turi būti ginama atsižvelgiant ir į teisinius reikalavimus, ir į konkrečios visuomenės, konkretaus laikmečio dorovinį kontekstą.

Literatūra

Teisės aktai

1. 1949 m. rugpjūčio 12 d. Ženevos konvencija dėl elgesio su karo belaisviais. *Valstybės žinios*. 2000, Nr. 63-1907.
2. Europos konvencija dėl namuose laikomų gyvūnų apsaugos. *Valstybės žinios*. 2004, Nr. 80-2839.
3. Europos Tarybos konvencija dėl žmogaus teisių ir orumo apsaugos biologijos ir medicinos taikymo srityje (Žmogaus teisių ir biomedicinos konvencija). Oviedo, 1997 m. balandžio 4 d. *Valstybės žinios*. 2002, Nr. 97-4258; 2002, Nr. 97-4259.
4. Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencija. Žmogaus teisės. *Regioninių tarptautinių dokumentų rinkinys*. Vilnius: Mintis, 1993.
5. Konvencija dėl visų formų rasinės diskriminacijos panaikinimo moterims. *Valstybės žinios*. 1996, Nr. 21-549.
6. Konvencija dėl visų formų rasinės diskriminacijos panaikinimo. *Valstybės žinios*. 1998, Nr. 108-2957.
7. Konvencija prieš kankinimą ir kitokį žiaurų, nežmonišką ar žeminantį elgesį ir baudimą (1984). *Valstybės žinios*. 1998, Nr. 86-2393.

8. Konvencijos dėl žmogaus teisių ir orumo apsaugos biologijos ir medicinos taikymo srityje Papildomas protokolas dėl žmonių klonavimo uždraudimo (1998 01 12). *Valstybės žinios*. 2002, Nr. 97-4259.
9. Lietuvos Respublikos Konstitucija. *Valstybės žinios*. 1992, Nr. 33 - 1014.
10. Pasaulio sveikatos organizacijos konstitucija [interaktyvus]. [žiūrėta 2012 10 25]. <http://policy.who.int/cgi-bin/om_isapi.dll?hitsperheading=on&infobase=basicdoc&jump=Constitution&softpage=Document42#JUMPDEST_Constitution>.
11. Tarptautinis ekonominių, socialinių ir kultūrinių teisių paktas. *Valstybės žinios*. 2002, Nr. 77-3290.
12. Tarptautinis pilietinių ir politinių teisių paktas. *Valstybės žinios*. 2002, Nr. 77-3288.
13. Vaiko teisių konvencija. *Valstybės žinios*. 1995, Nr. 60-1501.
14. Visuotinė žmogaus genomo ir žmogaus teisių deklaracija (1997 m. lapkričio 11 d.) [interaktyvus]. [žiūrėta 2012-10-26]. <http://portal.unesco.org/en/ev.php-URL_ID=13177&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html>.
15. Visuotinė žmogaus teisių deklaracija. *Valstybės žinios*. 2006, Nr. 68-2497.
16. Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos protokolas Nr. 13 Dėl mirties bausmės panaikinimo visais atvejais (2002-05-03). *Valstybės žinios*. 2011, Nr. 156-7395.

Teismų praktika

1. *Bock v. Germany*, No. 11118/84, ECHR, 29 March 1989.
2. Dėl Lietuvos Respublikos civilinio kodekso 7, 71 straipsnių ir Lietuvos Respublikos visuomenės informavimo įstatymo taikymo praktikoje nagrinėjant garbės ir orumo gynimo civilines bylas. Aukščiausiojo Teismo senato 1998 m. gegužės 15 d. nutarimas Nr. 1. *Teismų praktika*. 1998, 9.
3. Ehrenzeller, B.; Mastronardi, P.; Schweizer, R. J.; Vallender, K. A. *Die schweizerische Bundesverfassung: Kommentar*. Zürich: Dike Verlag, 2002.
4. *Grundgesetz. Kommentar*. Herausgegeben von H. Dreier. Band II. Mohr Siebeck, 1998.
5. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1998 m. gruodžio 9 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos baudžiamojo kodekso 105 straipsnio sankcijoje numatytos mirties bausmės atitikimo konstitucijai“. *Valstybės žinios*. 1998, Nr. 109-3004.
6. Mephisto, 30 B VerfGe 173, 193 (1971). *The Constitutional Jurisprudence of the Federal Republic of Germany*. 1989.
7. Pavilonis, V. Konstitucijos 21 straipsnio komentaras. *Teisės problemos*. 1999, 1-2 (23-24).
8. *Tyrer v. the United Kingdom*, No. 5856/72, ECHR, 25 April 1978.
9. *Vo v. France*, No. 53924/00, ECHR, 8 July 2004.

Specialioji literatūra

1. Andrulionis, G. *Asmens autonomija sveikatos teisėje*. Daktaro disertacija. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2006.
2. Anzenbacher, A. *Etikos įvadas*. Vilnius: Katalikų pasaulis, 1995.
3. Arlauskas, S. Cicerono prigimtinės teisės samprata ir Romos valstybės principato politinė sistema. *Politologija*. 1999/1.
4. Asmus, V. F. *Antichnaja filosofija* [Ancient Philosophy]. Moskva: Vyshaja shkola, 1999.
5. Baublys, L. *Antikinė teisingumo samprata ir jos įtaka Vakarų teisės tradicijai*. Daktaro disertacija. Socialiniai mokslai, teisė (01S). Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2004.
6. Beauchamp, T. L.; Childress, J. F. *Principles of Biomedical Ethics*. (3rd ed.). New York: Oxford University Press, 1989.
7. Bojarskas, J. Ave vita. *Ave vita*. 2002, 12.
8. Burgers, J. H. *Human Rights in a Pluralist World*. London: UNESCO, 1990.
9. Cancik, H. 'Dignity of Man' and 'Persona' in Stoic anthropology: some remarks on Cicero, *De Officiis* I 105-107. In *The Concept of Human Dignity in Human Rights Discourse*. Hague: Kluwer Law International, 2002.
10. Ciceron. *O zakonakh. Dialogi* [On the laws. Dialogues]. Moskva: Nauka, 1966.
11. Dicke, K. The founding function of human dignity in the Universal declaration of human rights. *The concept of human dignity in human rights discourse*. Hague: Kluwer Law International, 2002.
12. Donnelly, J. *The Concept of Human Rights*. London: Croom Helm, 1985.
13. Donnelly, J. *Universal Human Rights in Theory and Practice*. Ithaca, NY: Cornell University Press, 1989.
14. Dworkin, R. *Taking Rights Seriously*. Cambridge: Harvard University Press, 1977.
15. Eckert, J. Legal roots of human dignity in German law. *The Concept of Human Dignity in Human Rights Discourse*. Hague: Kluwer Law International, 2002.
16. Englard, Iz. Human dignity: from antiquity to modern Israel's constitutional framework. *Cardozo law review*. 2000, 21.
17. *Epiktetas. Rinktinė*. Vilnius: Mintis, 1986.
18. *Filosofijos istorijos chrestomatija. Antika*. Vilnius: Mintis, 1977.
19. *Filosovskaja enciklopedija*. T. 4. Moskva: Nauka, 1975.
20. Finnis, J. *Natural law and natural rights*. Oxford: Oxford University Press, 1986.
21. Frankl, V. E. *Žmogus ieško prasmės*. Vilnius: Katalikų pasaulio leidiniai, 2008.
22. Gewirth, A. Human dignity as the basis of rights. *Constitution of Rights: Human Dignity and American Values*. Ithaca, 1994.
23. Giddens, A. *Modernybė ir asmens tapatumas*. Vilnius: Pradai, 2000.

24. Hayek, Fr. A. *Teisė, įstatymų leidyba ir laisvė*. Vilnius: Eugrimas, 1998.
25. Hof im Ulrich. *Švietimo epochos Europa*. Vilnius: Baltos lankos, 1996.
26. Human developement report 1990 [interaktyvus]. [žiūrėta 2012-11-05]. <<http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr1990/chapters>>.
27. Jonas Paulius II. Enciklika. *Laborem exercens*. AAS 73, 1981 [interaktyvus]. [žiūrėta 10-10-12]. <www.lcn.lt/b_dokumentai>.
28. Jonas XXIII. Enciklika. *ace minterris*. AAS 55,1963 [interaktyvus]. [žiūrėta 10-10-12]. <www.lcn.lt/b_dokumentai>.
29. Jungas, C. G. Šiuolaikinio žmogaus sielos problema. *Problemos*. 1997, 51.
30. Kantas, I. *Dorovės metafizikos pagrindai*. Vilnius: Mintis, 1980.
31. Kantas, I. *Grynojo proto kritika*. Vilnius: Mintis, 1982.
32. Kantas, I. *Praktinio proto kritika*. Vilnius: Mintis, 1987.
33. Kavoliūnaitė, E. Žmogaus gyvybės teisinės apsaugos pradžios. *Teisės problemos*. 2005, 2 (48).
34. Klein, E. Human dignity in German law. *The Concept of Human Dignity in Human Rights Discourse*. Hague: Kluwer Law International, 2002.
35. Korff, W. *Wie kann der Mensch glücken? Perspektiven der Ethik*. München, Zürich, 1985.
36. Kretzmer, D. Human dignity in Israeli jurisprudence. *The Concept of Human Dignity in Human Rights Discourse*. Hague: Kluwer Law International, 2002.
37. Maslow, A. *Psichologiniai duomenys ir vertybių teorija. Gėrio kontūrai*. Vilnius: Mintis, 1989.
38. Meškauskaitė, L. *Žiniasklaidos teisė*. Vilnius: Justitia, 2004.
39. *Naujasis Testamentas ir Psalmi*. Vilnius, 1996.
40. Paust, J. J. Human dignity as constitutional right: jurisprudentially based inquiry into criteria and content. *Howard Law Journal*. 1984, 27 (1).
41. Posner, R. A. *Jurisprudencijos problemos*. Vilnius: Eugrimas, 2004.
42. *Pranešimas apie žmogaus socialinę raidą Lietuvoje: Jungtinių Tautų vystymo programa*. Socialinės politikos grupė, Atviros Lietuvos fondas. Vilnius: JTVP SPG, 1995.
43. Rawls, J. A. *Theory of Justice*. Cambridge: Belknap Press of Harvard University Press, 1972.
44. Rawls, J. *Politinis liberalizmas*. Vilnius: Eugrimas, 2002.
45. Sabine, G. H.; Thorson, Th. L. *Politinių teorijų istorija*. Vilnius: Pradai, 1995.
46. Sacks, J. *The dignity of difference: how to avoid the clash of the civilisations*. London: Continuum, 2007.
47. Safrai, Ch. Human dignity in a rabbinical perspective. *The Concept of Human Dignity in Human Rights Discourse*. Hague: Kluwer Law International, 2002.
48. Seneka. *Laiškai Lucilijui*. Vilnius: Mintis, 1986.

49. Spruogis, E. *Šiuolaikinės demokratinės valstybės socialinė paskirtis ir funkcijos*. Daktaro disertacija. Socialiniai mokslai, teisė (01S). Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2002.
50. Starck, Ch. The religious and philosophical background of human dignity and its place in modern constitutions Human dignity in German law. In *The Concept of Human Dignity in Human Rights Discourse*. Hague: Kluwer Law International, 2002.
51. Šlapkauskas, V. *Teisės sociologijos pagrindai*. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2004.
52. *Šventasis Raštas*. Vilnius: Katalikų pasaulis, 1999.
53. *The Oxford Encyclopedic English Dictionary*. New York: Routledge, 1996.
54. The principle of respect for human dignity: European Commission for Democracy through Law. *Science and technique of democracy*. 1998, 26.
55. *Thomas von Aquin: Summe der Theologie*. Stuttgart: Kröner, 1985.
56. Trinkaus, Ch. In *Our Image and Likeness. Humanity & Divinity in Italian Humanist Thought*. Notre Dame, Indiana: Univ. Of Notre Dame Press, 1995.
57. Vaišvila, A. *Teisės teorija*. Vilnius: Justitia, 2009.
58. Vaišvila, A. *Teisinės valstybės koncepcija*. Vilnius: Litimo, 2000.
59. Vaišvila, A. Žmogaus orumas ir teisė į orumą teisinio personalizmo požiūriu. *Jurisprudencija*. 2005, 71 (63).
60. Vaišvila, A.; Mesonis, G. *Žmogaus teisės ir jų gintis*. Vilnius: Justitia, 2000.
61. Venckienė, E. *Žmogaus orumas kaip teisinė kategorija*. Daktaro disertacija. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2008.
62. Venckienė, E. The importance of historical discourse for the legal protection of human dignity at present. 1 (119). *Jurisprudencija*. 2010, 1 (119).

Inga Daukšienė

ŽMOGAUS TEISIŲ APSAUGA ES: RAIDA, POKYČIAI, TENDENCIJOS

Įvadas

Šiuolaikiniame pasaulyje pagrindinės žmogaus teisės ir laisvės suvokiamos kaip universalios vertybės, todėl savaime suprantama, kad žmogaus teisių apsaugos sritis jau seniai peržengė nacionalinės teisės reglamentavimo ribas. Iš esmės po Antrojo pasaulinio karo pradėta kurti tarptautinė teisinė žmogaus teisių apsaugos erdvė ir ilgainiui pagarba žmogaus teisėms tapo vienu iš pagrindinių šiuolaikinės tarptautinės teisės principų. Tarptautinė teisinė žmogaus teisių apsaugos erdvė nėra vienalytė, ji apima universalią ir regioninę žmogaus teisių apsaugos sistemą (Amerikos, Afrikos, Europos). Europos regiono žmogaus teisių apsauga yra neatsiejama nuo Europos Tarybos sistemos, kurios šerdis yra 1950 m. priimta Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencija¹ (toliau – EŽTK, Konvencija). Remiantis šiuo dokumentu, kurio dalyvės šiandien yra 47 Europos valstybės, buvo sukurta pirmoji tarptautinių peticijų prieš žmogaus teisių pažeidimus sistema ir pirmasis tarptautinis žmogaus teisių teismas.

Pastarieji dešimtmečiai parodė, kad žmogaus teisių apsauga Europos regione tapo neatsiejama ES teisinės sistemos dalimi. Sukūrus Europos Bendrijas iš esmės buvo orientuojamasi į bendrosios rinkos sukūrimo tikslus ir atrodė, kad žmogaus teisių apsaugos sritis liks už Europos Bendrijų teisinio reguliavimo ribų. Tačiau šeštojo dešimtmečio pabaigoje tampa aišku, kad pagrindinės žmogaus teisės EB teisėje pripažįstamos kaip bendrųjų teisės principų, kuriuos užtikrina ESTT, Liuksemburgo teismas, dalis. Taigi pradeda formuotis ESTT jurisprudencija, kurioje teismas ver-

¹ Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencija, iš dalies pakeista protokolais Nr. 11 ir Nr. 14. *Valstybės žinios*. 2011, Nr. 156-7390.

tina ES institucijų priimtų teisės normų suderinamumą su pagrindinėmis žmogaus teisėmis. Iš ESTT praktikos išeina, kad vienas svarbiausių tarp-tautinių dokumentų, iš kurių teismas semiasi įkvėpimo, nustatydamas žmogaus teisių turinį, yra EŽTK. ESTT savo sprendimuose pradeda remtis ne tik pačia Konvencija, bet ir EŽTT, Srasbūro teismas) praktika, daro nuorodas į Strasbūro teismo sprendimus. Ilgainiui susiformuoja teisiškai neįpareigojantis, bet tarpusavio pagarba paremtas dviejų Europos teismų bendradarbiavimas, siekiant užtikrinti vienodą žmogaus teisių apsaugos standartą Europos regione.

Liuksemburgo teismo jurisprudencija žmogaus teisių apsaugos srityje vėliau įgauna materialią išraišką ES steigimo sutartyse. Paskutinė ES reforma, kurią vainikavo 2009 m. įsigaliojusi Lisabonos sutartis, žymi naują žmogaus teisių apsaugos etapą ES teisėje. Tai, iš vienos pusės, gali būti siejama su tuo, kad ES pagrindinių teisių chartijai suteiktas privalomo teisės akto statusas, iš kitos – sukurtas ES prisijungimo prie EŽTK teisinis pagrindas. Būtent pastarasis pokytis sulaukė daugiausia diskusijų ir nevienareikšmiškų vertinimų. Diskutuojama ne tik dėl teisiųjų prisijungimo priemonių, bet ir abejojama dėl tokio prisijungimo pagrįstumo. Galiausiai šie pokyčiai iš naujo verčia pažvelgti į ES teisės ir EŽTK teisinį santykį ne tik *de lege lata*, bet ir *de lege ferenda* – t. y. ES prisijungus prie Konvencijos.

Šiame darbe siekėme pažvelgti į žmogaus teisių apsaugą ES teisėje per žmogaus teisių apsaugos raidos prizmę instituciniu aspektu. Pirmoje darbo dalyje nagrinėjama žmogaus teisių apsaugos raida nuo 1969 m. iki Lisabonos sutarties, ypatingą dėmesį skiriant ES teisės ir EŽTK teisinio santykio klausimui. Antroji darbo dalis skirta EŽTT jurisprudencijai, kuri geriausiai atspindi Srasbūro teismo požiūrį į šių dviejų teisiųjų sistemų sąveiką. Tokia teismo praktikos analizė, manytume, yra svarbi, vertinant Sąjungos prisijungimo prie Konvencijos poreikį. Paskutinė šio darbo dalis skirta ES prisijungimo prie EŽTK klausimui. Remdamiesi pirmoje ir antroje dalyse atliktu tyrimu, pirmiausia siekėme įvertinti Sąjungos prisijungimo prie Konvencijos poreikį ir sąlygas, taip pat aptarėme labiausiai ginčytinus prisijungimo teisinius klausimus.

I. Žmogaus teisių apsaugos ES teisėje raida: nuo Stauder bylos iki Lisabonos sutarties

Žmogaus teisių apsaugos raida ES teisėje galėtų būti siejama su keletu etapų. Pirmojo etapo pradžia sietina su ESTT sprendimu 1969 m. *Stauder* byloje², kurioje asmuo skundėsi, kad Europos Komisijos sprendimas, įtvirtinantis reikalavimą pateikti asmens dokumentą, norint nusipirkti sviesto mažesnėmis kainomis socialiai remiamiems asmenims, pažeidžia jo teisę į orumą. ESTT, išnagrinėjęs Komisijos sprendimą keliomis kalbomis, nusprendė, kad žmogaus teisės nebuvo pažeistos. Taip pat jis konstatavo, kad žmogaus teisių apsauga yra bendrųjų ES teisės principų, kuriuos užtikrina ESTT, dalis, o tai reiškia, kad pagarba žmogaus teisėms tapo ES teisės aktų teisėtumo sąlyga. ESTT šioje byloje nieko neužsiminė apie šių principų kilmę arba turinį, tačiau generalinis advokatas Roemeris pareiškė, kad Bendrijos principai turi būti kildinami iš valstybėms narėms bendrų konstitucinių principų. *Stauder* sprendimas aiškiai rodo, kad ESTT pozicija pasikeitė, nes ankstesnėje savo praktikoje jis neigiamai reagavo į pareiškėjų mėginimus remtis tam tikrais teisės principais, kurie nebuvo įtvirtinti ES steigimo sutartyse³.

Internationale Handelgesellschaft byloje⁴ Teismas jau nurodė, kad bendruosius Bendrijos teisės principus išveda iš valstybių narių bendrų konstitucinių tradicijų. *Nold* byloje⁵ Liuksemburgo teismas, toliau plėtodamas savo praktiką šia linkme, papildomai nurodė, kad nustatant žmogaus teisių turinį įkvėpimo semiasi ne tik iš valstybėms narėms bendrų konstitucinių tradicijų, bet ir iš tarptautinių sutarčių dėl žmogaus teisių apsaugos, kurias sudarant dalyvavo valstybės narės ar kurias jos yra pasirašiusios. Būtent šioje byloje ESTT pirmą kartą paminėjo EŽTK, taip parodydamas ypatingą šio dokumento svarbą kitų tarptautinių sutarčių dėl žmogaus teisių apsaugos kontekste.

² ETT 1969 m. lapkričio 12 d. sprendimas *Stauder prieš City of Ulm*, 29/69, Rink. p. 419, 7 punktas.

³ Sceuner, U. Fundamentals Rights in European Community Law and in National Constitutional Law. *Common Market Law Review*. 1975, 12: 171.

⁴ ETT 1970 m. gruodžio 19 d. sprendimas *Internationale Handelgesellschaft mbH prieš Einfuhr-und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*, 11/70, Rink. p. 1125, 4 punktas.

⁵ ETT 1973 m. gegužės 14 d. sprendimas *Nold prieš Commission*, 4/73, Rink. p. 491, 13 punktas.

Pirmosiose bylose ESTT tikrino tik Bendrijos teisės aktų suderinamumą su žmogaus teisėmis, tačiau vėliau išplėtė savo kompetenciją tikrinti ne tik Bendrijos teisės aktus, bet ir valstybių narių aktus tiek, kiek nacionalinės normos patenka į Bendrijos teisės taikymo sritį⁶. *Kremzow*⁷ byloje ESTT pažymėjo: „Iš esamos Teismo jurisprudencijos aišku [...], kad kai nacionalinis teisės aktas priklauso Bendrijos teisės taikymo sričiai, Teismas, priimdamas prejudicinį sprendimą, turi pateikti nacionaliniam teismui visus reikiamus išaiškinimus, kad šie įgalintų išsamiai įvertinti nacionalinio teisės akto atitiktį pagrindinėms teisėms, kurių apsaugą užtikrina Teismas. Tačiau Teismas neturi jurisdikcijos klausimais, susijusiais su nacionaliniais teisės aktais, nepriklausančiais Bendrijos teisės taikymo sričiai.“

1991 m. *ERT* byloje⁸ ESTT apibendrino savo jurisprudenciją žmogaus teisių apsaugos srityje, nurodydamas, kad „pagal pastovią jurisprudenciją pagrindinės teisės sudaro neatskiriamą bendrųjų teisės principų dalį, kurių laikymąsi užtikrina Teismas. Šiuo tikslu Teismas vadovaujasi konstitucinėmis tradicijomis [...], taip pat ir nuorodomis, išplaukiančiomis iš tarptautinių instrumentų [...]. Europos žmogaus teisių konvencija šiuo požiūriu turi ypatingą reikšmę. Bendrijoje negali būti laikomos teisėtos jokios priemonės, kurios nėra suderinamos su pripažįstamomis ir garantuojamomis žmogaus teisėmis“.

Nuo 1974 m. Liuksemburgo teismas dažnai remiamasi EŽTK, todėl gali susidaryti įspūdis, kad Konvencija tapo formaliu ES teisės šaltiniu⁹. Doktrinoje taip pat buvo bandymų pagrįsti EŽTK įpareigojantį pobūdį ES teisėje. Kai kurie autoriai teigė, kad ir be ES formalaus prisijungimo prie EŽTK Konvencijos nuostatos saisto ES ir kartu ESTT¹⁰. Grindžiant

⁶ ETT 1989 m. liepos 13 d. sprendimas *Wachauf prieš Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft*, 5/88, Rink. p. 2609, taip pat ETT 1991 m. birželio 18 d. sprendimas *Elliniki Radiophonia Teleorassi AE prieš Dimotiki Eaira Ploiroforissis and S. Kouvelas*, C-260/89, Rink. p. I-2925.

⁷ ETT 1997 m. gegužės 29 d. sprendimas *Friedrich Kremzow prieš Austrian State*, C-299/95, Rink. p. I-2629, 15 punktas.

⁸ ETT 1991 m. birželio 18 d. sprendimas *Elliniki Radiophonia Teleorassi AE prieš Dimotiki Eaira Ploiroforissis and S. Kouvelas*, C-260/89, Rink. p. I-2925, 41 punktas.

⁹ Taip pat skaitykite, pavyzdžiui, Šaltintys L. European Union Accession to the European Convention on Human Rights: stronger protection of fundamental rights in Europe? *Jurisprudencija*. 2010, 2 (120), 180.

¹⁰ Lock, T. *Das Verhältnis zwischen dem EuGH und internationalen Gerichten*. Tübingen: Mohr Siebeck, 2010, p. 244.

tokią nuomonę iš esmės buvo bandoma išvesti paraleles su Bendruoju susitarimu dėl muitų tarifų ir prekybos (angl. *General Agreement on Tariffs and Trade* – GATT), kuris pagal ESTT praktiką įpareigojo EB institucijas, net ir Bendrijai nesant GATT šalimi¹¹. GATT privalomumas buvo grindžiamas tuo, kad valstybės narės, sudarydamos Romos sutartį, buvo įsipareigojusios pagal GATT, o Bendrijai pagal EB sutarties 133 straipsnį (dabar – SESV 207 str.) buvo perduota valstybių narių kompetencija bendros prekybos politikos srityje¹². Tačiau GATT jurisprudencija vargu ar gali būti pritaikyta, nustatant EŽTK ir ES teisės santykį. Pirmiausia reikėtų pabrėžti, kad Bendrijai bendros prekybos srityje buvo suteikti išimtiniai įgaliojimai, todėl Bendrija perėmė valstybių narių įsipareigojimus pagal GATT. Žmogaus teisių apsaugos srityje ES niekada nebuvo suteikti įgaliojimai, todėl ji neturi kompetencijos veikti vietoj valstybių narių Konvencijos reguliuojamoje srityje¹³. Tai patvirtina ir ESTT nuomonė 2/94 dėl ES prisijungimo prie EŽTK¹⁴, kurioje Teismas išsakė nuomonę dėl Sąjungos įgaliojimų prisijungti prie EŽTK ir pabrėžė, kad ES, nepadarius esminių Steigimo sutarčių pakeitimų, neturi kompetencijos prisijungti prie tarptautinių sutarčių žmogaus teisių apsaugos srityje, įskaitant EŽTK.

EŽTK privalomumas formalia teisine prasme negalėjo būti išvedamas ir iš ES steigimo sutarčių nuostatų. Nors 1992 m. ES (Mastrichto) sutartyje¹⁵ įtvirtinama norma dėl žmogaus teisių apsaugos ir daroma nuoroda į EŽTK, tačiau to nereikėtų sieti su Konvencijos statuso pokyčiais ES teisėje. Mastrichto sutarties 6 straipsnio (anksčiau – F straipsnio) 2 dalyje (po Lisabonos sutarties – 6 str. 3 d.) nustatyta:

„Sąjunga gerbia pagrindines teises, kurias užtikrina 1950 m. lapkričio 4 d. Romoje pasirašyta Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencija ir kurios kyla iš visoms valstybėms narėms bendrų konstitucinių tradicijų kaip bendrų Bendrijos teisės principų.“

¹¹ ETT 1972 m. gruodžio 12 d. sprendimas *International Fruit Company NV prieš Produktschap voor Groenten en Fruit*, 21-24/72, Rink. p. I-1219, 14 punktas.

¹² *Ibid.*, 18 punktas.

¹³ Lock, T. *Das Verhältnis zwischen dem EuGH und internationalen Gerichten*. Tübingen: Mohr Siebeck, 2010, p. 245.

¹⁴ ETT 1996 m. kovo 28 d. nuomonė *Bendrijos prisijungimas prie Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos*, 2/94, Rink. p. 1759.

¹⁵ Konsoliduota Europos Sąjungos sutartis. *Europos Sąjungos oficialusis leidinys*. 2012, C 326/13.

Pastaroji norma tiesiog įtvirtina tai, ką iki tol savo jurisprudencijoje yra nustatęs ESTT. Todėl Konvencija ES teisinėje sistemoje turėtų būti traktuotina tik kaip „teisių pažinimo“ arba Teismą „įkvėpantis“ šaltinis (pranc. *source d'inspiration*).¹⁶ Kiekviena EŽTK įtvirtinta teisė ar laisvė yra laikoma bendruoju ES teisės principu. Todėl ne pati Konvencija, o joje įtvirtintos teisės yra priiskiriamos prie ES teisės bendrųjų principų, o kartu ir ES teisės šaltinių.¹⁷

ES pirminėje teisėje ESTT jurisprudencija dėl žmogaus teisių apsaugos tam tikrą atgarsį rado 1986 m. Europos bendrajame akte, kurio preambulėje kalbama apie pagarbą žmogaus teisėms ir daroma nuoroda ne tik į valstybių narių Konstitucijas, bet ir į EŽTK¹⁸. Maastrichto sutartis, kaip minėta aukščiau, materializuoja ESTT praktiką, įtvirtindama nuostatą dėl pagarbos žmogaus teisėms kaip bendriesiems Sąjungos teisės principams ir darydama nuorodą į valstybėms narėms bendras konstitucines tradicijas bei EŽTK. 1997 m. Amsterdamo sutartis¹⁹ įtraukia į ES sutartį 7 straipsnį, kuriame numato valstybių narių atsakomybę už šiuurkščius žmogaus teisių pažeidimus.

2009 m. gruodžio 1 d. įsigaliojusi Lisabonos sutartis²⁰ galėtų būti siejama su nauju žmogaus teisių apsaugos raidos etapu ES. Tai susiję su keletu priežasčių. Pirmą, Lisabonos sutartimi nuspręsta suteikti privalomo teisės akto statusą ES pagrindinių teisių chartijai²¹ (toliau – Chartija), kuri buvo priimta dar 2000 m. gruodžio 7 d. Nicos Europos Vadovų Tarybos susitikime. Chartijai, kaip nustatyta ES sutarties 6 straipsnio 1 dalyje, suteikiama tokia pati teisinė galia kaip ir ES steigimo sutartims, t. y. ji tampa ES pirminės teisės dalimi²². Antra, buvo sukurtas teisinis pagrindas dėl ES prisijungimo prie EŽTK, būtent ES sutarties 6 straipsnio 2 dalyje nustatyta:

¹⁶ Oppermann, T. *Europarecht*, 3. Aufl. München, 2005, p. 20.

¹⁷ Anciuviene, M. Žmogaus teisių apsaugos pagrindai Europos Sąjungos teisėje. *Europos Sąjungos teisė ir Lietuva*. Vilnius: Justitia, 2002, p. 97.

¹⁸ Europos bendrasis aktas. *Oficialus leidinys*, 1987, L 169.

¹⁹ Amsterdamo sutartis. *Europos Sąjungos oficialus leidinys*, 1997, C 340.

²⁰ Lisabonos sutartis, iš dalies keičianti ES sutartį ir Europos bendrijos steigimo sutartį. *Europos Sąjungos oficialusis leidinys*, 2007, C 306/1.

²¹ Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartija. *Europos Sąjungos oficialusis leidinys*, 2010, C 83.

²² Pažymėtina, kad dar prieš įsigaliojant Lisabonos sutartčiai ESTT savo sprendimuose ne kartą rėmėsi Chartijos nuostatomis. Nuorodos į Chartiją pirmiausia atsirado generalinių advokatų išvadose, o vėliau ir Pirmosios instancijos teismo (dabar – Bendrasis teismas) bei Teisingumo Teismo sprendimuose. Plačiau skaitykite, pavyzdžiui, Jablonskaitė-Martinaitienė, I.; Kavallnė, S. Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartija Teisingumo Teismo praktikoje po Lisabonos sutarties įsigaliojimo: bendros tendencijos ir ateities perspektyvos. *Mokslo studija, skirta Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo dešimtmečiui „Žmogus, teisinė valstybė ir administracinė justicija“*, 2012, p. 215–218.

„Sąjunga prisijungia prie Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos. Šis prisijungimas neturi įtakos Sutartyse apibrėžtai Sąjungos kompetencijai.“

ES pagrindinių teisių chartija neabejotinai yra pats svarbiausias žmogaus teisių apsaugos rašytinis dokumentas ES teisėje, kuris formuoja žmogaus teisių apsaugos pagrindus ES. Chartijos taikymo sritis apibrėžiama jos 51 straipsnyje. Remiantis šia norma teigtina, kad Chartija visų pirma taikoma Sąjungos institucijoms įstaigoms ir organams. Taigi Sąjungos institucijos, veikdamos pagal joms sutartimis suteiktus įgaliojimus, yra saistomos Chartijos nuostatomis, todėl Chartijos 51 straipsnis gali būti laikomas teisiniu pagrindu, ginčijant ES institucijų priimtus teisės aktus. Tačiau Chartijos taikymo sritis išplečiama ir valstybių narių atžvilgiu. Pastarosios yra saistomos Chartijos tais atvejais, kai įgyvendina Sąjungos teisę²³. Normoje daroma nuoroda į atvejį „įgyvendina Sąjungos teisę“ gali būti suprantama nevienareikšmiškai. Doktrinoje Chartijos taikymo valstybėms narėms apimtis suprantama siaurąja ir plačiąja prasme²⁴. Pagal siaurąjį aiškinimą Chartija valstybėms narėms taikoma tik tuo atveju, kai jos veikia pagal Sąjungos įgaliojimus, pavyzdžiui, priima nacionalines priemones, skirtas direktyvai įgyvendinti. Platusis aiškinimas reikštų, kad valstybės narės yra saistomos Chartijos, kai jos veikia pagal Sąjungos teisę, o tai reikštų, kad kiekvienu konkrečiu atveju reikėtų nustatyti, ar yra pakankamas ryšys su Sąjungos teise. Kokio požiūrio laikysis ESTT, iki šiol neaišku. Vis dėl to galima numanyti, kad Chartijos taikymo sritis turėtų sutapti su bendrųjų teisės principų taikymo sritimi. Būtent pastarųjų atžvilgiu ESTT laikosi plačiojo požiūrio, t. y. kiekvienu atveju siekia nustatyti, ar nacionalinės priemonės turi pakankamą ryšį su Sąjungos teise²⁵.

Po Chartijos teisinio statuso pokyčių suaktyvėjo diskusija dėl EŽTK ir Chartijos teisinio santykio bei šių dokumentų tarpusavio hierarchijos. Svarbu pažymėti, kad nors Konvencija buvo svarbus šaltinis rengiant Chartijos tekstą, Chartija savo apimtimi yra daug platesnis dokumentas. Nors dalyje Chartijos straipsnių įtvirtintos teisės, kurios savo esme atitinka

²³ Chartijos 51 straipsnis.

²⁴ Jablonskaitė-Martinaitienė, I.; Kavalnė, S. Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartija Teisingumo Teismo praktikoje po Lisabonos sutarties įsigaliojimo: bendros tendencijos ir ateities perspektyvos. *Mokslo studija, skirta Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo dešimtmečiui „Žmogus, teisinė valstybė ir administracinė justicija“*, 2012, p. 220.

²⁵ *Ibid.*, p. 220.

Konvencijoje įtvirtintas teisės (pvz., teisė į gyvybę, kankinimų ir žiauraus elgesio draudimą, vergijos ir priverčiamojo darbo uždraudimą, teisė į laisvę ir saugumą), tačiau dalies šių teisių taikymo apimtis pagal Chartiją yra platesnė.²⁶ Taip pat Chartijoje įtvirtintos ir visiškai naujos Konvencijoje nenumatytos teisės. Prie jų pirmiausia reikėtų priskirti ekonomines ir socialines teises²⁷, kurių Konvencija visai negina. Tačiau dalis naujų Chartijoje įtvirtintų teisių jau rado tam tikrą atgarsį Strasbūro Teismo praktikoje ir yra ginamos aiškinant arba taikant vieną ar kitą Konvencijos nuostatą²⁸.

Atsakymo dėl Chartijos ir EŽTK teisinio santykio greičiausiai reikėtų ieškoti pačios Chartijos nuostatose. Chartijos santykis su EŽTK reglamentuotas Chartijos 52 straipsnio 3 dalyje, kurioje nurodyta:

„Šioje Chartijoje nurodytų teisių, atitinkančių Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos garantuojamas teises, esmė ir taikymo sritis yra tokia, kaip nustatyta toje Konvencijoje. Ši nuostata nekliaudo Sąjungos teisėje numatyti didesnę apsaugą.“

Šia norma, kuri pirmiausia yra skirta ES įstatymų leidėjui, taip pat ESTT, yra siekiama užtikrinti, kad Chartija garantuotų ne mažesnę teisių apsaugą nei Konvencija²⁹. Šiuo atveju kalbama apie tas Chartijos teises, kurios atitinka Konvencijos garantuojamas teises ir kurių sąrašas yra pateikiamas Chartijos 52 straipsnio 3 dalies išaiškinimuose. Chartijos 52 straipsnio 3 dalyje nurodoma tokia pati garantuojamų teisių „esmė ir taikymo sritis“ apima du aspektus: saugomą sritį ir teisių ribojimą³⁰. Tai reiškia, kad sutampančių teisių atžvilgiu nei Chartijoje įtvirtintų teisių apsaugos sritis negali būti suprantama siauriau nei pagal EŽTK, nei teisių ribojimo galimybės negali būti suprantamos plačiau. Taigi ši nuostata įtvirtina EŽTK nustatomą apsaugos lygį kaip įpareigojantį minimalų standartą. Chartijos užtikrinamas aukštesnis žmogaus teisių apsaugos lygis, remiantis jos 52 straipsnio 3 dalimi, yra nedraudžiamas. Tai leidžia teigti,

²⁶ Su Pagrindinių teisių chartija susiję išaiškinimai. *Europos Sąjungos oficialus leidinys*, 2007, C 303, Chartijos 52 straipsnio išaiškinimas.

²⁷ Žr. Chartijos IV dalis – Solidarumas (27–38 str.).

²⁸ Plačiau skaitykite, pavyzdžiui, Jočienė, D. Pagrindinių teisių apsauga pagal Europos Žmogaus teisių konvenciją ir Europos Sąjungos teisę. *Jurispudencija*. 2010, 3 (121), p. 105–106.

²⁹ Su Pagrindinių teisių chartija susiję išaiškinimai. *Europos Sąjungos oficialus leidinys*, 2007, C 303, Chartijos 52 straipsnio išaiškinimas, Chartijos 52 straipsnio išaiškinimas.

³⁰ Dorf, Y. Zur Interpretation der Grundrechtecharta. *Juristen-Zeitung*, 2005, p. 126, 128.

kad ESTT, remdamasi Chartija, galės vystyti nuo EŽTT nepriklausomą pagrindinių teisių dogmatiką su sąlyga, jog ES žmogaus teisių apsauga neatsiliktų nuo EŽTK garantuojamo apsaugos standarto. Taigi Chartijos 52 straipsnio 3 dalies pagrindu kyla netiesioginis EŽTK privalomumas ES teisėje, be ES formalaus prisijungimo prie Konvencijos³¹.

Panaši norma yra įtvirtinta ir Chartijos 53 straipsnyje:

„Jokia šios Chartijos nuostata negali būti aiškinama kaip ribojanti ar kitaip varžanti žmogaus teises ir pagrindines laisves, kurias atitinkamoje taikymo srityje pripažįsta Sąjungos teisė ir tarptautinė teisė bei tarptautiniai susitarimai, kurių šalys yra Sąjunga arba visos valstybės narės, įskaitant Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvenciją, taip pat valstybių narių konstitucijas.“

Šia nuostata siekiama išlaikyti tą apsaugos lygį, kurį šiuo metu savo atitinkamoje taikymo srityje suteikia Sąjungos teisė, nacionalinė teisė ir tarptautinė teisė³². Visų šių teisinių sistemų darna žmogaus teisių apsaugos srityje yra būtina. Priešingu atveju galėtume susidurti su situacijomis, kai, pavyzdžiui, valstybių narių turimi tarptautiniai įsipareigojimai žmogaus teisių apsaugos srityje prieštarautų jų įsipareigojimams pagal ES teisę. EŽTK paminėjimas šioje normoje yra grynai deklaratyvus pobūdžio, susijęs su šio dokumento svarba. Tuo tarpu Chartijos 52 straipsnio 3 dalyje įtvirtinta specialioji norma, reglamentuojanti Chartijos ir Konvencijos teisinį santykį³³.

Chartijos 52 straipsnio 3 dalyje daroma nuoroda į EŽTK turėtų apimti ir Konvencijos protokolus.³⁴ Tokia išvada peršasi, remiantis šios normos teleologine prasme, t. y. garantuoti Chartijos ir Konvencijos darnumą ir kartu užtikrinti, kad valstybių narių įsipareigojimai pagal Konvenciją ir pagal Chartiją neprieštarautų vieni kitiems. Protokolų įtraukimas suderinamas ir su normos gramatiniu aiškinimu, nes kiekviename Konvencijos

³¹ Lock, T. *Das Verhältnis zwischen dem EuGH und internationalen Gerichten*. Tübingen: Mohr Siebeck, 2010, p. 282.

³² Su Pagrindinių teisių chartija susiję išaiškinimai. *Europos Sąjungos oficialus leidinys*, 2007, C 303, Chartijos 53 straipsnio išaiškinimas.

³³ Lock, T. *Das Verhältnis zwischen dem EuGH und internationalen Gerichten*. Tübingen: Mohr Siebeck, 2010, p. 281.

³⁴ Su Pagrindinių teisių chartija susiję išaiškinimai. *Europos Sąjungos oficialus leidinys*, 2007, C 303, Chartijos 52 straipsnio išaiškinimas, Chartijos 52 straipsnio išaiškinimas.

protokole nustatoma, kad protokolas yra Konvencijos sudedamoji dalis³⁵. Galiausiai ir pačiuose Chartijos 52 straipsnio 3 dalies išaiškinimuose pažymėta, kad nuoroda į EŽTK apima ir jos protokolus.

Aptariamose Chartijos normose yra daroma nuoroda į aktualią Konvencijos redakciją, o ne į tą, kuri buvo tuo metu, kai įsigaliojo Chartija. Tik naudojantis kintančia nuoroda gali būti užtikrinama, kad prieštaravimų ilgą laiką nebus.³⁶

Atsakant į klausimą, ar Chartijos priėmimas ir jos teisinio statuso pokyčiai po Lisabonos sutarties pakeitė ES garantuojamos žmogaus teisių apsaugos ir EŽTK garantijų santykį, reikia pažymėti, kad Chartija skirta ne žmogaus teisių apsaugos spragoms panaikinti, o jau ES esančioms pagrindinių teisių apsaugos garantijoms sujungti ir padaryti labiau matomoms.³⁷ Todėl ir Chartijoje įtvirtintos nuostatos dėl Chartijos ir Konvencijos santykio pagal Chartijos 52 straipsnio 3 dalį bei 53 straipsnį nėra naujas reiškinyss ES teisėje. Iš esmės jos atspindi buvusią ESTT praktiką, kuri iliustruoja ESTT pastangas užtikrinti abiejų pagrindinių teisių apsaugos sistemų raidos darną. Faktinis Sąjungos įsipareigojimas pagal Konvenciją gali būti išvedamas iš gausios ESTT praktikos, kurioje jis remiasi ne tik pačia Konvencija, bet ir EŽTT sprendimais³⁸. Todėl aptariamose Chartijos nuostatos galėtų būti traktuojamos kaip teisinė tokio faktinio įsipareigojimo išraiška.

Išsamesnė aptariamų Chartijos normų analizė reikalauja atsakyti į klausimą, ar šiose normose daroma nuoroda į EŽTK, apima ir EŽTT praktiką. Nuoroda į EŽTT praktiką reikštų, kad ESTT, aiškindamas Chartijos teises, kurios atitinka Konvenciją, būtų saistomas Strasbūro teismo praktikos³⁹.

³⁵ Pavyzdžiui, žr. EŽTK protokolo Nr. 6 dėl mirties bausmės panaikinimo 6 straipsnį. *Valskybės žinios*. 2011, Nr. 156-7393.

³⁶ Lock, T. *Das Verhältnis zwischen dem EuGH und internationalen Gerichten*. Tübingen: Mohr Siebeck, 2010, p. 282.

³⁷ Žr. *Schlussfolgerungen des Vorsitizes Europäischer Rat in Köln*. 13/04.06.1999, Anhang IV: Beschluss des Europäischen Rates zur Erarbeitung einer Charta der Grundrechte der Europäischen Union [interaktyvus]. [žiūrėta 2012-09-15]. <http://www.europarl.europa.eu/summits/kol2_de.htm>.

³⁸ Pirmą kartą ESTT pasirėmė EŽTT jurisprudencija 1996 m. balandžio 30 d. sprendime *Prieš S and Cornwall County*, C-13/94, Rink. I-02143, 16 punktą.

³⁹ Lock, T. *Das Verhältnis zwischen dem EuGH und internationalen Gerichten*. Tübingen: Mohr Siebeck, 2010, p. 283.

Remdamiesi Chartijos 52 straipsnio 3 dalies gramatiniu aiškinimu negalėtume išvesti EŽTT praktikos privalomumo, nes normoje daroma nuoroda vien į Konvenciją. Šią išvadą sustiprina ir tai, kad Konvente buvo teiktas ne vienas pasiūlymas pačioje normoje daryti nuorodą ne tik į Konvenciją, bet ir į EŽTT praktiką⁴⁰. Tokiu atveju būtų aišku, kad Sąjungos institucijos būtų saistomos EŽTT praktika kaip minimaliu standartu. Tačiau išsiskyrus nuomonėms Konvente, šie pasiūlymai nebuvo įtraukti į galutinį Chartijos tekstą. Taigi ir gramatinis aiškinimas, ir sutarties šalių ketinimai galėtų būti suprantami kaip argumentai „prieš“ EŽTT praktikos įtraukimą.

Nors Chartijos 52 straipsnio 3 dalyje nuoroda į EŽTT praktiką nedaro, tačiau šios normos išaiškinimuose nustatyta, kad „garantuojamų teisių esmę ir taikymo sritį apibrėžia ne tik tų dokumentų tekstai, tačiau ir Europos žmogaus teisių teismo ir Europos Sąjungos Teisingumo Teismo teisminė praktika“⁴¹. Vis dėl to Chartijos išaiškinimai, kuriuos parengė Konvento Prezidiumas, siekdamas nubrėžti Chartijos aiškinimo gaires, nesaisto nei ESTT, nei nacionalinių teismų griežta teisine prasme. Kaip nurodyta Chartijos 52 straipsnio 7 dalyje, Sąjungos ir valstybių narių teismai „skiria dėmesį išaiškinimams“. Nuoroda į EŽTT praktiką yra daroma ir Chartijos Preambulėje. Joje nustatyta, kad Chartijoje įtvirtinamos pagrindinės teisės, „kylančios iš visoms valstybėms narėms bendrų konstitucinių tradicijų ir tarptautinių įsipareigojimų, Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos, Sąjungos ir Europos Tarybos priimtų socialinių chartijų ir Europos Sąjungos Teisingumo Teismo ir Europos žmogaus teisių teismo teisminės praktikos“. EŽTT teisminės praktikos paminėjimas šiuo atveju galėtų būti paaiškinamas siekiu iliustruoti EŽTT jurisprudencijos, kaip teisės aiškinimo šaltinio, svarbą, o ne iliustruoti Konvencijos ir Chartijos santykį.⁴² Šioje Preambulės dalyje daroma nuoroda ne tik į EŽTK ir EŽTT praktiką, bet ir į kitus pagrindinių teisių šaltinius, pavyzdžiui, „visoms valstybėms narėms bendras konstitucines tradicijas“, todėl EŽTT jurisprudencija turėtų būti traktuotina tik kaip vienas iš daugelio aiškinimo šaltinių. Taip pat at-

⁴⁰ Pavyzdžiui, žr. CHARTE 4372/00 (Convent 39, 16.6.2000) Konvento narių prof. Jürgeno Meyerio pasiūlymas, p. 282, Jens-Peter Bonde pasiūlymas, p. 487, Johannes Voggenhuber pasiūlymas, p. 560.

⁴¹ Su Pagrindinių teisių chartija susiję išaiškinimai. *Europos Sąjungos oficialus leidinys*, 2007, C 303, Chartijos 52 straipsnio 3 dalies išaiškinimas.

⁴² Lock, T. *Das Verhältnis zwischen dem EuGH und internationalen Gerichten*. Tübingen: Mohr Siebeck, 2010, p. 287.

kreiptinas dėmesys, kad ir Chartijos preambulėje, ir išaiškinimuose dėl 52 straipsnio 3 dalies, be EŽTT, minimas ir ESTT, o tai leidžia manyti, kad šių teismų nesieja subordinaciniai santykiai.

Nagrinėjant Chartijos 52 straipsnio 3 dalies teleologinę reikšmę, reiktų atsižvelgti į šios normos tikslą ir prasmę. Kaip jau minėta, šia norma siekiama Konvencijos ir Chartijos normų suderinamumo. Vargu ar toks suderinamumas gali būti pasiektas, neįtraukus EŽTT praktikos. Reikia pabrėžti, kad Konvencijoje įtvirtintos teisės ir laisvės formuluojamos gana lakoniškai, kaip bendri principai. EŽTT praktikoje atskleidžiamas šių normų turinys ir tai daroma atsižvelgiant į laikmečio dvasią, todėl Konvencija gali būti apibūdinama kaip „*living instrument*“.⁴³ Chartija negali atsilikti ne tik nuo EŽTK nustatomo žmogaus teisių apsaugos standarto, bet ir nuo „gyvosios teisės“, t. y. EŽTT praktikos. Taigi, jeigu ESTT nebūtų saistomas EŽTT praktikos, gali susiklostyti tokia padėtis, kai ES arba valstybių narių veiksmai, kuriuos ESTT pripažino suderinamais su Chartija, EŽTT būtų vertinami kaip Konvencijos pažeidimai. Todėl dalis autorių teigia, kad Chartijoje daroma nuoroda į Konvenciją savaime reiškia ir EŽTT praktikos įtraukimą, nes EŽTT yra autoritetingas aiškinti Konvencijos normas.⁴⁴

Neabejotina, kad EŽTT kuriama „gyvoji teisė“ daro didelę įtaką ESTT praktikai. Tai įrodo ir gausi ESTT praktika, kurioje jis remiasi ir net daro nuorodas į atitinkamus EŽTT sprendimus. Todėl nekyla abejonių, kad EŽTT sprendimai yra svarbus teisės aiškinimo šaltinis, aiškinant ir taikant Chartijos normas. Tačiau vargu ar šiandien, bent kol Sąjunga neprisijungė prie Konvencijos, būtų galima susaistyti ESTT griežta teisine prasme EŽTT sprendimais.

Vokiečių autorius T. Lockas teigia, kad, pripažinus EŽTT jurisprudencijos įpareigojantį pobūdį, būtų priartėta prie bendrosios teisės tradicijai būdingos *stare decisis* doktrinos, kuri yra svetima ES teisinei sistemai.⁴⁵ Be to, kitaip nei pagal *common law* teisinę sistemą, nagrinėjamuoju atveju būtų nueita dar toliau, nes ESTT būtų saistomas sprendimais tarptautinio teismo, kuris priklauso kitai teisinei sistemai⁴⁶. Beje, reikia pažymėti, kad

⁴³ Vadapalas, V. *Tarptautinė teisė*. Vilnius: Eugrimas, 2006, p. 281.

⁴⁴ Už ESTT susaistymą EŽTT jurisprudencija pasisako, pavyzdžiui, Danwitz, T. Der EuGH und das Wirtschaftsvölkerrecht – ein Lehrstück zwischen Europarecht und politik. *Juristen-Zeitung*, 2001, p. 57, Heringa, A. W.; Verhey, L. The EU Charter: Text and Structure. 8 *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2001, 11: 17.

⁴⁵ Lock, T. *Das Verhältnis zwischen dem EuGH und internationalen Gerichten*. Tübingen: Mohr Siebeck, 2010, p. 285.

⁴⁶ *Ibid.*

ir dalies Konvencijos valstybių nacionalinėje teisėje nėra numatytas nacionalinių teismų susaistymas EŽTT sprendimais. Pavyzdžiui, 1998 m. Britanijos žmogaus teisių akto 2 paragrafo 1 dalies a punkte yra tik nustatyta, kad į EŽTT sprendimus reikia atsižvelgti⁴⁷.

Griežtas ESTT susaistymas EŽTT sprendimais nebūtų suderinamas ir su tuo, kad šiandien ESTT neturi galimybės komunikuoti su EŽTT. Tuo tarpu *stare decisis* doktrinai būdinga tai, kad yra galimybė apskūsti teismo sprendimą aukštesnės instancijos teismui, kuris priima galutinį ir neskundžiamą sprendimą. Galutinės instancijos teismas turi teisę formuluoti precedento išimtis arba net išimtiniais atvejais atsisakyti tam tikros praktikos (vadinamasis *over-ruling*). Šiandien, kol ES netapo Konvencijos šalimi, ESTT sprendimai negali būti peržiūrimi EŽTT. Pareiškėjas peticiją gali nukreipti tik prieš vieną ar daugiau valstybių narių. Be to, atsižvelgiant į EŽTT *Bosphorus* byloje⁴⁸ suformuluotą praktiką, abejotina tokios peticijos sėkmė, nebent būtų įrodyta, kad ESTT garantuojama žmogaus teisių apsauga nėra pakankama.

Griežtas teisinis susaistymas EŽTT sprendimais būtų svetimas ir pačiai Konvencijos sistemai. Iš Konvencijos išplaukia EŽTT sprendimų privalomumas ginčo šalims, t. y. *inter partes* poveikis.⁴⁹ Be abejo, jeigu nacionalinis teismas nepaisytų ankstesnės EŽTT praktikos ir jeigu ginčo faktinės aplinkybės būtų panašios, tai galėtų inspiruoti sėkmingas peticijas prieš valstybę EŽTT. Tačiau, kalbant apie ES, vėl reikia pabrėžti, kad šiandien Sąjunga negali būti atsakove EŽTT, todėl vien ši aplinkybė kalba prieš formalų ESTT susaistymą EŽTT sprendimais.

T. Lockas kaip dar vieną argumentą prieš griežtą susaistymą Liuksemburgo teismo sprendimais nurodo EŽTK dinaminį pobūdį⁵⁰. Jis teigia, kad griežtas susaistymas priverstų ESTT remtis sena EŽTT praktika ir taip trukdytų formuoti „gyvą“ jurisprudenciją žmogaus teisių srityje. Kadan-

⁴⁷ Lock, T. *Das Verhältnis zwischen dem EuGH und internationalen Gerichten*. Tübingen: Mohr Siebeck, 2010, p. 285.

⁴⁸ *Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Tocaret Anonim Sirketi v. Ireland*, Appl. No. 45036/98, Judgment of 30 June 2005, CEDH 2005-VI.

⁴⁹ Plačiau apie EŽTT sprendimų teisinę galią žr. Ress G. The Effect of Decisions and Judgments of the European Courts of Human Rights in the Domestic Legal Order. *Texas International Law Journal*. 2004–2005, p. 40.

⁵⁰ Lock, T. *Das Verhältnis zwischen dem EuGH und internationalen Gerichten*. Tübingen: Mohr Siebeck, 2010, p. 288.

gi ESTT negali kreiptis į EŽTT dėl teisių aiškinimo, o ESTT sprendimai negali būti peržiūrimi EŽTT, senos jurisprudencijos taikymas kliudytų žmogaus teisių apsaugos raidai Europoje. Šis argumentas neatrodo labai įtikinamas. Kalbėdami apie EŽTT jurisprudencijos įtraukimą į Chartijos 52 straipsnio 3 dalies taikymo sritį, turėtume kalbėti apie EŽTT jurisprudencijos – kaip minimalaus standarto – įpareigojantį pobūdį. Todėl ESTT nebūtų kliūčių plėtoti nuo EŽTT nepriklausomą pagrindinių teisių dogmatiką, numatant sąlygą, jog ES žmogaus teisių apsauga neatsilikytų nuo EŽTT garantuojamo apsaugos standarto.

Be abejo, neverta abejoti EŽTT jurisprudencijos kaip šaltinio, aiškinant Chartijoje įtvirtintas teises, svarba. Tikėtina, kad praktikoje EŽTT sprendimai taps svarbiausiu šaltiniu, aiškinant Chartijos teises. Kaip ir iki Lisabonos sutarties, abiejų teismų santykis lieka pagrįstas vadinamuoju *comity* bendradarbiavimu, neperkeliant jų tarpusavio santykio į oficialiai reglamentuotą lygį. Šių teismų praktika rodo, kad jie seka ir dažnai remiasi vienas kito jurisprudencija. Nors galime rasti keletą „nesutampančios jurisprudencijos“ pavyzdžių⁵¹, tačiau šie pavieniai atvejai, manytume, nekelia realios grėsmės bendro žmogaus teisių apsaugos standarto užtikrini-

⁵¹ Literatūroje yra pateikiami šie „nesutampančios jurisprudencijos“ pavyzdžiai: ETT sprendimas *Hoehst* byloje, kurioje teismas nustatė, kad EŽTK 8 straipsnyje įtvirtinta teisė į būsto neliečiamybę neapima verslo patalpų, priešpriešinamas EŽTT sprendimui *Niemietz* byloje, kurioje nustatyta, kad sąvoka „būstas“ apima ir tam tikrą profesinę veiklą ar verslą, ypač kai profesinei veiklai naudojamos patalpos yra įkurtos asmens gyvenamojoje patalpoje. EŽTT praktika dėl plačios būsto apsaugos pagal EŽTK 8 straipsnį, buvo pakartota *Turan prieš Hungary* byloje; ETT sprendimas *Orkem* byloje, kurioje teismas nustatė, kad EŽTK 6 straipsnyje įtvirtinta teisė į teisingą teismą, nesuteikia teisės asmeniui neliudyti prieš patį save, priešpriešinamas EŽTT sprendimui *Funke prieš France* byloje, kurioje teismas nustatė, kad Konvencijos 6 straipsnis, garantuoja „kiekvieno asmens, kaltinamo nusikaltimo padarymu“, teisės, [...] tylėti ir neprisidėti, apkaltinant save. Ši Strasbūro teismo praktika patvirtinta ir *Bykov prieš Russia* byloje. Iš dalies ir ETT sprendimas *Emesa Sugar* byloje pateikiamas kaip pavyzdys, iliustruojantis nukrypimą nuo EŽTT praktikos, priešpriešinant jį EŽTT sprendimui *Vermeulen prieš Belgium* byloje, kurioje EŽTT konstatavo Konvencijos 6 straipsnio pažeidimą, nes ginčo šaliai, kuri buvo atsakovas konkurencijos pažeidimo procese, nebuvo suteikta galimybė atsakyti į generalinio prokuroro nuomonę Belgijos kasaciniame teisme. O ETT *Emesa Sugar* byloje nepripažino, kad galimybės nesuteikimas atsakyti į generalinio advokato nuomonę reiškia teisės į teisingą teismo procesą EŽTK 6 straipsnio 1 dalies prasme pažeidimą. Šiame sprendime ETT nagrinėjo EŽTT sprendimą *Vermeulen prieš Belgium* byloje, tačiau priėjo prie išvados, kad generalinio advokato vaidmuo ir teisinė padėtis ETT procese skiriasi nuo Belgijos *procureur du roi*.

mui⁵². Be to, atkreiptumėme dėmesį, kad skirtingą teisių aiškinimą galima paaikškinti ir tuo, kad tuo metu, kai Liuksemburgo teismas priėmė sprendimus, nebuvo atitinkamos Strasbūro teismo praktikos, todėl negalėtume teigti, kad jis nukrypo nuo EŽTT praktikos. O ESTT sprendimas *Emesa Sugar* byloje⁵³, kuris taip pat dažnai pateikiamas kaip nukrypstančios jurisprudencijos pavyzdys, manytume, negalėtų būti priešpriešinamas EŽTT sprendimui *Vermeulen v. Belgium* byloje⁵⁴, nes Strasbūro teismo išaiškinimai netiko tos konkrečios bylos aplinkybėms ir būtent tai ESTT siekė pagrįsti savo sprendime. Tai, kad tokie pavieniai atvejai nekelia realios grėsmės bendram žmogaus teisių apsaugos užtikrinimo standartui ir tai, kad Sąjunga ir pats ESTT užtikrina deramą žmogaus teisių apsaugos lygį, patvirtina EŽTT išplėtotą *adekvačios / tapačios* žmogaus teisių apsaugos doktrina abiejų sistemų atžvilgiu⁵⁵.

Taigi diskusija dėl formalaus EŽTT sprendimų privalomumo daugiau turi teorinį nei praktinį aspektą. Todėl teoriškai teigtume, kad Chartijos 52 straipsnio 3 dalies analizė neleidžia teigti, kad ES institucijos, ypač ESTT, yra saistomas EŽTT sprendimais formalia teisine prasme. Toks griežtas susaistymas iš principo reikštų paradigmos pasikeitimą ES teisėje⁵⁶. Jei to būtų norėta, be jokios abejonės, tai būtų aiškiai suformuluota ir įtvirtinta Chartijos tekste, o ne apsiribojama tik pirminiais neprivalomo pobūdžio išaiškinimais ir EŽTT paminėjimu Chartijos preambulėje. EŽTT jurisprudencija turėtų būti traktuotina kaip teisių aiškinimo šaltinis, kuris pagelbėja ESTT nustatyti Chartijoje įtvirtintų teisių turinį ir ribas. Vis dėlto, kol Sąjunga nėra prisijungusi prie Konvencijos, nėra sukurtas teisinis mechanizmas dėl Sąjungos atsakomybės tuo atveju, jei ESTT nukryptų nuo EŽTT jurisprudencijos.

⁵² Plačiau apie šiuos atvejus skaitykite, pavyzdžiui, Jočienė, D. Pagrindinių teisių apsauga pagal Europos žmogaus teisių konvenciją ir Europos Sąjungos teisę. *Jurisprudencija*. 2010, 3 (121): 106–107.

⁵³ ETT 2000 m. vasario 4 d. sprendimas *Emesa Sugar (Free Zone) NV prieš Aruba*, C-17/98, Rink. p. I-00665.

⁵⁴ *Vermeulen prieš Belgium*, Appl. No. 19075/91, Judgment of 20 February 1996, Reports of Judgments and Decisions 1996-I.

⁵⁵ Apie *adekvačios / tapačios* žmogaus teisių apsaugos doktriną skaitykite II darbo dalyje.

⁵⁶ Lock, T. *Das Verhältnis zwischen dem EuGH und internationalen Gerichten*. Tübingen: Mohr Siebeck, 2010, p. 286.

II. EŽTT jurisprudencija, iliustruojanti EŽTK ir ES teisės santykį

*M&Co prieš Vokietiją*⁵⁷ byla gali būti laikoma viena iš pirmųjų, kurioje Europos žmogaus teisių komisija⁵⁸ parodė didelį pasitikėjimą Bendrijos garantuojama žmogaus teisių apsaugos sistema. Šio sprendimo priešistorė buvo tokia: M & Co bendrovei Europos Komisija skyrė piniginę baudą dėl ES konkurencijos taisyklių pažeidimo. Pareiškėja tokį EK sprendimą jau buvo apskundusi ESTT ir šis sumažino baudos dydį. Vėliau pareiškėja kreipėsi į Vokietijos nacionalinį teismą, ginčydama baudos išieškojimą pagal SESV 299 straipsnį ir, išnaudojusi visas vidaus gynybos priemones, kreipėsi į Europos žmogaus teisių komisiją dėl EŽTK 6 straipsnio, įtvirtinančio teisę į teisingą bylos nagrinėjimą, pažeidimo.

Europos žmogaus teisių komisija pirmiausia konstatavo, kad valstybės įgaliojimų perdavimas tarptautinei organizacijai nepažeidžia Konvencijos, su sąlyga, kad tos organizacijos viduje būtų užtikrinamas atitinkamas žmogaus teisių apsaugos lygis. Toliau ji priėjo prie išvados, kad žmogaus teisių apsauga ES atitinka „tą lygį“, ir šią išvadą pagrįsdama daugiausia rėmėsi 1977 m. balandžio 5 d. priimta trijų pagrindinių Sąjungos politinių institucijų – Parlamento, Tarybos ir Komisijos – principine deklaracija dėl pagrindinių teisių apibrėžties, taip pat ESTT jurisprudencija. Todėl konstatavo, kad su valstybės įgaliojimų perdavimu tarptautinei organizacijai nebūtų suderinama, jei valstybė narė kiekvienu konkrečiu atveju, kai susiduria su ESTT sprendimo vykdymu, turėtų patikrinti, ar nėra pažeidžiamas EŽTK 6 straipsnis. Europos žmogaus teisių komisija petiją pripažino nepriimtina *ratione materiae* principo pagrindu pagal Konvencijos 27 straipsnio 2 dalį (dabar – Konvencijos 35 str. 3 d. a punktas).

Šis sprendimas galėtų būti lyginamas su 1986 m. Vokietijos Konstitucinio Teismo sprendimu *Solange II* byloje⁵⁹, kurioje buvo nuspręsta, kad konstituciniai skundai dėl ES teisės aktų yra nepriimtini, nes ES teisėje

⁵⁷ *M & Co. prieš Federal Republic of Germany*, No. 13258/87, Decision of 9 February 1990, DR 64.

⁵⁸ 1994 m. buvo priimtas EŽTK protokolas Nr. 11 (įsigaliojo 1998 m. lapkričio 1 d.), kuris panaikino Europos žmogaus teisių komisiją ir jos funkcijas perdavė EŽTT, kuris tapo nuolat veikiančia institucija.

⁵⁹ BVerfGE 73, 339 - *Solange II* [interaktyvus]. [žiūrėta 2012-09-15]. <<http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv073339.html>>

garantuojama žmogaus teisių apsaugos sistema prilygsta Vokietijos pagrindinio įstatymo užtikrinamai apsaugai. Todėl, kol Bendrija užtikrina veiksmingą žmogaus teisių apsaugą, Konstitucinis Teismas nesinaudos savo jurisdikcija tikrinti, ar ES antriniai teisės aktai nepažeidžia žmogaus teisių, įtvirtintų Vokietijos Konstitucijoje.

Taigi *M&Co* sprendimo pasekmė buvo ta, kad valstybės narės ES teisės aktus gali vykdyti be patikrinimo, ar jie atitinka pagrindines žmogaus teises, nes ES teisėje yra sukurta savarankiška veiksminga teisminė kontrolė.⁶⁰

*Procola prieš Liuksemburgą*⁶¹ byloje peticija buvo pateikta dėl papildomo mokesčio už pieną. Liuksemburgo valdžios institucijos ją nustatė, remdamosi atitinkamais Bendrijos reglamentais, kurie leido valstybėms narėms pasirinkti vieną iš dviejų mokesčių nustatančios tvarkos formulių. Europos žmogaus teisių komisija peticiją, paremtą EŽTK 6 ir 7 straipsniais ir Konvencijos protokolo Nr. 1 1 straipsniu, pripažino nepriimtina. Įdomi aplinkybė buvo ta, kad peticijos nepriimtumas buvo grindžiamas ne *M&Co* sprendime pateikta argumentacija, o nepakankamu peticijos pagrįstumu. Todėl susidaro įspūdis, kad EŽTK leidosi į mokesčio nustatymo taisyklių turinio tikrinimą.⁶² Po šios bylos buvo pasėta abejonių, ar Strasbūro institucijos nebus linkusios netiesiogiai tikrinti EB teisės aktų atitikties Konvencijos garantuojamoms teisėms. Tokią tendenciją iš dalies patvirtina EŽTT sprendimas byloje *Cantoni prieš Prancūziją*⁶³. Peticijoje pareiškėjas ginčijo Prancūzijos baudžiamosios teisės normą, nustačiusią bausmę už nelegalią prekybą medikamentais. Nacionaliniame įstatyme buvo pateikta medikamento sąvoka, kuri buvo analogiška Bendrijos direktyvoje įtvirtintai sąvokai ir kurią Prancūzijos įstatymų leidėjas perkėlė iš šios direktyvos. Pareiškėjas teigė, kad ši definicija pažeidžia EŽTK 7 straipsnyje įtvirtintą principą *nulla poena sine lege*, nes įstatymo norma nėra pakankamai aiški. Kaip ir *Procola* atveju, EŽTT gilinosi į peticijos turinį, siekdamas nustatyti jos pagrįstumą ir priėjo prie išvados, kad ginčijama nacionalinės teisės nuostata nepažeidžia EŽTK 7 straipsnio. EŽTT pabrėžė, kad EŽTK 7 straipsnio taikymas negali būti atmetamas, remian-

⁶⁰ Schermers, H. G. Anmerkung zu Matthews. *Common Market Law Review*, 1999, 36, p. 679.

⁶¹ *Procola prieš Luxembourg*, No. 14570/89, Decision of 1 July 1993, DR 75, p. 5.

⁶² Lock, T. *Das Verhältnis zwischen dem EuGH und internationalen Gerichten*. Tübingen: Mohr Siebeck, 2010, p. 252.

⁶³ *Cantoni prieš France*, No. 17862/91, Decision of 15 November 1996, CEDH 1996-V.

tis vien ta aplinkybe, kad nacionalinė teisės norma grindžiama Bendrijos direktyva.

Šie sprendimai rodo, kad Liuksemburgo institucijos linkusios atsisaityti *M&Co* jurisprudencijos⁶⁴. *Cantoni* byloje⁶⁵ EŽTT, tikrindamas nacionalinės teisės normos suderinamumą su Konvencija, netiesiogiai peržiūrėjo ES teisės normos teisėtumą. Tapo neaišku, ar vertinant nacionalinės teisės normos suderinamumą su EŽTK turi reikšmės valstybės veikimo laisvės apimtis, įgyvendinant su naryste ES susijusius įsipareigojimus. Galbūt skirtingus sprendimus lėmė ta aplinkybė, kad *M&Co* atveju, kitaip nei *Cantoni* atveju, valstybė neturėjo veikimo laisvės.

Byloje *Matthews prieš Jungtinę Karalystę*⁶⁶ EŽTT pirmą kartą susidūrė su ES pirminės teisės, būtent 1976 m. rugsėjo 20 d. Akto dėl atstovų į Europos Parlamentą rinkimų, remiantis tiesiogine visuotine rinkimų teise (toliau – aktas)⁶⁷, suderinamumo su Konvencijos nuostatomis klausimu. Šis aktas buvo pasirašytas EB valstybių narių kaip tarptautinė sutartis ir įsigaliojo jį ratifikavus visoms valstybėms narėms 1978 m. liepos 1 d. Pareiškėja gyveno Gibraltare ir pateikė prašymą įrašyti ją į renkamų kandidatų sąrašus Europos Parlamento rinkimuose. Gibraltaras yra Jungtinės Karalystės užjūrio teritorija (kolonija), kuriai pagal SESV 355 straipsnio 3 dalį taikomos sutarčių nuostatos. Pareiškėjos prašymas vis dėl to buvo atmestas remiantis tuo, kad Jungtinė Karalystė pagal akto II priedą įsipareigojo aktą taikyti tik Jungtinei Karalystei. EŽTT nustatė, kad EŽTK pirmojo protokolo 3 straipsnis, numatantis rinkimus į įstatymų leidybos institucijas, apima ir rinkimus į Europos Parlamentą, todėl ši Konvencijos nuostata buvo pažeista, nes pareiškėja, kaip Gibraltaro gyventoja, nebuvo įtraukta į balsavimo sąrašus ir negalėjo pareikšti savo nuomonės dėl Europos Parlamento rinkimų 1994 m.

EŽTT pirmiausia nurodė, kad pagal EŽTK 1 straipsnį Konvencijos šalys kiekvienam jų jurisdikcijai priklausančiam asmeniui garantuoja šios

⁶⁴ Winkler, S. Der EGMR zum innerstaatlich und gemeinschaftsrechtlich (RL 65/65/EWG) definierten Arzneimittelbegriff beim Apothekenmonopol. *Europäische Grundrechte Zeitschrift*. 1999, 26, p. 183.

⁶⁵ *Cantoni prieš France*, No. 17862/91, Decision of 15 November 1996, CEDH 1996-V.

⁶⁶ *Matthews prieš United Kingdom*, No. 24833/94, Decision of 18 February 1999, CEDH 1999-I.

⁶⁷ Aktas dėl atstovų į Europos Parlamentą rinkimų remiantis tiesiogine visuotine rinkimų teise. *Oficialus leidinys*, L 278, p. 5.

Konvencijos apibrėžtas teisės bei laisvės ir tai, kad Gibraltaras priklauso Jungtinės Karalystės jurisdikcijai⁶⁸. Teismas toliau nurodė, kad Konvencija neatima galimybės suteikti nacionalinius valdžios įgaliojimus tarptautinei organizacijai, jei nebus pažeidžiamos Konvencijos teisės. Todėl valstybės ir toliau lieka atsakingos už Konvencijoje įtvirtintų teisių saugojimą.⁶⁹ Taip pat EŽTT pabrėžė, kad šiuo atveju kalbama apie aktą, kuris yra tarptautinis susitarimas ir prie kurio Jungtinė Karalystė prisijungė laisva valia. Aktas negali būti ginčijamas ESTT. Jungtinė Karalystė, kaip ir kitos valstybės narės, yra atsakinga už Konvencijos pažeidimus pagal Konvencijos 1 straipsnį.⁷⁰

Taigi šioje byloje EŽTT pirmą kartą tiesiogiai tikrino ES pirminės teisės nuostatas ir konstatavo konvencinių įsipareigojimų pažeidimą. Šiuo atveju svarbu pabrėžti tai, kad ES pirminės teisės nuostatų teisėtumas negali būti tikrinamas ESTT. Nei valstybių narių teismai negali kreiptis į ESTT dėl pirminės teisės nuostatų galiojimo, nei pirminės teisės nuostatos negali būti ieškinio dėl panaikinimo objektu ESTT pagal SESV 263 straipsnį. ES pirminė teisė – tai valstybių narių kuriama teisė, sudarant ir ratifikuojant tarptautines sutartis, todėl suprantama, kad valstybės yra atsakingos už tokių susitarimų suderinamumą su konvenciniais įsipareigojimais.

Neabejotinai viena iš svarbiausių EŽTT bylų, susijusių su ES teisės ir EŽTK santykio klausimu, yra *Bosphorus prieš Airiją* byla.⁷¹ Šioje byloje Strasbūro teismas taikė vadinamosios *adekvačios / tapačios* žmogaus teisių apsaugos (angl. *equivalent protection*) principą abiem sistemoms. 1992 m. Turkijos užsakomųjų reisų bendrovė „Bosphorus airways“ išsinuomojo du lėktuvus, kurie nuosavybės teise priklausė Jugoslavijos oro linijoms. 1993 m., atliekant lėktuvų techninę apžiūrą Airijoje, Airijos vyriausybė konfiskavo šiuos orlaivius. Tokio sprendimo pagrindas buvo ES reglamentas Nr. 990/93⁷², priimtas remiantis JT Saugumo Tarybos rezoliucija

⁶⁸ *Matthews prieš United Kingdom*, No. 24833/94, Decision of 18 February 1999, CEDH 1999-I, para 29.

⁶⁹ *Ibid.*, 32 punktas.

⁷⁰ *Ibid.*, 33 punktas.

⁷¹ *Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Tocaret Anonim Sirketi prieš Ireland*, Appl. No. 45036/98, Judgment of 30 June 2005, CEDH 2005-VI.

⁷² Council Regulation (EEC) No 990/93 of 26 April 1993 concerning trade between the European Economic Community and the Federal Republic of Yugoslavia (Serbia and Montenegro). *Europos Sąjungos oficialus leidinys*, 1993, L 102, p. 14–16.

820 (1993), kuria buvo skirtos sankcijos buvusiai Jugoslavijai dėl masinių ir žymių žmogaus teisių pažeidimų. Dėl minėto reglamento 8 straipsnio taikymo, kuris ir buvo pagrindas taikyti apribojimus lėktuvui, nemokant jokios kompensacijos, nuomonę išdėstė ir ESTT prejudiciniame sprendime⁷³, kai į jį kreipėsi Airijos *Supreme Court*. 1996 m. ESTT konstatavo, kad aptariamasis atvejis patenka į reglamento taikymo sritį ir kad nuosavybės teisės apribojimas yra tinkama ir proporcinga priemonė, atsižvelgiant į siekiamus tikslus, kurie yra esminiai tarptautinei organizacijai⁷⁴. Po nesėkmės nacionaliniame procese pareiškėja kreipėsi į EŽTT dėl Airijos, teigdama, kad ši pažeidė EŽTK pirmojo protokolo 1 straipsnį (naudojimosi nuosavybės teise apribojimai). Airijos vyriausybė teigė, kad areštuodama lėktuvus ji, kaip ES valstybė narė, vykde savo įsipareigojimus, kylančius iš narystės ES. Remiantis EŽTT *M&Co* byloje⁷⁵ suformuluotais principais dėl EŽTK ir ES teisės santykio, Airijos vyriausybės nuomone, EŽTT yra kompetentingas nagrinėti peticiją tik tuo atveju, jeigu galbūt Konvenciją pažeidžiantis teisės aktas suteikia Airijos vyriausybei veikimo laisvę. Šiuo atveju Airija buvo įpareigota vykdyti EB reglamentą, kuris nepaliko valstybėms jokios jų veikimo laisvės, todėl, pareiškėjos nuomone, EŽTT kompetencijai priklausytų patikrinti, ar ES teisėje garantuojama žmogaus teisių apsaugą atitinka Konvencijos lygį.⁷⁶

EŽTT *Bosphorus* atveju siekė patikrinti, ar Airijos interesai laikytis įsipareigojimų, kylančių iš narystės ES, yra pakankami, siekiant pateisinti nuosavybės teisės ribojimą⁷⁷. EŽTT patvirtinto, kad EŽTK pati savaime nedraudžia Konvencijos šalims tapti kitų tarptautinių organizacijų narėmis ir perduoti joms atitinkamus nacionalinius įgaliojimus. Konvencijos valstybių nacionalinių įgaliojimų perdavimas kitai tarptautinei organizacijai, pavyzdžiui, viršnacionalinei organizacijai – EB, automatiškai nereiškia, kad ta tarptautinė organizacija yra saistoma Konvencijos. Tarptautinės organizacijos institucijos nėra saistomos įsipareigojimų pagal Konvenciją,

⁷³ ETT 1996 m. liepos 30 d. sprendimas *Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Ticaret AS prieš. Minister for Transport, Energy and Communications ir kt.*, C-84/95, Rink. p. I-03953.

⁷⁴ *Ibid.*, 26 punktas.

⁷⁵ *M & Co. prieš Federal Republic of Germany*, No. 13258/87, Decision of 9 February 1990, DR 64, p. 146.

⁷⁶ *Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Tocaret Anonim Sirketi prieš Ireland*, Appl. No. 45036/98, Judgment of 30 June 2005, CEDH 2005-VI, 108-111 punktai.

⁷⁷ *Ibid.*, 151 punktas.

kol tarptautinė organizacija pati netampa Konvencijos dalyve. Tačiau pagal Konvencijos 1 straipsnį Konvencijos valstybės yra atsakingos už bet kokius savo valdžios institucijų veiksmus ar neveikimą net ir tuo atveju, jei tie veiksmai kyla iš būtinybės vykdyti tarptautinius įsipareigojimus. Todėl valstybė išlaiko atsakomybę pagal EŽTK sutartinių įsipareigojimų atžvilgiu ir jos atlikti veiksmai, laikantis tokių teisinių įsipareigojimų, yra pateisinami tol, kol laikoma, kad organizacija apsaugo pagrindines teises tokiu būdu, kuris būtų laikomas bent jau ekvivalentišku EŽTK teikiamai apsaugai. Taigi, nors Airija veikė būtent JT Saugumo Tarybos bei ES reglamento Nr. 990/93 pagrindu, tačiau Strasbūro teismas vis dėlto byloje galutinai padarė išvadą, kad ES teisės garantuojama nuosavybės teisių apsauga pagal EŽTK pirmojo protokolo 1 straipsnį yra adekvati Konvencijos garantuojamai nuosavybės teisių apsaugai.

EŽTT, pagrįsdamas, kad ES teisėje įtvirtinta žmogaus teisių apsauga yra adekvati EŽTK sistemai, įvertino ir materialinius, ir procesinius teisių apsaugos aspektus ES teisėje⁷⁸. Jis nurodė, kad nors EB sutartyje nėra įtvirtintos išsamios nuostatos dėl žmogaus teisių apsaugos, tačiau ETT žmogaus teisių apsaugą laiko bendrųjų teisės principų dalimi, o EŽTK pripažįstama kaip svarbus tokių teisių šaltinis⁷⁹. ES pagrindinių teisių kontrolės mechanizmas, iš esmės pasireiškiantis per tiesioginius ir netiesioginius ieškinius ESTT, anot Strasbūro teismo, yra pakankamas, kad užtikrintų adekvačią Konvencijai pagrindinių teisių kontrolę⁸⁰.

Tačiau EŽTT nurodė, kad vieną kartą pripažintas žmogaus teisių apsaugos adekvatumas bet kada gali būti paneigtas, jei konkrečios bylos sąlygos rodytų esant „akivaizdžiai nepakankamą“ apsaugą⁸¹.

Taigi, EŽTT nuomone, valstybės veiksmai gali būti pateisinami EŽTK prasme tiek, kiek tam tikra organizacija, kurios įgaliota valstybė veikia, nuostato fundamentalias žmogaus teisių garantijas ir jų priežiūros sistemas. Šios sistemos mažų mažiausiai turi būti adekvačios toms, kurias garantuoja EŽTK. Tačiau reikia pabrėžti, kad „adekvačios apsaugos“ doktrina taikoma tik ES antrinei teisei ir tik tuomet, jei valstybei nėra paliekama veikimo lais-

⁷⁸ Žr. *Bosphorus* sprendimo III dalis.

⁷⁹ *Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Tocaret Anonim Sirketi prieš Ireland*, Appl. No. 45036/98, Judgment of 30 June 2005, CEDH 2005-VI, 73 punktas.

⁸⁰ Plačiau žr. *Bosphorus* sprendimo 85-99 punktai.

⁸¹ *Ibid.*, 156 punktas.

vė, įgyvendinant ES teisės aktus. ES pirminės teisės nuostatos, kurios negali būti tikrinamos ESTT, ir toliau išlieka EŽTT tikrinimo objektu.

Nors *Bosphorus* sprendimas sulaukė nevienareikšmiškų vertinimų doktrinoje, tačiau reikia pripažinti, kad jis suteikė daugiau aiškumo dėl dviejų teisinių sistemų santykio. EŽTT šiuo sprendimu parodė, kad jis linkęs spręsti Konvencijos ir ES teisės santykio klausimą ne konflikto, o derinimo būdu. Strasbūro teismo koridoriuose ši byla dažnai yra apibūdinama kaip šio teismo ir ES teismų taikos sutartis.⁸² Kritika daugiausia reiškiamą dėl dvigubų standartų taikymo, kurių greičiausiai turėtų būti atsisakyta ES prisijungus prie Konvencijos.⁸³

Plėtojant valstybių atsakomybės, susijusios su jos naryste tarptautinėje organizacijoje, tematiką svarbios *Connolly prieš 15 valstybių Europos Sąjungos narių*⁸⁴ ir *Kokkelvisserij prieš Nederlandus* bylos⁸⁵. *Connolly* byloje pareiškėjas skundėsi dėl jo atžvilgiu pradėtos drausminės procedūros Europos Komisijoje, o vėliau dėl procedūrų ES pirmosios instancijos teisme (dabar – Bendrasis teismas) ir Teisingumo Teisme neatitikties Konvencijos 6 straipsnio procedūrinėms garantijoms, nuomonės reiškimo laisvei pagal Konvencijos 10 straipsnį. Pareiškėjo nuomone, tuometinių 15 ES valstybių narių turi būti atsakingos už Konvencijos ginamų jo teisių pažeidimus. EŽTT šią peticiją pripažino nepriimtina *ratione personae* pagrindu. Šioje byloje sprendamas, ar valstybės, Konvencijos dalyvės, gali būti laikomos atsakingomis už savo veiksmus ar neveikimą, susijusius su jų dalyvavimu tarptautinėse organizacijose, jis nurodė, kad šis ginčas susijęs su ES, kaip supranacionaline organizacija, t. y. Europos Komisijos, ES teismų ir vieno EK darbuotojo ginčas. Nė viena iš minėtų valstybių jokių momentu nebuvo įtraukta į procedūras ES institucijose, todėl negali būti atsakinga už galimus ES kaip tarptautinės organizacijos vykdomus žmogaus teisių pažeidimus, o pati ES nėra Konvencijos dalyvė, todėl negali būti atsakinga EŽTT.⁸⁶

⁸² Jočienė, D. Pagrindinių teisių apsauga pagal Europos žmogaus teisių konvenciją ir Europos Sąjungos teisę. *Jurisprudencija*. 2010, 3 (121): 107.

⁸³ Apie tai plačiau skaitykite III darbo dalyje.

⁸⁴ *Connolly prieš 15 Member States of the European Union* No. 73274/01, 2008 m. gruodžio 9 d. sprendimas dėl nepriimtimumo, nepublikuotas.

⁸⁵ *Kokkelvisserij prieš Netherlands*, No. 13645/05, Decision of 20 January 2009.

⁸⁶ Panašius sprendim žr. *Biret prieš 15 Member States of the European Union*, No. 13762/04, Decision of 16 June 2009; *Boivin prieš 34 Member States of the Council of Europe*, No. 73250/01, Decision of 9 September 2008, CEDH 2008; *Beygo prieš 46 Member States of the Council of Europe*, No. 36099/06, Decision of 16 June 2009.

Kai kurie autoriai kritiškai vertina *Connolly* sprendimą, išvelgdami jo nesuderinamumą su *Bosphorus* praktika⁸⁷. Juk vienas iš esminių principų, kurį EŽTT taiko savo praktikoje dėl valstybių atsakomybės, susijusios su jų naryste tarptautinėje organizacijoje, yra tas, kad valstybė, perduodama nacionalinius įgaliojimus tarptautinei organizacijai, išlaiko atsakomybę pagal Konvenciją ir turi pareigą pagal Konvencijos 1 straipsnį atsakyti pagal jos jurisdikciją už bet kokius veiksmus, kurie įvyksta tos valstybės priimtų tarptautinių įsipareigojimų pagrindu. Tačiau *Connolly* atveju valstybės atsakomybė buvo paneigta. Strasbūro teismas padarė aiškų skirtumą nuo anksčiau aptartos *Bosphorus* bylos *ratione personae* principo požiūriu pagal Konvencijos 1 straipsnį, prieidamas išvadą, kad minėtos bylos yra nepriimtinos pagal Konvencijos 35 straipsnį, nes minimos valstybės atsakovės negali atsakyti už galimus ES, kaip tarptautinės organizacijos, veikdomus žmogaus teisių pažeidimus.

Panašią argumentaciją EŽTT pateikia ir bylose *Behrami ir Behrami prieš Prancūziją*⁸⁸ bei *Saramati prieš Vokietiją, Prancūziją bei Norvegiją*⁸⁹, kuriose buvo sprendžiamas klausimas dėl valstybių atsakomybės dėl jų narystės Jungtinių Tautų organizacijoje (JTO). EŽTT abi bylas pripažino nepriimtinomis *ratione personae* principo pagrindu, nes minimos valstybės atsakovės negali atsakyti už atitinkamų Jungtinių Tautų, kaip tarptautinės saugumą ir taiką pasaulyje palaikančios organizacijos, laikinai sukurtų / įgaliotų veikti organų (KFOR ir MINUK), kurie tiesiogiai atsakingi tik pačiai Jungtinių Tautų Organizacijai pagal jos Chartijos 103 straipsnį ir kurie tuo metu buvo įsteigti tam, kad administruotų bei kontroliuotų buvusios Jugoslavijos teritoriją, veiksmus.⁹⁰ Vis dėlto, lyginant šiuos atvejus su *Bosphorus* sprendimu, pastebimos ir kai kurios skirtingos aplinkybės. Pirmiausia pažymėtina, kad EŽTT aptariamose bylose pabrėžė išskirtinį JTO, kaip universalios kompetencijos tarptautinės organizacijos, kurios svarbiausias tikslas yra užtikrinti

⁸⁷ Sauer, H. *Jurisdiktionskonflikte in Mehrebenensystemen/Conflicts of jurisdictions in multi-level systems: die Entwicklung eines Modells zur Lösung von Konflikten zwischen Gerichten unterschiedlicher Ebenen in vernetzten Rechtsordnungen*. Berlin: Springer, 2008, p. 257.

⁸⁸ *Behrami & Behrami prieš France*, No. 71412/01, Decision of 2 May 2007.

⁸⁹ *Saramati prieš France, Germany and Norway*, No. 78166/01, Decision of 2 May 2007.

⁹⁰ Jočienė, D. Pagrindinių teisių apsauga pagal Europos žmogaus teisių konvenciją ir Europos Sąjungos teisę. *Jurisprudencija*. 2010, 3(121):108.

taiką ir saugumą, vaidmenį.⁹¹ EŽTT *Behrami* sprendime pateikė nuorodą į JT Chartijos 103 straipsnį, kuriame įtvirtinta, kad JT narių įsipareigojimai pagal JT Chartiją yra viršesni už kokius nors kitus tarptautinius susitarimus, o valstybių narių įsipareigojimai pagal ES teisę nėra pripažįstami viršesni už jų konvencinius įsipareigojimus. Kitas skirtumas buvo tas, kad *Bosphorus* atveju Airija ginčijamą veiksmą atliko savo teritorijoje, o aptariamose bylose veiksmai nebuvo vykdomi minėtų valstybių teritorijoje.

Apibendrinant pateiktą Strasbūro teismo praktiką, galima teigti, kad nustatant ES valstybių narių atsakomybę už galimus Konvencijos pažeidimus, kurie nulemti jų narystės ES, išeities taškas yra Konvencijos 1 straipsnis, pagal kurį Konvencijos valstybės garantuoja Konvencijoje įtvirtintas teises visiems jos jurisdikcijai priklausančioms asmenims. Todėl nacionalinių įgaliojimų perdavimas Sąjungai nepanaikina valstybių atsakomybės pagal Konvenciją. Tokia EŽTT suformuluota pozicija suderinama ir su ES teise, nes pagal SESV 351 straipsnį Sąjunga turi pripažinti valstybės narės veiksmus, suderinamus su ES teise, jei jie atliekami, remiantis įsipareigojimais pagal Konvenciją⁹². Taigi EŽTT tikrina valstybių narių veiksmus, atliekamus vykdamas iš ES teisės kylančius reikalavimus. Reikšminga šiuo atveju tai, kad EŽTT netikrina tų atvejų, kurie yra siejami grynai su ES veiksmais, be jokio valstybės narės „įsikišimo“ (*Connolly* arba *Biret* atvejai). Tokia EŽTT nuostata rodo jo didelį pasitikėjimą ES garantuojama žmogaus teisių apsauga. Nors kai kurie autoriai teigia, kad tai suteikia valstybėms narėms galimybę išvengti atsakomybės pagal Konvenciją, „prisidengiant“ ES teise.⁹³ Tokia EŽTT praktika greičiausiai turės pasikeisti, Sąjungai prisijungus prie Konvencijos.

Bosphorus praktika taikoma tais atvejais, kai valstybės įgyvendina ES teisę, tačiau tai darydamos neturi veikimo laisvės. Jeigu valstybės narės turi atitinkamą veikimo laisvę, įgyvendinant iš ES teisės kylančius įsipareigojimus, tai atsakomybė pagal Konvenciją bus tokia pati, kaip esant nacionaliniam teisės aktui. EŽTT praktika nepateikia aiškaus atsakymo dėl valstybių narių veikimo laisvės apimties. Iš principo toks nustatymas susijęs su individualaus atvejo analize. Pavyzdžiui, *Cantoni* sprendimas⁹⁴ leidžia manyti,

⁹¹ *Saramati prieš France, Germany and Norway*, No. 78166/01, Decision of 2 May 2007, para 151.

⁹² Lock, T. *Das Verhältnis zwischen dem EuGH und internationalen Gerichten*. Tübingen: Mohr Siebeck, 2010, p. 266.

⁹³ Lock, T. *Das Verhältnis zwischen dem EuGH und internationalen Gerichten*. Tübingen: Mohr Siebeck, 2010, p. 266.

⁹⁴ *Cantoni prieš France*, No. 17862/91, Decision of 15 November 1996, CEDH 1996-V.

kad direktyvos atveju, net ir tuomet, kai valstybė narė direktyvos normą perkėlė pažodžiui, EŽTT pripažįsta valstybės veikimo laisvės egzistavimą. Šiuo atveju neturi įtakos ta aplinkybė, kad EŽTT netiesiogiai susiduria su ES teisės normos tikrinimu. Reglamento atveju greičiausiai valstybės narės veikimo laisvė nebus pripažįstama, nes reglamentui būdinga tiesioginio taikymo savybė. Nors *Procola* atveju⁹⁵, kai reglamentas paliko valstybėms narėms veikimo laisvę išsirinkti pieno kvotų apskaičiavimo metodą, atrodė, kad teismas linkęs pripažinti valstybės narės veikimo laisvės egzistavimą, tačiau panašioje po *Bosphorus* bylos nagrinėtoje *Cooperative des Agriculteurs de la Mayenne* byloje⁹⁶ Teismas nepripažino valstybės narės veikimo laisvės egzistavimo, nors valstybė taip pat turėjo pasirinkimo laisvę dėl pieno kvotų nustatymo. Šiuo atveju EŽTT pritaikė adekvačios apsaugos doktriną.

Jeigu Konvencijos pažeidimas siejamas su ES pirmine teise, tai EŽTT išlaiko visišką jurisdikciją tikrinti ES pirminės teisės nuostatų suderinamumą su Konvencija. Tokia nuostata, pirmą kartą išreikšta *Matthews* byloje⁹⁷, yra savaime suprantama, atsižvelgiant į tai, kad ES pirminė teisė yra valstybių narių kuriama teisė, todėl jų priimti tarptautiniai įsipareigojimai negali prieštarauti Konvencijai.

III. ES prisijungimo prie EŽTK teisiniai aspektai

ES prisijungimo prie EŽTK klausimas jau seniai yra tapęs akademinio diskurso objektu⁹⁸. Galimybė tuometinei Europos Bendrijai prisijungti prie Konvencijos iš principo pradėta svarstyti dar septintajame dešimtmetyje. Ir Europos Komisija, ir Europos Parlamentas palankiai vertino tokį prisijungimą⁹⁹. Tačiau bet kokie realūs žingsniai šioje srityje buvo užkirsti,

⁹⁵ *Procola prieš Luxembourg*, No. 14570/89, Decision of 1 July 1993, DR 75, p. 5.

⁹⁶ *Coopérative des Agriculteurs de Mayenne prieš France*. No. 16931/04, Decision of 10 October 2006.

⁹⁷ *Matthews prieš United Kingdom*, No. 24833/94, Decision of 18 February 1999, CEDH 1999-I.

⁹⁸ Išsamiau apie prisijungimo istorinius aspektus skaitykite, pavyzdžiui, Moriarty, B. Accession to the European Convention on Human Rights. *Hibernian Law Journal*. 2001, 13: 15.

⁹⁹ Pavyzdžiui, žr. Accession of the Communities to the European Convention on Human Rights: Commission Memorandum, Bulletin of the European Communities, Supplement 2/79, COM (79) final.; The European Parliament Resolution A3-0421/93, Community accession to the European Convention on Human Rights, EuGRZ, 1994, p. 191.

kai ETT savo nuomonėje 2/94¹⁰⁰ išdėstė, kad Bendrija pagal tuo metu galiojančias sutartis neturi įgaliojimų tapti Konvencijos nare. Pagrįsdamas tokią nuostatą, Teismas nurodė, kad dėl prisijungimo prie Konvencijos „Bendrija būtų įtraukta į atskirą tarptautinę institucinę sistemą, o visos Konvencijos nuostatos būtų įtrauktos į Bendrijos teisinę sistemą“, todėl tokie pokyčiai „turėtų konstitucinę svarbą“ ir negalėtų remtis lankstumo sąlyga, įtvirtinta EB sutarties 235 straipsnyje (dabar SESV 351 str.)¹⁰¹.

Tapo aišku, kad prisijungimas gali būti įgyvendintas tik padarius reikiamas sutarčių pataisas. Teisiniai ES prisijungimo pagrindai buvo įtvirtinti 2009 m. įsigaliojusioje Lisabonos sutartyje¹⁰². ES sutarties 6 straipsnio antroje dalyje įtvirtinta:

„Sąjunga prisijungia prie Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos. Šis prisijungimas neturi įtakos Sutartyse apibrėžtai Sąjungos kompetencijai.“

Atkreiptinas dėmesys, kad ši norma ne tik sukuria reikiamą teisinį prisijungimo pagrindą, bet ir nustato teisinį įpareigojimą¹⁰³. Todėl ES institucijos, taip pat valstybės narės pagal savo turimą kompetenciją įpareigojamos atlikti prisijungimui reikiamus veiksmus¹⁰⁴. ES institucijų neveikimas šioje srityje galėtų inspiruoti ieškinį dėl neveikimo pagal SESV 265 straipsnį ESTT. Jeigu valstybė narė nevykdo savo įsipareigojimų pagal prisijungimo procesą, Europos Komisija galėtų pradėti procedūrą dėl Sutarties pažeidimo pagal SESV 258 straipsnį.¹⁰⁵

Be jokios abejonės, buvo reikalingi ir Konvencijos pakeitimai, atveriantys kelią ES prisijungimui, nes Konvencija buvo atvira tik valstybėms.

¹⁰⁰ ETT 1996 m. kovo 28 d. nuomonė Bendrijos prisijungimas prie Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos, 2/94, Rink. p. 1759.

¹⁰¹ *Ibid.*, para 34, 35

¹⁰² Pirmą kartą teisiniai prisijungimo pagrindai numatyti taip ir neįsigaliojusioje Sutarties dėl Konstitucijos Europai I-9 straipsnio 2 dalyje. Lisabonos sutartyje nuostata dėl prisijungimo formuluojama iš esmės analogiškai.

¹⁰³ Schima, B. Grundrechtsschutz. In W. Hummer / W. Obwexer (Hrsg.). Der Vertrag von Lissabon, 2009, p. 331.

¹⁰⁴ Walter, O. Der Beitritt der EU zur EMRK: Rechtsgrundlagen, Rechtsfragen und. Rechtsfolgen. *Europarecht*. Heft 2, 2012, p. 117.

¹⁰⁵ Jacqué, J. P. The accession of the European Union to the European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms. *Common Market Law Review*. 2011, p. 995; Lock, T. Walking on a tightrope: The draft ECHR accession agreement and the autonomy of the EU legal order. *Common Market Law Review*, 2011, p. 1025.

ES prisijungimo teisiniai pagrindai numatyti Konvencijos sistemą reformuojančiame Keturioliktame protokole¹⁰⁶, priimtame dar 2004 m. ir įsigaliojusiam tik 2010 m. birželio 1 d., kai šį Protokolą ratifikavo Rusijos Federacija. Po reformos Konvencijos 59 straipsnio 2 dalyje numatyta, kad *„Europos Sąjunga gali prisijungti prie šios Konvencijos“*.

Sukūrus reikiamus teisinius prisijungimo pagrindus reikia išspręsti nemažai teisinių prisijungimo problemų, nes 1950 m. sukurta Konvencijos sistema, buvo orientuota į valstybes. Pasiūlymus dėl ES prisijungimui prie Konvencijos reikalingų teisinių priemonių rengia Europos Komisija kartu su Europos Tarybos Vadovaujančiojo žmogaus teisių komiteto (CDDH) ekspertais.¹⁰⁷

Neišbaigtas sutarties projektas pirmą kartą buvo pateiktas 2011 m. vasarį, bet neišspręsti teisiniai klausimai ir techninės-praktinės problemos reikalavo tolesnių diskusijų. 2011 m. liepos 19 d. buvo paskelbtas išsamus Projektas dėl teisinių ES prisijungimo prie EŽTK priemonių¹⁰⁸ (toliau – Prisijungimo sutartis), sudarytas iš 12 straipsnių pataisų ir aiškinamosios ataskaitos. Projektas ir aiškinamoji ataskaita vėliau „finišavo“ neeiliniame CDDH posėdyje 2011 m. spalio 12–14 d. Dėl ES prisijungimo prie Konvencijos klausimo šiuo metu vis dar deramasi ir dar sunku spręsti apie galutinį šių derybų rezultatą. Bet kokių atveju užbaigus derybas dar lauks ilgas ratifikavimo procesas – susitarimui turės pritarti Europos Parlamentas bei ratifikuoti visos EŽTK pasirašiusios 47 šalys, įskaitant ES valstybes nares.

3.1. ES prisijungimo prie EŽTK poreikio įvertinimas

Vertindami ES prisijungimo prie Konvencijos poreikio klausimą iš esmės susiduriame su dviem aktualiais ir tarpusavyje susijusiais klausimais: pirma, kokie yra ES prisijungimo prie Konvencijos tikslai, antra, ar,

¹⁰⁶ Protocol No. 14 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, amending the control system of the Convention [interaktyvus]. [žiūrėta 2012-09-15]. <<http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/194.htm/>>.

¹⁰⁷ [Interaktyvus]. [žiūrėta 2012-09-15]. <<http://www.euro.lt/lt/naujienos/apie-lietuvas-naryste-europos-sajungoje/naujienos/6413/>>.

¹⁰⁸ Draft legal instruments on the accession of the European Union to the European Convention on Human Rights [interaktyvus]. CDDH-UE, 2011, 16 [žiūrėta 2012-09-15]. <http://www.coe.int/t/dlapil/cahdi/source/Docs%202011/CDDH-UE_2011_16_final_en.pdf>.

atsižvelgiant į šiandieninį *de facto* įpareigojantį Konvencijos pobūdį, toks prisijungimas yra būtinas.

ES teisės doktrinoje išskiriami įvairūs ES prisijungimo prie konvencijos tikslai ir argumentai. Dalis jų, kaip antai, ES turėtų prisijungti prie EŽTK, nes ES valstybės narės yra EŽTK šalys, arba kad prisijungimas svarbus dėl žmogaus teisių politikos palaikant santykius su trečiosiomis šalimis, yra daugiau politinio ir simbolinio pobūdžio¹⁰⁹. Esminis klausimas šiuo atveju turėtų būti, ar ES prisijungimas sustiprins žmogaus teisių apsaugą Europoje¹¹⁰. Kaip nurodyta Prisijungimo sutarties Preambulėje, Sąjungos prisijungimu prie EŽTK siekiama dviejų tikslų: pirma, užtikrinti žmogaus teisių apsaugos mechanizmo suderinamumą ir sistemos nuoseklumą Europoje, antra, užtikrinti, kad ES veiksmus ar neveikimą kontroliuotų EŽTT.

Siekis užtikrinti vienodą žmogaus teisių apsaugos standartą Europos regione atspindi ligšiolinėje Liuksemburgo ir Strasbūro teismų praktikoje. Abu teismai, kaip minėta anksčiau, seka ir dažnai remiasi vienas kito praktika. Taigi, atrodytų, nors Sąjunga nėra formaliai prisijungusi prie EŽTK, abiejų teismų praktikoje atspindi aiškus siekis užtikrinti bendrą žmogaus teisių apsaugos standartą Europoje. Taip pat reikia prisiminti, kad ir Sąjungai neprisijungus prie Konvencijos išlieka įpareigojantis jos pobūdis kaip minimalaus žmogaus teisių užtikrinimo standartas¹¹¹. Todėl nenuostabu, kad daugelis žmogaus teisių apsaugos specialistų kelia klausimą, ar ES prisijungimas prie EŽTK turės konkretų ir apčiuopiamą poveikį žmogaus teisių apsaugos stiprinimui. Ieškant atsakymo į šį klausimą pirmiausia norime pabrėžti, kad šiandien Liuksemburgo ir Strasbūro teismų bendradarbiavimas nėra teisiškai įpareigojantis, o pagrįstas tik vadinauoju *comity* bendradarbiavimu.¹¹² Todėl visuomet egzistuoja tikimybė, kad ESTT nukryptų nuo EŽTT praktikos ir Sąjunga išvengtų atsakomybės pagal Konvenciją. Be abejo, tokia tikimybė yra maža. Nors kai kurie auto-

¹⁰⁹ Jacobs, F. G. *The impact of European Union accession to the European Convention on Human Rights* [interaktyvus]. [žiūrėta 2012-09-15]. <http://www.judicialstudies.unr.edu/JSP_Summer09/JSP_Week_1/Jacobs%20ECHR%20and%20EU%20Charter.pdf>

¹¹⁰ *Ibid.*

¹¹¹ Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijos 52 straipsnio 3 dalis.

¹¹² Tokią poziciją taip pat pateikia, pavyzdžiui, Lavranos, N. Regulating Competing Jurisdictions Among International Courts and Tribunals. *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*. 2008, 68, p. 575; Philippi, N. Divergenzen im Grundrechtsschutz zwischen EuGH und EGMR. *Zeitschrift für Europarechtliche Studien*. 2000, p. 123.

riai abejoja, ar ESTT gali deramai užtikrinti žmogaus teises, nes jų pažiūriu ESTT prioritetu laiko ekonominės integracijos tikslus, kurie nusveria žmogaus teisių apsaugą.¹¹³ Kiti autoriai laikosi kiek nuosaikesnės pozicijos ir kritikuoja Liuksemburgo teismą ne dėl to, kad jis gina daugiausia tik ekonomines teises, o kad linkęs likti nuošaly ir nereikalauti, kad valstybės narės užtikrintų žmogaus teises tais atvejais, kai klausimas priskiriamas ES teisės reglamentavimo sričiai.¹¹⁴

Vis dėl to EŽTT suformuluota *adekvačios žmogaus teisių apsaugos doktrina* patvirtina, kad šiuo metu Sąjunga užtikrina žmogaus teisių apsaugą, adekvačią tai, kurią garantuoja Konvencija. Todėl Sąjungos prisijungimas prie Konvencijos galėtų būti suprantamas kaip garantija, kad Sąjunga neišvengtų atsakomybės, jei ateityje ESTT nukryptų nuo EŽTT praktikos. Iš kitos pusės, pats EŽTT yra konstatavęs, kad *Bosphorus* doktrina bet kada gali būti paneigta¹¹⁵, todėl pastebėjęs atitinkamus žmogaus teisių apsaugos trūkumus ES galėtų vėl tikrinti tokių nacionalinių priemonių (ir netiesiogiai ES teisinių priemonių) suderinamumą su Konvencija. Tačiau Sąjungai nesant Konvencijos šalimi, tokia peticija negalėtų būti nukreipta prieš pačią ES, o tik prieš valstybę narę, todėl nėra garantijos, kad pareiškėjo padėtis bus ištaisyta, nes teisės gynimo priemonė priklausytų nuo trečiosios šalies – ES. Todėl didžiausia ES prisijungimo prie EŽTK pridėtinė vertė galėtų būti laikyti tai, kad ES institucijų, tarp jų ir ESTT, veiksmai bus kontroliuojami Strasbūro teismo, todėl fizinio ar juridinio asmens pareiškimas galės būti nukreiptas išskirtinai prieš pačią ES¹¹⁶. Vien faktinis Sąjungos įsipareigojimas pagal EŽTK nėra pakankamas jau vien dėl to, kad Sąjunga neatsako už savo veiksmus ar neveikimą, kurie lėmė EŽTK pažeidimą.

Toliau ieškant prisijungimo prie Konvencijos pridėtinės vertės, reikia prisiminti, kad Europos piliečiai negali turėti tiesioginės prieigos prie EŽTT,

¹¹³ Coppel, J.; O' Neill, A. "The European Court of Justice: Taking Rights Seriously?" *Common Market Law Review*. 1992, 29, p. 669.

¹¹⁴ Weiler, J. H. H. "Taking Rights Seriously": The European Court and its Fundamental Rights Jurisprudence. *Common Market Law Review*. 1995, 32, p. 51.

¹¹⁵ *Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Tocaret Anonim Sirketi prieš Ireland*, Appl. No. 45036/98, Judgment of 30 June 2005, CEDH 2005-VI, 156 punktas.

¹¹⁶ 2010 m. gegužės 19 d. Europos Parlamento rezoliucija dėl Europos Sąjungos prisijungimo prie Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos institucinių aspektų (2009/2241(INI)). *Europos Sąjungos oficialus leidinys*, 2011, C 161 E/12, 9 punktas.

kai mano, kad jų pagrindinės teisės yra pažeistos ES institucijų, nesant jokio valstybės narės įsikišimo (*Connolly prieš 15 valstybių Europos Sąjungos narių* byla¹¹⁷). Tai iš principo būtų atvejai, susiję su ES institucijų ir jų tarnautojų tarpusavio ginčiais, kurie pagal ES teisę priklauso specializuoto teismo – ES tarnautojų teismo – jurisdikcijai. Tokias peticijas EŽTT atmeta *ratione personae* pagrindu, nes, anot EŽTT, tokie ginčai susiję tik su ES, todėl valstybės narės negali būti atsakingos už galimus ES, kaip tarptautinės organizacijos, vykdomus žmogaus teisių pažeidimus.¹¹⁸ Padėtis, be abejo, pasikeistų Sąjungai prisijungus prie Konvencijos, todėl tokie nuo valstybių narių nepriklausomi ES veiksmai patektų į EŽTT vykdomą kontrolę.

Nors EŽTT parodė didelį pasitikėjimą ESTT vykdoma žmogaus teisių apsauga, tačiau ES teisėje egzistuoja sričių, kuriose ESTT jurisdikcija nėra pakankama. Iki Lisabonos sutarties tokios sritys apėmė nuostatas dėl policijos ir teismų bendradarbiavimo baudžiamosiose bylose bei dėl bendros užsienio ir saugumo politikos (BUSP). Lisabonos sutartimi panaikinus ES trijų ramsčių sistemą, buvusio ES antrojo ramsčio nuostatos ir tam tikros pereinamojo laikotarpio išimtys¹¹⁹ tapo pavaldžios ESTT jurisdikcijai. Tuo tarpu BUSP sritis, nors ir palikta tarpvyriausybinių bendradarbiavimo lygmenis, tačiau jai ESTT suteikta jurisdikcija nagrinėti tas priemones, kuriomis ribojama pagrindinių teisių apsauga bendros užsienio ir saugumo politikos srityse¹²⁰. Būtent šie po 2009 m. įsigaliojusios Lisabonos sutarties įvykę pokyčiai sumažina ES poreikį prisijungti prie EŽTK.

3.2. ES prisijungimo prie EŽTK sąlygos ir kai kurie ginčytini teisiniai klausimai

ES prisijungimas prie EŽTK kelia daug teisinių probleminių klausimų, kuriuos pirmiausia turėtų spręsti Prisijungimo sutarties rengėjai. Svarbu pažymėti, kad ES prisijungimas prie EŽTK turi vykti vadovaujantis tam tikromis sąlygomis. Jos yra įtvirtintos ES sutarties 6 straipsnio 2 da-

¹¹⁷ *Connolly prieš 15 Member States of the European Union*, No. 73274/01, 2008 m. gruodžio 9 d. sprendimas dėl nepriimtino, nepublikuotas.

¹¹⁸ *Biret prieš 15 Member States of the European Union*, No. 13762/04, Decision of 16 June 2009.

¹¹⁹ Žr. Protokolo Nr. 36, pakeisto Lisabonos sutartimi „Dėl pereinamojo laikotarpio nuostatų“, 10 straipsnio 1 dalį. *Europos Sąjungos oficialus leidinys*, 2012, C 326/1.

¹²⁰ SESV 275 straipsnio 2 dalis.

lyje bei Protokole Nr. 8 dėl ES sutarties 6 straipsnio 2 dalies dėl Sąjungos prisijungimo prie Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos, pridedamu prie ES sutarties ir Sutarties dėl ES veikimo (toliau – Protokolas Nr. 8)¹²¹. Iš esmės šios sąlygos yra sietinos su Sąjungos teisės autonomijos ir savitumo išsaugojimu¹²². Iš dalies yra svarstoma, ar Sąjungos prisijungimas prie EŽTK ir dėl to atsirandanti EŽTT kontrolė iš esmės galėtų būti suderinamas su Sąjungos teisės autonomija¹²³. Vis dėl to tokie samprotavimai atrodo mažai įtikinantys. Šiuo atveju galėtume kelti klausimą, ar Sąjungos autonomija yra tokia plati, kad negali būti suderinama su paklusimu išorinei žmogaus teisių apsaugos kontrolės sistemai. Tuomet galėtume teigti, kad ES teisinė sistema yra uždaresnė išorinei įtakai, palyginti su Konvencijos valstybių nacionaline teisine sistema. Bet kokiu atveju, kadangi šiandien yra sukurti reikiami Sąjungos prisijungimo prie Konvencijos teisiniai pagrindai ir prisijungimas negali būti įsivaizduojamas be EŽTT atliekamos kontrolės, todėl teigtume, kad ES teisės autonomija nėra tokia griežta, kad būtų nesuderinama su EŽTK numatyta kontrolės sistema.¹²⁴

ES teisinės sistemos autonomijos principas yra glaudžiai susijęs su ESTT jurisdikcijos išsaugojimu. Kaip nustatyta ES sutarties 19 straipsnio 1 dalyje, ESTT „užtikrina, kad aiškinant ir taikant Sutartis būtų laikomasi teisės“. Todėl ESTT yra suteikti išimtiniai įgaliojimai aiškinti ES teisės normas bei spręsti dėl Sąjungos institucijų, įstaigų ir organų priimtų teisės aktų galiojimo¹²⁵. Sąjungai prisijungus prie Konvencijos, EŽTT neįgis jurisdikcijos skelbti ES teisės aktus negaliojančias, tai ir toliau liks ESTT

¹²¹ Protokolas Nr. 8 dėl Europos Sąjungos sutarties 6 straipsnio 2 dalies dėl Sąjungos prisijungimo prie Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos. *Europos Sąjungos oficialus leidinys*, 2012, C 326/1.

¹²² Išskyrus Protokolo Nr. 8 2 straipsnyje įtvirtintą sąlygą, kuri skirta užtikrinti valstybių narių specialių situacijų Konvencijos atžvilgiu apsaugą, t. y. situacijų, susijusių su Konvencijos protokolų ratifikavimu, nukrypimų nuo įsipareigojimų pagal Konvenciją (EŽTK 15 str.), taip pat su valstybių narių padarytomis išlygomis dėl tam tikrų Konvencijos nuostatų (EŽTK 57 str.).

¹²³ Lock, T. *Das Verhältnis zwischen dem EuGH und internationalen Gerichten*. Tübingen: Mohr Siebeck, 2010, p. 291.

¹²⁴ Philippi, N. Divergenzen im Grundrechtsschutz zwischen EuGH und EGMR. *Zeitschrift für Europarechtliche Studien*. 2000, p. 123.

¹²⁵ Becker, U.; Schwarze, J. et al. *EU- Kommentar*. 2. Aufl. Baden-Baden, 2008, 292 str., 2 punktas.

privilegija¹²⁶. Du Europos teismai, kaip pažymėjo Europos Parlamentas, turi būti susieti ne hierarchiniu, o specializacijos santykiu.¹²⁷ ESTT tuomet turės statusą, analogišką tam, kurį dabar turi nacionaliniai konstituciniai arba aukščiausieji teismai EŽTT atžvilgiu.

Protokolo Nr. 8 2 straipsnyje įtvirtintas reikalavimas, kad Sąjungos prisijungimas prie Konvencijos nedarytų poveikio Sąjungos kompetencijai ir Sąjungos institucijų įgaliojimams. Panaši nuostata yra įtvirtinta Chartijos 51 straipsnio 2 dalyje, kurioje sakoma, kad Chartija neišplečia Sąjungos teisės taikymo srities už Sąjungos įgaliojimų ribų, nenustato Sąjungai naujų įgaliojimų ar užduočių ir nepakeičia Sutartyse nustatytųjų. Taigi žmogaus teisių apsauga neturėtų tapti nauja Sąjungos kompetencijos sritimi. Sąjungos prisijungimas prie Konvencijos įpareigoja Sąjungos institucijas, įstaigas ir organus, kai jos veikia pagal joms suteiktą kompetenciją. Sąjungos sudaryti susitarimai, kaip nustatyta SESV 216 straipsnio 2 dalyje, yra privalomi ir valstybėms narėms. Sąjungos prisijungimas prie Konvencijos įpareigoja valstybes nares tais atvejais, kai šios įgyvendina Sąjungos teisę (panaši norma įtvirtinta Chartijos 51 str. 1 d.).

Prisijungiant prie EŽTK reikia išlaikyti konkrečius Sąjungos ir Sąjungos teisės ypatumus. Šis reikalavimas, įtvirtintas Protokolo Nr. 8 1 straipsnyje, yra siejamas su gana abstrakčiai suformuluotomis sąlygomis, t. y. su Sąjungos dalyvavimo Europos konvencijos kontrolės organuose konkrečia tvarka bei su mechanizmais, kurie būtini užtikrinant, kad ne valstybių narių ieškiniai ir asmenų skundai būtų deramai pateikiami atitinkamai valstybėms narėms ir (arba) Sąjungai. Ši sąlyga pirmiausia siejama su bendraatsakovo mechanizmu nustatymu. Tai svarbu kalbant apie situacijas, kai valstybės narės įgyvendina ES teisės normas arba veikia ES reguliuojamoje srityje. Jei atsakovu patraukiama ES, reikia išspręsti klausimą, ar tenkintina vidaus teisinių gynybos priemonių išnaudojimo sąlyga pagal Konvencijos 35 straipsnio 1 dalį, jeigu nacionalinis teismas nesikreipė į ESTT dėl prejudicinio sprendimo.

¹²⁶ Lock, T. *Das Verhältnis zwischen dem EuGH und internationalen Gerichten*. Tübingen: Mohr Siebeck, 2010, p. 291.

¹²⁷ 2010 m. gegužės 19 d. Europos Parlamento rezoliucija dėl Europos Sąjungos prisijungimo prie Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos institucinių aspektų (2009/2241(INI)). *Europos Sąjungos oficialus leidinys*, 2011, C 161 E/12, 1 punktą.

Sąjungos prisijungimas prie Konvencijos, kaip nustatyta Protokolo Nr. 8 3 straipsnyje, „neturi daryti poveikio Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo 344 straipsniui“. SESV 344 straipsnis įpareigoja valstybes narės „ginčus dėl Sutarčių aiškinimo ar taikymo nespręsti kitais būdais nei nustatyta Sutartyse“. Šis reikalavimas sietinas su ESTT išimtinės jurisdikcijos išsaugojimu, tačiau lieka neaišku, kaip plačiai turėtų būti aiškinama SESV 344 straipsnyje įtvirtinta norma Sąjungai prisijungus prie Konvencijos.

ES prisijungimas prie EŽTK protokolų

Remiantis vien ES sutarties 6 straipsnyje įtvirtinta normos formuluote neaišku, ar Sąjungos prisijungimas prie Konvencijos turėtų apimti ir protokolus, kuriais buvo daromi Konvencijos pakeitimai, taip pat protokolus, kuriais EŽTK sistema buvo papildyta (papildomi protokolai). Atsižvelgiant į pastarosios normos tikslą ir paskirtį, kuris siejamas su žmogaus teisių apsaugos stiprinimu, kita vertus, su siekiu užtikrinti vienodą žmogaus teisių apsaugos standartą Europos regione, teigtina, kad prisijungimas prie Konvencijos turėtų apimti ir jos protokolus, bent tuos, prie kurių yra prisijungusios visos ES valstybės narės, nes pati Konvencija ir formaliai, ir turinio atžvilgiu yra glaudžiai su jais susijusi¹²⁸. Europos Parlamentas taip pat laikosi nuomonės, kad ES sutarties 6 straipsnis turėtų apimti ir Konvencijos papildomus protokolus. Jis pirmiausia išskiria tuos protokolus, kurie susiję su teisėmis, atitinkančiomis Pagrindinių teisių chartijos teises, nors juos ratifikavo ES valstybės narės.¹²⁹ Tačiau kai kurios valstybės narės, pavyzdžiui, Jungtinė Karalystė, nerimaujančios dėl bet kokios galimybės nederamai išplėsti ES kompetenciją, laikosi nuomonės, kad prisijungimas turėtų apimti tik tuos papildomus protokolus, prie kurių yra prisijungusios visos valstybės narės (t. y. protokolus Nr. 1 ir Nr. 6), nes priešingu atveju ES valstybės narės bus automatiškai susaistytos visų EŽTK protokolų, nesvarbu, ar jos yra juos ratifikavusios, ar ne.¹³⁰ Prisijungimo sutarties projekto 1 straipsnyje numatyta, kad „*Europos Sąjunga prisijungia prie Europos žmogaus teisių konvencijos ir jos Protokolų Nr. 1 ir Nr. 6.*“ Taigi ES

¹²⁸ Obwexer, W. Der Beitritt der EU zur EMRK: Rechtsgrundlagen, Rechtsfragen und Rechtsfolgen. *Europarecht*. Heft 2, 2012, p. 117.

¹²⁹ 2010 m. gegužės 19 d. Europos Parlamento rezoliucija dėl Europos Sąjungos prisijungimo prie Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos institucinių aspektų (2009/2241(INI)). *Europos Sąjungos oficialus leidinys*, 2011, C 161 E/12, 4 punktas.

¹³⁰ Obwexer, W. Der Beitritt der EU zur EMRK: Rechtsgrundlagen, Rechtsfragen und Rechtsfolgen. *Europarecht*. Heft 2, 2012, p. 117.

iš pradžių turėtų ratifikuoti protokolus, kurių šalys yra visos ES valstybės narės. Prie kitų protokolų ES galės prisijungti vėliau. Šiam tikslui ES turėtų laikytis procedūrų, numatytų EŽTK protokoluose ir ES sutartyse.

Bendraatsakovo mechanizmas

Reikia prisiminti, kad pagal ligšiolinę EŽTT praktiką valstybės narės išlaiko atsakomybę pagal Konvenciją ir tuo atveju, jei jų veiksmai, atliekami vykdant iš ES teisės išplaukiančius įsipareigojimus. Taigi atsakomybė bet koku atveju tenka valstybėms narėms, nors jos ir neturi įgaliojimų panaikinti ES teises priemones, lėmusias Konvencijos pažeidimą. Kadangi iš esmės ES teisė asmenims taikoma per nacionalines priemones, svarbu sukurti naują mechanizmą, kuris sudarytų sąlygas Strasbūro teisme Europos Sąjungai ir kiekvienai valstybei narei stoti prieš teismą kartu kaip „bendraatsakoviams“.¹³¹ Bendraatsakovo mechanizmas (angl. *co-respondent mechanism*, vok. *Mechanismus des Mitbeschwerdegegners*) nustatytas Prisijungimo sutarties 3 straipsnyje. Šio mechanizmo nustatymas atitinkamai turės lemti Konvencijos pataisas, nes dabartinė Konvencijos sistema tokio procesinio dalyvio nenumato. Siūloma papildyti Konvencijos 36 straipsnį, numatantį trečios šalies dalyvavimą procese, nauja ketvirta dalimi, nustatant ES ir valstybių narių teisę tapti bendraatsakove EŽTT procese. Bendraatsakovis tampa proceso šalimi ir turi visas su tuo susijusias procesines teises. Atkreiptinas dėmesys, kad remiantis siūloma Konvencijos 36 straipsnio 4 dalies formuluote, Sąjunga ar valstybė narė turi teisę, o ne pareigą tapti bendraatsakove („...may become a co-respondent...“).

Išskiriami du atvejai, kuriems gali būti taikomas bendraatsakovo mechanizmas. Pirmasis atvejis, kaip nustatyta Prisijungimo sutarties 3 straipsnio 2 dalyje, bus tuomet, kai individuali peticija pateikiama prieš vieną ar daugiau valstybių narių. ES tokiu atveju gali tapti bendraatsakove, jeigu tariamas pažeidimas verčia abejoti ES teisės nuostatos suderinamumu su svarstomomis EŽTK teisėmis, ypač jei to pažeidimo buvo galima išvengti tiesiog nepaisant prievolės, numatytos ES teisėje. Tokio atvejo

¹³¹ Taip pat skaitykite *Study of Technical and Legal Issues of a possible EC/ EU accession to the ECHR (Chapter II – Overview of legal and technical issues and corresponding possible amendments/solutions)*, DG-II (2002) 006, CDDH (2002) 010 Addendum 2, 28 June 2002 [interaktyvus]. [žiūrėta 2012-09-15]. <http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/hrpolicy/Accession/Working_documents/Study_accession_UE_2002_en.pdf>.

atitikmuo galėtų būti *Bosphorus* byla¹³². Antrasis atvejis, nustatytas Prisijungimo sutarties 3 straipsnio 3 dalyje, bus tuomet, kai individuali peticija pateikiama prieš ES. Valstybė narė arba valstybės narės tokiu atveju gali tapti bendraatsakovėmis tik tuo atveju, jeigu nagrinėjamas klausimas dėl ES pirminės teisės nuostatų suderinamumo su EŽTK teisėmis, ypač kai tokių pažeidimų būtų galima išvengti tiesiog nepaisant prievolių, įtvirtintų pagal šiuos aktus. Tokio atvejo atitikmuo galėtų būti byla *Matthews prieš Jungtinę Karalystę*¹³³, kurioje EŽTT vertino ES pirminės teisės nuostatos, draudžiančios Gibraltare gyvenantiems ES piliečiams dalyvauti Europos Parlamento rinkimuose, suderinamumą su Konvencijos nuostatomis.

Sąjunga arba valstybė narė, siekdamas tapti bendraatsakovėmis byloje, pateikia prašymą EŽTT ir teismas, išklausęs visas procese dalyvaujančias šalis, įvertina, ar yra tenkintinos tapimo bendraatsakove sąlygos, ir priima šiuo klausimu sprendimą¹³⁴. Atkreiptinas dėmesys į tai, kad prašymas tapti bendraatsakoviu gali būti pateikiamas tik tuomet, jei EŽTT įvertino peticijos priimtino sąlygas ir paskelbė peticiją priimtina. Kaip nustatyta siūlomoje EŽTK 36 straipsnio 4 dalyje, bendraatsakovo dalyvavimas procese neturi įtakos, sprendžiant peticijos priimtino klausimą.

Jeigu tapimo bendraatsakoviu sąlygos nėra tenkinamos, Sąjungai ir atitinkamai valstybei narei neužkertamas kelias įsitraukti į teismo procesą kaip trečiajai šaliai. Tuo atveju jeigu peticija pateikiama daugiau nei vienam atsakovui, t. y. prieš ES ir vieną ar daugiau valstybių narių, tai atsakovo statusas gali būti pekeistas į bendraatsakovo, jeigu tenkintinos anksčiau aptartos tapimo bendraatsakoviu sąlygos.¹³⁵

Bendraatsakovo mechanizmas turėtų padėti užtikrinti Strasbūro teismo sprendimų vykdymą, nes galutinį teismo sprendimą pagal EŽTK 46 straipsnį turėtų pareigą vykdyti ir bendraatsakovis. Taigi šis mechanizmas pirmiausia būtų naudingas ieškovui.

Bendraatsakovo mechanizmo įdiegimas neturėtų kelti grėsmės ES teisės autonomijai, nes EŽTT, priimdamas sprendimą dėl bendraatsako-

¹³² *Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Tocaret Anonim Sirketi prieš Ireland*, Appl. No. 45036/98, Judgment of 30 June 2005, CEDH 2005-VI.

¹³³ *Matthews prieš United Kingdom*, No. 24833/94, Decision of 18 February 1999, CEDH 1999-I.

¹³⁴ Prisijungimo sutarties 3 straipsnio 5 dalis.

¹³⁵ Prisijungimo sutarties 3 straipsnio 4 dalis.

vio įtraukimo į procesą, nesikiša į kompetencijos pasidalijimą tarp ES ir valstybių narių, taip pat ES (atitinkamai valstybė narė) negali būti įtraukta bendraatsakove prieš jos valią.

Išankstinis ESTT įsitraukimas ir vidaus teisinių gynbos priemonių išnaudojimo sąlyga

Papildant bendraatsakovo mechanizmą, Prisijungimo sutarties 3 straipsnio 6 dalis nustato naują procedūrą dėl išankstinio ESTT įtraukimo, paremtą ESTT ir EŽTT bendradarbiavimu.

Ši nauja procedūra būtų taikoma tik tais atvejais, jeigu ES tampa bendraatsakove EŽTT procese ir jeigu ESTT nėra patikrinęs ginče svarbios ES teisės normos suderinamumo su Konvencijos nuostatomis. Tai būtų ypač svarbu tuomet, kai nacionalinis valstybės narės teismas nesikreipė į ESTT dėl prejudicinio sprendimo arba prašyme tokio klausimo nekėlė. Taigi EŽTT turi užtikrinti, kad ESTT tokį įvertinimą atliktų. ES turėtų užtikrinti, kad „Liuksemburgo Teismas atliktų įvertinimus skubiai, ir dėl to bylos Strasbūro Teisme nebūtų vilkinamos“¹³⁶.

Išankstinis ESTT įsitraukimas turėtų užtikrinti, kad EŽTT nepareikštų savo nuomonės dėl ES teisės suderinamumo su Konvencija, prieš tai tokio vertinimo neatlikus ESTT¹³⁷. Tokia procedūra atrodo savaime suprantama, vertinant ją per vidaus teisinių gynbos priemonių išnaudojimo pagal Konvencijos 35 straipsnį prizmę. Juk EŽTT įgijus jurisdikciją tikrinti Sąjungos teisės aktų suderinamumą su Konvencija, Sąjungos teismas turi turėti galimybę atlikti „vidinį“ tyrimą. Toks ESTT įtraukimas garantuotų visų Konvencijos šalių lygiateisiškumą, kadangi, kaip nustatyta Konvencijos 35 straipsnio 1 dalyje, individuali peticija EŽTT gali būti pateikiama tik išnaudojus visas valstybės vidaus teisinės gynbos priemones.

ESTT išankstinio įtraukimo mechanizmas tam tikru aspektu išsprendžia klausimą dėl teisinių vidaus gynbos priemonių išnaudojimo sąlygos EŽTK 35 straipsnio 1 dalies prasme. Šio mechanizmo nustatymas rodo, kad jeigu nacionaliniai teismai nesikreiptų į ESTT dėl prejudicinio sprendimo, tai nebūtų laikoma, kad vidaus gynbos priemonių išsėmimo sąlyga

¹³⁶ Prisijungimo sutarties 3 straipsnio 6 dalies paskutinis sakiny.

¹³⁷ Obwexer, W. *Der Beitritt der EU zur EMRK: Rechtsgrundlagen, Rechtsfragen und Rechtsfolgen*. Europarecht, Heft 2, 2012, p. 132.

netenkintina¹³⁸. Tai paaiškinama visų pirma tuo, kad pareiškėjo prašymas dėl kreipimosi į ESTT prejudicinio sprendimo nacionaliniam teismui nėra privalomas. Taigi nacionalinių teismų nesikreipimas į ESTT neturėtų tapti pagrindu laikyti skundą nepriimtinu EŽTT dėl nepakankamo vidaus gynybos priemonių išnaudojimo.

Vidaus gynybos priemonių išnaudojimo sąlygos taikymas gali kelti problemų tais atvejais, kai privatus pareiškėjas tiesiogiai kreipiasi į ESTT pateikdamas ieškinį atitinkamoms ES institucijoms dėl teisės akto panaikinimo pagal SESV 263 straipsnį arba dėl neveikimo pagal SESV 265 straipsnį. Pagal ES teisę privatus asmenys yra traktuojami kaip neprivilegiuoti ieškovai, o tai reiškia, kad gali pateikti tiesioginį ieškinį ESTT, jei egzistuoja individualus teisių apsaugos interesas¹³⁹. Pagal SESV 263 straipsnio 4 dalį *locus standi* privatiems asmenims apima reikalavimą dėl tiesioginės ir konkrečios sąsajos su teisės aktu. Konkrečios sąsajos su teisės aktu reikalavimas labai apriboja privačių asmenų kreipimąsi į ESTT. Problemos dėl vidaus gynybos priemonių išnaudojimo sąlygos neturėtų būti, jei Bendrasis teismas, kuriam adresuojami privačių asmenų ieškiniai, pripažinęs ieškinį priimtinu, priima sprendimą, kuris vėliau apeliacine tvarka apskundžiamas Teisingumo teismui ir jis priima galutinį sprendimą. Suprantama, tokiu atveju vidaus gynybos priemonių išnaudojimo taisyklė Konvencijos 35 straipsnio 1 dalies prasme turėtų būti tenkintina. Neaiškus kyla tuomet, jei ESTT ieškinį paskelbia nepriimtinu dėl neatitikties *locus standi* reikalavimams. Neaišku, ar tokiu atveju vidaus gynybos priemonių išnaudojimo taisyklė bus tenkintina, ar pareiškėjui po tokio atmetimo vis tiek reikės kreiptis į nacionalinį teismą. Kadangi Prisijungimo sutarties projekte vidaus gynybos priemonių išnaudojimo taisyklė siejama tik su nacionalinėmis teisinėmis gynybos priemonėmis, galėtume manyti, kad nepavykusio kreipimosi į ESTT atveju pareiškėjas turėtų kreiptis į nacionalinį teismą, tačiau atsakove patraukdama valstybę narę.

Tarpvalstybinių ginčų problematika

EŽTK 33 straipsnis numato tarpvalstybinių ginčų nagrinėjimą, t.y. nustato, kad „*kiekviena Aukštoji Susitariančioji Šalis gali kreiptis į Teismą dėl kiekvieno, jos manymu, kitos Aukštosios Susitariančios Šalies padary-*

¹³⁸ Obwexer, W. *Der Beitritt der EU zur EMRK: Rechtsgrundlagen, Rechtsfragen und Rechtsfolgen*. Europarecht, Heft 2, 2012, p. 132.

¹³⁹ Žr., pavyzdžiui, ETT 1962 m. gegužės 22 d. sprendimą *Plaumann & Co prieš Commission of the European Economic Community*, 25/62, Rink. p. 95.

to Konvencijos ir jos protokolų nuostatų pažeidimo“. Sąjungai prisijungus prie Konvencijos, šios normos taikymas turėtų apimti ir ES bei valstybių narių, taip pat valstybių narių ginčus, jeigu jų ginčas patenka į ES teisės reguliavimo sritį ir yra grindžiamas Konvencija.

Vis dėlto reikia atkreipti dėmesį, kad Protokolo Nr. 8 3 straipsnyje nustatyta, jog Sąjungos prisijungimas prie Konvencijos „neturi daryti poveikio Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo 344 straipsniui“. Pagal SESV 344 straipsnį „valstybės narės išipareigoja ginčų dėl Sutarčių aiškinimo ar taikymo nespęsti kitais būdais nei nustatyta Sutartyse“. Taigi SESV 344 straipsnyje įtvirtinta norma yra suprantama kaip suteikianti ESTT išimtinę jurisdikciją spręsti su Sąjungos teise susijusius valstybių narių bei ES ir valstybių narių ginčus¹⁴⁰. Toks išimtinės jurisdikcijos suteikimas grindžiamas siekiu užtikrinti bendrą ES teisės aiškinimą ir taikomas visose valstybėse narėse. EŽTK, prie jos prisijungus ES, taps ES teisinės sistemos integralia dalimi¹⁴¹, o tai reiškia, kad ESTT įgis jurisdikciją Konvencijos atžvilgiu.¹⁴² Todėl tikėtina, kad į ES teisės reguliavimo sritį patenkantys valstybių narių bei ES ir valstybių narių ginčai turės būti sprendžiami ESTT pagal SESV numatytus būdus, o ne EŽTT, pateikiant peticiją pagal Konvencijos 33 straipsnį. Vis dėlto kyla pagrįstų abejonių, ar Protokolo Nr. 8 3 straipsnyje įtvirtintas ribojimas turi būti suprantamas kaip eliminuojantis Konvencijos 33 straipsnio taikymą minėtiems ginčams ir ar toks ribojimas būtų suderinamas su Konvencijos 55 straipsniu, kuris įpareigoja Konvencijos šalis nespęsti tarpusavio ginčų dėl Konvencijos aiškinimo ir taikymo kitokiomis priemonėmis nei numatytos Konvencijoje, išskyrus atvejus, kai šalys yra sudariusios specialų susitarimą. Būtent Konvencijos 55 straipsnyje įtvirtinta norma suteikia išimtinę jurisdikciją EŽTT spręsti tokius ginčus, nors ši jurisdikcija nėra absoliuti, nes numatoma išimtis dėl specialaus susitarimo.¹⁴³ Taigi šiuo atveju galėtume kelti klausimą, ar Są-

¹⁴⁰ Obwexer, W. Der Beitritt der EU zur EMRK: Rechtsgrundlagen, Rechtsfragen und Rechtsfolgen. *Europarecht*, Heft 2, 2012, p. 137.

¹⁴¹ Pagal ESTT vadinamąją *Haegemann* jurisprudenciją, ES sudarytos sutartys, joms įsigaliojus, tampa integralia ES teisės sistemos dalimi. ETT 1974 m. balandžio 30 d. sprendimas. *Haegeman prieš Belgian State*, 181/73, Rink. p. 449, 5–6 punktai.

¹⁴² Plačiau apie ESTT kompetenciją dėl ES sudarytų tarptautinių sutarčių skaitykite, pvz., Daukšienė, I. Europos Sąjungos valstybių narių tarpusavio ginčai ir Europos Sąjungos Teisingumo Teismo jurisdikcija. *Jurisprudencija*. 2011, 18 (4): 1349–1368.

¹⁴³ Lock, T. *Das Verhältnis zwischen dem EuGH und internationalen Gerichten*. Tübingen: Mohr Siebeck, 2010, p. 293.

jungos steigimo sutartys galėtų būti laikomos tokiu specialiu susitarimu¹⁴⁴. Prisijungimo sutarties 5 straipsnyje nustatyta, kad procesas ESTT nereiškia ginčų sprendimo pagal specialų susitarimą Konvencijos 55 straipsnio prasme. Vadovaudamiesi šia nuostata galėtume teigti, kad pagal Konvenciją EŽTT išlaiko jurisdikciją spręsti tokius ginčus.

Vertinant Protokolo Nr. 8 3 straipsnyje įtvirtintą reikalavimą taip griežtai iš dalies būtų prarandamas pats prisijungimo prie EŽTK tikslas – sustiprinti teisių apsaugą Europos regione, Sąjungai patenkant į EŽTT kontrolę. Todėl, jeigu individualios peticijos galės būti pateikiamos prieš ES, tai atrodytų, kad Sąjungos teisės autonomijai nekeltų grėsmės ir tarpvalstybinių ginčų nagrinėjimas EŽTT. SESV 344 straipsnyje įtvirtinta nuostata turėtų būti aiškinama kaip įsipareigojimas dėl ginčų sprendimo būdo pagal vidines Sąjungos teisės nuostatas¹⁴⁵. Todėl jei tokie ginčai patenka į ES teisės reguliavimo sritį, tai jie turi būti sprendžiami pagal Sąjungos steigimo sutartyse numatytus būdus, tačiau ESTT priėmus sprendimą nepatenkintoji šalis galėtų kreiptis į EŽTT, remdamasi Konvencijos 33 straipsniu. Tokiu atveju ESTT būtų laikomas vidaus teisinių gynybos priemonių dalimi, o ne tarptautine tyrimo ar ginčų sprendimo institucija EŽTK 35 straipsnio 2 dalies b punkto prasme. Tokia išvada būtų suderinama ir su Prisijungimo sutarties 5 straipsniu, kuriama įtvirtinta, kad procesas ESTT neturi būti suprantamas kaip ginčų sprendimas pagal specialų susitarimą Konvencijos 55 straipsnio prasme. ESTT jurisdikcija tokiu atveju nebūtų „paliesta“ labiau nei individualių peticijų prieš ES atveju.

Bosphorus – jurisprudencijos ateitis

Prisijungimo sutarties projektas nepateikia atsakymo dėl *adekvačios / tapačios* žmogaus teisių apsaugos doktrinos likimo Sąjungai prisijungus prie Konvencijos. Priminsime, kad pagal šią EŽTT *Bosphorus* byloje suformuluotą doktriną Starsbūro teismas pripažino, kad ES žmogaus teisių apsauga yra adekvati Konvencijai. Kol taip bus, EŽTT netikrins valstybių narių veiksmų, vykdančių ES teisę ir neturintį įgyvendinimo veikimo laisvės, atitikties Konvencijai. Taigi kyla klausimas, ar ši doktrina bus taikoma Sąjungai prisijungus prie Konvencijos. Prisijungimo sutarties projekto rengėjai pali-

¹⁴⁴ Plačiau apie tai skaitykite Lock, T. *Das Verhältnis zwischen dem EuGH und internationalen Gerichten*. Tübingen: Mohr Siebeck, 2010, p. 292-299

¹⁴⁵ Huber, A. *Der Beitritt der Europäischen Union zur Europäischen Menschenrechtskonvention*. Hamburg, 2008, p. 147.

ko šį klausimą atvirą ir greičiausiai dėl adekvačios žmogaus teisių apsaugos doktrinos likimo nuspręs pats EŽTT. Kitas klausimas, ar ši doktrina turėtų būti taikoma po prisijungimo. Atsakant į šį klausimą reikia prisiminti, kad EŽTT, formuluodamas šią doktriną, pažymėjo, kad ji bet kuriuo momentu gali būti paneigta. Tokio paneigimo priežastis – atitinkami žmogaus teisių apsaugos ES trūkumai, kurie neleistų EŽTT konstatuoti, kad ES garantuojama žmogaus teisių apsauga yra adekvati tai, kurią garantuoja Konvencija. Įvertinę šią aplinkybę, galėtume teigti, kad pats ES prisijungimo faktas neturėtų įdaryti įtakos doktrinos ateičiai. Tačiau vertindami *Bosphorus* jurisprudencijos ateityje išeities tašku manytume, turėtų būti Sąjungos prisijungimo prie Konvencijos tikslai – žmogaus teisių apsaugos stiprinimas Europoje bei ES ir jos institucijų išorinė kontrolė. ES siekis prisijungti prie Konvencijos rodo, kad ji sutinka būti EŽTT kontroliuojama. EŽTT vykdoma kontrolė tokiu atveju apimtų ir ESTT sprendimus, o Liuksemburgo teismas (šiuo atveju Teisingumo Teismas) Konvencijos požiūriu turėtų būti vertinamas taip pat, kaip Konvencijos valstybių aukščiausieji teismai. Todėl *Bosphorus* jurisprudencijos taikymas prisijungus ES lemtų Konvencijos šalių nelygiateisiškumą arba, kitaip tariant, dvigubų standartų ES ir kitų EŽTK nariams taikymą.¹⁴⁶ Toks nelygiateisiškumas nederėtų su bendruoju ir propaguojamu sutarties projekto siekiu traktuoti ES vienodai ir lygiavertiškai kaip bet kurią kitą EŽTK šalį¹⁴⁷. Tai patvirtina ir Prisijungimo sutarties aiškinamoji ataskaita, kurioje teigiama, kad „*dabartinis Konvencijos kontrolės mechanizmas turėtų būti kiek įmanoma išlaikytas ir taikomas Europos Sąjungai tokiu pačiu būdu kaip ir kitoms Aukštosioms susitariančioms šalims*“¹⁴⁸.

ES dalyvavimas Europos Tarybos institucijų veikloje

Siekiant išlaikyti ES teisės ypatumus, taip pat užtikrinti visų Konvencijos šalių lygiateisiškumą, būtina užtikrinti ES dalyvavimą Europos Tarybos institucijų – EŽTT, Parlamentinės Asamblėjos, Ministrų Komiteto – veikloje. Šiuo atveju svarbu atkreipti dėmesį, kad ES, prisijungdama prie

¹⁴⁶ Groussot, X.; Lock, T.; Pech, L. EU Accession to the European Convention on Human Rights: A Legal Assessment of the Draft Accession Agreement of 14th October 2011. *Policy Paper no. 218 of the Robert Schuman Foundation*. 2011, p. 4.

¹⁴⁷ *Ibid.*

¹⁴⁸ Draft legal instruments on the accession of the European Union to the European Convention on Human Rights CDDH-UE, 2011, 16, 7 punktas. [interaktyvus]. [žiūrėta 2012-09-15]. <http://www.coe.int/t/dlapil/cahdi/source/Docs%202011/CDDH-UE_2011_16_final_en.pdf>.

EŽTK, netampa Europos Tarybos nare, todėl natūralu, kad jos dalyvavimas minėtose Europos Tarybos institucijose siejamas tik su ta institucijų veikla, kuri atliekama pagal EŽTK.

EŽTT teisėjų skyrimą nustato EŽTK 22 straipsnis, pagal kurį „*teisėjus nuo kiekvienos Aukštosios Susitariančios Šalies renka Parlamentinė Asamblėja iš trijų kandidatų sąrašo, kurį pateikia Aukštoji Susitarianči Šalis*“. Konvencijos 20 straipsnis nustato, kad teisėjų yra tiek, kiek yra Konvencijos šalių. Taigi tam, kad Sąjunga turėtų nuolatinį teisėją EŽTT, nereikalingos jokios naujos specialios taisyklės. Nors buvo svarstoma galimybė apie specialų ES teisėjo mandatą, kuris spręstų tik su ES teise susijusias bylas, tačiau šis variantas atmestas ne tik dėl to, kad tai nebūtų suderinama su Konvencijos šalių lygiateisiškumo principu, bet ir todėl, kad tuomet kiekvienos paraiškos atveju reikėtų nuspręsti dėl sąsajų su ES teise¹⁴⁹. Taigi, remiantis Prisijungimo sutarties 6 straipsniu, kuris reglamentuoja ES teisėjo rinkimus, taisyklė „viena šalis, vienas teisėjas“, numatyta EŽTK 20 straipsnyje, lieka nepakeista. Kadangi, kaip minėta, Sąjunga, prisijungdama prie EŽTK, netaps Europos Tarybos šalimi, tai Parlamentinėje Asamblėjoje ji nebus automatiškai atstovaujama. Tačiau teisėjų rinkimo klausimu, kaip numatyta Prisijungimo sutarties 6 straipsnyje, „*Europos Parlamentą atstovaus visas balsavimo teises turinčių Europos Parlamento narių delegacija, kurių skaičius bus lygus į Parlamentinę Asamblėją siunčiamų didžiausių valstybių atstovų skaičiui*“.

Kadangi labiausiai tikėtina, jog ES teisėjas bus vienos iš ES valstybių narių tautybės, tai viena ES valstybė narė turės du savo tautiečius, atstovaujančius jai EŽTT. Dėl to Strasbūro teismui gali tekti peržiūrėti savo vidines procedūras tam, kad būtų išvengta padėties, kai du tos pačios tautybės teisėjai nagrinėja tą pačią bylą, iškeltą Aukštajai susitariančiai šaliai.¹⁵⁰

Bene daugiausia diskusijų sukėlė klausimas dėl ES nuolatinio atstovo Europos Tarybos Ministrų Komitete. Ministrų Komitetas pagal EŽTK atlieka įvairias funkcijas, bene svarbiausios iš jų yra stebėti, kaip sutarties šalys vykdo EŽTT sprendimus (EŽTK 46 str.) bei laikosi taikaus susitarimo sąlygų (EŽTK 39 str.). Ministrų Komitetas, kaip nustatyta EŽTK 26 straipsnio 2

¹⁴⁹ Groussot, X.; Lock, T.; Pech, L. EU Accession to the European Convention on Human Rights: A Legal Assessment of the Draft Accession Agreement of 14th October 2011. *Policy Paper no. 218 of the Robert Schuman Foundation*, 2011, p. 3.

¹⁵⁰ *Ibid.*

dalyje, teismo prašymu, gali sumažinti kolegijų teisėjų skaičių, taip pat pagal Konvencijos 47 straipsnį gali prašyti teismo pateikti konsultacines išvadas dėl Konvencijos ir jos protokolų nuostatų aiškinimo klausimų.

Europos Komisija, savaime suprantama, pageidavo turėti atstovą Ministrų Komitete, bet ne valstybės narės baiminosi, kad ES ir jos valstybės narės gali siekti koordinuoti jų balsus ir taip kontroliuoti (blokuoti) procesinius veiksmus Ministrų Komitete, jei jie nuspręstų pasirinkti bendrą poziciją dėl ES ar vienos iš jos valstybių narių įsipareigojimų vykdymo¹⁵¹. ES ir jos valstybės narės prisijungusios įgytų dvidešimt aštuonis balsus iš keturiasdešimt aštuonių galimų, o tai reikštų, jog jos galėtų blokuoti sprendimo priėmimą, jei tik to panorėtų. Problemą didina ir tai, jog tam tikromis aplinkybėmis ES ir jos valstybės narės privalo vieningai balsuoti dėl lojalumo įsipareigojimų, numatytų ES sutartyse (ypač tokiose, kai ES yra pagrindinė atsakovė arba bendraatsakovė). Kadangi mažai tikėtina, kad ES ir jos valstybės narės pripažintų, jog nesilaiko vieningos nuomonės, jeigu klausimas susijęs su ES, priežiūros mechanizmas būtų neveiksmingas.¹⁵² Norint išvengti panašios balsų persvaros, Prisijungimo sutarties 7 straipsnio 2 dalyje numatyta, jog „Ministrų Komitetas turėtų pritaikyti savo darbo tvarkos taisykles, siekiant užtikrinti, kad Komitetas veiksmingai vykdytų savo funkcijas tomis aplinkybėmis, kai Europos Sąjunga ir jos valstybės narės, išreikšdamos savo poziciją, balsuoja koordinuotai“. Be to, sutarties projekte numatyta, jog „ES negalės išreikšti savo pozicijos ir pasinaudoti savo teise balsuoti tais atvejais, kai Ministrų Komitetas prižiūrės vienos iš ES valstybių narių įsipareigojimų vykdymą.“

Taip pat reikia pabrėžti, kad ES dalyvautų Ministrų Komiteto veikloje tik tuomet, jei komitetas vykdo funkcijas pagal EŽTK. Toks Sąjungos veiklos ribojimas yra suprantamas, atsižvelgiant į tai, kad Sąjunga netampa Europos Tarybos nare. Kitas Sąjungos veiklos ribojimas, įtvirtintas 7 straipsnio 3 dalies b punkte, siejamas su Ministrų Komiteto įgaliojimais, išplaukiančiais iš Konvencijos 39 straipsnio (EŽTT sprendimų vykdymo priežiūra) ir 46 straipsnio (taikių susitarimų vykdymo priežiūra). Būtent ES nebus leidžiama išreikšti savo pozicijos arba pasinaudoti savo teise bal-

¹⁵¹ Groussot, X.; Lock, T.; Pech, L. EU Accession to the European Convention on Human Rights: A Legal Assessment of the Draft Accession Agreement of 14th October 2011. *Policy Paper no. 218 of the Robert Schuman Foundation*, 2011, p. 3.

¹⁵² *Ibid.*

suoti tais atvejais, kai Ministrų Komitetas prižiūrės, kaip įsipareigojimus vykdo viena iš ES valstybių narių. Tai būtų atvejai, kai atsakove EŽTT buvo valstybė narė (arba valstybės narės) ir Konvencijos pažeidimai sietini su sritimi, kurioje Sąjunga neturi kompetencijos.

Išvados

1. Pagrindinių žmogaus teisių apsauga tapo neatsiejama ES teisinės sistemos dalimi. Reikiamas postūmis tam buvo ESTT, kuris dar 1969 m. nustatė, kad pagrindinės žmogaus teisės yra laikomos ES teisės bendrųjų teisės principų sudėtine dalimi ir yra ginamos ESTT. Taigi pradeda formuotis ESTT žmogaus teisių apsaugos jurisprudencija, kurioje aiškėja ypatingas EŽTK, kaip teisių pažinimo šaltinio, vaidmuo.
2. Atsižvelgiant į EŽTK pamatinę reikšmę Europos regione, į tai, kad visos ES narės yra ir Konvencijos dalyvės ir kad ESTT savo praktikoje, siekdamas nustatyti žmogaus teisių turinį, nuolat remiasi EŽTK bei EŽTT jurisprudencija, kyla klausimai dėl EŽTK ir ES teisės santykio. Nors teisės doktrinoje būta bandymų pagrįsti EŽTK įpareigojantį pobūdį ES teisėje ir be formalaus ES prisijungimo prie Konvencijos (pvz., remiantis jurisprudencija dėl GAAT arba ES pagrindinių teisių Chartijos 52 str. 3 d.), tačiau teigtume, kad kol ES neprisijungė prie EŽTK, tol negalime kalbėti apie ES ir jos institucijų susaistymą Konvencijos normomis bei EŽTT praktika griežta teisine prasme. ES *de lege lata* negali būti taikomas EŽTK nustatytas kontrolės mechanizmas, todėl Sąjunga neatsako už galimus EŽTK pažeidimus EŽTT.
3. ESTT ir EŽTT remiasi vienas kito jurisprudencija, tačiau toks jų bendradarbiavimas nėra teisiškai įpareigojantis, o grindžiamas tarpusavio pagarba ir abipusiu siekiu užtikrinti bendrą žmogaus teisių apsaugos standartą Europos regione. Geriausias to įrodymas būtų *Bosphorus* jurisprudencija, kurioje EŽTT suformulavo *adekvačios / tapačios* žmogaus teisių apsaugos doktriną ES teisės sistemai. Remiantis šia doktrina, rodančia didelį pasitikėjimą ES, ypač ESTT garantuojama žmogaus teisių apsauga, EŽTT daro prielaidą, kad valstybės narės, įgyvendindamos ES antrinės teisės

aktus, nepažeidžia EŽTK, jei toks įgyvendinimas nepalieka valstybėms narėms veikimo laisvės. *Bosphorus* praktika nėra taikoma ES pirminei teisei, taip pat antrinei teisei, dėl kurios valstybės narės turėjo atitinkamą įgyvendinimo laisvę.

4. Atsižvelgdami į EŽTK *de facto* įpareigojantį pobūdį ES teisėje bei į EŽTT demonstruojamą pasitikėjimą ES garantuojama žmogaus teisių apsauga, teigtume, kad šiandieninis ES prisijungimo prie EŽTK poreikis yra minimalus. Didžiausia prisijungimo vertė laikytume tai, kad, ES prisijungus prie EŽTK ir įdiegus bendraatsakovo mechanizmą, taps lengviau įgyvendinti kai kuriuos EŽTT sprendimus, ypač tais atvejais, kai EŽTT sprendimo įgyvendinimas susijęs su ES teisinės priemonės panaikinimu.
5. Svarbiausias ES prisijungimo prie EŽTK pokytis sietinas su tuo, kad Sąjungos ir jos institucijų veiksmai galės būti tiesiogiai kontroliuojami EŽTT, Sąjungai tapus atsakove arba bendraatsakove EŽTT. Jeigu individuali peticija bus pateikta prieš vieną ar daugiau valstybių narių, ES galės tapti bendraatsakove, jeigu tariamas pažeidimas verčia abejoti ES teisės nuostatos suderinamumu su svarstomomis EŽTK teisėmis.
6. Išankstinis ESTT įtraukimas turės būti taikomas tais atvejais, kai ES taps atsakove arba bendraatsakove EŽTT procese ir jeigu ESTT nebus patikrinęs ginče svarbios ES teisės normos suderinamumo su Konvencijos nuostatomis. Ši nauja procedūra, kuri turėtų užtikrinti visų Konvencijos šalių lygiateisiškumą, iš dalies išsprendžia vidaus teisinių gynybos priemonių išnaudojimo sąlygą, nes ji rodo, kad ESTT prejudicinis sprendimas nėra sietinas su vidaus gynybos priemonių išsėmimo sąlyga. Prisijungimo sutartyje nėra išspręstas klausimas dėl vidaus gynybos priemonių panaudojimo sąlygos tiesioginių ieškinų ESTT atvejais. Greičiausiai tais atvejais, kai ESTT pripažino ieškinį neprimtinu dėl *locus standi* reikalavimų, vidaus gynybos priemonių išsėmimo sąlyga nebūtų tenkinama.
7. Atsižvelgiant į Protokolo Nr. 8 3 straipsnyje įtvirtintą sąlygą dėl draudimo daryti poveikį SESV 344 str., tikėtina, kad į ES teisės reguliavimo sritį patenkantys valstybių narių bei ES ir valstybių narių ginčai turės būti sprendžiami ESTT pagal SESV numatytus būdus, o ne EŽTT, pateikiant peticiją pagal Konvencijos 33 straipsnį.

Vis dėl to toks EŽTT jurisdikcijos apribojimas, manytume, nebūtų suderinamas su EŽTK 55 straipsniu ir su pačiu ES prisijungimo prie EŽTK tikslu – sustiprinti teisių apsaugą Europos regione, kai EŽTT kontroliuos ES. Todėl teigtume, kad ESTT tokiu atveju turėtų būti laikomas vidaus teisinių gynybos priemonių dalimi, o ne tarptautine tyrimo ar ginčų sprendimo institucija EŽTK 35 straipsnio 2 dalies b punkto prasme.

Literatūra

Tarptautinės sutartys, tarptautinių institucijų teisės aktai

1. 2010 m. gegužės 19 d. Europos Parlamento rezoliucija dėl Europos Sąjungos prisijungimo prie Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos institucinių aspektų (2009/2241(INI). *Europos Sąjungos oficialus leidinys*, 2011, C 161 E/12.
2. Aktas dėl atstovų į Europos Parlamentą rinkimų remiantis tiesiogine visuotine rinkimų teise. *Europos Sąjungos oficialus leidinys*, 1976, L 278.
3. Amsterdamo sutartis. *Europos Sąjungos oficialus leidinys*, 1997, C 340.
4. Draft legal instruments on the accession of the European Union to the European Convention on Human Rights. CDDH-UE, 2011, 16 [interaktyvus]. [žiūrėta 2012-09-15]. <http://www.coe.int/t/dlapil/cahdi/source/Docs%202011/CDDH-UE_2011_16_final_en.pdf>
5. Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartija. *Europos Sąjungos oficialus leidinys*, 2010, C 83.
6. Konsoliduota Europos Sąjungos sutartis. *Europos Sąjungos oficialus leidinys*, 2012, C 326/13.
7. Lisabonos sutartis, iš dalies keičianti Europos Sąjungos sutartį ir Europos Bendrijos steigimo sutartį. *Europos Sąjungos oficialus leidinys*, 2007, C 306/1.
8. Protokolas Nr. 8 dėl Europos Sąjungos sutarties 6 straipsnio 2 dalies dėl Sąjungos prisijungimo prie Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos. *Europos Sąjungos oficialus leidinys*, 2012, C 326/1.
9. Su Pagrindinių teisių chartija susiję išaiškinimai. *Europos Sąjungos oficialus leidinys*, 2007, C 303.
10. Sutartis dėl Europos Sąjungos veikimo. *Europos Sąjungos oficialus leidinys*, 2010, C 83.
11. Europos bendrasis aktas. *Oficialus leidinys*, 1987, L 169.
12. Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencija, iš dalies pakeista Protokolais Nr. 11 ir Nr. 14. *Valstybės žinios*. 2011, Nr.156-7390.

Europos Sąjungos Teisingumo Teismo praktika

1. ETT 1996 m. liepos 30 d. sprendimas *Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Ticaret AS prieš Minister for Transport, Energy and Communications ir kt.*, C-84/95, Rink. p. I-03953.
2. ETT 1991 m. birželio 18 d. sprendimas *Elliniki Radiophonia Teleorassi AE prieš Dimotiki Eaira Ploioforissis and S. Kouvelas*, C-260/89, Rink. p. I-2925.
3. ETT 2000 m. vasario 4 d. sprendimas *Emesa Sugar (Free Zone) NV prieš Aruba*, C-17/98, Rink. p. I-00665.
4. ETT 1974 m. balandžio 30 d. sprendimas *Haegeman prieš Belgian State*, 181/73, Rink. p. 449.
5. ETT 1989 m. rugsėjo 21 d. sprendimas *Case Hoechst AG prieš Commission of the European Communities*, 46/87 and 227/88, Rink. p. 2859.
6. ETT 1972 m. gruodžio 12 d. sprendimas *International Fruit Company NV prieš Producerschap voor Groenten en Fruit*, 21-24/72, Rink. p. I-1219.
7. ETT 1970 m. gruodžio 19 d. sprendimas *Internationale Handelsgesellschaft mbH v. Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*, 11/70, Rink. p. 1125.
8. ETT 1997 m. gegužės 29 d. sprendimas *Friedrich Kremzow prieš Austrian State*, C-299/95, Rink. p. I-2629.
9. ETT 1973 m. gegužės 14 d. sprendimas *Nold prieš Commission*, 4/73, Rink. p. 491.
10. ETT 1989 m. spalio 18 d. sprendimas *Orkem SA prieš Commission*, 374/87, Rink. p. 3283.
11. ETT 1996 m. balandžio 30 d. sprendimas *P prieš S and Cornwall County*, C-13/94, Rink. I-02143.
12. ETT 1962 m. gegužės 22 d. sprendimas *Plaumann & Co prieš Commission of the European Economic Community*, 25/62, Rink. p. 95.
13. ETT 1969 m. lapkričio 12 d. sprendimas *Stauder prieš City of Ulm*, 29/69, Rink. p. 419.
14. ETT 1989 m. liepos 13 d. sprendimas *Wachauf prieš Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft*, 5/88, Rink. p. 2609.
15. ETT 2008 m. rugsėjo 3 d. sprendimas *Kadi and Al Barakaat International Foundation prieš Council of the European Union and Commission of the European Communities*, C-402/05 P ir C-415/05 P, Rink. p. I-6351.
16. ETT 1996 m. kovo 28 d. Nuomonė *Bendrijos prisijungimas prie Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos*, 2/94, Rink. p. 1759.

EŽTT ir Europos žmogaus teisių komisijos praktika

1. *Behrami & Behrami prieš France*, No. 71412/01, Decision of 2 May 2007.
2. *Beygo prieš 46 Member States of the Council of Europe*, No. 36099/06, Decision of 16 June 2009.

3. *Biret prieš 15 Member States of the European Union*, No. 13762/04, Decision of 16 June 2009.
4. *Bykov prieš Russia* [GC], No. 4378/02, Judgment of 10 March 2009.
5. *Boivin prieš 34 Member States of the Council of Europe*, No. 73250/01, Decision of 9 September 2008, CEDH 2008.
6. *Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Tocaret Anonim Sirketi prieš Ireland*, No. 45036/98, Judgment of 30 June 2005, CEDH 2005-VI.
7. *Cantoni prieš France*, No. 17862/91, Decision of 15 November 1996, CEDH 1996-V.
8. *Connolly prieš 15 Member States of the European Union*, No. 73274/01, Decision of 9 December 2008.
9. *Coopérative des Agriculteurs de Mayenne prieš France*, No. 16931/04, Decision of 10 October 2006, ECHR 2006-XV.
10. *Funke prieš France*, No. 10828/84, Judgment of 25 February 1993, Series A no. 256-A.
11. *Kokkelvisserij prieš Netherlands*, No. 13645/05, Decision of 20 January 2009.
12. *M & Co. prieš Federal Republic of Germany*, No. 13258/87, Decision of 9 February 1990, DR 64.
13. *Matthews prieš United Kingdom*, No. 24833/94, Decision of 18 February 1999, CEDH 1999-I.
14. *Niemietz prieš Germany*, No. 13710/88, Judgment of 16 December, Series A no. 251-B.
15. *Procola prieš Luxembourg*, No. 14570/89, Decision of 1 July 1993, DR 75.
16. *Saramati prieš France, Germany and Norway*, No. 78166/01, Decision of 2 May, 2007.
17. *Turán prieš Hungary*, No. 33068/05, Judgment of 6 July 2010.
18. *Vermeulen prieš Belgium*, No. 19075/91, Judgment of 20 February 1996, Reports of Judgments and Decisions 1996-I.

Specialioji literatūra

1. Anciuviene, M. Žmogaus teisių apsaugos pagrindai Europos Sąjungos teisėje. *Europos Sąjungos teisė ir Lietuva*. Vilnius: Justitia, 2002, p. 88–89.
2. Coppel, J.; O' Neill, A. „The European Court of Justice: Taking Rights Seriously?“ *Common Market Law Review*. 1992, 29, p. 669.
3. Jočienė, D. Pagrindinių teisių apsauga pagal Europos Žmogaus teisių konvenciją ir Europos Sąjungos teisę. *Jurisprudencija*. 2010, 3 (121): 97–113.
4. Danwitz, T. Der EuGH und das Wirtschaftsvölkerrecht – ein Lehrstück zwischen Europarecht und politik. *Juristen-Zeitung*, 2001, p. 721.
5. Daukšienė, I. Europos Sąjungos valstybių narių tarpusavio ginčai ir Europos Sąjungos Teisingumo Teismo jurisdikcija. *Jurisprudencija*. 2011, 18 (4): 1349–1368.

6. Dorf, Y. Zur Interpretation der Grundrechtecharta. *Juristen-Zeitung*, 2005, p. 126.
7. Groussot, X.; Lock, T.; Pech, L. EU Accession to the European Convention on Human Rights: A Legal Assessment of the Draft Accession Agreement of 14th October 2011. *Policy Paper no. 218 of the Robert Schuman Foundation*. 2011.
8. Heringa, A. W.; Verhey L. The EU Charter: Text and Structure. *Maastricht Journal of European and Comparative Law*. 2001, p. 11.
9. Huber, A. *Der Beitritt der Europäischen Union zur Europäischen Menschenrechtskonvention*. Hamburg, 2008.
10. Jablonskaitė-Martinaitienė, I.; Kavalnė, S. Europos Sąjungos Pagrindinių teisių chartija Teisingumo Teismo praktikoje po Lisabonos sutarties įsigaliojimo: bendros tendencijos ir ateities perspektyvos. *Mokslo studija, skirta Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo dešimtmečiui „Žmogus, teisinė valstybė ir administracinė justicija“*, 2012, p. 212.
11. Jacobs, F. G. The impact of European Union accession to the European Convention on Human Rights [interaktyvus]. [žiūrėta 2012-09-15]. <http://www.judicialstudies.unr.edu/JS_Summer09/JSP_Week_1/Jacobs%20ECHR%20and%20EU%20Charter.pdf>.
12. Jacqué, J. P. The accession of the European Union to the European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms. *Common Market Law Review*. 2011, p. 995.
13. Lavranos, N. Regulating Competing Jurisdictions Among International Courts and Tribunals. *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*. 2008, 68: 575.
14. Lock, T. Das Verhältnis zwischen dem EuGH und internationalen Gerichten. Tübingen: Mohr Siebeck, 2010.
15. Lock, T. Walking on a tightrope: The draft ECHR accession agreement and the autonomy of the EU legal order. *Common Market Law Review*. 2011, p. 1025.
16. Moriarty, B. Accession to the European Convention on Human Rights. *Hibernian Law Journal*. 2001, 13: 13.
17. Oppemann, T. *Europarecht*. 3 Aufl. München, 2005.
18. Philippi, N. Divergenzen im Grundrechtsschutz zwischen EuGH und EGMR. *Zeitschrift für Europarechtliche Studien*. 2000, p. 97.
19. Becker, U.; Schwarze, J. (ir kiti). *EU- Kommentar*. 2 Aufl. Baden-Baden, 2008.
20. Ress G. The Effect of Decisions and Judgments of the European Courts of Human Rights in the Domestic Legal Order. *Texas International Law Journal*. 2004–2005, p. 40.

21. Sauer, H. Jurisdiktionskonflikte in Mehrebenensystemen. *Conflicts of jurisdictions in multi-level systems: die Entwicklung eines Modells zur Lösung von Konflikten zwischen Gerichten unterschiedlicher Ebenen in vernetzten Rechtsordnungen*. Berlin: Springer, 2008.
22. Sceuner, U. Fundamentals Rights in European Community Law and in National Constitutional Law. *Common Market Law Review*. 1975, 12: 171.
23. Schermers, H. G. Anmerkung zu Matthews. *Common Market Law Review*. 1999, 36: 673.
24. Schima, B. Grundrechtsschutz. In W. Hummer / W. Obwexer (Hrsg.). *Der Vertrag von Lissabon*, 2009, p. 325.
25. Šaltinytė, L. European Union Accession to the European Convention on Human Rights: stronger protection of fundamental rights in Europe? *Jurisprudencija*. 2010, 2 (120): 177–196.
26. Vadapalas, V. *Tarptautinė teisė*. Vilnius: Eugrimas, 2006.
27. Walter, O. Der Beitritt der EU zur EMRK: Rechtsgrundlagen, Rechtsfragen und. Rechtsfolgen. *Europarecht*, Heft 2, 2012, p. 115.
28. Weiler, J. H. H. “Taking Rights Seriously”: The European Court and its Fundamental Rights Jurisprudence. *Common Market Law Review*. 1995, 32: 51.
29. Winkler, S. Der EGMR zum innerstaatlich und gemeinschaftsrechtlich (RL 65/65/EWG) definierten Arzneimittelbegriff beim Apothekenmonopol. *Europäische Grundrechte Zeitschrift*. 1999, 26: 181.

Darijus Beinoravičius

ŽMOGAUS TEISIŲ APSAUGOS PROBLEMOS TEISMAMS VYKDANT TEISINGUMĄ

Įvadas

Demokratinėje valstybėje valdžios organizacija ir veikla turi būti grindžiama valdžių pasidalijimo principu. Tokio principo esmė yra užtikrinti asmens teises ir laisves, padėti visuomenei išvengti valdžios savivalės. Valdžių padalijimas bei asmens teisės ir laisvės yra pagrindiniai konstitucionalizmo elementai. Kiekviena valdžia įgyvendinama per jos institucijas: Seimas, atstovaudamas Tautai, leidžia įstatymus ir atlieka kitas funkcijas, numatytas Konstitucijoje, Vyriausybė įgyvendina Seimo leidžiamus įstatymus, teismai vykdo teisingumą.

Jeigu valstybėje nėra užtikrintas teisingumo įgyvendinimas, tai visos kalbos apie demokratiją, teisinę valstybę, pilietinės visuomenės kūrimą, žmogaus teisių ir laisvių gynimą yra deklaratyvos. Tik būdama nepriklausoma ir savarankiška, teisminė valdžia gali tinkamai įgyvendinti savo funkciją – vykdyti teisingumą, užtikrinti Konstitucijoje, įstatymuose ir kituose teisės normų aktuose išreikštos teisės įgyvendinimą, garantuoti teisės viršenybę, apsaugoti žmogaus teises ir laisves. Neišvengiamai turi būti keliamas klausimas, ar teismai, vykdydami teisingumą, gerai užtikrina šiuos konstitucinius principus, ar pilietis, norėdamas apginti savo pažeistas teises, kreipdamasis į teismą gali būti tikras, kad teismas ginčą išspręs nešališkai ir atkurs jo pažeistas teises.

Lietuvai atkūrus nepriklausomą demokratinę valstybę, teismų sistemos reforma buvo vykdoma intensyviai, todėl neretai skubotai. Teismų įstatymai buvo vieni iš dažniausiai keičiamų teisės aktų. Per nepriklausomybės dvidešimtmetį įgyvendinti esminiai teismų sistemos pertvarkymai. Visų šių reformų tikslas – sukurti tokią teismų sistemą, kuria pirmiausia

būtų užtikrinama kiekvieno visuomenės nario teisių ir teisėtų interesų apsauga, garantuojama tinkama jo teisių gynība ne tik kitų individų, bet ir valstybės atžvilgiu.

Pasitikėjimo teismais aktualumą lemia nuo atkurtos nepriklausomos Lietuvos iki dabar visuomenėje vyraujančios nuotaikos. Visuomenės pasitikėjimas teismais pirmiausia prasideda teismo veiklos suvokimu, kuris neįmanomas be atitinkamos informacijos apie teismus. Ne viena pastaruoju metu surengtų apklausų Lietuvoje rodo, kad teismais pasitikima mažai. Toks visuomenės požiūris į teismus bei teisėjus išliko per visus atkurtos nepriklausomos Lietuvos metus. Dažnas asmuo su teismais tiesiogiai nesusiduria. Natūraliai kyla klausimas, ar visuomenei užtenka informacijos apie teismų veiklą, kurią šiandien Lietuvoje dažniausiai pateikia žiniasklaida, ar ši informacija yra objektyvi ir nepamina teisminės valdžios principų?

I. Teismų samprata: teismų funkcijos, reikšmė ir jų santykis su kitomis valstybės valdžiomis

Teismas yra viena iš valstybės valdžios sudėtinių dalių, turintis išimtinę kompetenciją vykdyti teisingumą. Teismo padėtis tarp kitų valstybės valdžių atspindi valstybės demokratijos lygį, atspindi, kiek įtvirtintos valstybėje žmogaus teisių ir laisvių garantijos ir koku laipsniu jos ginamos. Teismo funkcija – **vykdyti teisingumą** – yra neabejotinas valstybės pamatas. Teismai sprendžia visuomenėje kylančius teisinius ginčus, užtikrina teisės normų laikymąsi. Jie veikia, kai jau yra pažeistos asmens teisės bei laisvės, remdamiesi byloje esančia bei papildomai surinkta medžiaga, konstatuoja, buvo ar nebuvo pažeistos asmens teisės ir teisėti interesai, padarytas nusikaltimas. Teismams tenka labai svarbus uždavinys – aiškinti įstatymus ir teisės principus, juos taikyti vykdant teisingumą. Teismams priskiriama ir konstitucinė norminių teisės aktų kontrolė. Kadangi teismai yra valstybės valdžios dalis, galima daryti prielaidą, kad jie dalyvauja įgyvendinant visas pagrindines valstybės funkcijas, pavyzdžiui, teismai palaiko ekonominę sąrangą, saugo fundamentalius nuosavybės principus, sprendžia socialinius konfliktus, esant būtinybei sankcionuoja represinį valstybės veiklos pobūdį.

Vakarų teisės tradicijos šalyse, kurioms būdingas graikiškojo racionalizmo ir romėniškojo teisinio valdymo kultas, teismams tenka itin svarbus vaidmuo. Teisė atskiriama nuo moralės, religijos, papročių (nors ir daro įtaką teisei, bet kartu analitiškai atskiriami nuo jos), todėl vienintelis būdas išspręsti ginčą liekai teismai. Tolimųjų Rytų kraštuose teismai nevaidina tokio vaidmens, koks jiems skirtas Vakarų teisės tradicijos šalyse. Pavyzdžiui, Japonijoje netgi patys teisėjai primygtinai skatina šalis sudarinėti taikos sutartis ir taip išvengti teisės taikymo¹. Tai lemia tradicijos, išpažįstamos religijos, auklėjimo pobūdis, einantis iš kartos į kartą. Induistinėse šalyse teismams sprendžiant ginčus teisė vaidina tik rekomendacinį vaidmenį. Teisinio santykių reguliavimo reikšmė ir Kinijoje, ir Japonijoje iškilo tik XIX a., kai imperialistinių siekių turėjusios Vakarų valstybės ėmė itin domėtis šiomis šalimis.

Valdžių padalijimo idėja aptinkama jau senovės graikų filosofų, tokių kaip Platonas, Aristotelis traktatuose. Tačiau teismai į atskirą, savarankišką valdžią išskirti tik XVIII a., kai pradėta rūpintis žmogaus teisėmis ir laisvėmis. Šios teorijos pradininkais laikytini filosofai J. Locke'as ir Charles de Montesquieu. Būtent jie pagrindė trijų savarankiškų valdžių (įstatymų leidžiamosios, vykdomosios ir teisminės) egzistavimo būtinumą, kad valdžia nebūtų telkiama vienoje rankose ir būtų geriausiai tenkinami žmonių poreikiai². Toks valdžios padalijimo principas yra visuotinai pripažįstamas ir šiandien. Montesquieu teigė, kad pirmąsias dvi valdžias turi vykdyti skirtingos institucijos, o šią sistemą turi palaikyti nepriklausomi teismai. Jis padarė labai svarbią išvadą, kad valdžių padalijimo principo paskirtis yra **garantuoti piliečių teises ir laisves**. Filosofas rašė, kad valstybė, saugodama savo piliečių laisvę nuo valdančiųjų savivalės, negali pavesti visas funkcijas vienai institucijai. Montesquieu suformuluotos idėjos turėjo didžiulę įtaką teisinės minties tolesnei raidai bei teisinei praktikai³.

Valdžių padalijimo principas buvo įtvirtintas jau pirmosiose konstitucijose, pavyzdžiui, 1787 m. JAV Konstitucijoje. Nepriklausomumą ir autoritetą teisminė valdžia pasiekė ne iš karto. Valdžių padalijimo teorijos pri-

¹ Baublys, L. *Antikinė teisingumo samprata ir jos įtaka Vakarų teisės tradicijai*. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2005, p. 23–24.

² Kuconis, P.; Nekrošius, V. *Teisėsaugos institucijos*. Vilnius: Justitia, 2001, p. 29.

³ Birmontienė, T. *et al. Lietuvos konstitucinė teisė*. Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2001, p. 678.

pažinimas ir įtvirtinimas įstatymuose nereiškė, kad valstybė iš karto atsisakė kištis į teismų veiklą. Teisminei valdžiai nepriklausomumą ir autoritetą teko išsikovoti ilgus dešimtmečius trukusioje tylioje kovoje su kitomis valstybės valdžiomis. Apie nepriklausomos teisminės valdžios atsiradimą Europoje galima kalbėti maždaug nuo XIX a., kai teismai įgavo realius vykdomosios valdžios kontrolės svertus. Dabar Vakarų Europoje teisminės valdžios įtaka yra tokia didelė, kad kai kurie mokslininkai baiminasi, jog teisėjai turi per daug galimybių daryti įtaką politiniam gyvenimui⁴.

Teismai įstatymų leidyboje nedalyvauja, tačiau sprenddami kilusius teisinius ginčus taiko valstybėje egzistuojančią teisę ir vadovaujasi Seimo ar kitų valstybės valdžios institucijų priimtais teisės aktais, todėl teismo priimtuose sprendimuose atsispindi galiojančių įstatymų spragos ir netobulumas. Būna situacijų, kai, visuomeniniams santykiams įgavus naują formą arba atsiradus naujiems visuomeniniams santykiams, nėra norminių teisės aktų, kurie reguliuotų iš tokių santykių kilusius ginčus ir jų sprendimo būdus. Taip pat, jeigu yra pagrindas manyti, kad įstatymas ar kitas teisės aktas, kuris turi būti taikomas konkrečioje byloje, prieštarauja Konstitucijai, teismas turi sustabdyti bylos nagrinėjimą ir kreiptis į Konstitucinį Teismą su prašymu nustatyti teisės akto konstitucingumą⁵. Jei Konstitucinis Teismas nustato, kad norminis teisės aktas prieštarauja Konstitucijai arba įstatymams, tokiu atveju aktas ar jo dalis pašalinama iš teisės sistemos. Galima teigti, kad teismas netiesiogiai dalyvauja teisėkūroje, atskleisdamas norminių teisės aktų spragas.

Teismai demokratinėje valstybėje formuojami ne politinio pasitikėjimo, o išimtinai profesiniu pagrindu, tuo skirdamiesi nuo kitų valstybės valdžių. Būtent šiuo požiūriu ji yra pranašesnė ir stipresnė už kitas valdžias. Šis pranašumas pasireiškia tuo, kad nei įstatymų leidžiamoji, nei vykdomoji valdžios formaliai negali kištis į teisminės valdžios veiklą, o teisminė valdžia gali daryti joms įtaką⁶. Teismo padėtis kitų valstybės valdžių – Seimo, Vyriausybės, Prezidento – atžvilgiu yra dviprasmiška, nes teismai turi apginti visuomenę nuo valstybės valdžios, taip pat ir paties teismo savivalės. Prof. M. Romeris savo veikaluose teisinę valstybę „buvo linkęs apibrėžti kaip įstatymo viešpatavimo (teisėtumo) valstybę, kuriai pirmiausiai

⁴ Kuconis, P.; Nekrošius, V. *Teisėsaugos institucijos*. Vilnius: Justitia, 2001, p. 30.

⁵ Lietuvos Respublikos Konstitucijos 110 straipsnis. *Valstybės žinios*. 1992, Nr. 33-1014.

⁶ Kuconis, P.; Nekrošius, V. *Teisėsaugos institucijos*. Vilnius: Justitia, 2001, p. 30.

rūpi apsaugoti asmens teises nuo įstatyme neišformintos valstybės valdžios savivalės“⁷. Pasak E. Jarašiūno, praktikoje dažniau susiduriama su teismų veiklos atribojimu nuo vykdomosios valdžios problemomis⁸. Teismų veiklos organizavimas ir administravimas turi būti organizuojamas taip, kad nebūtų pažeidžiamas teisėjų nepriklausomumas. Vykdomosios valdžios institucijoms gali būti nustatomi tik įgaliojimai, kurie reikalingi sudaryti sąlygas teismams veikti. Teismams tenka spręsti bylas, kuriose kertasi viešieji interesai, neišvengiamai susiję su politika, tenka apginti asmenų pažeistas teises, atkurti viešojo administravimo subjektų padarytas klaidas. Galima teigti, kad tai lemia norą daryti įtaką teismų veiklai. Neabejotinai kyla teismo ir teisėjo nepriklausomumo svarba, kuri nėra naujiena pažangiose demokratinėse valstybėse. Tačiau nepriklausomumo nereikia suvokti kaip tam tikros privilegijos valstybės valdžių atžvilgiu. Galima sutikti su V. Mikelėnu, teigiančiu, kad nepriklausomumas neturi tapti teisėjų apsauga nuo nesąžiningų veiksmų, teisės ignoravimo ir nekvalifikuotumo⁹. Valdžių padalijimo principas nereiškia, kad valdžios institucijos visiškai atskirtos, nesusijusios viena su kita jokiais ryšiais. Institucijų savarankiškumas, jų vykdomų funkcijų apibrėžtumas nepaneigia jų sąveikos. Neretai institucija, norėdama įgyvendinti savo funkcijas, turi savo veiksmus derinti su kitomis institucijomis. Tačiau šiuo atveju negalima kalbėti apie tiesioginę įtaką, čia reikia kalbėti apie institucinę sąveiką. Pavyzdžiui, Vyriausybė planuoja ir tvirtina biudžetą, kuris turi įtakos teismų veiklos finansavimui.

Žmonių santykiai yra reguliuojami religijos, moralės bei teisės normomis. Visuomeniniai santykiai tik tuomet visaverčiai ir darnūs, kai visų šių normų yra laikomasi, o jeigu pažeidžiamos tam tikros teisės normos – nedelsiant užtikrinamas jų laikymasis. Todėl galima teigti, kad teismai užima ypatingą vietą ne tik valstybės valdžių sistemoje, bet ir visuomenės sąmonėje. Nors visuomenės bei politikų nuomonė apie teismus ne itin palanki, teismų sistema lieka žmonių akyse socialinės apsaugos mechanizmu, vienintele viltimi ginant jų pažeistas teises bei laisves. Veikdamas

⁷ Miliauskaitė, K. Mykolo Romerio teisinės valstybės modelis vakarų Europos teisinės valstybės koncepcijos kontekste. *Jurisprudencija*. 2005, 64 (56): 37.

⁸ Jarašiūnas, E. Teisminės valdžios organizacijos ir veiklos konstitucinės problemos (teisminės valdžios visavertiškumas, teismų sistemos bei teisėjų ir teismų nepriklausomumas). *Lietuvos konstitucinė teisė: raida, institucijos, teisių apsauga, savivalda*. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2007, p. 307.

⁹ Mikelėnas, V. *Civilinis procesas*. I dalis. Vilnius: Justitia, 1997, p. 138–142.

nepriklausomai nuo visokios galimos įtakos, teismas turi tapti socialinių bei ekonominių santykių garantu.

Demokratinėje teisinėje valstybėje teismai, atlikdami socialinę teisinės valdžios vaidmenį, vykdo teisingumą, privalo užtikrinti, kad būtų laikomasi Konstitucijoje, įstatymuose ir kituose teisės aktuose įtvirtintų normų, garantuoti teisės viršenybę, apsaugoti žmogaus teises ir laisves. Apžvelgus teismų veiklos ypatumus bei socialinę pasitikėjimo sampratą, galima apibrėžti pasitikėjimo teismais sąvoką. ***Pasitikėjimas teismais – tai žmonių tikėjimas sąžiningu ir atsakingu teisingumo įgyvendinimu, kaip žmogaus teisių ir laisvių apsaugos šaltiniu.***

Teismas yra vienas iš socialinės darnos įrankių. L. Baublys¹⁰ teigia, kad teisės paskirtis visuomet yra siejama su tam tikros socialinės darnos siekiu, kurio rezultatą galima įvardyti teisingumo įgyvendinimu. Todėl viena iš ***socialinės darnos*** egzistavimo sąlygų yra visuomenės žinojimas, kad visuomet bus užtikrintos piliečio teisės ir laisvės, kad bet koks kilęs ginčas bus išspręstas teisingai ir nešališkai. Toks visuomenės sąmoningas žinojimas galimas tik pasitikint teismais. Asmenims galbūt nėra taip svarbu, kokia institucinė teismų sistema egzistuoja valstybėje, kaip organizuojamas teismų darbas. Kiekvienas asmuo suinteresuotas, kad jo byla būtų nagrinėjama per įmanomai trumpiausią laiką, vadovaujantis lygybės, viešumo sąlygomis ir nepriklausomo bei nešališko teismo. Toks noras yra visiškai suprantamas.

Iš sovietmečio paveldėjome vieną svarbiausių – piliečių nepasitikėjimo valstybės institucijomis problemą, kuri nuolatos didėjo per visą nepriklausomybės laikotarpį. Valstybėje ir visuomenėje paplitęs nihilizmas giliai įleidžia šaknis ir sunkiai užleidžia vietą pasitikėjimui valstybės valdžios institucijomis bei pilietinės visuomenės galiomis. Ne išimtis ir teismai. Pasitikėjimui teismais turi įtakos ir bendras visuomenės socialinis pasitikėjimo lygis. Tėka konstatuoti, kad pasitikėjimo teismu lygis Lietuvoje žemas.

Išsiskynusio socialinio nepasitikėjimo sąlygomis visuomenės nariai įitariai vertina teismų pastangas vykdyti teisingumą ir todėl visos neigiamos žinios apie teismų veiklą gali sukelti ilgalaikius neigiamus socialinius padarinius, kaip pasitikėjimo teismais silpnėjimą bei teisinio nihilizmo įsitvirtinimą. Ši problema svarbi šiandienos vartotojiškos visuomenės plo-

¹⁰ Baublys, L. *Antikinė teisingumo samprata ir jos įtaka Vakarų teisės tradicijai*. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2005, p. 7.

tmėje, kai pakitusios vertybės, pilietinės visuomenės idealai, kai atskiras individas ar juridinis asmuo iškeliamas aukščiau už bendruomenės viešuosius interesus, kai pelnas tapo gyvenimo tikslu ir prasme ir kai tokiam kontekste klostosi pavojingos elito politinės galios koncentracijos.

Kyla klausimas, ar teismų, priskirtų prie kitų valstybės valdžios institucijų, reitingavimas yra pagrįstas, ar nepažeidžia teismų nepriklausomumo principo? Savo veiklos specifika teismai labai skiriasi nuo kitų valstybės institucijų. Pavyzdžiui, nagrinėdamas bylas, teismas niekada negali patenkinti visų byloje dalyvaujančių šalių lūkesčių. Priėmus vienai iš ginčo šalių nepriimtina sprendimą, dažnai daroma apibendrinta išvada, kad teismas priėmė neteisingą sprendimą. Tokioje situacijoje asmeniui, neturinčiam pakankamai teisinių žinių ir neišmanančiam teismo veiklos specifikos, sunku objektyviai suvokti priimto sprendimo pagrįstumą. Todėl galima teigti, kad „Vilmorus“ cituotus apklausos duomenis galima vertinti dvejopai: 1) nepasitikinčiųjų teismais skaičius atitinka teoriškai tikėtina; 2) pasitikinčiųjų teismais skaičius teoriškai yra per mažas ir šis skaičius išreiškia pasitikėjimo / nepasitikėjimo teismais esmę. Pagal pasitikinčiųjų teismais skaičių vertinama pasitikėjimo teismais būklė. Kita vertus, apklausos rezultatų negalima ignoruoti, nes teismo, kaip ir kitų valstybės valdžios institucijų, paskirtis – tarnauti žmonėms.

Problema – kas ir kaip formuoja visuomenės nuomonę apie teismų darbą, teisėjų kompetenciją. Žiniasklaida nuolat pateikia įvairiausių teismų priimtų sprendimų vertinimų, politikos atstovai taip pat neatsispiria pareikšti nuomonę apie teismų sprendimus, priimtus visuomenės dėmesio sulaukusiose bylose. Neigiami teismų veiklos vieši vertinimai veikia visuomenės, ypač asmenų, kurie niekada nebuvo susidūrę tiesiogiai su teismais, nuomonę ir taip mažina pasitikėjimą teismais, galų gale pačia valstybe, nes teismai yra sudėtinė valstybės valdžios dalis.

Pateiksime kai kurių autorių išsakytas nuomones mokslinėje literatūroje ir moksliniuose straipsniuose šia tematika. A Sakalas¹¹ teigia, kad teisinėje valstybėje pasitikėjimas teismais grindžiamas trimis dalykais: teismų nepriklausomumu, jų sprendimų veiksmingumu, kvalifikuotumu ir pagarba teismams. V. Mikelėnas¹², aptardamas teismų vaidmenį visuomenėje, pirmiausia išskiria aukštus kvalifikacinius bei moralinius teisėjo reikalavimus, kaip

¹¹ Sakalas, A. Šešios nepasitikėjimo teismais priežastys. *Justitia*. 2001, 6: 4–5.

¹² Mikelėnas, V. Kokių teismų reikia Lietuvai. *Justitia*. 2006, 3 (61): 2–9.

ir A. Sakalas, mini teismų nepriklausomumą ir išskiria teisėjo atsakomybę. G. Ambrasaitės-Balynienės¹³ nuomone, pasitikėjimo teismu problema pirmiausia susijusi su teismo veiklos viešumu, tai reiškia visuomenės teisę gauti informaciją apie teismų veiklą. Tačiau autorė pabrėžia, kad teismo ir žiniasklaidos santykiai aktualūs ir sudėtingi, nes nėra nubrėžtų informacijos pateikimo ribų ir nusistovėjusių taisyklių bei tradicijų. V. Valančius¹⁴ išskiria tris visuomenės pasitikėjimą lemiančių veiksnių grupes: teismo veiklos viešumą, teismo proceso trukmę ir teisėjo asmenines savybes, profesionalumą bei procesinę elgseną. V. Šlapkausko¹⁵ nuomone, pasitikėjimas teismais pagrįstas ne tik teismų veiklai būdingais dalykais, tokiais kaip teismų nepriklausomumo būklė, teisėjų kvalifikacija ir teismų sprendimų veiksmingumas bei pagarba teismų sprendimams ir jų veiksmingas vykdymas, bet ir socialinio pasitikėjimo būkle bei teisės būkle apskritai. Mokslinėje literatūroje autoriai dažniausiai išskiria teismų veiklai būdingus veiksnius. Reikėtų paminėti, kad pasitikėjimui teismais gali turėti įtakos ir teismų vidinis administravimas bei darbo organizavimas, nes tai lemia teismo proceso trukmę. Kaip pagrindą formuoti ir pagrįstą nuomonę apie teismus reikia įvardyti nuoseklų teisinės sąmonės formavimą. Įtakos nuomonei apie teismų darbą turi ir bylų nagrinėjimo procesinė tvarka. Pavyzdžiui, iki šiol diskutuojamas teisiamojo ir nukentėjusiojo procesinių teisių santykis, nes įstatymų leidėjo dėmesys iki šiol daugiau krypta į teisiamojo interesų apsaugą. Šią problemą būtų galima priskirti ir prie V. Šlapkausko išskirtos teisės būklės, nes teismai teismo proceso metu turi vadovautis formalia, kartais deramos pagarbos asmens interesams neturinčia teise. Visuomenei gali atrodyti, kad būtent teismas yra tokių procedūrų kaltininkas.

Aptariant pasitikėjimo teismais svarbą, reikia suprasti, kad piliečiai, priimdami Konstituciją ir suteikdami teismui išskirtinę funkciją – teisingumo vykdymą, turi teisę iš teismo ir teisėjų reikalauti sąžiningo, kvalifikuoto darbo bei nešališkai priimamų sprendimų garantijų. Pasitikėjimas teismais reikalingas veiksmingai demokratinei teisei valstybei funkcionuoti, pilietinei visuomenei, kuri būtų garantuota, kad jos pažeistos teisės ir laisvės visada bus apgintos nepriklausomo ir nešališko teismo, kurti.

¹³ Ambrasaitė, G. Teismo nepriklausomumas ir visuomenės pasitikėjimas teismu. *Justitia*. 2000, 6: 11–12.

¹⁴ Valančius, V. Pasitikėjimas teismu: kai kurie teismo veiklos viešumo aspektai. *Jurisprudencija*. 2005, 78 (70): 86.

¹⁵ Šlapkauskas, V. *Teisės sociologijos pagrindai*. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2004, p. 569–570.

II. Teismų veiklos konstituciniai principai

Svarbiausias nepriklausomos suverenios valstybės egzistavimo pagrindas yra Konstitucija. Priimdama Konstituciją pilietinė Tauta padeda savo, kaip valstybiškai organizuotos bendruomenės, gyvenimo norminį pagrindą¹⁶. Pagrindinio Lietuvos teisinės sistemos akto – Konstitucijos 109 straipsnyje įtvirtinta, kad teisingumą Lietuvos Respublikoje vykdo tik teismai, kurie, vykdydami teisingumą, yra nepriklausomi, taip pat kad teisėjai, nagrinėdami bylas, klauso tik įstatymo. Konstituciniais principais grindžiama visa valstybės teisės sistema. Jie yra ypatingi, nes jei teisės norma prieštarauja konstituciniam principui, sakoma, kad tokia teisės norma yra neteisinga. Dažniausiai konstituciniai principai apibūdinami kaip Konstitucijoje įtvirtinti bendrieji teisės principai, pagrindinės nuostatos, kurioms būdingas labai apibendrinamasis pobūdis ir kuriomis grindžiamas visas teisinis reguliavimas¹⁷.

Pagrindinės žmogaus teisės ir laisvės įtvirtintos Konstitucijos antrame skirsnyje – tai žmogaus teisė į gyvybę, žmogaus laisvės ir jo asmens neliečiamumas, žmogaus privataus gyvenimo neliečiamumas, nuosavybės ir būsto neliečiamumas, teisė turėti įsitikinimus ir juos laisvai reikšti, minties, tikėjimo ir sąžinės laisvė, visi asmenys prieš įstatymą ir teismą lygūs, *asmens teisė į teisminę gynybą* ir kt. Asmens teisės į teisminę gynybą principas įtvirtintas Konstitucijos 30 straipsnio pirmojoje dalyje, o detalizuojamas Civilinio proceso kodekso (toliau – CPK) 5 straipsnyje bei Teismų įstatymo 4 straipsnyje. Konstitucinė asmens teisė į teisminę gynybą ir kai kurie kiti principai rodo, kad valstybė ne tik deklaruoja asmens teises, bet ir įsipareigoja jas ginti, neatsižvelgdama į tai, kas yra pažeidėjas – kitas asmuo ar pati valstybė. Konstitucinis Teismas konstatavo¹⁸, jog šis principas reiškia, kad Lietuvoje, kaip teisinėje valstybėje, kiekvienam

¹⁶ Jarašiūnas, E. Teisminės valdžios organizacijos ir veiklos konstitucinės problemos (teisminės valdžios visavertiškumas, teismų sistemos bei teisėjų ir teismų nepriklausomumas). *Lietuvos konstitucinė teisė: raida, institucijos, teisių apsauga, savivalda*. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2007, p. 295.

¹⁷ Jarašiūnas, E. Konstitucinė teisė – nacionalinės teisės sistemos branduolys ir teisės sistemą integruojanti teisės sritis. *Lietuvos konstitucinė teisė*. Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2001, p. 44.

¹⁸ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2006 m. sausio 16 d. nutarimas. *Valstybės žinios*. 2006, Nr. 7-254.

turi būti užtikrinta galimybė savo teises ginti teisme ir nuo kitų asmenų, ir nuo neteisėtų valstybės institucijų ar pareigūnų veiksmų, teisę ginti savo teises ir laisves teisme turi kiekvienas asmuo, manantis, kad jo teisės ar laisvės pažeistos, teisės kreiptis į teismą įgyvendinimą lemia paties asmens suvokimas, kad jo teisės ar laisvės pažeidžiamos, asmens pažeistos teisės, *inter alia*, įgytosios teisės, ir teisėti interesai teisme turi būti ginami neatsižvelgiant, ar jie yra tiesiogiai įtvirtinti Konstitucijoje. Konstitucinė asmens teisė kreiptis į teismą, aiškinama kitų Konstitucijos nuostatų kontekste, suponuoja ir tai, kad įstatymu turi būti nustatytas toks teisinis reguliavimas, kad bendrosios kompetencijos ar specializuoto pirmosios instancijos teismo baigiamąjį aktą būtų galima apskųsti bent vienos aukštesnės instancijos teismui. Teisė kreiptis į teismą yra absoliuti, todėl ši asmens konstitucinė teisė negali būti dirbtinai suvaržoma, taip pat negali būti nepagrįstai pasunkinamas jos įgyvendinimas. Dažna problema, kad teismas reikalauja nemažai išlaidų, todėl pasinaudoti šia teise tam tikrais atvejais yra sunku. Tai didelė našta nepasiturintiems asmenims, todėl galima teigti, jog yra suvaržomos asmens teisės apginti savo pažeistas teises. Ilgą laiką Lietuvos piliečiams nebuvo garantuotos tinkamos sąlygos ginti pažeistas savo teises ar įstatymų saugomus interesus. Tik nuo 2001 m. sausio 1 d. įstatymu¹⁹ Lietuvos Respublikos piliečiams, taip pat Lietuvoje nuolat gyvenantiems užsienio piliečiams ir asmenims be pilietybės, dėl turtinės padėties negalintiems tinkamai ginti savo teisių ir įstatymų saugomų interesų, buvo garantuota teisinė pagalba. Atitinkamos pataisos Teismų įstatyme padarytos tik 2002 m. sausio 24 d., patvirtinus naują Teismų įstatymo redakciją²⁰, kuri įsigaliojo nuo 2002 m. gegužės 1 d.

Išimtinį teisėjų ir teismų statusą atskleidžia principas – *teisingumą vykdo tik teismas*. Principas įtvirtintas Konstitucijos 109 straipsnio pirmojoje dalyje. Principas perkeltas į įstatymus, kurie reglamentuoja teismų darbą: Teismų įstatymo 1 straipsnio 1 dalį, BPK 6 straipsnį, CPK 6 straipsnį. Norint suprasti šio principo esmę, reikia aptarti teisingumo sąvoką. V. Mikelėnas teisingumą apibrėžia materialiuoju teisiniu ir prigimtiniu po-

¹⁹ Lietuvos Respublikos valstybės garantuojamos teisinės pagalbos įstatymas. *Valstybės žinios*. 2000, Nr. 30-827.

²⁰ Lietuvos Respublikos teismų įstatymo pakeitimo įstatymas. *Valstybės žinios*. 2002, Nr. 17-649.

žiūriu²¹. Pirmuoju požiūriu teisingumas apibrėžiamas kaip materialiosios teisės normų įgyvendinimas valstybės prievarta sprendžiant ginčus dėl teisės. Prigimtiniu požiūriu teisingumas yra moralinė kategorija, matas, kuriuo vertinamas žmogaus elgesys, jo veiksmai įvairiose gyvenimo srityse. V. Nekrošius²² teisingumo vykdymą apibrėžia kaip veiklą, kurios metu taikomas įstatymas ir kuri yra pagrįsta tik įstatymo klausymu. Teisiškai svarbūs V. Mikelėno materialusis teisinis požiūris į teisingumą bei V. Nekrošiaus apibrėžimas apie teisingumo vykdymą. Teisingumo vykdymas reiškia, kad tauta, priimdama Konstituciją, tik teismui suteikė išimtinę teisę vykdyti teisingumą valstybės vardu, kurio veikla grįsta tik įstatymo klausymu. Remiantis Konstitucinio Teismo išaiškinimu, teisingumo vykdymas – teismų funkcija, lemianti šios valdžios vietą valstybės valdžios institucijų sistemoje ir teisėjų statusą²³. Teisingumo vykdymo funkcija lemia ir teisėjo bei teismų nepriklausomumą. Taip pat pabrėžia, kad nors ir nėra baudžiamojo persekiojimo institucija, tačiau teisingumo principas įpareigoja teismą nebūti „pasyviu“ bylų proceso stebėtoju.

Konstitucinis *teisėjų ir teismų nepriklausomumo principas*, įtvirtintas Konstitucijos 109 straipsnio antrojoje dalyje, 31 straipsnio antrojoje dalyje, yra glaudžiai susijęs su kitais teismų veiklos principais bei vertas būti plačiau atskleistas, todėl šio darbo autorius atskirai aptaria minėto principo esmę.

Konstitucijos 109 straipsnio trečioje dalyje įtvirtinta, kad teisėjai, nagrinėdami bylas, *klauso tik įstatymo*. Taigi teismas, sprendamas ginčą bei vykdydamas teisingumą, turi remtis tik įstatymu. Reikia atkreipti dėmesį, kad iškyla problemų, galiojančiuose įstatymuose pasitaiko spragų, įstatymų kolizijų. Todėl Konstitucijos 110 straipsnyje įtvirtinta teismo pareiga kreiptis į Konstitucinį Teismą dėl įstatymo atitikties Konstitucijai išaiškinimo. Kai teismas priima sprendimą, remdamasis neatitinkančiu Konstitucijai įstatymu, vadinasi, ir teismo sprendimas yra neteisingas. Todėl teisėjas turi būti atidus ir vykdydamas teisingumą turi aktyviai bei kūrybiškai aiškinti teisės normas. Nagrinėdamas ginčą teisėjas turi vadovautis teisingumo, sąžiningumo, protingumo kriterijais. Konstitucinis Teismas savo

²¹ Laužikas, E.; Mikelėnas, V.; Nekrošius, V. *Civilinio proceso teisė*. I tomas. Vilnius: Justitia, 2003, p. 147.

²² Kuonis, P.; Nekrošius, V. *Teisėsaugos institucijos*. Vilnius: Justitia, 2001, p. 40.

²³ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2006 m. sausio 16 d. nutarimas. *Valstybės žinios*. 2006, Nr. 7-254.

nutarime²⁴ konstatavo, kad teisingumas yra vienas svarbiausių moralinių vertybių ir teisinės valstybės pagrindų. Tokia Konstitucinio Teismo išvada rodo, kad priimdamas sprendimus teisėjas turi vadovautis visuomenėje nusistovėjusiomis moralinėmis kategorijomis.

Konstitucijos 31 straipsnio antrojoje dalyje bei 117 straipsnio pirmojoje dalyje įtvirtintas *proceso viešumo principas*. Šio principo tikslas – užtikrinti tam tikrą kontrolę teismams. Konstitucijos 117 straipsnio pirmojoje dalyje kartu nustatytos ir šio principo išimtys, t. y. teismo posėdis gali būti uždaras – žmogaus asmeninio ar šeimos gyvenimo slaptumui apsaugoti, taip pat jeigu viešai nagrinėjama byla gali atskleisti valstybinę, profesinę ar komercinę paslaptį. V. Nekrošius²⁵ proceso viešumą skirsto į proceso viešumą proceso dalyviams ir viešumą tautai. Proceso viešumo principas įgyvendinimas užtikrinant abiejų įvardytų rūšių viešumą. Viešumas proceso dalyviams reiškia, kad jie be jokių apribojimų turi teisę dalyvauti nagrinėjant bylą. Viešumas tautai reiškia, kad kiekvienas asmuo, sulaukęs 16 metų, turi teisę stebėti teismo posėdį.

Proceso valstybinės kalbos principas įtvirtintas Konstitucijos 117 straipsnio antrojoje dalyje. Konstitucijos 14 straipsnyje nustatyta, kad valstybinė kalba – lietuvių kalba. Siekiant nepažeisti procese dalyvaujančių asmenų teisių į lygiateisiškumą, tinkamą procesą, Konstitucijos 117 straipsnio trečiojoje dalyje nustatyta, kad lietuvių kalbos nemokantiems asmenims garantuojama teisė teisminiuose veiksmuose dalyvauti per vertėją. Vertėjui už paslaugos mokama iš valstybės biudžeto. Reikia pabrėžti, kad tokia teisė turi būti garantuota neatsižvelgiant, ar jis turi Lietuvos pilietybę.

Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos 6 straipsnio pirmojoje dalyje įtvirtinta nuostata, kad „kiekvienas žmogus turi teisę, kad jo byla būtų išnagrinėta per protingą laiką“. Konstitucijoje šio *proceso koncentruotumo principo* tiesiogiai nėra įtvirtinta, tačiau jis detalizuotas CPK 7 straipsnyje bei Teismų įstatymo 5 straipsnyje. Teismas turi imtis priemonių, kad būtų užkirstas kelias procesui vilkinti, ir siekti, kad byla būtų išnagrinėta jau per pirmąjį teismo posėdį, jeigu tai netrukdo tinkamai išnagrinėti bylą. Konstitucijos 29 straipsnio pirmojoje dalyje nustatyta, kad teismui visi asmenys lygūs. *Lygiateisiškumo principas* teis-

²⁴ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1995 m. gruodžio 12 d. nutarimas. *Valstybės žinios*. 1995, Nr. 106-2381.

²⁵ Kuconis, P.; Nekrošius, V. *Teisėsaugos institucijos*. Vilnius: Justitia, 2001, p. 53.

mo procese reiškia, jog kiekvienas turi teisę, kad jo byla būtų nagrinėjama pagal vienodas taisykles nediskriminuojant. Negalima varžyti asmens teisių ar teikti privilegijas dėl lyties, rasės, tautybės, kalbos, kilmės, socialinės padėties, tikėjimo, pažiūrų ar kitų aplinkybių.

Apžvelgus teismų veiklos konstitucinius principus, galima daryti išvadą, kad visų šių principų paskirtis – užtikrinti ir apginti asmens teises bei teisėtus interesus. Svarbiausia patenkinti asmenų lūkesčius, atkurti pažeistas teises ir įgyvendinti teisingumą kiek įmanoma per trumpiausią laiką, neišskiriant proceso dalyvių pagal jų socialinę padėtį ir laikantis tik įstatymų bei moralinių vertybių.

III. Teismų ir teisėjų nepriklausomumas kaip teisminės valdžios garantija

Teismų ir teisėjų nepriklausomumas išplaukia iš konstitucinių *valstybės valdžių padalijimo* bei *teisingumą vykdo tik teismai* principų. Tai viena iš svarbiausių teisminės valdžios demokratinėje teisinėje valstybėje funkcionavimo sąlygų. Šio principo esmė, kad teisėjai ir teismai, vykdydami teisingumą, yra nepriklausomi ir klauso tik įstatymo. Tai kertinis teisminės valdžios veiklos pamatas, nes tik būdama savarankiška ir nepriklausoma nuo kitų valdžių teisminė valdžia gali tinkamai įgyvendinti savo funkciją – vykdyti teisingumą. Teismų ir teisėjų nepriklausomumo užtikrinimą, kaip pasitikėjimą teismais lemiantį veiksnių, išskiria A. Sakalas, V. Mikelėnas, V. Šlapkauskas. Iš užsienio autorių galima paminėti Ruth Kunz, kuri savo publikacijoje²⁶ teigia, kad teismų nepriklausomumas – tai teismų institucijos stabilumo garantas.

Konstitucijos 31 straipsnio antrojoje dalyje ir 109 straipsnio antrojoje dalyje nustatyta, jog asmuo turi teisę, kad jo byla būtų viešai ir teisingai išnagrinėtų nepriklausomas ir nešališkas teismas. Teisėjas ir teismai, vykdydami teisingumą, yra nepriklausomi. Visuotinės žmogaus teisių deklaracijos 10 straipsnyje nustatyta: kiekvienas žmogus turi visiškai lygią teisę, kad nustatant jo teises ir pareigas ir jam pareiškus baudžiamąjį kaltinimą jo

²⁶ Kunz, R. *Vertrauen in die Justiz. Der Einfluss institutioneller Unabhängigkeit* [interaktyvus]. [žiūrėta 2010-11-06]. <<http://www.nccr-democracy.uzh.ch/publications/workingpaper/pdf/WP28.pdf>>.

bylą teisingai ir viešai išnagrinėtų nepriklausomas ir nešališkas teismas²⁷. Europos Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos 6 straipsnio 1 dalyje nustatyta asmens teisė, kad jo byla būtų nagrinėjama nepriklausomo ir nešališko teismo²⁸. Taip pat teisėjų nepriklausomumo garantijos įtvirtintos šiuose tarptautiniuose dokumentuose: 1985 m. Jungtinių Tautų Generalinės asamblėjos patvirtintuose pagrindiniuose teisėjų nepriklausomumo principuose²⁹; 1994 m. ES Ministrų komiteto patvirtintoje rekomendacijoje „Dėl teisėjų nepriklausomumo, veiksmingumo ir vaidmens“, Europos Tarybos 1998 m. liepą. priimtoje Europos chartijoje „Dėl teisėjų statuto“³⁰, kurios tikslas – užtikrinti teisėjų kompetenciją, nepriklausomumą ir nešališkumą.

Yra skiriamas dvejopas teisėjų nepriklausomumas – išorinis ir vidinis³¹. Išorinis teisėjų ir teismų nepriklausomumas – tai draudimas bet koku būdu pašaliniams asmenims kištis į teisėjo veiklą vykdant teisingumą ir teisėjo pareigą nagrinėjant bylą vadovautis tik įstatymu. Šių teisėjų nepriklausomumo garantijų lygis priklauso nuo įstatymų leidėjo suteikiamų teisinių teisėjų nepriklausomumo garantijų. Vidinis nepriklausomumas negali būti užtikrinamas jokiais įstatymais, nes tai teisėjo pažiūrų, įsitikinimų ir moralinių vertybių visuma, garantuojanti nešališką bylos nagrinėjimą ir negalimumą lemti jo vykdomo teisingumo turinio.

Gana plačiai konstitucinis teismų ir teisėjų nepriklausomumo principas atskleistas Konstitucinio Teismo jurisprudencijoje. Konstitucinis Teismas daugiausia dėmesio skyrė išoriniam teisėjų nepriklausomumui. Konstitucinis Teismas yra konstatavęs, kad teisingumo vykdymo funkcija lemia teisėjo ir teismų nepriklausomumą (Konstitucinio Teismo 2001 m. liepos 12 d., 2004 m. gegužės 13 d. nutarimai), kuris yra vienas iš esminių

²⁷ Generalinės Asamblėjos priimta ir paskelbta 1948 m. gruodžio 10 d. rezoliucija 217 A (III) Visuotinė žmogaus teisių deklaracija. *Valstybės žinios*. 2006, Nr. 68-2497.

²⁸ Europos Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencija, priimta 1950 m. lapkričio 4 d. *Valstybės žinios*. 1995, Nr. 40-987.

²⁹ Jungtinių Tautų Generalinės asamblėjos patvirtinta 1985 m. spalio 29 d. rezoliucija Nr. 40/32 ir 1985 m. gruodžio 13 d. rezoliucija Nr. 40/146. Pagrindiniai teismų nepriklausomumo principai [interaktyvus]. [žiūrėta 2010-11-06]. <<http://www.teismai.lt/lt/naudinga-informacija/naudinga-informacija-kita-informacija/?type=0>>.

³⁰ Europos Tarybos 1998 m. liepos 8–10 d. priimta Europos chartija „Dėl teisėjų statuto“ [interaktyvus]. [žiūrėta 2010-09-29]. <<http://www.teismai.lt/lt/naudinga-informacija/naudinga-informacija-kita-informacija/?type=0>>.

³¹ Kuconis, P.; Nekrošius, V. *Teisėsaugos institucijos*. Vilnius: Justitia, 2001, p. 46.

demokratinės teisinės valstybės principų. Konstitucinis Teismas savo nutarimuose (1995 m. gruodžio 6 d., 1999 m. gruodžio 21 d., 2001 m. liepos 12 d., 2004 m. gruodžio 13 d., 2006 m. gegužės 9 d.) taip pat konstatavo, kad teisminės valdžios visavertisumas, nepriklausomumas suponuoja jos savireguliaciją ir savivaldą, apimančią teismų darbo organizavimą, teisėjų profesinio korpuso veiklą; užtikrinant teisėjo ir teismų nepriklausomumą ypač svarbu aiškiai atskirti teismų veiklą nuo vykdomosios valdžios, nes teismų veikla nėra ir negali būti laikoma valdymo sritimi, priskirta kuriai nors vykdomosios valdžios institucijai. Iš teisėjo negali būti reikalaujama vykdyti kokios nors politikos krypties ir tik nepriklausoma teismų institucinė sistema gali laiduoti teismų organizacinį savarankiškumą, kartu ir teisėjo procesinį savarankiškumą – būtiną nešališko ir teisingo bylos išnagrinėjimo sąlygą. Teismų administravimas turi būti organizuojamas taip, kad nebūtų pažeidžiamas tikrasis teisėjų nepriklausomumas. Konstitucinio Teismo nuomone, užtikrinti teismo valdžios galias – tai reiškia užtikrinti asmens teisių bei laisvių institucines garantijas.

Konstitucinis Teismas 1995 m. gruodžio 6 d. nutarime išskiria šias teisėjų nepriklausomumo garantijas: a) teisėjo įgaliojimų trukmės neliečiamumą, b) teisėjo asmens neliečiamumą, c) teisėjo socialinio (materialinio) pobūdžio garantijas. Teisėjo trukmės neliečiamumo garantija įtvirtinta Konstitucijos 115 straipsnyje, kuriuo nustatyti atvejai, kada teisėjas gali būti atleistas iš pareigų. Šios nuostatos svarbios tuo, kad ir kokios politinės jėgos būtų valdžioje, teisėjas išlieka nepriklausomas. Šiuo straipsniu įtvirtinami specifiniai reikalavimai teisėjams: teisėjas atleidžiamas, kai savo poelgiu pažemino teisėjo vardą. Pavyzdžiui, Konstitucijoje toks pagrindas nutrūkti Seimo nario įgaliojimams tiesiogiai neįtvirtintas. Taigi teisėjams keliama labai dideli profesiniai ir etiniai reikalavimai. Teisėjo asmens neliečiamumas įtvirtintas Konstitucijos 114 straipsnio antroje dalyje, kur nustatyta, kad teisėjas negali būti patrauktas baudžiamojon atsakomybėn, suimtas, negali būti kitaip suvaržytas jo laisvės be Seimo, o tarp Seimo sesijų – be Respublikos Prezidento sutikimo. Konstitucijos 116 straipsnyje nustatyta, kad Aukščiausiojo Teismo pirmininką ir teisėjus, Apeliacinio teismo pirmininką ir teisėjus už šiurkštų Konstitucijos pažeidimą arba priesaikos sulaužymą, taip pat paaiškėjus, jog padarytas nusikaltimas, Seimas gali pašalinti iš pareigų apkaltos proceso tvarka. Teismų įstatymo 47 straipsnio 5 dalyje nustatyta, kad teisėjas, padaręs administracinę teisės

pažeidimą, už kurį numatyta laisvę varžanti nuobauda, traukiamas administracinė atsakomybė gavus Seimo, o tarp Seimo sesijų – Respublikos Prezidento sutikimą. Iki 2008 m. rugpjūčio 31 d. įstatymu buvo nustatyta, kad teisėjas negali atsakyti administracine tvarka, tačiau medžiaga perduodama Teisėjų etikos ir drausmės komisijai. Ir tik nuo 2008 m. rugsėjo 1 d., įsigaliojus pakeitimams³², teisėjai gali būti traukiami administracinė atsakomybėn. Kita vertus, teisėjo neliečiamumo garantija reiškia ir jo asmens apsaugą nuo mėginimų daryti jam išorinį poveikį. Tai įtvirtinta Konstitucijos 114 straipsnyje. Teismų įstatymo 46 straipsnyje įtvirtintas draudimas rengti mitingus, piketus arčiau nei 75 metrai iki teismo pastato ir teisme, jeigu taip siekiama daryti poveikį teisėjui arba teismui. Galima įsivaizduoti, kaip sunku nagrinėti visuomenės susidomėjimo sulaukusias bylas, kai žinoma, kokia visuomenės nuomonė yra formuojama dėl konkrečios bylos, taip darant netiesioginį spaudimą teisėjui.

Konstitucijos 109 straipsnio 2 dalyje įtvirtintos teisėjo nepriklausomumo socialinio (materialinio) pobūdžio garantijos: valstybės pareiga užtikrinti teisėjui socialinį (materialinį) aprūpinimą, kuris atitiktų teisėjo statusą jam einant pareigas, taip pat pasibaigus teisėjo kadencijai. Šios garantijos įtvirtintos taip pat įvairiuose tarptautiniuose aktuose, pavyzdžiui, anksčiau minėtoje Europos Tarybos 1998 m. liepą priimtoje Europos chartijoje „Dėl teisėjų statuto“³³ nustatyta, kad teisėjas už kompetentingą pareigų vykdymą turi teisę gauti darbo užmokestį, kurio dydis yra tiksliai apibrėžtas, siekiant teisėją apsaugoti nuo spaudimo, galinčio turėti įtakos sprendimams ir elgesiui vykdant teisingumą ir taip pakenkti teisėjo nepriklausomumui ir nešališkumui. Todėl atskiru Teisėjų atlyginimų įstatymu³⁴ teisėjams nustatomas atlyginimas ir įvairūs priedai. Konstitucinis Teismas yra ne kartą konstatavęs, kad valstybei tenka pareiga nustatyti tokį bendrosios kompetencijos teismų teisėjo atlyginimą, kuris atitiktų teisminės valdžios ir teisėjų statusą,

³² Lietuvos Respublikos teismų įstatymo 33, 34, 36, 38, 39, 42, 43, 47, 51, 55¹, 57, 61, 63, 64, 69¹, 81 straipsnių, IX skyriaus pavadinimo, 83, 84, 85, 86, 90, 98, 101, 103 straipsnių, XII skyriaus antrojo skirsnio pavadinimo, 106, 107, 108, 199, 120, 122, 124, 127, 128, 129 straipsnių pakeitimo ir papildymo, 89, 109, 110, 111, 112, 125 straipsnių pripažinimo netekusiais galios ir įstatymo papildymo 53¹, 53² straipsniais IX skyriaus trečiuoju skirsniu įstatymas. *Valstybės žinios*. 2008, Nr. 81-3186.

³³ Europos Tarybos 1998 m. liepos 8–10 d. priimta Europos chartija dėl teisėjų statuto [interaktyvus]. [žiūrėta 2010-09-29]. <<http://www.teismai.lt/lt/naudinga-informacija/naudinga-informacija-kita-informacija/?type=0>>.

³⁴ Lietuvos Respublikos teisėjų atlyginimų įstatymas. *Valstybės žinios*. 2008, Nr. 131-5022.

vykdomas funkcijas ir atsakomybę. Teisėjo atlyginimo apsauga – viena iš teisėjo nepriklausomumo garantijų. Konstitucinėje doktrinoje skelbiama, kad pagal Konstituciją, siekiant užtikrinti teisėjo nepriklausomumą, draudžiama mažinti teisėjų atlyginimą, kol teisėjas eina tas pareigas, taip pat mažinti nustatytas socialines garantijas³⁵.

Teisėjas gali vykdyti teisingumą tik būdamas nepriklausomas nuo byloje dalyvaujančių šalių, valstybės valdžios institucijų, pareigūnų, politinių ir visuomeninių susivienijimų, fizinių ir juridinių asmenų (Konstitucinio Teismo 2001 m. liepos 12 d., 2004 m. gegužės 13 d. nutarimai). Nuolat kyla diskusijos, ypač politiniuose sluoksniuose, apie teismų bei teisėjų kontrolės galimybes. Pavyzdžiui, Tėvynės Sąjungos – Lietuvos krikščionių demokratų veiklos programoje³⁶ nurodoma, kad visuomenės nepasitikėjimas teismais kyla iš to, kad teisminė valdžia visos valstybės valdžių sistemoje atrodo mažiausiai kontroliuojama. Tačiau kaip tą kontrolę įsivaizduoja politikai? Tikrinti kiekvieną bylą, ar sprendimą teisėjas priėmė, vadovaudamasis galiojančiais teisės aktais ir nepažeisdamas procesinių normų?

Konstitucinis Teismas 1999 m. gruodžio 21 nutarime³⁷ konstatavo, kad teisminės valdžios visavertiškumas ir nepriklausomumas suponuoja jos savivaldą. Teisminės valdžios savivalda apima teismų darbo organizavimą, taip pat teisėjų profesinio korpuso veiklą. Teismų organizacinis savarankiškumas ir savivalda – svarbios realaus teisminės valdžios nepriklausomumo garantijos. Vienas iš esminių nepriklausomumo garantijų, nors tai įvardijama kaip apribojimas, – draudimas teisėjams eiti kitas renkamąsias ar skiriamąsias pareigas, dirbti verslo, komercijos ar kitokiose privačiose įstaigose ar įmonėse, išskyrus pedagoginę ar kūrybinę darbą. Teisėjas taip pat negali gauti jokio kito atlyginimo, išskyrus teisėjo atlyginimą ir užmokestį už pedagoginę ar kūrybinę veiklą. Teisėjas negali būti jokių kitų įmonių, įstaigų, organizacijų arba asmenų gynėjas ar atstovas. Jis taip pat negali dalyvauti politinių partijų ir kitų politinių organizacijų veikloje.

³⁵ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2001 m. liepos 12 d. nutarimas. *Valstybės žinios*. 2001, Nr. 62-2276.

³⁶ Tėvynės sąjungos – Lietuvos krikščionių demokratų 2009-2012 veiklos programa [interaktyvus]. [žiūrėta 2010-09-27]. <http://www.tsajunga.lt/index.php/rinkimu_programa/359>.

³⁷ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1999 m. gruodžio 21 d. nutarimas. *Valstybės žinios*. 1999, Nr. 109-3192.

Organizacinio teismų savarankiškumo pagrindas yra jų finansinis nepriklausomumas nuo vykdomosios valdžios sprendimų. Finansinį teismų nepriklausomumą užtikrina toks teisinis reguliavimas, kai lėšų teismų sistemai ir kiekvienam teismui yra skiriama įstatymu patvirtintu valstybės biudžetu. Prie teisėjo ir teismų nepriklausomumo garantijų taip pat priskirtinas teisėjo ir teismo teisinis statusas. Teisėjas negali būti priskirtas prie valstybės tarnautojų, nes šie tiesiogiai įgyvendina politinius siekius. Būti nepriklausomam teisėją įpareigoja ir priesaika, kurią pagal Konstitucijos 112 straipsnio 6 dalį jis duoda prieš pradėdamas eiti savo pareigas. Teisėjas prisiekia būti ištikimas Lietuvos Respublikai, vykdyti teisingumą tik pagal įstatymus, ginti žmogaus teises, laisves ir teisėtus interesus, visada būti sąžiningas, humaniškas ir savo elgesiu nepakenkti teisėjo vardui.

Kalbant apie teismų ir teisėjų nepriklausomumą, reikia pabrėžti, kad jis negali būti absoliutus, nes šio principo suabsoliutinimas sukeltų absurdišką situaciją, reikštų šios valdžios absoliutų uždaramą ir izoliavimąsi, o tai jau grėstų teismų bei teisėjų savivaliavimu. Konstitucinis Teismas pažymėjo, jog teisėjo ir teismų nepriklausomumo garantijų sistema nesudaro jokių prielaidų, kuriomis prisidengdamas teisėjas galėtų vengti tinkamai atlikti savo pareigas, aplaidžiai nagrinėti bylas, neetiškai elgtis su byloje dalyvaujančiais asmenimis, pažeisti žmogaus teises ir orumą, todėl teismų nepriklausomumą reikia suvokti kaip teismų atsakomybę už priimamus sprendimus. Būtina suvokti, kad teismų nepriklausomumas demokratinėje valstybėje yra ne tiek privilegija, kiek pareiga bei viena svarbiausių sąlygų norint apginti žmogaus teises ir laisves. Tai pareiga, vadovaujantis įstatymų reikalavimais ir teisingumo supratimu, neatsižvelgiant į visokią galimą įtaką iš šalies, spręsti konkrečią bylą, taip tampant visuomeninių ir ekonominių santykių stabilumo garantu.

Dar iki Laikinojo Pagrindinio Įstatymo priėmimo 1990 m. vasario 13 d. buvo priimtas Lietuvos TSR teismų santvarkos ir teisėjų statuso įstatymas³⁸, kuris lėmė bręstančias permainas teismų sistemoje ir atkūrus nepriklausomybę galiojo dvejus metus. Naujovė buvo ta, kad paminėtas prisiekusiųjų teismas. Toks teismas būtų galėjęs nagrinėti baudžiamąsias bylas dėl padarytų nusikaltimų, už kuriuos įstatyme numatyta mirties bausmė. Minėtame įstatyme buvo nustatytas teisėjų renkamumo princi-

³⁸ Lietuvos Tarybų Socialistinės Respublikos teismų santvarkos ir teisėjų statuso įstatymas. *Valstybės žinios*. 1990, Nr. 8-185.

pas, t. y. teismų teisėjai buvo renkami dešimčiai metų, o teismo tarėjai – penkeriems. Taip pat numatyta, kad teisėjai ir teismo tarėjai atsakingi juos išrinkusiems valstybės valdžios organams, taip pat Aukščiausiojo Teismo pareiga pateikti Aukščiausiąjai Tarybai ataskaitas apie teismo veiklą. Tai neišvengiamai menkino patį teisėjų nepriklausomumo principą ir buvo žingsnis atgal demokratizuojant teismų veiklą. Šis įstatymas pakeitė 1981 m. Lietuvos TSR teismų santvarkos įstatymą, buvo priimtas skubotai ir dar nebuvo praktikos organizuojant teismų sistemos veiklą.

1992 m. sausio 16 d. Lietuvos Respublikos įstatymu „Dėl Lietuvos Respublikos Laikinojo Pagrindinio Įstatymo kai kurių straipsnių pakeitimo ir papildymo“³⁹ nustatyta esminė teisinė reforma. Nustatyta, kad Lietuvos Respublikos teismai yra: LAT, Lietuvos apeliacinis teismas, apygardų ir apylinkių teismai. Taip pat buvo nustatyta nauja teisėjų skyrimo tvarka. Iki tol visų grandžių teisėjus rinko Lietuvos Respublikos Aukščiausioji Taryba. Priėmus Laikinojo Pagrindinio Įstatymo pakeitimus įtvirtinta, kad Aukščiausioji Taryba skiria Aukščiausiojo Teismo teisėjus, o apylinkių, apygardų ir apeliacinio teismo teisėjus – Aukščiausiosios Tarybos Prezidiumas. Laikinojo Pagrindinio Įstatymo pakeitime buvo nustatyta, kad teismai sudaromi iš penkeriems metams skiriamų teisėjų (pasibaigus šiam terminui, įgaliojimai pratęsiami) ir renkamų tarėjų, tačiau įstatyme apie tarėjų skyrimą nebuvo rašoma, todėl galima teigti, kad priimant tokias įstatymo pataisas buvo atsižvelgta į tai, kad ateityje teismo tarėjų neturėtų likti ir taip teisingumo vykdymas būtų perduotas profesionaliems teisėjams. Išliko nuostata, kad teisėjai atsakingi Lietuvos Respublikos Aukščiausiąjai Tarybai, taigi teisėjų nepriklausomumo principas nebuvo visiškai įgyvendintas.

Atsižvelgiant į Laikinojo Pagrindinio Įstatymo pakeistas normas, 1992 m. vasario 6 d. buvo priimtas Teismų įstatymas⁴⁰, kuriuo įtvirtinta keturių grandžių teismų sistema. Tačiau minėtos įstatymo nuostatos įsigaliojimas perkeltas nuo 1992 m. lapkričio 1 d., o vėliau Teismų įstatymo įsigaliojimas atidėtas iki 1995 m. sausio 1 d. 1992 m. kovo 12 d. buvo įsteigti apylinkių teismai⁴¹, 1992 m. spalio 29 d., t. y. po referendumu priimtos

³⁹ Lietuvos Respublikos Laikinojo Pagrindinio Įstatymo kai kurių straipsnių pakeitimo ir papildymo įstatymas. *Valstybės žinios*. 1992, Nr. 3-42.

⁴⁰ Lietuvos Respublikos teismų įstatymas. *Valstybės žinios*. 1992, Nr. 8-208.

⁴¹ Lietuvos Respublikos apylinkių teismų įsteigimo įstatymas. *Valstybės žinios*. 1992, Nr. 10-240.

Lietuvos Respublikos Konstitucijos, buvo įsteigti apygardų teismai, Lietuvos apeliacinis teismas ir LAT⁴². Teismų sistemos reformai buvo netinkamai pasirengta, nes nebuvo atitinkamų procesinių įstatymų pakeitimų, buvo būtina įvesti apeliacinį ir kasacinį procesus, be to, reformą įgyvendinti trukdė tuometinė valstybės finansinė padėtis, todėl teismų veiklos pradžia buvo atidėta iki to laiko, kol išrinktas Seimas priims atitinkamus įstatymus dėl Lietuvos Respublikos CPK ir BPK pakeitimo ir papildymo.

1992 m. spalio 25 d. referendume Lietuvos Respublikos piliečiams priitarus, 1992 m. lapkričio 2 d. įsigaliojo Lietuvos Respublikos Konstitucija ir neteko galios Lietuvos Respublikos Laikinis Pagrindinis Įstatymas. Konstitucijos IX skirsnyje nurodyti visi teismai, sudarantys Lietuvos Respublikos teismų sistemą. Šią sistemą sudaro bendrosios kompetencijos teismai ir specializuoti teismai. Pagal Konstitucijos 111 straipsnį bendrosios kompetencijos teismai yra LAT, Lietuvos apeliacinis teismas, apygardų bei apylinkių teismai. Steigti specializuotus (administracinius, darbo, šeimos ir kitų kategorijų) teismus pagal Konstituciją neprivaloma. Konstitucijoje tiesiogiai nurodoma, kad teismų sudarymą ir kompetenciją nustato Lietuvos Respublikos teismų įstatymas. Konstitucinio Teismo 2006 m. kovo 28 d. nutarime⁴³ konstatuota, kad įstatymų leidėjas, paisydamas Konstitucijos, turi diskreciją sudaryti tiek apylinkių bei apygardų teismų, kiek, jo manymu, reikia, ir nustatyti tokią jų kiekybinę sudėtį, kokia, jo nuomone, yra būtina, kad būtų tinkamai, laiku vykdomas teisingumas. Atsirado nauja nuostata, kad teisėjais Lietuvoje gali būti tik Lietuvos Respublikos piliečiai.

Galutinai teismų sistemos reformos gairės nustatytos 1994 m. gegužės 31 d. priimtame antrajame Teismų įstatyme⁴⁴, kuris įsigaliojo ir pradėtas taikyti 1995 m. sausio 1 d. Nustatyta keturių grandžių teismų sistema. Nuo šiol Lietuvos Respublikos Prezidentui dėl teisėjų paskyrimo, paaukštinimo, perkėlimo ar atleidimo iš pareigų patarti įsteigta Teisėjų taryba. Teisėjų garbės teismas nagrinėja teisėjų drausmines bylas vadovaudamasis Teismų įstatymu ir Teisėjų garbės teismo nuostatais. Taip pat įsteigtas Visuotinis teisėjų susirinkimas, renkantis Teisėjų tarnybos narius, Teisėjų garbės teismo narius, jo pirmininką ir kt.

⁴² Lietuvos Respublikos apygardų teismų, Lietuvos apeliacinio teismo ir Lietuvos Aukščiausiojo Teismo įsteigimo ir Lietuvos Respublikos teismų įstatymo 15 straipsnio papildymo įstatymas. *Valstybės žinios*. 1992, Nr. 32-976.

⁴³ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2006 m. kovo 28 d. nutarimas. *Valstybės žinios*. 2006, Nr. 36-1292.

⁴⁴ Lietuvos Respublikos teismų įstatymas. *Vyriausybės žinios*. 1994, Nr. 46-851.

1999 m. sausio 14 d. buvo įsteigti administraciniai teismai⁴⁵. Šių teismų paskirtis – nagrinėti skundus (prašymus) dėl viešojo ir vidinio administravimo subjektų priimtų administracinių aktų bei veiksmų ar neveikimo. Iki priimant šį įstatymą tokio pobūdžio skundų, prašymų nagrinėjimo tvarka nebuvo atskirai reglamentuota, todėl buvo nagrinėjami bendrosios kompetencijos teismuose. Taigi reikėjo devynerių metų suprasti, kad teisinei, demokratinei valstybei egzistuoti būtinas administracinis teismas, kuris apgintų valstybės institucijų pažeistas piliečių teises.

Dabartinė teismų sudėtis nusistovėjo 1999 m. pradžioje, kai buvo įsteigti specializuotieji – administraciniai teismai. Bendrosios kompetencijos teismų sistema nesikeičia nuo 1995 m. sausio 1 d.

Konstitucijoje į atskirą VIII skirsnį išskirtas Konstitucinis Teismas, kuriam priskirtos išskirtinės funkcijos. Ar priklauso Konstitucinis Teismas teisminei valdžiai? Konstitucijos 102 straipsnio antrojoje dalyje nustatyta, kad Konstitucinio Teismo statusą nustato Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo įstatymas⁴⁶. Šio įstatymo 1 straipsnio trečiojoje dalyje nurodyta, kad Konstitucinis Teismas yra savarankiškas ir nepriklausomas teismas, kuris teisminę valdžią įgyvendina Lietuvos Respublikos Konstitucijos ir šio įstatymo nustatyta tvarka. Vadinasi, įstatymų leidėjas nurodo, kad Konstitucinis Teismas yra teisminės valdžios dalis, tačiau jis atskirtas nuo bendrosios kompetencijos teismų sistemos ir jam teisminės valdžios sistemoje tenka ypatinga vieta, kadangi jam priskirtos išskirtinės funkcijos. Lietuvos Respublikos Konstitucijoje nustatyta, kad Konstitucinis Teismas sprendžia, ar įstatymai ir kiti Seimo aktai neprieštarauja Konstitucijai, o Respublikos Prezidento ir Vyriausybės aktai – Konstitucijai ir įstatymams. Teismas užtikrina Konstitucijos viršenybę teisės sistemoje, nustatyta tvarka sprendamas, ar teisės aktai yra teisėti, t. y. ar jie atitinka Konstituciją. Tai, kad Konstitucijoje yra du atskiri skirsniai – VIII skirsnis „Konstitucinis Teismas“ ir IX skirsnis „Teismas“, pasak J. Žilio, „ne paneigia Konstitucinio Teismo buvimą teismų sistemos dalimi, bet pabrėžia ypatingą jo statusą teisminės valdžios sistemoje, kartu ir visų valstybės valdžią vykdančių valstybės institucijų sistemoje. Pačioje Konstitucijoje yra išryškinami ir pabrėžiami Konstitucinio Teismo konstitucinės paskir-

⁴⁵ Lietuvos Respublikos administracinių teismų įsteigimo įstatymas. *Valstybės žinios*. 1999, Nr. 13-309.

⁴⁶ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo įstatymas. *Valstybės žinios*. 1993, Nr. 6-120.

ties ir kompetencijos ypatumai⁴⁷. Konstitucinio Teismo statuso samprata atspindi oficialioje Konstitucijos doktrinoje, kurią kuria Konstitucinis Teismas. Teismas teigia, kad Konstitucinis Teismas yra konstitucinės justicijos institucija, vykdanči konstitucinę teisminę kontrolę. Pagal savo kompetenciją sprendamas žemesnės galios teisės aktų atitiktį aukštesnės galios teisės aktams ir vykdydamas kitus savo konstitucinius įgaliojimus, Konstitucinis Teismas – savarankiškas ir nepriklausomas teismas – vykdo konstitucinį teisingumą, garantuoja Konstitucijos viršenybę teisės sistemoje ir konstitucinį teisėtumą.

IV. Teismų savivaldos institucijos ir jų reikšmė teisminės valdžios sistemoje

Užtikrinant teismų, kaip teisminės valdžios institucijos, nepriklausomumą bei siekiant atriboti teismų veiklą nuo vykdomosios valdžios, svarbus teismų organizacinis savarankiškumas ir savivalda. Teisminės valdžios savivalda apima teismų darbo organizavimą, taip pat teisėjų profesinio korpuso veiklą. Teismų organizacinis savarankiškumas ir savivalda – svarbios realaus teisminės valdžios nepriklausomumo garantijos. Kitų valdžios institucijų konstitucinė pareiga – gerbti Konstitucijoje įtvirtintą teismų nepriklausomumą.

Ilgai vyravo požiūris, kad teismų veiklą organizuoja, kontroliuoja ir už rezultatus atsako Teisingumo ministerija, t. y. vykdomoji valdžia, kuri sudaroma politiniu pagrindu. Konstitucinis Teismas 1999 m. gruodžio 21 nutarimu⁴⁸ nustatė, kad teisminės valdžios visavertiškumas ir nepriklausomumas suponuoja jos savarankiškumą. Todėl vienas iš nepriklausomumo įgyvendinimo būdų yra teismų savivalda. Taip įgyvendinamas visiškasis valdžių padalijimo principas. Konstitucinis Teismas pripažino, kad saugoti savo profesijos garbę ir prestižą ir už tai prisiimti visišką atsakomybę privalo teisminė valdžia.

⁴⁷ Žilys, J. Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas konstitucinėje sistemoje. *Lietuvos konstitucinė teisė: raida, institucijos, teisių apsauga, savivalda*. Vilnius: Mykolas Romeris universitetas, 2007, p. 265.

⁴⁸ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1999 m. gruodžio 21 d. nutarimas. *Valstybės žinios*. 1999, Nr. 109-3192.

Teismų savivaldos sistema įstatymu pirmą kartą įtvirtinta 2002 m. gegužės 1 d., kai įsigaliojo nauja Teismų įstatymo redakcija. Šio įstatymo 10 straipsnis nustato, kad teismų nepriklausomumas lemia jų organizacinę savarankiškumą, įgyvendinamą per teismų savivaldą. Teismų savivalda grindžiama atstovavimu, rinkimais, jos vykdomųjų institucijų atskaitingumu, taip pat teismų savivaldos institucijų atsakomybe už tinkamą pavestų funkcijų atlikimą. Teismų savivaldos institucijos periodiškai atsiskaito už savo veiklą aukščiausiam savivaldos organui – Visuotiniam teisėjų susirinkimui.

Taip pat, priėmus Nacionalinės teismų administracijos įstatymą⁴⁹, 2002 m. gegužės 1 d. buvo įsteigta ir pradėjo veikti Nacionalinė teismų administracija (toliau – Teismų administracija), kurios tikslas – siekti, kad visapusiškai būtų užtikrintas sklandus teismų ir teismų savivaldos institucijų darbas, stiprinti nacionalinę teismų sistemą, užtikrinti teismų ir teismų savivaldos institucijų administracinę ir organizacinę veiklą, gerinti teismų darbo sąlygas⁵⁰. Teismų administracijos steigėjo funkcijas atlieka LAT. Teismų administracijai vadovauja direktorius, kuris yra atskaitingas Teisėjų tarybai.

Pagal Teismų įstatymo 114 straipsnį teismų savivaldos sistemą sudaro Visuotinis teisėjų susirinkimas, Teisėjų taryba bei Teisėjų garbės teismas. Teismų savivaldos institucijoms funkcijas įgyvendinti padeda Teismų administracija. Prie savivaldos institucijų veikia Teisėjų etikos ir drausmės komisija, Pretendentų į teisėjus egzamino komisija, Pretendentų į teisėjus atrankos komisija bei Nuolatinę teisėjų veiklos vertinimo komisija.

Visuotinis teisėjų susirinkimas yra aukščiausia teismų savivaldos institucija, kuriai už savo veiklą atskaitingi Teisėjų taryba ir Teisėjų garbės teismas (Teismų įstatymo 114, 116 str.). Visuotiniame teisėjų susirinkime dalyvauja visi Lietuvos Respublikos teisėjai. Jo kompetencijai priskirtina tvirtinti Visuotinio teisėjų susirinkimo darbe reglamentą, tvirtinti Teisėjų etikos taisykles, rinkti ir atšaukti Teisėjų tarybos narius, išklausti Teisėjų tarybos bei Teisėjų garbės teismo veiklos ataskaitą bei svarstyti ir spręsti kitus teismų veiklos klausimus (Teismų įstatymo 117 str.). Visuotinio teisėjų susirinkimo sprendimus vykdo teismų savivaldos institucijos, teisėjai ir Teismų administracija.

⁴⁹ Lietuvos Respublikos Nacionalinės teismų administracijos įstatymas. *Valstybės žinios*. 2002, Nr. 31-1130.

⁵⁰ Apie Nacionalinę teismų administraciją [interaktyvus]. [žiūrėta 2010-11-20]. <<http://www.teismai.lt/lt/administracija/apie-administracija/?type=0>>.

Teisėjų taryba yra vykdomoji teismų savivaldos institucija, užtikrinanti teismų ir teisėjų nepriklausomumą. Šiuo metu pagal Teismų įstatymo 119 straipsnį tarybą sudaro dvidešimt vienas narys. Paminėti reikia šias tarybos funkcijas: pataria Respublikos Prezidentui dėl teisėjų skyrimo, paaukštinimo, perkėlimo ir atleidimo iš pareigų; pataria Respublikos Prezidentui dėl teismų pirmininkų, pirmininkų pavaduotojų, skyrių pirmininkų skyrimo ir atleidimo iš pareigų; pataria Respublikos Prezidentui dėl teisėjų skaičiaus teismuose nustatymo ar pakeitimo; sudaro Pretendentų į teisėjus egzaminų komisiją; tvirtina Pretendentų į teisėjus egzaminų komisijos nuostatus, egzaminų programą; tvirtina Asmenų įrašymo į pretendentų į laisvas apylinkės teismo teisėjų vietas sąrašą tvarkos aprašą ir Asmenų įrašymo į teisėjų karjeros siekiančių asmenų registrą tvarkos aprašą; sudaro nuolatines ar laikinąsias komisijas ir tvirtina jų nuostatus; slapto balsavimu renka ir skiria Teisėjų etikos ir drausmės komisijos narius teisėjus, iš visų šios komisijos narių renka komisijos pirmininką ir šio įstatymo nustatytais pagrindais atšaukia juos iš pareigų; tvirtina Teisėjų etikos ir drausmės komisijos nuostatus; slapto balsavimu renka Teisėjų garbės teismo narius ir šio įstatymo nustatytais pagrindais atšaukia juos iš pareigų; tvirtina Teisėjų garbės teismo nuostatus; turi teisę siūlyti iškelti drausmės bylą teisėjui; nustato teisėjų specializacijos nustatymo tvarką ir pagrindus, tvirtina Bylų paskirstymo teisėjams ir teisėjų kolegijų sudarymo taisykles; tvirtina Administravimo teismuose nuostatus, sprendžia kitus administravimo teismuose klausimus; tvirtina Teisėjų mokymo organizavimo taisykles, mokymo programas, metinius kvalifikacijos tobulinimo planus ir kvalifikacinius reikalavimus lektoriams; tvirtina pavyzdinės apylinkių teismų, apygardų teismų ir apygardų administracinių teismų struktūros aprašymus, pavyzdinius pareigybių sąrašus ir aprašymus; svarsto ir aprobuoja pasiūlymus dėl teismų investicinių programų projektų ir pasiūlymus dėl teismų biudžetų projektų, teikia juos Vyriausybei; šaukia eilinius, prireikus, ir neeilinius Visuotinius teisėjų susirinkimus; bendradarbiauja su kitomis Lietuvos Respublikos institucijomis ir organizacijomis bei su kitų valstybių ir tarptautinėmis institucijomis teismų savivaldos, administravimo ir kitais teismų veiklos klausimais; turi teisę gauti iš valstybės institucijų informaciją, reikalingą Teisėjų tarybos funkcijoms atlikti, ir sprendžia kitus šiame bei kituose įstatymuose numatytus klausimus (Teismų įstatymo 120 str.). Teisėjų tarybos darbo reglamento

XIII skyriuje⁵¹ nustatyta, kad taryba nagrinėja teisėjų skundus dėl jo nepriklausomumo pažeidimo. Tai reiškia, kad taryba turi teisę ir pareigą apginti teismus ir teisėjus nuo nepagrįsto kišimosi į jų veiklą. Tačiau aiškos tvarkos, kokių priemonių gali imtis taryba, išnagrinėjusi skundą, jeigu nustatoma, kad buvo pažeistas teisėjo nepriklausomumo principas, nenustatyta. Reikia pažymėti, kad praktikoje kol kas tokių skundų nebuvo.

Teisėjų taryba yra viena svarbiausių savivaldos institucijų, turinčių lemiamą įtaką teisėjų korpuso, teismų administravimo formavimui. Jos nuomonė svarbi tvirtinant teismų biudžeto projektus. Tai teisėjų profesinės veiklos priežiūros organas ir teismų bei kitų valstybės valdžios institucijų tarpininkas.

Teisėjų garbės teismas – tai teisėjų drausmės bylas bei teisėjų prašymus dėl teisėjo garbės gynimo nagrinėjanti teismų savivaldos institucija. Teisėjų garbės teismas sudaromas ketveriems metams iš devynių narių (Teismų įstatymo 122 str. 1 ir 2 d.). Teisėjų garbės teismas bylas nagrinėja viešai, išskyrus atvejus, kai tai pažeistų valstybės, tarnybos, komercinę paslaptį arba asmens privataus gyvenimo apsaugą (Teismų įstatymo 122 str. 4 d.). Visa informacija apie numatomus posėdžiuose svarstyti klausimus ir apie teismo priimtus sprendimus skelbiama Teismų administracijos interneto tinklalapyje. Teisėjų garbės teismas, išnagrinėjęs drausmės bylą, sprendimu gali⁵²: nutraukti drausmės bylą, nes nėra drausminės atsakomybės pagrindo; nutraukti drausmės bylą, jei praleistas terminas iškelti šią bylą; apsiriboti drausmės bylos svarstymu; paskirti drausminę nuobaudą. Teisėjų garbės teismas gali skirti vieną iš šių drausminių nuobaudų: pareikšti pastabą; pareikšti papeikimą; pareikšti griežtą papeikimą. Taip pat Teisėjų garbės teismas savo sprendimu gali: pasiūlyti Respublikos Prezidentui ar Seimui atleisti teisėją iš pareigų; pasiūlyti Respublikos Prezidentui kreiptis į Seimą dėl apkaltos teisėjui (Teisėjų garbės teismo nuostatų 30 p.). Reikia paminėti, kad Respublikos Prezidentui Teisėjų garbės teismo siūlymai yra rekomendacinio pobūdžio. Per 2010 m. pirmą pusmetį išna-

⁵¹ Teisėjų tarybos 2008 m. lapkričio 28 d. nutarimu Nr. 13P-206-(7.1.2.) patvirtintas Teisėjų tarybos darbo reglamentas [interaktyvus]. [žiūrėta 2010-10-13]. <<http://www.teismai.lt/lt/teismu-savivalda/teismu-savivalda-teiseju-taryba/teismu-savivalda-teiseju-taryba-apie/>>.

⁵² Teisėjų tarybos 2008 m. gruodžio 5 d. nutarimu Nr. 13P-224-(7.1.2.) patvirtinti Teisėjų garbės teismo nuostatai. [interaktyvus]. [žiūrėta 2010-10-13]. <<http://www.teismai.lt/lt/teismu-savivalda/teismu-savivalda-teiseju-garbes-teismas/teismu-savivalda-teiseju-garbes-teismas-apie/>>.

grinėtos šešios drausminės bylos⁵³. Taigi Teisėjų garbės teismas užtikrina teisėjų darbo drausmę ir atsakomybę, saugo teismų autoritetą, gina teisėjų garbę, padeda teismams likti nepriklausomiems ir siekia, kad teisėjų veikla bei elgesys atitiktų jiems keliamus etikos reikalavimus.

Teismų įstatymo 115 straipsniu suteikta teisė teisėjams laisvai jungtis į teisėjų asociacijas ar kitokias nepolitines organizacijas, atstovaujančias teisėjų interesams. Viena iš tokių – Lietuvos Respublikos teisėjų asociacija. Vieni iš svarbiausių šios asociacijos darbų – stiprinti teisėjų nepriklausomumą, teikti pagalbą teisėjams bei atstovauti jų interesams, dalyvauti rengiant teisės aktus, susijusius su teismų ir teisėjų veikla, gerinti teisėjo profesijos prestižą ir puoselėti įvaizdį bei tradicijas⁵⁴. Tai visuomeninė organizacija, profesiniu pagrindu ir savanoriškumo principu vienijanti apie 80 proc. Lietuvos bendrosios kompetencijos, administracinių teismų ir Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo teisėjų. Asociacijos veiklos būdai: organizuoti teisėjų konferencijas, seminarų, diskusijas, svarstyti aktualius klausimus visuotiniame susirinkime ir valdyboje, priimti nutarimus, rezoliucijas ir pareiškimus bei juos įgyvendinti. Nuo 1997 m. asociacija yra Tarptautinės Teisėjų asociacijos narė, aktyviai dalyvauja Europos Teisėjų asociacijos, Baltijos Teisėjų Tarybos veikloje. Teisėjų asociacija nėra teismų savivaldos institucija, bet ji neabejotinai turi didelę reikšmę įgyvendinant teisminės valdžios nepriklausomumą.

Lietuvoje įtvirtinta teismų savivaldos sistema padeda užtikrinti teismų ir teisėjų nepriklausomumą. Žinoma, visada yra ką tobulinti. Tačiau reikia pabrėžti, kad kartais reikia pačių teisėjų iniciatyvos, noro bei pastangų, kad teisminės valdžios nepriklausomumas nebūtų veikiamas kitų valstybės valdžių, ir taip stiprinti visuomenės pasitikėjimą teismų ir teisėjų kompetencija bei žinojimą, kad visada tinkamai bus apsaugotos žmogaus teisės ir laisvės.

⁵³ Teisėjų garbės teismo priimti sprendimai [interaktyvus]. [žiūrėta 2010-10-13]. <<http://www.teismai.lt/lt/teismu-savivalda/teismu-savivalda-teiseju-garbes-teismas/tgt-sprendimai/?archive=1&type=0>>.

⁵⁴ Lietuvos Respublikos teisėjų asociacijos internetinis puslapis [interaktyvus]. [žiūrėta 2010-10-13]. <<http://www.lrta.lt/>>.

V. Teismų administracinės ir organizacinės veiklos pagrindinės problemos

Teismų veiklos administravimas Lietuvoje ganėtinai naujas reiškinys, todėl už teismų veiklos administravimą atsakingi asmenys bei institucijos kito. Teismų administravimo sąvoka ir mechanizmas pirmą kartą įtvirtinti 1998 m. balandžio 8 d., kai Seimas priėmė Teismų įstatymo pakeitimus⁵⁵. 1998 m. rugpjūčio 1 d. buvo įsteigtas Teismų departamentas prie Lietuvos Respublikos teisingumo ministerijos⁵⁶. Jis buvo teismų administravimo sistemos dalis, o teismų administravimą įgyvendina atitinkamų teismų pirmininkai ar per savo įgaliotus teisėjus. Nuo 2002 m. gegužės 1 d. teismų ir teismų savivaldos institucijų administracinę ir organizacinę veiklą įgyvendina Teismų administracija.

Nuo 2005 m. buvo įdiegta ir veikia Teismų informacinė sistema LITEKO⁵⁷, kurios tikslas – pagerinti teismo, kaip organizacijos, visų teismų sistemos darbo kokybę, *padidinti teismų sistemos darbo viešumą*, pagerinti darbo teisme ir teismų sistemoje administravimą, palengvinti teisėjų ir teismo personalo darbą, teikti elektronines paslaugas ir teisingumo vykdymo srityje, ir informacijos teikimo kitoms organizacijoms bei *plačiajai visuomenei srityse*. LITEKO yra teismų veiklai reikalingų dokumentų bei duomenų kaupimo, tvarkymo, paieškos, teismų sprendimų ir statistinių rodiklių kaupimo, apdorojimo ir teikimo sistema.

Pažymėtina, kad labai daugėjo civilinių ir administracinių teisės pažeidimų bylų skaičius. Teismų darbo krūvių didėjimas turi įtakos teisėjų darbo kokybei, atsiranda bylų nagrinėjimo vilkinimo problema. Dėl šios priežasties teisėjams tenka dirbti viršvalandžius, poilsio ir švenčių dienomis, tačiau mokėjimo už didesnę darbo krūvį problema sunkiai sprendžiama. 2009 m. teismuose dirbo 757 teisėjai: apylinkių teismuose – 468, apygardų teismuose – 154, Lietuvos apeliaciniame teisme – 29, LAT – 37, apygardų administraciniuose teismuose – 54, LVAT – 15. Teismuose taip pat dirbo

⁵⁵ Lietuvos Respublikos teismų įstatymo pakeitimo ir papildymo įstatymas. *Valstybės žinios*. 1998, Nr. 38-1001.

⁵⁶ Lietuvos Respublikos teismų įstatymo pakeitimo ir papildymo įstatymo įsigaliojimo įstatymas. *Valstybės žinios*. 1998, Nr. 38-1002.

⁵⁷ Teismų informacinė sistema LITEKO [interaktyvus]. [žiūrėta 2010-10-13]. <<http://www.teismai.lt/lt/LITEKO/>>.

552 teisėjų padėjėjai. Palyginti su 2008 m., kai buvo 464 apylinkių teismų teisėjų, 2009 m. teisėjų skaičius kito nežymiai, o gautų nagrinėti bylų skaičius labai padidėjo, t. y. gauta 55 821 daugiau bylų. Teismų administracijos duomenimis, darbo krūvis (baudžiamųjų, civilinių ir administracinių teisės pažeidimų ir kitų supaprastintų procesinių dokumentų teisėjas išnagrinėja per mėnesį) apylinkių teismuose 2006 m. buvo 46,63 bylos, 2007 m. – 47,68, 2008 m. – 59,98 ir 2009 m. – 79,43 bylos. 2009 m. apylinkių teismų bendras darbo krūvis išliko labai nevienodas – nuo 47,65 Varėnos rajono apylinkės teisme iki 118,62 Vilniaus miesto 1 apylinkės teisme. Bendras darbo krūvis šiuose teismuose skyrėsi 2,5 karto. Pastaruoju metu šią problemą bandoma spręsti mažinant teisėjų skaičių teismuose, kuriuose darbo krūvis mažesnis, bei didinant teisėjų skaičių teismuose, kuriuose darbo krūvis yra didesnis⁵⁸.

EŽTT 2009 m. priėmė 7 sprendimus bylose prieš Lietuvą (per 2008 m. buvo priimta 1 tokia byla), kuriose konstatuoti Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos 6 straipsnio 1 dalies (kad byla būtų nagrinėjama per įmanomai trumpiausią laiką) pažeidimai. Minėtas teismas konstatavo, kad ne visais atvejais bylos proceso trukmę lėmė tik Lietuvos institucijų veiksmai ar neveikimas, bet ir turėjo įtakos, pavyzdžiui, dalyvavusių asmenų skaičiui, vienos iš šalių ligai ir pan.⁵⁹

Nuo 2005-ųjų Lietuvos teismuose pradėta taikyti mediacija. Mediacija – tai ginčų sureguliuavimo procedūra, kurios paskirtis – padėti šalims išspręsti ginčą taikiai tarpininkaujant vienam ar keliems mediatoriams (tarpininkams). Specialiai šiai procedūrai atlikti yra apmokomi teisėjai ar teisėjų padėjėjai arba kiti atitinkamą kvalifikaciją turintys asmenys, suteikiant jiems specialių psichologinių žinių apie teisinio ginčo sprendimo būdus tarpininkaujant ginčo šalims. Jie yra įtraukiami į Teisėjų tarybos sudarytos darbo grupės patvirtintą teismo mediatorių sąrašą. Teisminę mediaciją įtvirtina CPK 231 straipsnio 1 dalis, teisminės mediacijos civilinėse bylose tvarką nustato Teisminės mediacijos taisyklės⁶⁰.

⁵⁸ Teisėjų tarybos 2010 m. rugsėjo 24 d. nutarimas Nr. 13P-135-(7.1.2) „Dėl teisėjų skaičiaus administraciniuose teismuose nustatymo [interaktyvus]. [žiūrėta 2010-11-16]. <<http://www.teismai.lt/lt/teismu-savivalda/teismu-savivalda-visuotinis-teiseju-susirinkimas/vts-sprendimai/>>.

⁵⁹ Lietuvos Respublikos teismų ir teismų savivaldos institucijų 2009 metų veiklos apžvalga [interaktyvus]. [žiūrėta 2010-10-13]. <<http://www.teismai.lt/lt/teismu-savivalda/teismu-savivalda-veiklos-ataskaitos/>>.

⁶⁰ Teisėjų tarybos 2007 m. sausio 26 d. nutarimu patvirtintos Teisminės mediacijos taisyklės [interaktyvus]. [žiūrėta 2010-10-13]. <<http://www.teismai.lt/lt/mediacija/visuomenei/>>.

Teismo mediatoriai laikosi Europos mediatorių elgesio kodekso nuostatų. Mediacija, kaip vienas iš ikiteisminių ginčų sprendimo būdų, gali sumažinti teisėjų darbo krūvį, bylų, patenkančių į teismų, skaičių. Mediacija sudaro sąlygas pirmiausia šalims spręsti iškilusį ginčą ne teismine tvarka, ir tik nesuradus sutarimo, į pagalbą turėtų ateiti teisėjas. Taigi mediacija gali būti viena iš priemonių mažinti teisėjų darbo krūvį. Nors tai nemokama paslauga, kuri sutaupytų nemažai šalių laiko, bet Lietuvoje ji nėra paplitusi.

Teismų nepriklausomumo principas reikalauja, kad finansavimo lygis galėtų užtikrinti bent du dalykus: pakankamą institucinį teismų sistemos finansavimą (darbo vietų įrengimą; deramą techninę pagalbą ir pan.) ir socialinę teisėjų padėtį. Vertinant institucinį teismų sistemos finansavimą galima pažymėti, kad problemų yra gana daug. Ši problema itin išryškėjo valstybės sunkmečiu. Pažymėtina, kad įsigaliojus naujam Teismų įstatymo redakcijai vykdomoji valdžia jau nebeadministruoja teisminės valdžios asignavimų. Vis dėlto biudžeto sudarymo principai ir toliau nėra gana aiškūs. Teismai vis dar negauna pakankamai lėšų, nors padidėjo bendras teismų darbo krūvis. Gana problemiška įtraukti teisminę valdžią į biudžeto svarstymo procesą. Tvirtinti biudžetą Seimui teikia Vyriausybė, o teisminė valdžia, netekusi teisingumo ministro globos, jokių aiškesnių atstovavimo Vyriausybėje mechanizmų neturi. Asignavimų valdytojai – teismai siūlymus dėl savo biudžetų projektų teikia svarstyti Teisėjų tarybai. Aprobavusi pasiūlymus dėl pateiktų biudžetų projektų, Teisėjų taryba juos teikia svarstyti Vyriausybei. Tačiau neaišku, kas atstovauja visiems teismams kaip valdžios šakai. Logikos požiūriu šią funkciją turėtų atlikti Teismų tarybos vadovas, bet jis neturi teismų kaip valdžios šakos atstovavimo funkcijos. Jo vadovaujamai institucijai Teismų įstatymas suteikia tik bendradarbiavimo su kitomis institucijomis, o ne „atstovavimo“ teismų sistemai funkcijas. Teismų administracija atlieka technines funkcijas, garantuojančias sklandų teismų sistemos veikimą, tačiau atstovavimo funkcijų ji nevykdo. Taigi atstovavimo teismams tarp valdžios šakų problema įstatymiškai nėra išspręsta.

Aktuali tema – teismo proceso modernizavimas. Pavyzdžiui, nuo 2010 m. liepos 1 d. įsigaliojusiais Teismų įstatymo 38 straipsnio 3 dalies pakeitimais nustatyta, jog teismo posėdžio eigai fiksuoti privalomai daromas garso įrašas (iki tol buvo nustatyta, kad gali būti daromas garso įrašas). Taip bus galima atlikti teismų administracinę kontrolę. Tačiau

šiandien dėl ekonominės krizės ribojamų valstybės finansinių galimybių diskusijos dėl teismo proceso modernizavimo yra aprimusios. O juk investuoti į nepriklausomą, nešališką teismą būtina. Pavyzdžiui, prieš kelerius metus elektroninė bylų paskirstymo sistema atrodė sunkiai įsivaizduojamas dalykas, o dabar ja naudojantis sutaupoma daug laiko, didinamas pasitikėjimas bylas skirstančiųjų ir teismo nešališkumu. Būtina sudaryti sąlygas gyventojams ir verslo subjektams elektroniniu būdu atlikti veiksmus, įgyvendinant procesines teises ir pareigas. Taip bus galima sumažinti besikreipiančiųjų į teismą bei paties teismo materialines ir laiko sąnaudas.

Dažnai kintantys įstatymai, reguliuojantys teismų veiklos klausimus, rodo valstybės pastangas užtikrinti veiksmingą teismo funkcijų įgyvendinimą. Pirmiausia, įsteigiant Nacionalinę teismų administraciją, buvo sustiprintos teismų nepriklausomumo garantijos. Pasitelkus informacines technologijas lengvinamas teismų organizacinis darbas, labai iš lėto, bet sprendžiama pagrindinė problema – teisėjų darbo krūvis.

Kaip teisėjo kvalifikacijos garantas yra Teismų įstatyme įtvirtintas teisėjų veiklos vertinimo privalomumas. Įstatymo 91¹ straipsnyje nustatyta, kad teisėjų veikla vertinama siekiant išsiaiškinti teisėjų, taip pat teismų pirmininkų, pirmininkų pavaduotojų, skyrių pirmininkų turimų profesinių žinių ir įgūdžių lygį, gebėjimus teorines žinias ir įgūdžius taikyti praktikoje, dalyvauti administraciniame teismo darbe ir jį organizuoti, nustatyti stipriąsias ir silpnąsias teisėjų veiklos sritis ir juos skatinti tobulinti profesinius gebėjimus. Teisėjų veiklos vertinimo rezultatai naudojami organizuojant tinkamą teisėjų mokymą, sprendžiant teisėjų paaukštinimo klausimą, taip pat skatinant teisėjus tobulinti kvalifikaciją.

Pirmą kartą teisėjo veikla vertinama praėjus trejiems metams nuo jo paskyrimo į teisėjo pareigas. Vėliau teisėjo veikla vertinama periodiškai kas penkerius metus. Teisėjų veiklos vertinimą atlieka nuo 2008 m. rugsėjo 1 d. įsigaliojus Teismų įstatymo pakeitimams įsteigta Nuolatinė teisėjų veiklos vertinimo komisija prie Teisėjų tarybos, kuri sudaroma Teisėjų tarybos įgaliojimų laikui iš septynių narių: trys iš jų turi būti ne teisėjai. Vertinant teisėjų veiklą, atsižvelgiama į kiekybinius ir kokybinius teisėjo profesinės veiklos rodiklius, į dalykines ir asmenines teisėjo savybes, į jurisdikcinę ir nejurisdikcinę teisėjo veiklą. Teisėjų veiklos vertinimo metu paaiškėjus Teismų įstatyme numatytoms aplinkybėms, gali būti pradėtas atskiras tyrimas dėl galimybės patraukti teisėją drausminėn atsakomybėn, jį atleisti arba paša-

linti iš pareigų šio įstatymo nustatyta tvarka. Teisėjų veiklos vertinimą, iš vienos pusės, būtų galima traktuoti kaip teisėjų nepriklausomumo principo pažeidimą, tačiau jį reikėtų vertinti kaip tam tikrą savikontrolės mechanizmą, užtikrinantį veiksmingą teismo funkcijų įgyvendinimą.

Konstitucinis Teismas pripažino, kad saugoti savo profesijos garbę ir prestižą ir už tai prisiimti visišką atsakomybę privalo teisminė valdžia. Konstitucijos 115 straipsnyje teisėjams atleisti iš pareigų yra nustatyti du specifiniai pagrindai: kai savo poelgiu pažemino teisėjo vardą ir kai įsisteisė juos apkaltinęs teismo nuosprendis. Tai dar kartą patvirtina, kad teisėjams keliami labai dideli profesiniai ir etiniai reikalavimai. Reputacijos nepriekaištingumas reiškia, kad teisėjais skiriami tik asmenys, turintys aukštą teisinę kvalifikaciją ir gyvenimo patirtį. Teisėjo elgesys ir darbe, ir po darbo neturi kelti jokių abejonių. Teismų įstatymo 83 straipsnyje nustatyta, kad teisėjas gali atsakyti drausmine tvarka už teisėjo vardą žeminantį poelgį ir už kitus Teisėjų etikos kodekso⁶¹ reikalavimų pažeidimus.

Reikia pažymėti, kad dėl teisėjo vardo pažeminimo nuo 2001 m. buvo atleisti 6 teisėjai, 2009 m. – nė vienas teisėjas. Teisėjų etikos ir drausmės komisija, tirdama teikimus dėl drausmės bylų teisėjams iškėlimo, dažnai nustato tik nežymius arba formalius įstatymų ar kitų teisės aktų pažeidimus. Tai rodo ir išnagrinėtų drausminių bylų sprendimų tendencijos. 2008 m. rugsėjo 1 d., įsigaliojus Teismų įstatymo pakeitimams, išplėstas subjektų, turinčių teisę siūlyti teisėjams iškelti drausmės bylas, ratas, taip pat pakeista Komisijos sudarymo tvarka, į jos sudėtį įtraukiant Prezidento ir Seimo Pirmininko skiriamus visuomenės atstovus. Išplėtus subjektų, turinčių teisę siūlyti teisėjams iškelti drausmės bylas, skaičių 2009 m. Komisija išnagrinėjo 4 teikimus dėl drausmės bylų iškėlimo teisėjams, kuriuos pateikė Teisėjų taryba arba teismų pirmininkai, 40 teikimų iškelti drausmės bylas, kuriuos pateikė kiti, iniciatyvos teisę turintys subjektai, iš jų priėmė 4 sprendimus iškelti drausmės bylas, 37 – atsisakyti iškelti drausmės bylas. Didėjantis drausmės bylų skaičius neįrodo, kad pastaraisiais metais sumažėjo teisėjų kvalifikacija. Tokį reiškinį būtų galima sieti su Teismų įstatymo pakeitimais bei visuomenės bandymu aktyviau, įvairesnėmis priemonėmis apginti savo pažeistas teises.

⁶¹ Visuotinio teisėjų susirinkimo 2006 m. birželio 28 d. sprendimu Nr. 12P-8 patvirtintas Lietuvos Respublikos teisėjų etikos kodeksas [interaktyvus]. [žiūrėta 2010-09-29]. <<http://www.teismai.lt/lt/teismu-savivalda/teismu-savivalda-teiseju-etikos-ir-drausmes-komisija/teismu-savivalda-teiseju-etikos-ir-drausmes-komisija-apie/>>.

Pasitikėjimo teismais problema susijusi su teismo veiklos viešumo stoka. Prieš nagrinėjant teisminės valdžios atvirumo piliečiams svarbą, kyla klausimas, kiek ir kaip turi pasireikšti teisminės valdžios atvirumas? Reikia paaiškinti, kad teismų sistemos atvirumas neturi varžyti teismų ir teisėjų nepriklausomumo principo, negali turėti įtakos teisėjų priimamiems sprendimams. Reikalavimas valdžiai būti atvirai yra įtvirtintas Konstitucijos 5 straipsnyje, kuris skelbia, jog valdžios įstaigos tarnauja žmonėms, o 33 straipsniu įtvirtinta piliečių teisė kritikuoti valdžios įstaigų ar pareigūnų darbą, apskusti jų sprendimus. Šis klausimas yra gana plačiai svarstomas, nes Konstitucijos 114 straipsnyje skelbiama, kad bet koks kišimasis į teisėjo arba teismo veiklą draudžiamas. Teisminės valdžios atvirumas pasireiškia per skaidrų teisminės valdžios tarnavimą visuomenei, per galimybę piliečiams gauti visą reikiamą informaciją apie žmogaus teises ir laisves bei galimybes apginti pažeistus jo teises.

Skaidrus teisminės valdžios tarnavimas visuomenei prasideda nuo teisėjų korpuso, kuris formuojamas profesiniu pagrindu, sudarymo. Vis daugiau sąlygų sudaroma dalyvauti visuomenės atstovams teisėjų skyrimo, vertinimo, kontrolės procese. Pavyzdžiui, Teismų įstatymo 55¹ straipsniu nustatyta, kad Pretendentų į teisėjus atrankos komisija, kurią sudaro Lietuvos Respublikos Prezidentas, susideda iš septynių narių. Keturi iš jų – visuomenės atstovai. Pagal Teismų įstatymo 54 straipsnio 1 dalį, 85 straipsnio 2 dalį bei 91³ straipsnio 4 dalį visuomenės atstovai taip pat dalyvauja Pretendentų į teisėjus egzaminu komisijoje, Teisėjų etikos ir drausmės komisijoje bei Nuolatinėje teisėjų veiklos vertinimo komisijoje. Kaip dar vieną žingsnį skatinti visuomenės atstovų dalyvavimą teismų administracinėje veikloje ir teisėjų veikloje, nesusijusioje su teisingumo vykdymu, galima pateikti Teismų įstatymo 103, 104 ir 105 straipsnių pataisas⁶², pagal kurias į teismų veiklos tyrimą būtų įtraukti visuomenės atstovai. Projekte numatyta, kad nagrinėjant bylų skirstymo teisėjams objektyvumą ir tiriant bylų vilkinimo atvejus būtų įtraukiami teismų sistemai nepriklausantys žmonės. Teismų pirmininkams ir teisėjų tarybai būtų suteikiama teisė sudaryti teismų ir teisėjų administracinės veiklos tyrimo komisijas, kuriose galėtų dalyvauti visų kitų institucijų, įstaigų ar organi-

⁶² Lietuvos Respublikos Teismų įstatymo 103, 104 ir 105 straipsnių pakeitimo ir papildymo įstatymo projektas [interaktyvus]. [žiūrėta 2010-10-13]. <http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=382683&p_query=&p_tr2=>>.

zacijų specialistai, mokslininkai ar visuomenės atstovai. Seimo 2010 m. spalio 26 d.⁶³ pritarimu šios Teismų įstatymo pataisos toliau bus svarstomos Seimo komitetuose.

Pažymėtina, kad visuomenės atstovų institutas padeda įvertinti būsimų ar esamų teisėjų ne tiek teisines žinias, kiek asmenines savybes bei moralines vertybes, būtinas kvalifikuotai teisėjo veiklai, todėl labai svarbu užtikrinti veiksmingą visuomenės atstovų dalyvavimą teisėjų skyrimo, vertinimo, kontrolės procese.

Kaip galimybė skatinti teismų viešumą, galima pasiūlyti viešą kandidatų į teisėjus bei karjeros siekiančių teisėjų sąrašų skelbimą, kuris sudarytų sąlygas plėtoti visuomenės nuostatai, kad teisėjų korpuso formavimas yra skaidri procedūra ir šioje srityje nuo jos neturima ką slėpti. Viešumas galėtų praversti ir pačios atrankos kokybei: neverta abejoti, kad yra žmonių, kurie turi vienokios ar kitokios informacijos (nebūtinai tik neigiamos) apie pretendentes į teisėjus ir karjeros siekiančius teisėjus. Visuomenę laiku informavus apie galimus (numatomus) sprendimus atitinkamų asmenų atžvilgiu, jai būtų sudarytos galimybės pateikti informaciją, kuri (žinoma, deramai patikrinus) galėtų būti vertinga priimant sprendimus dėl personalijų. Nederėtų vienareikšmiškai atmesti ir kitų teisėjų atrankos proceso viešumo didinimo būdų, pavyzdžiui, prokurorų, advokatų ar kitų teisininkų nuomonės paklausimas). Svarbu, kad šioje srityje būtų kuo skaidresnė procedūra ir visuomenė nesijaustų esanti nuošalyje, nes teisminė valdžia yra vienintelė, kuriai formuoti piliečiai negali daryti jokios reikšmingesnės įtakos.

Teisininkai, mokslininkai nuolat diskutuoja dėl prisiekusiųjų ar tarėjų instituto. Dauguma teisininkų atsargiai vertina šių institutų veiksmingumą bei tikslingumą. Vieni laiko jį kaip vieną iš skaidraus teisminės valdžios tarnavimo priemonių, teisminės valdžios viešumo užtikrinimo būdų, taip mažinant abejones teismų priimamų sprendimų objektyvumu bei didinant pasitikėjimą teismais, kiti mano, jog mūsų visuomenė dar nepribrendo tokiems pokyčiams, juo labiau pati visuomenė neišreiškia didelio poreikio. Tiesa, tam Seimas turėtų pakeisti Konstituciją.

⁶³ Lietuvos Respublikos Seimo 2010 m. spalio 26 d. V (rudens) sesijos nenumatyto plenarinio posėdžio protokolai Nr. SPP-260 [interaktyvus]. [žiūrėta 2010-10-13]. <http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=384397>.

Dar 1990 m. kovo 11 d. priimtame Lietuvos Respublikos Laikinajame Pagrindiniame Įstatyme buvo įtvirtintas teismo tarėjų institutas⁶⁴. Taip pat 1990 m. vasario 13 d. priimtame Lietuvos TSR teismų santvarkos ir teisėjų statuso įstatyme⁶⁵ buvo paminėtas prisiekusiųjų teismas. Toks teismas būtų galėjęs nagrinėti baudžiamąsias bylas dėl padarytų nusikaltimų, už kuriuos įstatyme numatyta mirties bausmė. Tačiau reformuojant teismų sistemą, buvo atsisakyta ir teismo tarėjų, ir prisiekusiųjų teismo instituto. Praėjus dvidešimčiai metų po minėtų institutų panaikinimo, vėl grįžtama prie diskusijų, ar veiksminga būtų įsteigti prisiekusiųjų teismą bei teismo tarėjus. Pavyzdžiui, Tėvynės sąjunga – Lietuvos krikščionys demokratai savo veiklos programoje kaip priemonę didinti visuomenės pasitikėjimą teismais įvardija visuomenės atstovų – tarėjų instituto įvedimą bei galimybę rimtai įvertinti prisiekusiųjų teismo įsteigimą⁶⁶. Dar ne taip seniai 2007 m. buvo pateiktas trisdešimt aštuonių Seimo narių Konstitucijos 109, 110 ir 112 straipsnių pakeitimo įstatymo projektas⁶⁷, kuriuo buvo siūloma įsteigti teismo tarėjų institutą. Tačiau pateikus įvairių specialistų išvadas tai ir liko projektu.

Turint omenyje, kad yra didžiulis nepasitikėjimas teismų sistema, svarbu atsakyti į klausimą, ar Lietuva turi sekti kitų demokratinių šalių, kurios leidžia savo piliečiams dalyvauti vykdant teisingumą, pavyzdžiu. Kaip pavyzdį galima pateikti Jungtinių Amerikos Valstijų prisiekusiųjų instituciją, kuri dalyvauja ir baudžiamosiose, ir civilinėse bylose, tik pastarosiose dažniausiai dalyvauja mažesnis prisiekusiųjų skaičius. Senos prisiekusiųjų tradicijos ir Jungtinėje Karalystėje. Šiais laikais Jungtinėje Karalystėje dauguma civilinių ir baudžiamųjų bylų nagrinėjamos nedalyvaujant vertinimo komisijai, tačiau beveik visos, sukėlusios atgarsį, svarbios ir sudėtingos baudžiamosios bylos yra nagrinėjamos dalyvaujant vertinimo komisijai. Vokietijos teismuose baudžiamąsias ir civilines bylas nagrinėja ir profesionalūs teisėjai, ir taikos teisėjai. Taikos teisėjus skiria interesų grupės,

⁶⁴ Lietuvos Respublikos Laikinasis Pagrindinis Įstatymas. *Valstybės žinios*. 1990, Nr. 9-224.

⁶⁵ Lietuvos TSR teismų santvarkos ir teisėjų statuso įstatyme. *Valstybės žinios*. 1990, Nr. 8-185.

⁶⁶ Tėvynės sąjungos – Lietuvos krikščionių demokratų 2009-2012 veiklos programa [interaktyvus]. [žiūrėta 2010-10-13]. <http://www.tsajunga.lt/index.php/rinkimu_programa/359>.

⁶⁷ Lietuvos Respublikos Konstitucijos 109, 110 ir 112 straipsnių pakeitimo įstatymo projektas Lietuvos Respublikos Laikinajame Pagrindiniame Įstatyme [interaktyvus]. [žiūrėta 2012-09-15]. <http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=296913>.

pavyzdžiui, darbo ginčų teismuose – profsąjungos, darbdavių asociacijos. Teismo tarėjų institutas įtvirtintas taip pat Estijoje ir Latvijoje⁶⁸.

Prisiekusiųjų įvedimas atskirose bylų kategorijose, ypač kuriose kaip viena iš šalių dalyvauja valstybės valdžios institucijų atstovai, išsklaidytų daug abejonų priimant teismo sprendimą, kaltas ar nekaltas asmuo, pavyzdžiui, kai valstybės valdžios institucijų atstovai yra patys teisiamieji. Taip teismas, kuriam priimant sprendimus dalyvautų ir piliečiai, būtų labiau nepriklausomas nuo nepageidaujamos išorinės įtakos. Tokiuose sprendimuose atspindėtų ir žmogiškasis požiūris į teisingumą, daugiau dėmesio būtų skiriama visuomenės ginamoms vertybėms, nes priimant sprendimus dalyvautų ne tik teisės specialistai. Savaime suprantama, prisiekusiųjų ar tarėjų institucijai įsteigti viena iš kliūčių yra ne tik teisiniai sprendimai, bet ir finansinės valstybės galimybės.

Šiais laikais, kai sparčiai tobulėja technologijos ir galimybės gauti informaciją visuomenei yra platesnės, darosi aktualu, kad informacija apie teismų veiklą, galimybes apginti savo pažeistas teises būtų pateikiama kiek įmanoma greičiau ir paprasčiau. Dažnai, norint pateikti teismui pareiškimą, susiduriama su informacijos stoka, o jei atvykus į artimiausią teismą norima tiesiogiai gauti informaciją apie ieškinio pateikimo procedūrą, faktiškai jos negaunama. Todėl be profesionalių teisininkų konsultacijų išsiversti neįmanoma. Šią problemą galima pagrįsti tokiais Teismų administracijos pateiktais skaičiais⁶⁹: 2009 m. buvo gauti 92 asmenų pareiškimai (skundai, prašymai) dėl teismų sprendimų, kurie buvo persiųsti teismams, o pareiškėjams paaiškinta teismo sprendimų apskundimo teisė, galimybė kreiptis dėl bylos atnaujinimo ir pan., taip pat kreiptasi dėl teismų organizacinio darbo, kurie persiųsti teismų administracinės veiklos priežiūros subjektui (skundžiamo ar aukštesnės pakopos teismo pirmininkui), dėl informacijos suteikimo apie ieškinių teisingumą, kreipimosi nemokamos teisinės pagalbos tvarkos ir pan.; 2008 m. gauta 63 asmenų pareiškimai, 2007 m. – 70, 2006 m. – 87.

Teismų administracija, siekdama didinti visuomenės pasitikėjimą teismais, iškėlė tikslą didinti teismų veiklos viešumą⁷⁰. Įgyvendinant

⁶⁸ Lietuvos Respublikos Seimas. Žmogaus teisių komitetas. Prisiekusiųjų žiuri, taikos teisėjai ir tarėjai: kaip pasaulio valstybės įgyvendina piliečių teisę dalyvauti teisingumo vykdyme. Vilnius. *Valstybės žinios*. 2001, 4-16.

⁶⁹ Nacionalinės teismų administracijos 2009 metų veiklos ataskaita [interaktyvus]. [žiūrėta 2010-09-15]. <www.teismai.lt/dokumentai/.../2009m.%20nta%20darbo%20ataskaita.pdf>.

⁷⁰ Nacionalinės teismų administracijos 2009 metų veiklos ataskaita [interaktyvus]. [žiūrėta 2010-09-15]. <www.teismai.lt/dokumentai/.../2009m.%20nta%20darbo%20ataskaita.pdf>.

ši tikslą buvo sukurta komunikacijos strategija, įsteigtas Komunikacijos skyrius, kurio svarbiausi uždaviniai – formuoti teismų sistemos įvaizdžio strategijas, plėtoti informacines bei šviečiamąsias programas, užtikrinti visuomenės teisę gauti visapusišką informaciją apie teismų bei teismų savivaldos institucijų veiklą.

Netyla diskusijos dėl galimybės susipažinti visai visuomenei su visais teismų priimtais sprendimais. Teismų tarybos 2005 m. rugsėjo 9 d. nutarimu⁷¹ patvirtinta Teismų sprendimų, nuosprendžių, nutarimų ir nutarčių skelbimo internete tvarka. 2006 m. lapkričio 24 d. Teisėjų taryba nutarimu Nr. 13 P-560⁷² pritarė, jog „esant techninėms ir finansinėms galimybėms, internete skelbti ir apylinkių teismų sprendimus, jeigu tuo būtina užtikrinti visuomenės informavimą apie teisės aiškinimo ir taikymo praktiką šiuose teismuose“. Šiuo metu jau sudarytos galimybės susipažinti su visų instancijų teismų priimtais sprendimais⁷³. Bylą paieška šiame internetiniame puslapyje galėtų būti paprastesnė, t. y. turėtų būti pritaikyta asmenims, neturintiems teisinių žinių.

Aptarus teisminės valdžios atvirumo visuomenei problemas, daryti na išvada, kad Lietuvoje vis didesnę reikšmę teisėjų skyrimo, vertinimo, kontrolės procese įgyja visuomenės atstovai. Lietuva – viena iš nedaugelio demokratiškų valstybių, neturinti prisiekusiųjų teismo ar tarėjų instituto, jo įsteigimas padėtų sumažinti korupciją teisinėje sistemoje, būtų žingsnis padidinti visuomenės pasitikėjimą teismine valdžia. Taip pat teismo viešumo didinimas gali išspręsti teisėjų atskaitomybės visuomenei problemą.

Procedūrinis teisingumas – „tai įvairių ginčų (ne tik teisinių) sprendimo būdai, kurie lemia, ar ginčo šalys supras tiek patį ginčo nagrinėjimą, tiek galutinį jo sprendimą kaip teisingą“⁷⁴. Iš teisminių ginčų asmenys tikisi teisingumo, viliasi, kad su jais buvo pasielgta teisingai, pageidauja,

⁷¹ Teismų tarybos 2005 m. rugsėjo 9 d. nutarimas Nr. 13 P-378 (su vėlesniais pakeitimais) [interaktyvus]. [žiūrėta 2010-09-15]. <<http://www.teismai.lt/lt/teismai/naudingi-teises-aktai/>>.

⁷² Teisėjų tarybos 2006 m. lapkričio 24 d. nutarimas Nr. 13 P 560 „Dėl pritarimo darbo grupės išvadai“ [interaktyvus]. [žiūrėta 2010-09-15]. <www.teismai.lt/dokumentai/tarybos_nutarimai/20061124-560.doc>.

⁷³ Lietuvos teismų informacinė sistema: vieša sprendimų paieška [interaktyvus]. [žiūrėta 2010-09-15]. <<http://liteko.teismai.lt/viesasprendimupaieska/Default.aspx>>.

⁷⁴ Valickas, G.; Justickis, V. Ar teisėjai visada teisūs. *Spectrum* (Vilniaus universiteto žurnalas). 2006, 1 (4): 18–20.

kad teisėjo sprendimai atitiktų ne tik teisines, bet ir moralines visuomenės normas, teisėtus jų lūkesčius. Čia vertėtų prisiminti S. Arlauskos žodžius, kad „teisingas sprendimas“ turi būti pagrįstas ne tik visais įmanomais teisiniais argumentais, kuriuos lygiais pagrindais pateikia byloje dalyvaujančios šalys, bet moraliniais, etiniais vertinimais, kurių visuma sudaro socialinio (substancinio) teisingumo reikalavimus⁷⁵. T. R. Tyleris, 1988 m. nagrinėdamas pasitenkinimo procedūriniu teisingumu psichologinius padarinius, nustatė, kad jeigu žmogus mano, jog procedūros neteisingos, tai sumažina pasitikėjimą pareigūnu (teisėju), institucija (teismu) ir mažiausiai įstatymu. Ir atvirkščiai – jeigu įstatymas pritaikytas teisingai, tai didina pasitikėjimą institucija, pareigūnu ir procedūriniu teisingumu⁷⁶.

Nuo ko priklauso, ar teismas priima teisingą sprendimą, ar tinkamai įgyvendina teisingumą? Nagrinėdamas bausmės individualizavimo ir teisingumo principo įgyvendinimą skiriant bausmes baudžiamojame byloje, prof. V. Piesliakas⁷⁷ teigia, kad teisingas nubaudymas priklauso nuo įstatymų leidėjo ir teismo. Įstatymų leidėjas – Seimas, priimdamas baudžiamąjį įstatymą, nustato sankcijas už nusikalstamas veikas, todėl Seimas turi sudaryti prielaidas teismams realiai vykdyti teisingumą. Pavyzdžiui, BK 54 straipsnio 3 dalyje nustatyta, kad jeigu pritaikytos teisės normos sankcijoje numatytos bausmės paskyrimas aiškiai prieštarautų teisingumo principui, teismas, vadovaudamasis bausmės paskirtimi, gali motyvuotai paskirti švelnesnę bausmę. Taigi teismui suteikta galimybė individualizuoti bausmę ir dėl teisingumo paskirti švelnesnę bausmę.

Sprendžiant ginčus visuomet svarbiausias yra teisėjas. Ginčo šalių teismo sprendimo vertinimas priklauso nuo teisėjo kultūros lygio, elgesio, pagarbos šalims, išklauso ar nutraukia kalbėtoją, kalbėjimo manierų, kalbos tono, mandagių žodžių. Ginčo šalys stebi teisėjo elgesį, jo manieras, dėstomas mintis. Iš to, kaip elgiasi teisėjas, yra vertinama ginčo sprendimo procedūra. Vieni teisėjai informuoja apie savo veiksmus, kiti – ne. Aišku, kad atviras, informatyvus teisėjo elgesys suteikia daugiau pasitikėjimo procedūra ir rezultatų teisingumu. Taip pat svarbi teisėjo suteikta galimy-

⁷⁵ Arlauskas, S. Socialinis ir procedūrinis teisingumas teisiniame diskurse. *Jurisprudencija*. 2006, 8 (86): 24–28.

⁷⁶ Justickis, V. Bendroji ir teisės psichologija. Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2003, p. 348.

⁷⁷ Piesliakas, V. Bausmės individualizavimas ir teisingumo principo įgyvendinimas skiriant bausmes. *Jurisprudencija*. 2008, 11 (113): 8.

bė kaltinamajam kalbėti, išsakyti nuomonę, neperžengiant tam tikrų ribų parodyti jausmus⁷⁸. Kai žmogus išreiškia savo jausmus, jam svarbu, kad tuo metu būtų atkreiptas dėmesys. Ir visai nesvarbu, ar tai turės įtakos ginčo išsprendimui ar pačiai procedūrai. Tyrimo metu „Procedūrinis teisingumas Lietuvos kriminalinėje justicijoje ir alternatyvios justicijos modelių taikymas“ buvo stebėti 103 baudžiamųjų bylų teismo posėdžiai, apklausti 105 nuteistieji⁷⁹. Padaryta tyrimo išvada, kad baudžiamosios bylos nagrinėjimo metu kaltinamasis dažnai neturi galimybės išdėstyti savo įvykių versijos, nes didelę teismo posėdžio dalį užima kaltintojo kalba, liudytojų parodymų fiksavimas. BPK (268, 272 str.) užtikrina ir kaltinamojo teisę būti išklausytam, tačiau teisėjų elgesys dažnai primena inkvizicinį procesą. Teisėjams dažniausiai rūpi išnagrinėti bylą ir ne visada – ar proceso dalyviai suvokia jų sprendimus kaip teisingus. Ne kiekvienas teisėjas siekia išklausti, suprasti, paaiškinti. Tačiau reikia pabrėžti, kad teisėjas skiria bausmę, o kaltinamasis visuomet tikisi mažesnės bausmės, todėl net paklausus jo, ar jam paskirta bausmė teisinga, dauguma atsakys, kad – ne. Procedūrinio teisingumo nesilaikymą bandoma pateisinti tuo, kad jis atima nemažai laiko, o teisėjo darbo krūviai tik didėja. Atlikus tyrimą nebuvo pastebėtas elgesio ir kaltinimo sunkumo ryšys. Dažniausiai kreipiamas dėmesys į bylos įforminimą, t. y. byla turi būti surašyta taip, kad kaltinamajam apskundus nuosprendį aukštesniam teismui, pirmosios instancijos nuosprendis nebūtų pakeistas. Todėl teisėjas mažai suinteresuotas stengtis dėl procedūrinio teisingumo.

Įstatymas išsamiai nereglamentuoja visų teismo nagrinėjimo procedūrų. Tai tenka spręsti pačiam teisėjui, įvertinus visų šalių prašymus, byloje esančias aplinkybes, nagrinėjamo ginčo svarbą ir kitus aspektus. Pavyzdžiui, BPK 268 straipsnis nustato, kad teisėjas turi išaiškinti kaltinamajam jo teises, bet nenurodo, kaip tai turi būti padaryta. Dažnai teisėjai formaliai paklausia, ar kaltinamasis žino savo teises, ir, išgirdęs teigiamą atsakymą, pradeda bylą nagrinėti. Teisėjas privalo ne tik formaliai, bet išsamiai paaiškinti kaltinamajam, kuo jis kaltinamas, išaiškinti jo teises ir įsitikinti, kad kaltinamasis jas suprato. Teisėjas ne visuomet klausia, ar proceso dalyviai nori papildy-

⁷⁸ Justickis, V.; Valickas, G. *Procedūrinis teisingumas Lietuvos kriminalinėje justicijoje*. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2006, p. 340.

⁷⁹ Valickas, G.; Justickis, V. Ar teisėjai visada teisūs. *Spectrum* (Vilniaus universiteto žurnalas). 2006, 1 (4): 19.

ti ikiteisminį tyrimą, ne visuomet komentuoja sprendimą, nes mano, kad tai padarys advokatas. Ar supranta kaltinamasis jam pareikštus kaltinimus, yra tik jo asmeninis reikalas, nes dažnai teisėjas nenori gaišti laiko, nenori trukdyti proceso dalyvių, vilkinti bylos, be to, pasyvus kaltinamasis yra daug patogiau, nes mažiau klausimų ir streso.

Lietuvos Respublikos įstatymai reikalauja pagarbos teismui ir teisėjams. Proceso dalyvis, parodęs nepagarbą teismui, yra baudžiamas administracine atsakomybe. Pagal socialinį ir teisinį statusą teismas yra aukščiau už pilietį. Tai ypač pastebima, kai pilietis yra kaltinamasis. Teisėjas bylos nagrinėjimo metu kalba teisinėmis frazėmis, kurių nuteistasis gali nevisiškai suprasti, tačiau nedrįsta išsiaiškinti, nes kaltinamojo pagarba, o gal greičiau baimė, teismui būna didesnė nei teismo pagarba jam. Teismai pelno piliečių pagarbą ir pasitikėjimą dažnai laikydami save aukščiau piliečių.

Dar viena problema, atskleidžianti nepagarbą teismų sprendimams, yra jų nevykdymas. Tie, kas susidūrę su teismo procesu, žino, jog ieškovui, nukentėjusiajam, palankus sprendimas nebūtinai reiškia teisinės kovos pabaigą. Atsakovai neretai pasiryžę „kovoti iki galo“ ir nevykdo ieškovų atžvilgiu priimtų sprendimų. Visuotinai pripažįstama, kad teismo sprendimo įvykdymas yra teisės į teisminę gynybą sudedamoji dalis, nes neįvykdžius sprendimo pažeista teisė buvo apginta tik formaliai. Ir piniginio, ir nepiniginio pobūdžio sprendimai priverstinai vykdomi pasitelkiant pinigines sankcijas. Taigi tokių sprendimų įvykdymo efektyvumas iš dalies priklauso nuo įstatyme numatytų piniginių sankcijų dydžio. Pavyzdžiui, bauda iki 1 000 litų neskaitina asmenų vykdyti teismų sprendimų, nes priimti sprendimai yra susiję su gerokai didesniais turтинiais interesais ir mokėti minėtą baudą tiesiog „apsimoka“. Todėl teismui turi būti suteikta galimybė diferencijuoti taikomą piniginę baudą atsižvelgiant į vykdytino sprendimo pobūdį ir dėl jo nevykdymo išieškotojo patiriamus turтинius praradimus.

Kaip vieną iš pagarbos teismo sprendimams didinimo būdų galima paminėti dar tik besiformuojančią Lietuvos teisinėje sistemoje bendrą teismų praktiką. V. Mikelėno nuomone, iš dalies nepasitikėjimą teismais lemia nenuosekli praktika⁸⁰. Konstitucinis Teismas 2006 m.⁸¹ nutarime ir

⁸⁰ Mikelėnas, V. Interpretacinis žaismas, arba kaip kurti teisę be parlamento. *Jurisprudencija*. 2009, 2 (116): 79–92.

⁸¹ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2006 m. kovo 28 d. nutarimas. *Valstybės žinios*. 2006, Nr. 36-1292.

vėlesniuose aktuose, aiškindamas konstitucinius teisinės valstybės, teisingumo ir asmenų lygiateisiškumo principus, yra suformulavęs oficialią konstitucinę teismo precedento doktriną, pagal kurią teismai, priimdami sprendimus atitinkamų kategorijų bylose, yra saistomi savo pačių sukurtų precedentų. Teisingumo ministerija parengė Teismų įstatymo 33 ir 39 straipsnių pakeitimo įstatymo projektą⁸², kuriuo siekiama įgyvendinti Konstitucinio Teismo nutarimą bei įstatymu įtvirtinti teismų praktikos institutą. Šiam tikslui steigiamas Teisės aktų registras, kuris užtikrintų teismų baigiamųjų aktų ir atskirųjų nutarčių viešumą. Siekiant formuoti bendrą, prognozuojamą teismų praktiką, kad būtų pasitikima teise ir teismais, bei užtikrinant šalių teisėtus lūkesčius, būtina kurti aiškią ir išsamią teismų precedento taikymo vėlesnėse bylose metodologiją, taip pat ir toliau nagrinėti kintantį teisėjo vaidmenį demokratinėje visuomenėje.

Taigi teisėjui turi būti svarbu ne tik ginčą išspręsti laikantis teisės aktuose nustatytų reikalavimų, bet ir siekti, kad ginčas būtų išspręstas taip, kad priimtą sprendimą ginčo šalys suprastų kaip teisingą. Pažymėtina, kad nepasitikėdami teismais asmenys mažiau motyvuoti kreiptis į teisėsaugos institucijas su pranešimais apie padarytą nusikalstamą veiką, taip didėja neregistruotoji nusikalstamumo dalis, gyventojai vengia kreiptis su ieškiniais civilinio proceso tvarka apginti savo teises ir interesus. Taigi nepasitikėjimas vykstančiu ar įvykusių procedūriniu teisingumu asmeniui gali sukelti įvairias neigiamas pasekmes, pavyzdžiui, sumažinti žmogaus savigarbą, asmens pasitikėjimą valdžios atstovais, skatinti asmenį mažiau bendradarbiauti ir panašiai.

Išvados

1. Teismas yra viena iš valstybės valdžios sudėtinių dalių, turintis išimtinę kompetenciją vykdyti teisingumą. Teismo padėtis Seimo, Vyriausybės ir Prezidento atžvilgiu yra dviprasmiška, nes teismai turi apginti visuomenę ir nuo valstybės valdžios, taip pat ir paties teismo savivalės. Teismai ypatingą vietą užima ir visuomenės sąmonėje, nes lieka vienintele viltimi ginant pažeistas teises bei laisves.

⁸² Lietuvos Respublikos teismų įstatymo 33 ir 39 straipsnių pakeitimo įstatymas (projektas) [interaktyvus]. [žiūrėta 2010-09-15]. <http://www.lrs.lt/pls/proj/dokpaieska.showdoc_l?p_id=56566&p_query=&p_tr2=&p_org=8&p_fix=y&p_gov=n>.

2. Šiuolaikiniai visuomenės ir valstybės valdžios institucijų santykiai vertinami pasitikėjimo lygiu, kuris savo ruožtu yra pagrindas kurti visuomenės saugumo pojūtį ir gerovę. Pasitikėjimas teismais – tai žmonių tikėjimas sąžiningu ir atsakingu teisingumo įgyvendinimu kaip žmogaus teisių ir laisvių apsaugos šaltiniu. Teismas yra vienas iš socialinės darnos įrankių, todėl visuomenei svarbu žinoti, kad visuomet bus užtikrintos piliečio teisės ir laisvės, kad bet koks ginčas bus išspręstas teisingai ir nešališkai. Pasitikėjimas teismais reikalingas veiksmingai demokratinei teisinei valstybei funkcionuoti, pilietinei visuomenei, kuri būtų garantuota, jog jos pažeistos teisės ir laisvės visada bus apgintos nepriklausomo ir nešališko teismo, kurio.
3. Pagrindiniai veiksniai, turintys įtakos pasitikėjimui teismais, yra: teismų nepriklausomumas, teismų sprendimų veiksmingumas bei pagarba jiems, aukšta teisėjo kvalifikacija ir moralė, teismo veiklos viešumas, teismo procesas, procesinė teisėjo elgsena, teismų veiklos administravimo efektyvumas. Pasitikėjimas teismais taip pat grindžiamas ir socialinio pasitikėjimo būkle bei teisės būkle apskritai. Pagrindas formuoti teisingą bei pagrįstą nuomonę apie teismus yra nuoseklus visuomenės teisinės sąmonės formavimas, kuriam pastaruoju metu didžiausią įtaką turi žiniasklaidos pateikiama informacija. Vienas iš svarbiausių pasitikėjimo teismais veiksnių yra teismų ir teisėjų nepriklausomumas. Jis yra teismų institucijos stabilumo garantas. Teismų nepriklausomumas demokratinėje valstybėje yra pareiga ir viena svarbiausių sąlygų norint apginti žmogaus teises ir laisves. Tai pareiga vadovaujantis įstatymų reikalavimais ir teisingumo supratimu, neatsižvelgiant į visokią galimą įtaką iš šalies, spręsti konkrečią bylą, taip tampant visuomeninių ir ekonominių santykių stabilumo garantu.
4. Konstitucijoje įtvirtinta teismų instancinė sistema sudaro galimybes šalinti galimas žemesnių instancijų teismų klaidas, neleisti, kad būtų įvykdytas neteisingumas, – šitaip apsaugomos asmens, visuomenės teisės ir teisėti interesai. Tokia klaidų ištaisymo galimybė yra visuomenės pasitikėjimo visa bendrosios kompetencijos teismų sistema vienas iš garantų.
5. Pagrindinės teismų veiklos problemos – teisėjų darbo krūvis, proceso koncentracija ir ekonomiškumas, teismų finansavimas,

teismo proceso modernizavimas. Dažnai kintantys įstatymai, reguliuojantys teismų veiklos klausimus, rodo valstybės pastangas užtikrinti veiksmingą teismo funkcijų įgyvendinimą. Pasitelkus informacines technologijas lengvinamas teismų organizacinis darbas, iš lėto, bet sprendžiama pagrindinė problema – teisėjų darbo krūvis.

6. Pasitikėjimas teismais didėja, kai bylų nagrinėjimas atitinka procedūrinio teisingumo reikalavimus, tokius kaip požiūrio išsakymo galimybės, apskundimo galimybių išaiškinimas šalims ir teisėjo etika. Kadangi bylos nagrinėjimo procedūrai vadovauja teisėjas, labai svarbi yra teisėjo kvalifikacija ir teisėjų elgesys teismo proceso metu.

Literatūra

Teisės aktai, teisės aktų projektai

1. Lietuvos Respublikos Konstitucija. *Valstybės žinios*. 1992, Nr. 33-1014.
2. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1995 m. gruodžio 12 d. nutarimas. *Valstybės žinios*. 1995, Nr. 106-2381.
3. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1999 m. gruodžio 21 d. nutarimas. *Valstybės žinios*. 1999, Nr. 109-3192.
4. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2001 m. liepos 12 d. nutarimas. *Valstybės žinios*. 2001, Nr. 62-2276.
5. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2006 m. sausio 16 d. nutarimas. *Valstybės žinios*. 2006, Nr. 7-254.
6. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2006 m. kovo 28 d. nutarimas. *Valstybės žinios*. 2006, Nr. 36-1292.
7. Lietuvos Respublikos baudžiamasis kodeksas. *Valstybės žinios*. 2000, Nr. 89-2741.
8. Lietuvos Respublikos baudžiamojo proceso kodeksas. *Valstybės žinios*. 2002, Nr. 37-1341.
9. Lietuvos Respublikos civilinio proceso kodeksas. *Valstybės žinios*. 2002, Nr. 36-1340.
10. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo įstatymas. *Valstybės žinios*. 1993, Nr. 6-120.
11. Lietuvos Respublikos Laikinasis Pagrindinis Įstatymas. *Valstybės žinios*. 1990, Nr. 9-224.
12. Lietuvos Respublikos Laikinojo Pagrindinio Įstatymo kai kurių straipsnių pakeitimo ir papildymo įstatymas. *Valstybės žinios*. 1992, Nr. 3-42.

13. Lietuvos Respublikos administracinių teismų įsteigimo įstatymas. *Valstybės žinios*. 1999, Nr. 13-309.
14. Lietuvos Respublikos apygardų teismų, Lietuvos apeliacinio teismo ir Lietuvos Aukščiausiojo Teismo įsteigimo ir Lietuvos Respublikos teismų įstatymo 15 straipsnio papildymo įstatymas. *Valstybės žinios*. 1992, Nr. 32-976.
15. Lietuvos Respublikos apylinkių teismų įsteigimo įstatymas. *Valstybės žinios*. 1992, Nr. 10-240.
16. Lietuvos Respublikos nacionalinės teismų administracijos įstatymas. *Valstybės žinios*. 2002, Nr. 31-1130.
17. Lietuvos Respublikos teismų įstatymas. *Valstybės žinios*. 1992, Nr. 8-208.
18. Lietuvos Respublikos teismų įstatymas. *Valstybės žinios*. 1994, Nr. 46-851.
19. Lietuvos Respublikos teismų įstatymo pakeitimo ir papildymo įstatymas. *Valstybės žinios*. 1998, Nr. 38-1001.
20. Lietuvos Respublikos teismų įstatymo pakeitimo ir papildymo įstatymo išgaliojimo įstatymas. *Valstybės žinios*. 1998, Nr. 38-1002.
21. Lietuvos Respublikos teismų įstatymo pakeitimo įstatymas. *Valstybės žinios*. 2002, Nr. 17-649.
22. Lietuvos Respublikos teismų įstatymo 33, 34, 36, 38, 39, 42, 43, 47, 51, 55¹, 57, 61, 63, 64, 69¹, 81 straipsnių, IX skyriaus pavadinimo, 83, 84, 85, 86, 90, 98, 101, 103 straipsnių, XII skyriaus antrojo skirsnio pavadinimo, 106, 107, 108, 199, 120, 122, 124, 127, 128, 129 straipsnių pakeitimo ir papildymo, 89, 109, 110, 111, 112, 125 straipsnių pripažinimo netekusiais galios ir įstatymo papildymo 53¹, 53² straipsniais IX skyriaus trečiuoju skirsniu įstatymas. *Valstybės žinios*. 2008, Nr. 81-3186.
23. Lietuvos Respublikos teisėjų atlyginimų įstatymas. *Valstybės žinios*. 2008, Nr. 131-5022.
24. Lietuvos Respublikos valstybės garantuojamos teisinės pagalbos įstatymas. *Valstybės žinios*. 2000, Nr. 30-827.
25. Lietuvos Respublikos visuomenės informavimo įstatymas. *Valstybės žinios*. 1996, Nr. 71-1706.
26. Lietuvos Tarybų Socialistinės Respublikos teismų santvarkos ir teisėjų statuso įstatymas. *Valstybės žinios*. 1990, Nr. 8-185.
27. Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencija, priimta 1950 m. lapkričio 4 d. *Valstybės žinios*. 1995, Nr. 40-987.
28. Generalinės Asamblėjos 1948 m. gruodžio 10 d. priimta ir paskelbta Visuotinė žmogaus teisių deklaracija. *Valstybės žinios*. 2006, Nr. 68-2497.
29. Jungtinių Tautų konvencija prieš korupciją, priimta 2003 m. rugsėjo 29 d. *Valstybės žinios*. 2006, Nr. 136-5145.
30. Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos nutarimas „Dėl kai kurių Lietuvos Respublikos valstybės organų įgaliojimo pratęsimo“. *Valstybės žinios*. 1990, Nr. 9-219.

31. Lietuvos Respublikos Seimo 2010 m. spalio 26 d. V (rudens) sesijos nenu-
matyto plenarinio posėdžio protokolas Nr. SPP-260 [interaktyvus]. [žiūrė-
ta 2010-10-31]. <http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=384397>.
32. Teismų tarybos 2005 m. rugsėjo 9 d. nutarimu Nr. 13 P-378 patvirtinta Teis-
mų, nuosprendžių, nutarimų ir nutarčių skelbimo internete tvarka [interak-
tyvus]. [žiūrėta 2010-10-31]. <<http://www.teismai.lt/lt/teismai/naudingi-teises-aktai/>>.
33. Teisėjų tarybos 2006 m. lapkričio 24 d. nutarimas Nr. 13 P-560 „Dėl pri-
tarimo darbo grupės išvada“ [interaktyvus]. [žiūrėta 2010-10-26]. <www.teismai.lt/dokumentai/tarybos_nutarimai/20061124-560.doc>.
34. Teisėjų tarybos 2007 m. sausio 26 d. nutarimu Nr. 13P-348 patvirtintos Teis-
minės mediacijos taisyklės [interaktyvus]. [žiūrėta 2010-11-01]. <http://www.teismai.lt/dokumentai/bendroji_informacija/teismines_mediacijos_taisykles.doc>.
35. Teisėjų tarybos 2008 m. lapkričio 28 d. nutarimu Nr. 13P-206-(7.1.2.) patvir-
tintas Teisėjų tarybos darbo reglamentas [interaktyvus]. [žiūrėta 2010-10-
31]. <<http://www.teismai.lt/lt/teismu-savivalda/teismu-savivalda-teiseju-taryba/teismu-savivalda-teiseju-taryba-apie/>>.
36. Teisėjų tarybos 2008 m. gruodžio 5 d. nutarimu Nr. 13P-224-(7.1.2.) patvir-
tinti Teisėjų garbės teismo nuostatai [interaktyvus]. [žiūrėta 2010-10-31].
<<http://www.teismai.lt/lt/teismu-savivalda/teismu-savivalda-teiseju-garbes-teismas/teismu-savivalda-teiseju-garbes-teismas-apie/>>.
37. Teisėjų tarybos 2010 m. rugsėjo 24 d. nutarimas Nr. 13P-135-(7.1.2.) „Dėl
teisėjų skaičiaus administraciniuose teismuose nustatymo [interaktyvus].
[žiūrėta 2010-11-06]. <<http://www.teismai.lt/lt/teismu-savivalda/teismu-savivalda-visuotinis-teiseju-susirinkimas/vts-sprendimai/>>.
38. Visuotinio teisėjų susirinkimo 2006 m. birželio 28 d. sprendimu Nr. 12P-
8 patvirtintas Lietuvos Respublikos teisėjų etikos kodeksas [interaktyvus].
[žiūrėta 2010-09-29]. <<http://www.teismai.lt/lt/teismu-savivalda/teismu-savivalda-teiseju-etikos-ir-drausmes-komisija/teismu-savivalda-teiseju-etikos-ir-drausmes-komisija-apie/>>.
39. Europos Tarybos 1998 m. liepos 8-10 d. priimta Europos chartija „Dėl teis-
ėjų statuto“ [interaktyvus]. [žiūrėta 2010-09-29]. <<http://www.teismai.lt/lt/naudinga-informacija/naudinga-informacija-kita-informacija/?type=0>>.
40. Jungtinių Tautų Generalinės asamblėjos 1985 m. spalio 29 d. rezoliucija Nr.
40/32 ir 1985 m. gruodžio 13 d. rezoliucija Nr. 40/146 patvirtinti Pagrin-
diniai teismų nepriklausomumo principai [interaktyvus]. [žiūrėta 2010-09-
29]. <<http://www.teismai.lt/lt/naudinga-informacija/naudinga-informacija-kita-informacija/?type=0>>.

41. Lietuvos Respublikos Konstitucijos 109, 110 ir 112 straipsnių pakeitimo įstatymo projektas [interaktyvus]. [žiūrėta 2010-10-31]. <http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=296913>.
42. Lietuvos Respublikos teismų įstatymo 103, 104 ir 105 straipsnių pakeitimo ir papildymo įstatymo projektas [interaktyvus]. [žiūrėta 2010-10-31]. <http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=382683&p_query=&p_tr2=>>.
43. Lietuvos Respublikos teismų įstatymo 33 ir 39 straipsnių pakeitimo įstatymas (projektas) [interaktyvus]. [žiūrėta 2010-11-10]. <http://www.lrs.lt/pls/proj/dokpaieska.showdoc_l?p_id=56566&p_query=&p_tr2=&p_org=8&p_fix=y&p_gov=n>.

Specialioji literatūra:

1. Aleknonis, G. Komunikaciniai teisės žinoti ir laisvės informuoti aspektai. *Socialinių mokslų studijos*. 2010, 2 (6).
2. Ambrasaitė, G. Teismo nepriklausomumas ir visuomenės pasitikėjimas teismu. *Justitia*. 2000, 6.
3. Ar Jūs pasitikite, ar nepasitikite šiomis Lietuvos institucijomis? [interaktyvus]. [žiūrėta 2010-09-29]. <<http://www.vilmorus.lt/index.php?mact=News,cntnt01,detail,0&cntnt01articleid=2&cntnt01returnid=20>>.
4. Arlauskas, S. Socialinis ir procedūrinis teisingumas teisiniame diskurse. *Jurisprudencija*. 2006, 8 (86).
5. Baublys, L. *Antikinė teisingumo samprata ir jos įtaka Vakarų teisės tradicijai*. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2005.
6. Bendorienė, A.; Bogušienė, V.; Dagytė E. ir kt. *Tarptautinių žodžių žodynas*. Vilnius: Alma littera, 2004.
7. Birmontienė, T. et al. *Lietuvos konstitucinė teisė*. Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2001.
8. Giddens, A. *Modernybė ir asmens tapatumas: asmuo ir visuomenė vėlyvosios modernybės amžiuje*. Vilnius: Pradai, 2000.
9. Jarašiūnas, E. Teisminės vadžios organizacijos ir veiklos konstitucinės problemos (teisminės valdžios visavertiškumas, teismų sistemos bei teisėjų ir teismų nepriklausomumas). *Lietuvos konstitucinė teisė: raida, institucijos, teisių apsauga, savivalda*. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2007.
10. Justickis, V. *Kriminologija*. Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2001.
11. Justickis, V. *Bendroji ir teisės psichologija*. Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2003.
12. Justickis, V.; Valickas G. *Procedūrinis teisingumas Lietuvos kriminalinėje justicijoje*. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2006.

13. Kardelis, K. *Mokslinių tyrimų metodologija ir metodai*. Kaunas: Judex leidykla, 2002.
14. Kavolis, V. Pasitikėjimo problema. *Kultūros barai*. 1996, 8/9 (3,80/381).
15. Kuconis, P.; Nekrošius, V. *Teisėsaugos institucijos*. Vilnius: Justitia, 2001; Kunz, R. Vertrauen in die Justiz. *Der Einfluss institutioneller Unabhängigkeit* [interaktyvus]. [žiūrėta 2010-11-03] <<http://www.nccr-democracy.uzh.ch/publications/workingpaper/pdf/WP28.pdf>>.
16. Laužikas, E.; Mikelėnas, V.; Nekrošius, V. *Civilinio proceso teisė*. I tomas. Vilnius: Justitia, 2003.
17. Lietuvos korupcijos žemėlapis 2008: diagnostinis tyrimas [interaktyvus]. [žiūrėta 2010-11-06] <http://www.transparency.lt/new/images//lkz2008_prezentacijafinal.pdf>.
18. *Lietuvos Respublikos Seimas. Žmogaus teisių komitetas. Prisieksiuųjų žiuri, taikos teisėjai ir tarėjai: kaip pasaulio valstybės įgyvendina piliečių teisę dalyvauti teisingumo vykdyme*. Vilnius: Valstybės žinios, 2001.
19. Lietuvos Respublikos teismų ir teismų savivaldos institucijų 2009 metų veiklos apžvalga [interaktyvus]. [žiūrėta 2010-11-06] <<http://www.teismai.lt/lt/teismu-savivalda/teismu-savivalda-veiklos-ataskaitos/>>.
20. Miliauskaitė, K. Mykolo Romerio teisinės valstybės modelis vakarų Europos teisinės valstybės koncepcijos kontekste. *Jurisprudencija*. 2005, 64 (56).
21. Mikelėnas, V. *Civilinis procesas*. I dalis. Vilnius: Justitia, 1997.
22. Mikelėnas, V. Kokių teismų reikia Lietuvai. *Justitia*. 2006, 3 (61).
23. Mikelėnas, V. Interpretacinis žaismas, arba kaip kurti teisę be parlamento. *Jurisprudencija*. 2009, 2 (116).
24. Nacionalinės teismų administracijos 2009 metų veiklos ataskaita [interaktyvus]. [žiūrėta 2010-11-03]. <www.teismai.lt/dokumentai/.../2009m.%20nta%20darbo%20ataskaita.pdf>.
25. Piesliakas, V. Bausmės individualizavimas ir teisingumo principo įgyvendinimas skiriant bausmes. *Jurisprudencija*. 2008, 11 (113).
26. Peisikov, V.V. *Sudja v Rosii i za rubežom*. Moskva: Elit izdatelstvo, 2008.
27. Rawls, J. *Politinis liberalizmas*. Vilnius: Eugrimas, 2002.
28. Sakalas, A. Šešios nepasitikėjimo teismais priežastys. *Justitia*. 2001, 6.
29. Šlapkauskas, V. Pasitikėjimas – teisės socialinio veiksmingumo veiksnys. *Jurisprudencija*. 2002, 24 (16).
30. Šlapkauskas, V. *Teisės sociologijos pagrindai*. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2004.
31. Šlapkauskas, V. Instrumentinio požiūrio į teisę absoliutinimas ir jo kritika. *Jurisprudencija*. 2006, 4 (82).
32. Šlapkauskas, V. Teisinės sistemos disfunkcija – silpnos socialinės politikos požymis. *Socialinis darbas*. 2006, 5 (1).

33. Tėvynės sąjungos – Lietuvos krikščionių demokratų 2009-2012 veiklos programa [žiūrėta 2010-09-27]. <http://www.tsajunga.lt/index.php/rinkimu_programa/359>.
34. Vaišvila, A. Kvalifikacija: nuo technokratinės prie humanitarinės (Teisinės valstybės ugdymoji orientacija). *Policijos pareigūnų ugdymo aktualijos ir pri-gimtis*. Vilnius: Lietuvos teisės akademija, 1999.
35. Vaišvila, A. *Teisinės valstybės koncepcija Lietuvoje*. Vilnius: Litimo, 2000.
36. Valančius, V. Pasitikėjimas teismu: kai kurie teismo veiklos viešumo aspek-tai. *Jurisprudencija*. 2005, 78 (70).
37. Valickas, G.; Justickis, V. Ar teisėjai visada teisūs. *Spectrum* (Vilniaus univer-siteto žurnalas). 2006, 1 (4).
38. Vansevičius, S. *Valstybės ir teisės teorija*. Vilnius: Justitia, 2000.
39. Žemaitis, V. *Dorovės sąvokos*. Vilnius: Mintis, 1983.
40. Žilys, J. Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas konstitucinėje sistemo-je. *Lietuvos Konstitucinė teisė: raida, institucijos, teisių apsauga, savivalda*. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2007.
41. Žiliūtė, R.; Ramonaitė, A. Pasitikėjimas, tolerancija ir solidarumas. *Neatrasta galia: Lietuvos pilietinės visuomenės žemėlapis*. Vilnius: Versus Aurius, 2006.

Internetiniai puslapiai

1. Apie Nacionalinę teismų administraciją [interaktyvus]. [žiūrėta 2010-11-10]. <<http://www.teismai.lt/lt/administracija/apie-administracija/?type=0>>.
2. Gyventojų skaičius metų pradžioje: požymis miestas ir metai [interaktyvus]. [žiūrėta 2010-09-29]. <<http://db1.stat.gov.lt/statbank/selectvarval/save-selections.asp?MainTable=M3010210&PLanguage=0&TableStyle=&Buttons=&PXSID=3239&IQY=&TC=&ST=ST&rvar0=&rvar1=&rvar2=&rvar3=&rvar4=&rvar5=&rvar6=&rvar7=&rvar8=&rvar9=&rvar10=&rvar11=&rvar12=&rvar13=&rvar14=>>>.
3. Lietuvos Respublikos Prezidentės pranešimas spaudai [interaktyvus]. [žiūrė-ta 2010-10-20]. <http://lrp.lt/lt/spaudos_centras_392/pranesimai_spaudai/kokybiska_teismu_darba_gali_uztikrinti_tik_kvalifikuoti_teisejai.html>.
4. Lietuvos Respublikos Teisėjų asociacijos internetinis puslapis [interakty-vus]. [žiūrėta 2010-09-27]. <<http://www.lrta.lt/>>.
5. Lietuvos teismų informacinė sistema: vieša sprendimų paieška [interakty-vus]. [žiūrėta 2010-10-31]. <<http://liteko.teismai.lt/viesasprendimupaieska/Default.aspx>>.
6. Pasitikite ar nepasitikite šiomis institucijomis? [interaktyvus]. [žiūrėta 2010-11-03]. <<http://www.lrytas.lt/?data=20101023&id=akt23rdj101023&view=2>>.
7. Pretendentų į teisėjus atrankos komisijos nariai [interaktyvus]. [žiūrėta 2010-10-30]. <<http://www.teismai.lt/lt/teismu-savivalda/teismu-savivalda>>.

pretendentu-i-teisejus-atrankos-komisija/teismu-savivalda-pretendentu-i-teisejus-atrankos-komisija-sudetis/>.

8. Teisėjų garbės teismo priimti sprendimai [interaktyvus]. [žiūrėta 2010-10-30]. <<http://www.teismai.lt/lt/teismu-savivalda/teismu-savivalda-teiseju-garbes-teismas/tgt-sprendimai/?archyve=1&type=0>>.
9. Teismų informacinė sistema LITEKO [interaktyvus]. [žiūrėta 2010-10-30]. <<http://www.teismai.lt/lt/LITEKO/>>.
10. Teismų statistika [interaktyvus]. [žiūrėta 2010-11-03]. <http://www.teismai.lt/lt/teismai/teismai-statistika/>.
11. Visuomenės pasitikėjimas teismais: ypatumai socialinėse – demografinėse grupėse [interaktyvus]. [žiūrėta 2010-11-02]. <www3.lrs.lt/owa-bin/oware-pl/inter/owa/U0071211.doc>.

Irmantas Baltūsis, Jolita Baltūsiene

ESTT IR KONSTITUCINĖS KONTROLĖS INSTITUCIJŲ JURISDIKCIJOS SANTYKIS

Įvadas

ESTT paskirtis pagal ES sutarties 19 straipsnį – užtikrinti, kad aiškinant ir taikant sutartis būtų laikomasi teisės. Vienas iš pagrindinių ES teisės principų – tai jos viršenybės prieš nacionalinę teisę principas, išplėtotas Teismo praktikoje. Šis principas lemia, kad Sąjungos teisė turi būti vienodai suprantama ir taikoma visose valstybėse narėse. Tai yra būtina visai Sąjungai tinkamai funkcionuoti. Nacionalinėje teisės sistemoje konstitucinės kontrolės institucijos daugiausia veikia kaip pagrindinės Konstitucijos vientisumo sergėtojos, privalančios laikytis Konstitucijos ir užtikrinti jos viršenybę. Todėl kyla klausimas, kaip išspręsti nacionalinės Konstitucijos, saugomos valstybių narių konstitucinės kontrolės institucijų, santykį su ES teise, kurios aiškinimą ir taikymą laikantis teisės užtikrina ESTT? Ar ES teisė „neįsibrauna“ į nacionalinės teisės reguliuojamus santykius? Atsakant į šiuos klausimus reikia atsižvelgti į labai svarbią ES valstybių narių konstitucinės justicijos institucijų poziciją dėl ES teisės viršenybės prieš nacionalinę teisę, taip pat konstitucinės kontrolės institucijų požiūrį į jų ir Teismo kompetencijos santykį. Sistemškai šią problemą nagrinėjo tokie autoriai kaip M. Schweitzeris, I. Pernice'as, A. Albi, P. Kirchhofas, P. Craigas, G. de Burca, K. Lenaertsas ir S. Weatherillas. Lietuvoje, nagrinėjant ES teisės viršenybės ir nacionalinės teisės santykį, nemažas I. Jarukaičio ir E. Kūrio indėlis. ESTT ir konstitucinių teismų kompetencijos santykio problemą tyrinėjo Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo teisėjai A. Abramavičius, E. Jarašiūnas, A. Normantas bei K. Lapinskas. Šia tema buvo surengtos kelios konferencijos¹, kuriose plačiai nagrinėti šios konstitucinės justicijos sritys ypatumai.

¹ Konstitucinių teismų vaidmuo Europos Sąjungos narystės kontekste. *Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo ir Latvijos Respublikos Konstitucinio Teismo teisėjų konferencijos medžiaga, 2004 m. gegužės 26–28 d. Palanga*. Vilnius: Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas, 2004; Konstitucija, nacionalinė teisė ir Europos teisė. *Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo ir Lenkijos Respublikos Konstitucinio Tribunolo aštuntosios konferencijos medžiaga*. Vilnius: Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas, 2004.

Šiuo tyrimu siekiama, nagrinėjant ES sutartis, nacionalines konstitucijas, valstybių narių konstitucinės kontrolės institucijų bei Teismo praktiką, atskleisti ESTT ir konstitucinės kontrolės institucijų jurisdikcijos santykį, žvelgiant į jį per konstitucinės teisės prismę.

2. Konstitucinės kontrolės institucijų samprata ir jų priimami sprendimai

Šiandien niekas nesiginčia dėl konstitucijos reikšmės valstybei, o veiksmingas konstitucinis reguliavimas neišsivaizduojamas be konstitucinės kontrolės institucijų apsaugos. Todėl šių institucijų pareiga – apsaugoti visas konstitucinio reguliavimo sritis, taip pat ir nustatančias valstybės valdžios institucijų organizacijos ir veiklos pagrindus, bei šių valdžios institucijų tarpusavio santykius.

Žodis „konstitucija“ nėra vertybė dėl savo skambesio ar kažkokio mistiškumo. Kaip teigė prof. dr. G. Mesonis, „Konstitucija yra tautos lo-by nas, įgavęs juridinę formą“². Šiuolaikinė konstitucija – tai aukščiausios galios teisės normos ir principai. Tai aukščiausia teisinė tvarka, kuriai turi visi paklusti. Taigi būtina užtikrinti, kad konstitucijoje įtvirtinto teisinio reguliavimo būtų laikomasi, kad juo būtų iš tikro vadovaujamasi.

Viena pagrindinių teisinio gyvenimo aktualijų – garantuoti konstitucijos apsaugą. Anot prof. dr. E. Jarašiūno „<...> 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 kėsimosi. Konstitucijos viršenybė suponuoja, kad turi būti sukurtas veiksmingas tokios apsaugos mechanizmas“³. E. Jarašiūno teigimu, galima skirti bendrąją ir specialiąją konstitucijos apsaugą⁴. Bendroji konstitucijos apsauga – visiems

² Seimui pristatyti kandidatai į Konstitucinio Teismo teisėjus [interaktyvus]. [žiūrėta 2011-03-11]. <<http://verslas.delfi.lt/law/seimui-pristatyti-kandidatai-i-konstitucinio-teismo-teisejus.d?id=42987025>>.

³ Jarašiūnas, E. Nuo pirmosios iki naujausių konstitucijų: keletas minčių apie konstitucinio reguliavimo raidą. *Šiuolaikinė konstitucija: studijos apie užsienio šalių konstitucinį reguliavimą*. Vilnius, 2005, p. 29.

⁴ Jarašiūnas, E. *Valstybės valdžios institucijų santykiai ir Konstitucinis Teismas*. Vilnius, 2003, p. 37.

piliečiams, pareigūnams, visoms valstybės valdžios institucijoms tenkanti užduotis. Specialioji teisinė apsauga vykdoma įgyvendinant konstitucinę justiciją, t. y. valstybės valdžios institucijų aktų ar veiksmų konstitucingumo teisminį tyrimą ir vertinimą. Jos paskirtis – laiduoti konstitucijos viršenybę teisinėje sistemoje, apsaugoti konstituciją nuo valstybės valdžios institucijų *ultra vires* sprendimų ir veiksmų, užtikrinti, kad valdžios veikla atitiktų konstituciją. Būtent iš čia ir atsirado konstitucinės justicijos – specialios konstitucijos teisminės apsaugos – instituto būtinybė. Reikia pažymėti, kad konstitucinės justicijos institutas įtvirtinamas daugelio demokratinių šalių konstitucijose, ypač – po Antrojo pasaulinio karo.

Visuotinai pripažįstama, kad konstitucinės kontrolės ištakos, konstitucinės justicijos pradžia yra siejama su Jungtinių Amerikos Valstijų Aukščiausiojo Teismo veiklos praktika, būtent su 1803 m. jo sprendimu *Marbury v. Madison* byloje. Nagrinėdamas šią bylą, Aukščiausiasis Teismas suformulavo principą, kad įstatymų ir konstitucijos atitikimo problema yra teisminės valdžios funkcija, todėl tik Jungtinių Amerikos Valstijų Aukščiausiasis Teismas gali spręsti, kuris aktas prieštarauja Konstitucijai, o kuris ne.

Kaip žinoma, egzistuoja du pagrindiniai konstitucingumo kontrolės modeliai: amerikietiškas ir europietiškas.

XIX a. – amerikietiškojo konstitucinės justicijos modelio amžius, ieškinių konstitucinės kontrolės srityje pradžia. Kaip minėta, šio etapo pradžią žymėjo garsusis JAV Aukščiausiojo Teismo sprendimas *Marbury v. Madison* byloje. Amerikietiškas konstitucinės justicijos modelis pasižymi tuo, kad konstitucinę kontrolę įgyvendina bendrosios kompetencijos teismai. Kitaip tariant, „konstitucinius ginčus sprendžia bendrosios jurisdikcijos teismai, nagrinėdami administracines, civilines, baudžiamąsias bylas“⁵. Tai gi konstitucinės justicijos funkcija patikima šalies teismų visumai, ir ji ištis nesiskiria nuo paprasto teisingumo įgyvendinimo tuo požiūriu, kad visus ginčus, nesvarbu, kokia jų prigimtis, nagrinėja patys teismai, laikydamiesi beveik tų pačių taisyklių⁶. Galima išskirti šiuos amerikietiškąjį konstitucijos teisminės apsaugos modelį apibūdinančius požymius:

- apsauga yra *universalus* pobūdžio, nes taikoma visų lygių valdžios institucijų aktams bei veiksniams;

⁵ Žilys, J. Konstitucijos apsauga. Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas. *Lietuvos konstitucinė teisė*. Vilnius, 2002, p. 414.

⁶ Favoreu, L. *Konstituciniai teismai*. Vilnius, 2001, p. 18.

- apsauga yra *išskaidyta*, nes konstitucingumo klausimus sprendžia bet koks teismas, nagrinėdamas konkrečią bylą, jei tai susiję su bylos šalių interesais. Konstitucinė kontrolė nėra išskiriama į teisminės veiklos atskirą sritį, ji nepavedama vienai išskirtinei institucijai;
- tokia apsauga yra *kauzatyvinio* pobūdžio, nes konstitucingumo klausimai gali iškilti tik nagrinėjant konkrečią bylą, kurioje viena šalis ginčija normos konstitucingumą;
- tai visuomet *subsidiari* kontrolė, nes teismui tai tik viena iš problemų, kurią reikia išsiaiškinti, norint priimti teisingą sprendimą konkrečioje byloje;
- tokia teisės aktų konstitucingumo kontrolė visuomet yra *santykinio* pobūdžio, nes teismo sprendimas yra privalomas tik ginčo šalims (*inter partes*). Pats sprendimas teisės normos, prieštaraujančios konstitucijai, nepanaikina. Jis nėra visuotinai privalomas (*erga omnes*). Tačiau, priimdami sprendimus, teismai į prieštaraujančias konstitucijai įstatymo ar kito teisės akto normas neatsižvelgia, tarsi jų iš viso nebūtų⁷. Taigi teisės norma „numarinama“ ir taip pašalinama iš teisės sistemos.

Paminėtina, kad tai buvo vienintelis konstitucinės justicijos modelis XIX a. Jo įtaka ypač reikšminga anglosaksų teisinės sistemos šalims. Amerikietiškąją konstitucijos teisminės apsaugos modelį perėmė ir kai kurios ES valstybės – Danija, Graikija, Suomija, Estija, Švedija ir kt.

Kaip pažymi E. Kybartienė, Danijoje teismai įgalioti atlikti konstitucingumo priežiūrą, tačiau jie vis dar nesiryžo panaikinti nė vieno Konstitucijai prieštaraujančio teisės akto. Danijos teismai dažnai atsisako teisinio vertinimo, kai nagrinėjamas Parlamento priimtų teisės aktų konstitucingumas⁸. Švedijoje teismai atlieka konstitucinės priežiūros funkciją tik aki-vaizdaus pažeidimo atveju. Suomijos teismai pagal naująją 2000 m. Konstituciją buvo įgalioti netaikyti Konstitucijai prieštaraujančių teisės aktų.

Kalbant apie europietiškąją konstitucinės justicijos modelį, reikia pasakyti, kad šis modelis dar kitaip yra vadinamas austriškuoju modeliu, nes jį mokslškai pagrindė žymusis austras, vienas iškiliausių visų laikų pa-

⁷ Jarašiūnas, E. *Valstybės valdžios institucijų santykiai ir Konstitucinis Teismas*. Vilnius, 2003, p. 37.

⁸ Kybartienė, E. Konstituciniai teismai Europos Sąjungos teisinėje erdvėje. *Jurisprudencija*. 2007, 7 (97): 57.

saulio teisininkų H. Kelsenas. Jis aiškino, kad būtina sukurti veiksmingas konstitucijos apsaugos teisinės garantijas. Jo nuomone, specialios institucijos teisės aktų konstitucingumo klausimams spręsti sukūrimas teisinį gyvenimą pakreiptų viena vaga. Taip būtų išvengta nevienodų konstitucijos interpretacijų, kurias teismai taiko įvairiose proceso stadijose. Vienas specialusis teismas leistų iš karto pasiekti galutinį rezultatą, „konstitucinę teisybę“, ir užtikrintų teisinės praktikos bendrumą. Be to, šios institucijos sprendimas būtų absoliutaus pobūdžio ir aktas, pripažinus jį prieštaraujančiu konstitucijai, būtų pašalintas iš teisės sistemos.

Užsimeriant apie tokio modelio atsiradimo priežastis, reikia turėti omenyje tai, kad XIX a. Europoje vyravo legalizmas, t. y. įstatymas buvo laikomas tiesiog sakraliniu. Todėl dauguma Europos valstybių apskritai buvo nusiteikusias prieš teisminę įstatymų kontrolę. Pabrėžtina Austrijos-Vengrijos Valstybės Tribunolo (*Staatsgerichtshof*) ir Imperijos (arba Reicho) Teismo (*Reichsgericht*), turėjusių teisę spręsti ir konstitucijos pažeidimų problemas (bet be teisės kontroliuoti pačių įstatymų konstitucingumą), veikla. Gal iš šios praktikos sėmėsi įkvėpimo ir Vienos teisės mokykla, pirmiausia konstitucijos apsaugos kontinentinės koncepcijos autorius H. Kelsenas. Jo sukurto modelio pavyzdys žadino mintį, vertė galvoti apie konstitucijos realios apsaugos mechanizmą ir kitose šalyse. Net ir Lietuva neliko nuošalyje. Štai M. Römeris 1930 m. savo veikale „Konstitucinės ir teismo teisės pasieniuose“ rašė apie tuo metu mažai „žinomą ir dar mažai valstybės gyvenime praktikuojamą konstitucinę instituciją, kuri iš tikrųjų siekia aukščiausiąjį pasiekiamą teisėtumo laipsnį. Toji institucija – tai konstitucinis teismas, teismas konstitucijos nuostatoms prieš patį įstatymų leidėją ir prieš jo neteisėtą darbą – prieš nekonstitucingą įstatymą – apsaugoti. Konstitucinė apsauga – tai iš visų problemų gal sunkiausia, bet kartu reiškianti didžiausią teisinės valstybės laimėjimą“⁹.

Taigi, kitaip nei amerikietiškoji įstatymų konstitucingumo kontrolės sistema, kuri susiformavo teismų praktikoje, šio H. Kelseno sukurto modelio esmė yra ta, kad konstitucinę kontrolę įgyvendina ne bendrosios jurisdikcijos teismai, o speciali institucija – konstitucinis teismas.

Pasak L. Favoreu, konstitucinis teismas yra teisminė institucija, įkurta specialiai ir išimtinai konstituciniams ginčams nagrinėti, nepriklausanti paprastųjų teismų sistemai ir nepriklausoma nuo jos, kaip ir nuo kitų

⁹ Römeris, M. *Konstitucinės ir teismo teisės pasieniuose*. Vilnius, 1994, p. 4.

viešosios valdžios institucijų¹⁰. Konstituciniai teismai, įsteigti kaip atskiri teismai, turi teisės aktų konstitucingumo priežiūros monopolį¹¹.

Galima išskirti šiuos europietiškąjį konstitucinės justicijos modelį apibūdinančius požymius:

- konstitucijos teisminė apsauga patikėta specialiai teisminio pobūdžio institucijai – konstituciniam teismui. Kiti teismai šių klausimų nesprendžia.
- tokiai apsaugai būdingas *kompleksinis* pobūdis, nes konstitucinio teismo veikla apima ne tik įstatymų konstitucingumo kontrolę, bet ir ginčus, susijusius su konstitucijos taikymu (rinkimų ir federaciniai ginčai, individų konstituciniai skundai ir t. t.).
- konstitucinio teismo vykdoma konstitucinė kontrolė yra *abstrakti*. Ji nėra būtinai susieta su konkrečiu teisės taikymo atveju.
- kontrolė yra *absoliutaus* pobūdžio, nes konstitucinio teismo sprendimas yra visuotinai privalomas (*erga omnes*). Konstitucinio teismo sprendimo pasekmės – akto anuliavimas arba pašalinimas iš teisės sistemos¹².

Konstitucinės kontrolės prasme šią tradiciją (europietiškojo modelio sistemą) perėmė dauguma ES valstybių narių: Vokietija (Federalinis Konstitucinis Teismas (*Bundesverfassungsgericht*)), Italija (Konstitucinis Teismas (*Corte costituzionale*)), Prancūzija (Konstitucinė Taryba (*le Conseil constitutionnel*)), Ispanija (Konstitucinis Tribunolas (*Tribunal constitucional*)), Portugalija (Konstitucinis Tribunolas (*Tribunal constitucional*)), Belgija (Arbitražo Teismas (*la Cour d'arbitrage* arba *Arbitragehof*)), Austrija (Konstitucinis Teismas (*Verfassungsgerichtshof*)), Liuksemburgas (Konstitucinis Teismas (*Cour constitutionnelle*)), taip pat ir Lietuva (*Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas*), kaip ir daugelis kitų naujųjų ES valstybių narių.

Apibendrinant galima pasakyti, jog ES egzistuoja skirtingi teismai, vykdančys konstitucingumo kontrolę valstybėje narėje. Išskiriami teismai, turintys konstitucinę jurisdikciją, ir konstituciniai teismai, kurie yra įsteigiami atskirai šiam tikslui, t. y. konstitucingumui prižiūrėti. Tad galima teigti, kad

¹⁰ Favoreu, L. *Konstituciniai teismai*. Vilnius, 2001, p. 16.

¹¹ Kybartienė, E. Konstituciniai teismai Europos Sąjungos teisinėje erdvėje. *Jurisprudencija*. 2007, 7 (97): 56.

¹² Jarašiūnas, E. *Valstybės valdžios institucijų santykiai ir Konstitucinis Teismas*. Vilnius, 2003, p. 39–40.

konstitucinės justicijos institutas tapo visuotinai pripažintu demokratinės konstitucinės santvarkos elementu. Jis funkcionuoja ir senas demokratijos tradicijas turinčiose, ir neseniai demokratinėmis tapusiose valstybėse. Konstitucinės justicijos, kad ir kas šią funkciją vykdo, įsitvirtinimas sietinas su teisinės valstybės principu, kurio vienas būdingiausių bruožų – teisės (visų pirma teisiškiausio teisės akto – konstitucijos) viršenybės pripažinimas. Konstitucinių teismų ir teismų, turinčių konstitucinę jurisdikciją, įtaka teisės aktų konstitucinėje priežiūroje yra nevienoda, tačiau bendrų dalykų pastebėti galima. Būtų galima konstatuoti, jog ir konstituciniai teismai, ir teismai, turintys konstitucinę jurisdikciją, atlieka teisės aktų konstitucingumo kontrolę, taip pat laiko save pagrindiniais konstitucijos sergėtojais.

3. ESTT funkcijos ir įgaliojimai

Šiuolaikinės ES teisės formavimosi pradžia laikomos trys sutartys, kuriomis remiantis buvo įsteigtos trys bendrijos: Europos anglių ir plieno bendrija, Europos atominės energijos bendrija ir Europos ekonominė bendrija. Vadovaujantis šiomis sutartimis buvo sukurta savarankiška teisės sistema, kurioje Bendrijos, valstybės narės ir jų piliečiai turi savo teises bei pareigas. Teisė prižiūrėti ir aiškinti visą Bendrijų teisinę tvarką buvo suteikta Europos Teisingumo Teismui (toliau – ETT, Teismas) kaip nepriklausomai teisminei institucijai. Įsigaliojus Lisabonos sutarčiai ši institucija vadinama ESTT.

Teismui suteiktas Sąjungos teisės saugotojo vaidmuo. ES sutarties 19 straipsnyje konstatuojama, kad ši institucija turi užtikrinti, jog aiškinant ir taikant sutartis būtų laikomasi teisės. Iš šio straipsnio išplaukia, kad ESTT privalo užtikrinti ne vien tai, kad nebūtų pažeidžiama pirminė ES teisė, bet ir garantuoti teisės laikymąsi aiškinant ir taikant sutartis, t. y. ir ES sutartį, ir Sutartį dėl ES veikimo. Kadangi pačiame straipsnyje, be „teisės“, minimos ir „sutartys“, tai leidžia daryti išvadą, jog šio straipsnio kontekste teisės samprata yra daug platesnė nei vien sutarčių normos. Vadinas, be pirminės ES teisės, Teismas yra įgaliotas aiškinti ir antrinę teisę, Sąjungos paprotinę teisę ir Sąjungoje pripažįstamus bendruosius teisės principus. Tačiau ESTT neturi kompetencijos aiškinti ir taikyti valstybių narių teisę. Išimtiniais atvejais šiai institucijai gali tekti taikyti ir aiškinti valstybių

narių teisės normas, jei Teismo kompetencija grindžiama pagal Sutarties dėl ES veikimo 272 ir 273 straipsnius sudarytu arbitražiniu susitarimu, kuriame taikytina teise yra nurodoma nacionalinė teisė.

Kadangi ES institucijų funkcionavimas pagrįstas institucinės pusiausvyros principu, tai būtent ESTT ir tenka užtikrinti institucinę pusiausvyrą. Pati ES veikia remdamasi ribotų įgaliojimų principu (suteikimo principu), neperžengdama ribų kompetencijos, kurią, siekiant sutartyse nustatytų tikslų, Sąjungai suteikė valstybės narės¹³. Sąjungos institucijoms ribotų įgaliojimų principas išreikštas ES sutarties 13 straipsnio 2 dalyje, pagal kurią „kiekviena institucija veikia neviršydamą Sutartyse jai suteiktų įgaliojimų ir laikydamasi jose nustatytų procedūrų, sąlygų bei tikslų“. Todėl ir Teismas, būdamas viena iš ES institucijų, veikia tik neperžengdamas tų ribų, kurios jam nustatytos ES teisės aktais.

Remdamiesi ESTT suteikta kompetencija, kai kurie autoriai nurodo keleriopą šio teismo vaidmenį. Jie teigia, kad ESTT gali veikti kaip:

- konstitucinis teismas, nes jis sprendžia Sąjungos institucijų ginčus;
- administracinis teismas, kai sprendžia bylas pagal privačių asmenų skundus dėl su jais susijusių Sąjungos teisės aktų;
- drausminis teismas, kai sprendžia Komisijos narių ar teisėjų atšaukimo klausimą;
- civilinis teismas, nes sprendžia bylas pagal ieškinius dėl žalos atlyginimo;
- kaip arbitražas, jeigu sprendžia bylas, perduotas ETT pagal atitinkamą šalių susitarimą¹⁴.

Būtina pabrėžti, kad Teismo atliekamos funkcijos neapsiriboja vien ginčų sprendimu. Remdamasis Sutarties dėl ES veikimo 218 straipsnio 11 dalimi, ESTT teikia nuomonę, ar tarp Sąjungos ir trečiųjų šalių arba tarptautinių organizacijų numatytas sudaryti susitarimas yra suderinamas su sutarčių nuostatomis. Jeigu Teismo nuomonė yra neigiama, tai numatytas sudaryti susitarimas įsigaliooti negali. Toks susitarimas gali įsigaliooti tik tada, jei pats susitarimas yra iš dalies pakeistas arba yra peržiūrėtos sutartys. Kaip matyti, ESTT atlieka ir kontrolinę funkciją.

¹³ Sutartis dėl Europos Sąjungos veikimo. *Europos Sąjungos oficialusis leidinys*, 2010, C 83, 5 str.

¹⁴ *Procesas Europos Bendrijų Teisingumo Teisme: preliminarus nutarimas*. Sudarytojai R. Norkus, D. Prapiestytė, V. Valančius. Vilnius, 2004, p. 38.

Kita ne mažiau svarbi Teismo funkcija – teisės vystymas. Juk tik šios ES institucijos dėka yra suformuluoti šiuo metu klasikiniais tapę, pavyzdžiui, ES teisės taikymo viršenybės principas¹⁵, valstybės atsakomybės už ES teisės pažeidimą principas¹⁶ ir kt. Daugelis autorių sutinka, kad ES sutarties 19 straipsnio formuluotė – ESTT užtikrina, jog aiškinant ir taikant sutartis būtų laikomasi teisės – nedraudžia šiai institucijai vystyti teisės. „Jeigu Bendrijų teisinė tvarka turi spragų, kurios gali sukelti pavojų visos teisinės sistemos funkcionavimui arba pažeisti pagrindines žmogaus teises bei teisinės valstybės principus, ETT turi kompetenciją užpildyti tokias spragas“¹⁷.

Apibendrinant galima būtų pabrėžti, kad daugumą anksčiau minėtų funkcijų Teismas vis dėlto atlieka vykdydamas jurisdikcinę funkciją, t. y. sprenddamas jo kompetencijai patikėtus ginčus.

Mastrichto sutartimi įsteigus ES, ETT kompetencija buvo išplėsta tarpvalstybiniais bendradarbiavimo ramsčiais: II – bendra užsienio ir saugumo politika ir III – policijos ir teisminiu bendradarbiavimu baudžiamosiose bylose. Tačiau Teismo kompetencija minėtuose ramsčiuose buvo išplėsta tiek, kiek tai numatė buvusios ES sutarties 46 straipsnis. Dabar, įsigaliojus Lisabonos sutarčiai, Mastrichto sutartimi nustatyta ramsčių sistema išnyko ir nuo tada ESTT yra kompetentingas spręsti su ES teise susijusius klausimus, numatytus sutartyse¹⁸.

Kadangi neliko ramsčių ir Lisabonos sutartimi panaikinti ES 35 ir Europos Bendrijos steigimo sutarties 68 straipsniai, kuriais buvo ribojama Teismo kompetencija, ESTT įgijo bendrąją kompetenciją priimti prejudicinius sprendimus laisvės, saugumo ir teisingumo erdvės srityse.

Kalbant apie ES sutarties ankstesniąją VI antraštinę dalį, t. y. apie policijos ir teisminį bendradarbiavimą baudžiamosiose bylose (buvęs III ramstis), reikia pažymėti, jog Teismo kompetencija priimti prejudicinius sprendimus įgavo privalomąjį pobūdį ir jau nepriklauso nuo kiekvienos valstybės narės pareiškimo, kad valstybė narė pripažįsta Teisingumo Teis-

¹⁵ ETT 1964 m. liepos 15 d. sprendimas *Costa prieš E. N. E. L.*, 6/64, Rink. p. 585.

¹⁶ ETT 1991 m. lapkričio 19 d. sprendimas *Francovich ir kiti prieš Italiją*, C-6/90 ir 9/90, Rink. p. I-5357.

¹⁷ *Procesas Europos Bendrijų Teisingumo Teisme: preliminarus nutarimas*. Sudarytojai R. Norkus, D. Prapiestytė, V. Valančius. Vilnius, 2004, p. 39.

¹⁸ Sutartis dėl Europos Sąjungos veikimo. *Europos Sąjungos oficialusis leidinys*, 2010, C 83, 19 str.

mo jurisdikciją, tokiaime pareiškime nurodant teismus, kurie gali kreiptis į ESTT. Pagal Lisabonos sutartį policijos ir baudžiamosios teisės sritis priskiriama bendrajai teisei ir į Teismą po pereinamojo 5 metų laikotarpio nuo Lisabonos sutarties įsigaliojimo galės kreiptis jau visi teismai. Dabar, t. y. pereinamuoju laikotarpiu, ESTT įgaliojimai dėl teisės aktų, priimtų iki įsigaliojant Lisabonos sutarčiai policijos ir teismo bendradarbiavimo srityje, išlieka tokie patys, kaip buvę.

Kalbant apie Europos Bendrijos steigimo sutarties ankstesniąją IV antraštinę dalį, t. y. apie vizų, prieglobsčio, imigracijos ir kitas su laisvu asmenų judėjimu susijusias politikos sritis, reikia pabrėžti, kad įsigaliojus Lisabonos sutarčiai į Teismą gali kreiptis visi nacionaliniai teismai – jų ratas neribojamas tik aukščiausiais teismais. Dabar ESTT gali priimti sprendimus dėl viešosios tvarkos priemonių atliekant tarpvalstybinę kontrolę. Taigi šioje srityje Teismas turi jurisdikciją pagal bendrąją teisę.

Nors, kaip minėta, su Lisabonos sutartimi išnyksta ramsčio sąvoka, tačiau bendrai užsienio ir saugumo politikai (toliau – BUSP)¹⁹ toliau taikomos specialios taisyklės ir procedūros. Taigi ESTT jurisdikcijai pagal sutarties dėl ES veikimo 275 straipsnį nepriklauso tikrinti šių nuostatų ir jų pagrindu priimtų aktų, išskyrus dvi išimtis, t. y.: 1) jam priklauso prižiūrėti, kad būtų atribota Sąjungos kompetencija ir BUSP, kurios įgyvendinimas neturi daryti poveikio Sąjungos kompetencijų vykdymui ir institucijų įgaliojimams įgyvendinti Sąjungos išimtinės ir padalintas kompetencijas²⁰, kitaip tariant, Teismas tikrina, ar BUSP neriboja ES kompetencijos; 2) jam priklauso nagrinėti ieškinius dėl Tarybos priimtų sprendimų, patvirtinančių ribojančias, prieš fizinius ar juridinius asmenis nukreiptas priemones, kurių Taryba imasi, pavyzdžiui, kovodama su terorizmu (lėšų įšaldymas), teisėtumo²¹.

Tačiau neabejotinai didžiausią reikšmę turi ESTT atliekama sutarčių ir jomis remiantis priimtų antrinės teisės aktų, taip pat jų įgyvendinimo teisėtumo priežiūra. Todėl toliau nagrinėjant šios institucijos jurisdikciją daugiau dėmesio bus skiriama būtent šiai Teismo veiklai.

¹⁹ Sutartis dėl Europos Sąjungos veikimo. *Europos Sąjungos oficialusis leidinys*, 2010, C 83, 19 str., V antraštinė d.

²⁰ *Ibid.*, 40 str.

²¹ *Ibid.*, 275 str.

4. ESTT ir konstitucinės kontrolės institucijų jurisdikcijos santykis

Pasak prof. E. Kūrio, kiekvienos valstybės nacionalinė teisė „gyvena“ tam tikroje ekstranacionalinėje – taip pat ir teisinėje – aplinkoje. Todėl kiekvienos valstybės nacionalinė teisė, koegzistuosdama su kitomis teisinėmis tvarkomis, patiria ir jų poveikį. Valstybėms narėms ES teisė yra viena iš svarbiausių jų turinių ir raidą lemiančių ekstranacionalinių teisinių tvarkų. Todėl teigus E. Kūris teigdamas, kad bet kurios ES valstybės narės konstitucinės teisės ir ES teisės santykis „toli gražu nėra ir, matyt, niekada nebus neproblemiškas“, nes šių teisių santykio didžiausia problema yra ta, jog „susiduriama su tai, ką galima pavadinti *viršenybių konkurencija*“²². Juk ES teisė postuluoja *savo* viršenybę valstybių narių nacionalinės teisės atžvilgiu, o ES valstybių narių konstitucijos postuluoja *savo* viršenybę. Tokie atvejai kyla ES teisės ir valstybių narių nacionalinės teisės, grindžiamos Konstitucijos viršenybe, santykio problema. Pasak A. Normanto, šioje srityje ypač svarbi yra ES valstybių narių konstitucinės justicijos institucijų nuomonė dėl ES teisės viršenybės prieš nacionalinę teisę, taip pat konstitucinės kontrolės institucijų požiūris į jų ir ESTT kompetencijos santykį²³.

Kalbant apie Teismo ir konstitucinės kontrolės institucijų jurisdikcijos santykį tikslinga į jį pažvelgti per konstitucinės teisės prizmę. Kadangi šių institucijų santykiai iš prigimties yra sudėtingi, jų dialogas atskleidė tam tikrus konfliktinius elementus, galimas ginčo sritis, kurių bene svarbiausios konstitucinės teisės aspektu yra ES teisės viršenybės prieš valstybių narių nacionalinę teisę klausimas, taip pat ir valstybių narių konstitucinės justicijos institucijų bei ESTT sąveika, reguliuojant ES teisės santykį su nacionaline Konstitucija.

²² Kūris, E. Europos Sąjungos teisė Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo jurisprudencijoje: sambūvio algoritmo paieškos. *Teisė besikeičiančioje Europoje. Liber Amicorum Pranui Kūriui*. Vilnius, 2008, p. 673–675.

²³ Normantas, A. Europos Teisingumo Teismo ir konstitucinių teismų kompetencijos santykis. Konstitucinių teismų vaidmuo Europos Sąjungos narystės kontekste. *Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo ir Latvijos Respublikos Konstitucinio Teismo teisėjų konferencijos medžiaga*. Vilnius, 2004, p. 47.

4.1. ESTT ir konstitucinės kontrolės institucijų jurisdikcijos santykis ES teisės viršenybės principo aspektu

ES teisės viršenybė prieš ES valstybių narių nacionalinę teisę yra vienas iš svarbiausių Europos integracijos ramsčių, nes Europos integracijos *conditio sine qua non* yra būtent teisinė integracija. ES teisės viršenybės principas yra įtvirtintas ESTT jurisprudencijoje ir užtikrina vienodą ES teisės taikymą. Galima teigti, kad bendros teisminės institucijos, kurios sprendimai ES valstybėms narėms yra privalomi, egzistavimas yra viena iš būtinų ES gyvavimo priedaidų.

Kita vertus, pagrindinis bet kurios šalies konstitucinės kontrolės institucijos uždavinys yra užtikrinti nacionalinės konstitucijos viršenybę nacionalinėje teisės sistemoje ir visos nacionalinės teisės pamatu ir teisiškumo matu laikyti konstituciją. H. Kelzeno žodžiais, visą nacionalinę teisę orientuoti į „*Grundnorm*“, nes, pasak prof. G. Mesonio, „Konstitucija yra vertybė, nes ten yra valstybės nepriklausomybė, tautos suverenitetas, valstybės teritorijos nedalomumas, valstybinė kalba – joks materialus lobynas neprilygsta Konstitucijai. Konstitucija yra tautos lobynas, įgavęs juridinę formą“²⁴.

Todėl egzistuoja „stipri“ viršenybių konkurencija, kur, anot prof. Kūrio, „būtina rasti teisinį šių konkuruojančių viršenybių sambūvio algoritmą, <...> kad ir atitinkamų valstybių konstitucijomis kaip aukščiausiaja teise grindžiamos nacionalinės teisės sistemos, ir ES teisė, kuri neabejotinai yra Europos integracijos pagrindas ir priemonė, galėtų „išsaugoti veidą“²⁵.

Nagrinėdami ESTT ir nacionalinių konstitucinės kontrolės institucijų jurisdikcijos santykį ES teisės viršenybės aspektu, pirmiausiai turime apžvelgti Teismo praktiką bei valstybių narių konstitucinių teismų požiūrį į ES teisės viršenybę.

²⁴ Seimui pristatyti kandidatai į Konstitucinio Teismo teisėjus [interaktyvus]. [žiūrėta 2011-03-11]. <<http://verslas.delfi.lt/law/seimui-pristatyti-kandidatai-i-konstitucinio-teismo-teisejus.d?id=42987025>>.

²⁵ Kūris, E. Europos Sąjungos teisė Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo jurisprudencijoje: sambūvio algoritmo paieškos. *Teisė besikeičiančioje Europoje. Liber Amicorum Pranui Kūriui*. Vilnius, 2008, p. 675.

4.1.1. ESTT nuomonė dėl ES teisės viršenybės principo valstybių narių nacionalinės teisės atžvilgiu

1963 m. garsiajame *Costa prieš ENEL* sprendime ETT suformulavo Bendrijos teisės viršenybės principą. Šiame sprendime Teismas aiškiai nurodė, kad valstybės narės (nors ir tam tikrose nustatytose srityse) apribojo savo suverenias teises ir perdavė jas Europos Bendrijai. Todėl EB teisės, kaip savarakiškos teisės sistemos, normos turi viršenybę prieš nacionalinę teisę. „Dėl savo ypatingos prigimties ji neturi būti teisiškai kvestionuojama vidaus teisės aktu, kad ir koks jis būtų, nes tuomet ji prarastų savo, kaip Bendrijos teisės, pobūdį, ir dėl to kiltų grėsmė pačios Bendrijos teisiniui pagrindui“²⁶.

Vykstant Europos integracijai šis principas, užtikrinantis vienodą ES teisės taikymą, turi būti visuotinai pripažįstamas. Taigi 1970 m. *Internationale Handelsgesellschaft* sprendime ETT pripažino EB teisės (netgi ir antrinės) viršenybę ir prieš nacionalinę konstituciją. Jis konstatavo, kad „Bendrijos veiksmams ir jų veikimui negali turėti įtakos tas argumentas, kad jie pažeidžia EB valstybės narės konstitucijoje įtvirtintas pagrindines žmogaus teises ir laisves arba konstitucinius struktūrinius principus“²⁷.

Simmenthal II byloje ETT atkreipė dėmesį į daugelį praktinių Bendrijos teisės viršenybės principo aspektų. Visų pirma, Teismas nurodė, kad valstybės turi pareigą pakeisti nacionalinį aktą, jei jis yra nesuderinamas su Bendrijos norma. Vadinasi, valstybės narės įpareigojamos suderinti nacionalinę teisę su Bendrijos teisės reikalavimais. ETT taip pat nurodė, kad visi valstybių narių teismai ir institucijos turi pareigą taikyti tiesiogiai veikiančią Bendrijos teisę ir negali taikyti tokio nacionalinio teisės akto, kuris nesuderinamas su Bendrijos norma, kol jis nebus panaikintas arba pakeistas²⁸. Kita vertus, tai reiškia, kad pačios Bendrijos teisės normos egzistavimas nepanaiškina jai prieštaraujančios nacionalinės teisės normos – nacionalinis teismas tik privalo jos netaikyti. Iš *Simmenthal II* bylos sprendimo išplaukia, kad nacionaliniai teismai turi aiškinti nacionalinę teisę atsižvelgdami į Bendrijos teisės nuostatas. Kitas Teismo pažymėtas Bendrijos teisės taikymo aspektas

²⁶ ETT 1964 m. liepos 15 d. sprendimas *Costa prieš E. N. E. L*, 6/64, Rink. p. 585.

²⁷ ETT 1970 m. gruodžio 17 d. sprendimas *Internationale Handelsgesellschaft mbH prieš Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*, 11/70, Rink. p. 1125.

²⁸ ETT 1978 m. kovo 9 d. sprendimas *Amministrazione delle Finanze dello Stato v Simmenthal*, 106/77, Rink. p. 629.

minėtoje byloje yra tas, kad Bendrijos teisė turi viršenybę ir anksčiau, ir vėliau nustatytos nacionalinės teisės atžvilgiu, t. y. netaikytinas principas *lex posterior derogat lex priori*²⁹. Todėl laikantis tokios nuostatos iš nacionalinės teisės būtina pašalinti ankstesnes, Bendrijos normoms prieštaraujančias (jų neatitinkančias) nacionalinės teisės nuostatas ir nebekurti naujų, Bendrijos teisės normų neatitinkančių teisės nuostatų³⁰.

Dar vėliau viršenybės principas buvo patobulintas *Factortame* bylos sprendime, kuriame ETT nutarė, kad kai esama prieštaravimo tarp Bendrijos teisės ir nacionalinės normos, pastaroji turi būti ne tik kad netaikoma, bet nacionaliniai teismai privalo net „anuliuoti“ ją³¹. Todėl, siekiant užtikrinti Bendrijos teisės veiksmingumą, kiekvienas valstybės narės teismas turi pareigą užtikrinti visišką ir neatidėliotiną Bendrijos teisės taikymą ir tais atvejais, kai kyla konfliktas su nacionalinės teisės normomis.

Apibendrinant ESTT praktiką, galima pasakyti, kad šis Teismas nuo pat pradžių laikėsi nuoseklios pozicijos, plėtodamas ES viršenybės principą. Pasak I. Jarukaičio, „ETT iš dalies rėmėsi monistiniu Bendrijos ir kiekvienos nacionalinės teisės sistemų modeliu, pagrįstu nuostata, kad kiekvienas Europos pilietis į Bendrijos sutartį žiūri kaip į savo konstituciją, kuri visiems taikoma vidaus teisėje, o tokiu atveju esant teisės normų konfliktui gali būti taikoma tik viena iš jų“³².

4.1.2. Valstybių narių konstitucinės kontrolės institucijų pozicija dėl ES teisės viršenybės principo

Apžvelgsime seniausiųjų ES valstybių narių (Nyderlandų, Belgijos, Liuksemburgo, Prancūzijos, Italijos bei Vokietijos) teismų nuomonę dėl ESTT įvardytos Bendrijos teisės viršenybės principo.

²⁹ Jarukaitis, I. Europos Bendrijų teisės viršenybė ir valstybių narių bei Lietuvos Respublikos teisė. *Teisė*. 2000, 37: 46.

³⁰ Grzybowski, M. Konstitucija, nacionalinė teisė ir Europos teisė: santvarkos ir teisės klausimai. *Konstitucija, nacionalinė teisė ir Europos teisė*. Vilnius, 2004, p. 45.

³¹ ETT 1990 m. birželio 19 d. sprendimas *R prieš Secretary of State for Transport, ex parte Factortame*, C-213/89, Rink. p. I-2433.

³² Jarukaitis, I. Europos Bendrijų teisės viršenybė ir valstybių narių bei Lietuvos Respublikos teisė. *Teisė*. 2000, 37: 46.

4.1.2.1. Beneliukso valstybių konstitucinės kontrolės institucijos

Reikia pasakyti, kad Beneliukso valstybės, nustatydamos tarptautinės ir nacionalinės teisės santykį, laikosi monistinės doktrinos³³. Pačioje Nyderlandų Konstitucijoje pripažįstama tarptautinės teisės viršenybė prieš nacionalinę teisę. Todėl kai *Van Gend en Loos* byloje Nyderlandų teismas kreipėsi į ETT prejudicinio sprendimo, jis tik norėjo išsiaiškinti, ar tam tikros EEB sutarties nuostatos yra tiesioginio veikimo, t. y. „ar jos privalomos visiems asmenims“. Būtent priimdamas sprendimą *Van Gend en Loos* byloje Teismas padarė išvadą, kad Bendrijos teisė valstybių narių subjektams gali tiesiogiai suteikti teises nepriklausomai nuo valstybių narių nacionalinės teisės ir šios teisės turi būti veiksmingai ginamos nacionaliniu lygmeniu³⁴. Taigi šiame sprendime ir buvo suformuluotas tiesioginio veikimo principas, kuris labai glaudžiai susijęs su Europos Bendrijos teisės viršenybės principu. Reikia pabrėžti, kad Nyderlanduose ES teisės viršenybė pripažįstama dėl ypatingos Sąjungos teisės prigimties. Juk būtent *Van Gend en Loos* sprendime ETT apibrėžė Bendrijos teisę kaip „tarptautinėje teisėje sukurtą naują teisinę tvarką, kurios naudai valstybės apribojo, nors ir tik kai kuriose srityse, savo suverenias teises ir kurios subjektais yra ne tik valstybės narės, bet ir jų piliečiai“³⁵.

Nors Belgijos Konstitucijoje nieko nesakoma apie tarptautinės ir nacionalinės teisės santykį, 1970 m. ji buvo papildyta nuostata, kad, remiantis sutartimi ar įstatymu, įgyvendinti tam tikras galias gali būti perduota tarptautinėms institucijoms. Galbūt todėl Bendrijos teisės viršenybės principas buvo priimtas be didesnių problemų. Kalbant apie ES teisės ir Belgijos konstitucinių normų santykį, reikia atkreipti dėmesį į tai, kad šiuo klausimu Belgijos arbitražo teismas nusprendė, jog jis turi teisę peržiūrėti įstatymų, ratifikuojančių tarptautines sutartis, bei pačių tarptautinių sutarčių konstitucingumą³⁶. Taip buvo nukrypta nuo besąlyginio Bendrijos teisės viršenybės principo pripažinimo. Taip pat galima pažymėti, kad

³³ Partsch, R. Bernhardt. *Encyclopedia of Public International Law*, 1995, Vol. II, p. 1195.

³⁴ ETT 1963 m. vasario 5 d. sprendimas *NV Algemene Transporten Expeditie Onderneming van Gend & Loos*, C-26/62, Rink. p. 1.

³⁵ *Ibid.*

³⁶ Lenaerts, K.; Van Nuffel, P. *Constitutional Law of the European Union*. London, 1999, p. 516.

būtent Belgijos arbitražo Teismas buvo pirmasis iš visų valstybių narių konstitucinių teismų, kuris kreipėsi į ETT prejudicinio sprendimo³⁷.

Liuksemburge, kaip ir kitose Beneliukso šalyse, ES teisės viršenybė pripažįstama remiantis ypatinga jos prigimtimi³⁸. 1984 m. Valstybės taryba *Bellion* sprendime tarptautinės teisės viršenybę deklaravo ne tik nacionalinės teisės ir Bendrijos teisės atžvilgiu³⁹.

4.1.2.2. Prancūzijos Konstitucinė Taryba

Prancūzijos Konstitucijos 55 straipsnyje nustatyta, kad tinkamai ratifikuotos ar kitaip patvirtintos sutartys ir susitarimai turi viršesnę nei įstatymo galią, jei sutartį ar susitarimą taiko ir kita šalis⁴⁰. Atrodytų, kad neturėjo iškilti didesnių problemų pripažįstant ir Bendrijos teisės viršenybę. Tačiau taip neatsitiko. Paminėtina, kad Prancūzijos teisės sistemoje yra dvi jos teisminės sistemos atšakos: bendrosios kompetencijos teismai ir administraciniai teismai. 1970 m. Valstybės Taryba (Aukščiausiasis administracinis teismas), nagrinėdama *Syndicat général* bylą⁴¹, nusprendė, kad iškilusio klausimo dėl tam tikrų nutarimų suderinamumo su Bendrijos teise ji nėra įgaliota spręsti. Valstybės Taryba konstatavo, kad šio klausimo sprendimas automatiškai reiškia įstatymų, kuriais remiantis buvo priimti nutarimai, konstitucinę priežiūrą, o ją Prancūzijoje vykdo Konstitucinė Taryba. 1975 m. Konstitucinė Taryba nurodė, kad įstatymo konstitucingumas ir įstatymo nuostatų suderinamumas su tarptautinės sutarties normomis yra du skirtingi dalykai, nes vien faktas, kad įstatymas yra nesuderinamas su tarptautinės sutarties nuostatomis, dar neįrodo, jog pats įstatymas prieštarauja Konstitucijai⁴². Tačiau tik 1989 m. *Nicolo* byloje Valstybės Taryba pakeitė savo požiūrį ir nagrinėdama ginčą, ku-

³⁷ Jarukaitis, I. Europos Bendrijų teisės viršenybė ir valstybių narių bei Lietuvos Respublikos teisė. *Teisė*. 2000, 37: 47.

³⁸ Lenaerts, K.; Van Nuffel, P. *Constitutional Law of the European Union*. London, 1999, p. 521.

³⁹ Weatherill, S. & Beaumont, P. *EC Law. The Essential Guide to the Legal Workings of the European Community*. Second edition. London, 1995, p. 381.

⁴⁰ 1958 m. Prancūzijos Respublikos Konstitucija, 56 straipsnis, 2 dalis [interaktyvus]. [žiūrėta 2011-03-16]. <<http://confinder.richmond.edu>>.

⁴¹ Craig, P.; De Burca, G. *EU Law. Text, cases, and materials*. Fourth edition. Oxford, p. 354.

⁴² Jarukaitis, I. Europos Bendrijų teisės viršenybė ir valstybių narių bei Lietuvos Respublikos teisė. *Teisė*. 2000, 37: 48.

riame buvo keliamas įstatymo normų suderinamumo su Bendrijos teise klausimas, paisydama Konstitucijos 55 straipsnyje įtvirtintos tarptautinių sutarčių viršenybės, o ne ypatingos Bendrijos teisės prigimties, rėmėsi Bendrijos teise, taip pripažindama Bendrijos teisės viršenybę⁴³. Kitaip nei Valstybės Taryba, priklausanti administracinių teismų sistemai, Prancūzijos kasacinis teismas, priklausantis bendrosios kompetencijos teismų sistemai, jau 1975 m. konstatavo, kad Europos Bendrijos teisė valstybėse narėse yra tiesiogiai taikoma ir jų teismams privaloma⁴⁴. Taigi Prancūzijoje ilgą laiką buvo susidariusi paradoksali situacija, kai bendrosios kompetencijos teismuose asmenys galėjo ginti savo subjektines teises remdamiesi Europos Bendrijos teise, o administraciniuose teismuose jų ginti negalėjo.

Kaip matyti, tik Prancūzijos administraciniai teismai ilgą laiką nenorėjo pripažinti ES teisės viršenybės, kol galiausia, sušvelnino savo požiūrį ir ją pripažino, nors ir remdamiesi ne jos ypatinga prigimtimi, o tiesiog tarptautinių sutarčių viršenybe, įtvirtinta pačioje 1958 m. Prancūzijos Konstitucijoje.

4.1.2.3. Italijos Konstitucinis Teismas

Įdomi ir Italijos Konstitucinio Teismo patirtis, pripažįstant ES teisės viršenybės principą. Kaip minėta, pirmą kartą nacionalinės ir Bendrijos teisės santykio problema iškilo *Costa prieš ENEL* byloje⁴⁵, nes ją nagrinėjęs teismas kreipėsi ne tik į ETT su prašymu priimti prejudicinį sprendimą, tačiau ir į Italijos Konstitucinį Teismą, nes nacionaliniam teismui kilo abejonių dėl įstatymo konstitucingumo, tiksliau – dėl Nacionalizavimo įstatymo atitikties Konstitucijos 11 straipsniui, kuriuo leidžiami suvereniteto ribojimai, jei tai būtina užtikrinti taikai ir teisingumui tarp valstybių⁴⁶. Reikia pabrėžti, kad būtent šis Italijos Konstitucijos straipsnis ir buvo laikomas pagrindu pripažįstant Bendrijos teisės viršenybę Italijoje.

⁴³ Craig P.; De Burca, G. *EU Law: text, cases, and materials*. Fourth edition. Oxford, p. 355.

⁴⁴ Sprendimas *Societe des Cafes Jacques Vabre. Leading Cases on the Law of the European Communities*. Sixth Edition. Deventer, the Netherlands: Kluwer Law and Taxation Publishers, 1994, p. 303–304.

⁴⁵ ETT 1964 m. liepos 15 d. sprendimas *Costa prieš E. N. E. L*, 6/64, Rink. p. 585.

⁴⁶ Jarukaitis, I. Europos Bendrijų teisės viršenybė ir valstybių narių bei Lietuvos Respublikos teisė. *Teisė*. 2000, 37: 49.

Konstitucinis Teismas savo sprendime konstatavo, kad Europos Ekonominės Bendrijos sutartis nacionalinėje teisėje turi paprasto įstatymo galią, o kolizijos atveju taikytinas *lex posteriori* principas⁴⁷. Kadangi, kaip minėta, į Konstitucinį Teismą buvo kreiptasi dėl nacionalinio įstatymo suderinamumo su Konstitucija klausimo, tai Konstitucinis Teismas pažymėjo, jog toje situacijoje net nekyla įstatymo konstitucingumo klausimas, nes užtenka bendrųjų principų, taikomų šalinant vienodo rango viena kitai prieštaraujančių normų kolizijas. Taigi Italijos Konstitucinis Teismas laikėsi nuomonės, kad net ir pirminė Europos Bendrijos teisė nacionalinės teisės sistemoje prilyginama paprastam įstatymui. Tik 1973 m. *Frontini* byloje⁴⁸ Italijos Konstitucinis Teismas pakeitė savo požiūrį ir pripažino Bendrijos teisės viršenybės principą, tačiau šis pripažinimas nebuvo besąlyginis. Konstitucinis Teismas priėjo išvadą, jog jis yra įgaliotas tikrinti Bendrijos antrinės teisės teisėtumą, jei ji pažeidžia konstitucinius Italijos teisės sistemos principus arba prigimtinės žmogaus teises⁴⁹.

1984 m. *Granital* sprendime⁵⁰ Italijos Konstitucinis Teismas nurodė, kad tiesioginio veikimo Bendrijos normos turi būti taikomos Italijoje ir visi Italijos teismai gali kreiptis į ETT su prašymu priimti prejudicinį sprendimą. Tačiau Konstitucinis Teismas pabrėžė, kad jis turi teisę nagrinėti nacionalinių aktų konstitucingumo klausimą tuo atveju, kai įstatymų leidėjas, ratifikavęs Europos Ekonominės Bendrijos sutartį, sąmoningai nusprendė apeiti Sutartyje įtvirtintus įsipareigojimus⁵¹. Jo nuomone, jeigu įstatymų leidėjas aiškiai išdėsto nuomonę dėl kompetencijos padalijimo, paprastas teismas neturi teisės netaikyti nacionalinės teisės normos tuo pagrindu, kad ji yra nesuderinta su Bendrijos teise. Paprastas teismas privalo kreiptis į Konstitucinį Teismą⁵², nes tik jis vienintelis gali paskelbti tokį nacionalinį aktą prieštaraujančiu Konstitucijai.

⁴⁷ *Leading Cases on the Law of the European Communities*. Sixth Edition. Deventer, the Netherlands: Kluwer Law and Taxation Publishers, 1994, p. 316–317.

⁴⁸ Byla *Frontini prieš Ministero delle Finanze* [1974] 2 CMLR 372. Craig, P.; De Burca, G. *EU Law. Text, cases, and materials*. Fourth edition. Oxford, p. 363.

⁴⁹ Craig, P.; De Burca, G. *EU Law. Text, cases, and materials*. Fourth edition. Oxford, p. 364.

⁵⁰ Byla *SpA Granital prieš Amministrazione delle Finanze*. Decision 170 of 8 June 1984. Craig P. de Burca G. *EU Law: text, cases, and materials*. Fourth edition. Oxford, p. 364.

⁵¹ *Leading Cases on the Law of the European Communities*. Sixth Edition. Deventer, the Netherlands: Kluwer Law and Taxation Publishers, 1994, p. 317–320.

⁵² Jarukaitis, I. Europos Bendrijų teisės viršenybė ir valstybių narių bei Lietuvos Respublikos teisė. *Teisė*. 2000, 37: 50.

Apibendrinant galima teigti, kad Italijos Konstitucinis Teismas be sąlygiškai nepripažino Bendrijos teisės viršenybės. Jo supratimu, yra du ribojimai – pagrindinių teisių ir konstitucinių Italijos teisės sistemos principų apsauga.

4.1.2.4. Vokietijos Federalinis Konstitucinis Teismas

Kalbant apie Vokietiją būtina pasakyti, kad šioje šalyje yra įtvirtintas dualistinis požiūris į tarptautinę viešąją teisę, tačiau jau 1967 m. Vokietijos Federalinis Konstitucinis Teismas pripažino, kad Bendrijos teisė nėra nei tarptautinė, nei nacionalinė teisė, o autonominė sistema, kuriai galioti Vokietijoje nereikia atskiro ratifikavimo ar patvirtinimo. Taip pat jis nurodė, kad kiekvienas Vokietijos teismas privalo taikyti Bendrijos teisę, jei atsiranda jos ir nacionalinės teisės kolizija⁵³.

Galima teigti, kad Vokietijos Federalinis Konstitucinis Teismas iš esmės pripažįsta ES teisės viršenybę prieš nacionalinę teisę. Vokietijos Pagrindinio Įstatymo 24 straipsnyje yra numatyta galimybė įstatymu perduoti suverenias Vokietijos Federacijos teises tarpvalstybinėms institucijoms⁵⁴. Būtent ši nuostata ir tapo Bendrijos teisės autonomijos ir viršenybės pripažinimo pagrindu. Tačiau Vokietijos Federalinis Konstitucinis Teismas, kaip ir Italijos, numato tam tikras išlygas. Yra išskiriamos dvi pagrindinės sąlygos, kurias Bendrijos teisė turi atitikti, kad ją būtų galima taikyti, t. y. Bendrijos teisė turi atitikti Vokietijos žmogaus teisių standartą, įtvirtintą jos Pagrindiniame įstatyme, ir Bendrijos teisė turi būti priimta neperžengiant Europos Bendrijos kompetencijos ribų.

Reikia pabrėžti, jog 1970 m. byloje *Internationale Handelsgesellschaft* Vokietijos administracinis teismas, kuris kreipėsi į ETT su prašymu priimti prejudicinį sprendimą, gavęs atsakymą iš jo, kad Bendrijos teisės normų teisėtumo klausimas negali būti sprendžiamas remiantis nacionalinėmis konstitucinėmis normomis, nusprendė nepaklusti tokiam sprendimui ir savo sprendime konstatavo, kad „įstatymų leidėjas, ratifikuodamas EEB

⁵³ Pernice, I. Constitutional Law Implications for a State Participating in a Process of Regional Integration. German Constitution and „Multilevel Constitutionalism“. *German Reports on Public Law*. NOMOS, Baden-Baden, 1998, p. 42.

⁵⁴ Vokietijos Federacinės Respublikos Pagrindinis Įstatymas, 24 str. [interaktyvus]. [žiūrėta 2011-03-19]. <<http://confinder.richmond.edu>>.

sutartį, negalėjo atsisakyti pagrindinių teisių, įtvirtintų Konstitucijoje, apsaugos. Kartu nurodė, kad Bendrijai buvo perleistos didesnės galios negu leido Konstitucija⁵⁵. Remdamasis šiais argumentais Vokietijos administracinis teismas nusprendė kreiptis į Vokietijos Federalinį Konstitucinį Teismą, nes manė, kad Bendrijos depozitų sistema prieštarauja konstituciniams Vokietijos teisės principams. Šiame 1974 m. sprendime, žinomame kaip *Solange I*⁵⁶, Vokietijos Federalinis Konstitucinis Teismas pažymėjo, kad Konstitucijos 24 straipsnis neatveria kelio keisti pagrindinę Konstitucijos struktūrą be formalų jos pataisų. Taip pat nurodė, kad Vokietijos Konstitucijos dalis, susijusi su pagrindinėmis teisėmis, yra neatskiriamas Vokietijos Federacinės Respublikos Konstitucijos bruožas, sudarantis konstitucinės struktūros dalį. Galiausiai Vokietijos Federalinis Konstitucinis Teismas konstatavo, kad tol, kol Bendrijos teisės sistema neužtikrins pagrindinių laisvių apsaugos, jis pasilieka sau teisę netaikyti Bendrijos normų, kitaip tariant, iškilus Vokietijos Konstitucijoje įtvirtintų Bendrijos teisės ir pagrindinių teisių konfliktui, būtent pagrindinių teisių apsauga bus viršėnė už Bendrijos teisę⁵⁷.

Vėliau, kaip matyti iš 1986 m. Vokietijos Federalinio Konstitucinio Teismo sprendimo *Re Wünsche Handelsgesellschaft*⁵⁸, kitaip vadinamam *Solange II*, šis teismas iš dalies pakeitė savo požiūrį. Tačiau reikia pasakyti, kad ir pati Bendrija pasikeitė, įskaitant ir ETT įtvirtintą pagrindinių žmogaus teisių apsaugos Bendrijos lygmeniu doktriną, Bendrijos institucijų priimtas įvairias deklaracijas teisių ir demokratijos klausimais, ir faktą, kad visos Bendrijos valstybės narės prisijungė prie EŽTK. Atsižvelgęs į įvykusius pokyčius Bendrijoje, minėtame sprendime Vokietijos Federalinis Konstitucinis Teismas konstatavo, jog „tol, kol Europos Bendrija ir ypač Europos Teisingumo Teismo praktika bendrai užtikrina veiksmingą pagrindinių teisių apsaugą Bendrijos suverenių galių atžvilgiu ir į ją turi būti žiūrima kaip į besalyginę pagrindinių teisių apsaugą pagal Konstituciją <...>, Federalinis Konstitucinis Teismas nevykdys savo jurisdikcijos ir nespres Bendrijos antrinės teisės aktų, cituojamų Vokietijos teismų kaip

⁵⁵ Jarukaitis, I. Europos Bendrijų teisės viršenybė ir valstybių narių bei Lietuvos Respublikos teisė. *Teisė*. 2000, 37: 52.

⁵⁶ Craig, P.; De Burca, G. *EU Law. Text, cases, and materials*. Fourth edition. Oxford, p. 358.

⁵⁷ *Ibid.*, p. 358–359.

⁵⁸ *Re Wünsche Handelsgesellschaft*. Decision of 22 Oct. 1986 [1987] 3 CMLR 225, 265. Craig, P.; De Burca, G. *EU Law. Text, cases, and materials*. Fourth edition. Oxford, p. 359.

jų sprendimų pagrindo, taikymo klausimo ir nenagrinės šių teisės aktų Konstitucijoje įtvirtintų fundamentalių teisų požiūriu⁵⁹. Kaip matyti, šiame sprendime Vokietijos Federalinis Konstitucinis Teismas pripažino, kad Bendrijos lygiu egzistuoja panaši pagrindinių teisų apsauga, kurią garantuoja Vokietijos Federacinės Respublikos Pagrindinis Įstatymas. Vadinasi, jis sutiko su tuo, kad Bendrijoje fundamentalių teisų apsauga yra užtikrinama, kad jį patenkina toks žmogaus teisų apsaugos lygis. Tačiau, reikia pabrėžti, jog Vokietijos Konstitucinis Teismas visiškai neatsisakė veikti šioje srityje. Jis pasiliko sau kompetenciją spręsti Bendrijos antrinės teisės teisėtumo klausimą vos tik ETT neužtikrins tokios pagrindinių teisų apsaugos, kokia yra garantuojama remiantis Vokietijos Federacinės Respublikos Pagrindiniu Įstatymu.

Apibendrinant Vokietijos Federalinio Konstitucinio Teismo praktiką galima teigti, kad Vokietijoje linkstama pripažinti ES teisės viršenybę jų Pagrindinio Įstatymo atžvilgiu, tačiau ne besąlygiškai. Išimtis yra pagrindiniai konstituciniai principai, ypač būtinasis pamatinių žmogaus teisų standartas. Tuo atveju, jei ES institucijos tinkamai neužtikrintų šių teisų ir dėl to būtų pažeidžiami pagrindiniai konstituciniai principai, Vokietijos Federalinis Konstitucinis Teismas vėl galėtų pasinaudoti savo kompetencija šioje srityje⁶⁰.

Kalbant apie kitas valstybes, kurios vėliau tapo Europos Bendrijos narėmis, reikia pasakyti, kad nors kai kurios valstybės narės ir su tam tikromis išlygomis, bet vis dėlto pripažino Europos Bendrijos teisės viršenybę. Vienose valstybėse šis principas buvo kildinamas iš bendro tarptautinės teisės viršenybės principo, kitose Bendrijos teisės veikimas buvo išvedamas iš bendro leidimo deleguoti kompetenciją tarptautinėms organizacijoms. Dar kitos valstybės, prieš tapdamos Bendrijų narėmis, padarė tam tikras konstitucines pataisas, tiesiogiai susijusias su Bendrijomis⁶¹.

⁵⁹ Craig, P.; De Burca, G. *EU Law. Text, cases, and materials*. Fourth edition. Oxford, p. 359.

⁶⁰ Normantas, A. Europos Teisingumo Teismo ir konstitucinių teismų kompetencijos santykis. Konstitucinių teismų vaidmuo Europos Sąjungos narystės kontekste. *Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo ir Latvijos Respublikos Konstitucinio Teismo teisėjų konferencijos medžiaga*. Vilnius, 2004, p. 52.

⁶¹ Jarukaitis, I. Europos Bendrijų teisės viršenybė ir valstybių narių bei Lietuvos Respublikos teisė. *Teisė*. 2000, 37: 56.

4.1.3. Valstybių narių konstitucinės kontrolės institucijų konstitucionalizmo maksima ir iš jos išplaukianti ES teisės viršenybė

Reikia pripažinti, kad ESTT prielaida, jog ES teisė yra viršesnė už nacionalines konstitucijas, tikrai nėra lengvai pripažįstama konstitucinių teismų, kurių pareiga yra užtikrinti Konstitucijos vientisumą. Juk nacionalinėje teisės sistemoje konstituciniai teismai dažniausiai veikia kaip pagrindiniai Konstitucijos vientisumo „sargai“, privalantys jos laikytis ir užtikrinti Konstitucijos viršenybę. Juk būtent konstituciniams teismams Konstitucijos laikymasis yra jų *raison d'être*. Teisingai pripažino ETT generalinis advokatas Francis Jacobsas: „Suprantama, kad konstituciniai teismai, kurių pareiga saugoti nacionalines konstitucijas, sunkiai atduos neribotą viršenybę Bendrijos teisei.“⁶²

Nors ES teisė, grindžiama jos viršenybės prieš valstybių narių nacionaline teise principu, neabejotinai yra Europos integracijos pagrindas ir priemonė, tačiau nereikia užmiršti, kad svarbiausiu argumentu, grindžiančiu pačios ES ir jos teisės legitimumą, išlieka konstitucionalizmo maksima, t. y. „idėja ir samprata, kad konstitucija yra *supreme law of the land*, aukščiausioji šalies teisė, taigi <...> ir visos kitos atitinkamoje valstybėje galiojančios ir taikomos teisės *teisiškumo matas*“⁶³. Juk Europos integracija ir su ja susijęs ES teisės supranacionalumas yra įmanomi *tik dėl to, kad tą leidžia valstybių narių konstitucijos*⁶⁴. Kitaip tariant, supranacionalinė teisė, idant būtų legitiimi, pati turi būti konstituciškai sankcionuota atitinkamų valstybių narių. Prof. P. Kirchhofo nuomone, būtent valstybių narių konstitucijos ir yra valstybių narių bendradarbiavimo Europos integracijos procese pagrindas, grindžiamas Europos valstybių konstitucine jurisprudencija⁶⁵.

⁶² Kybartienė, E. Konstituciniai teismai Europos Sąjungos teisinėje erdvėje. *Jurisprudencija*. 2007, 7 (97): 58.

⁶³ Kūris, E. Europos Sąjungos teisė Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo jurisprudencijoje: sambūvio algoritmo paieškos. *Teisė besikeičiančioje Europoje. Liber Amicorum Pranui Kūriui*. Vilnius, 2008, p. 674.

⁶⁴ *Ibid.*, p. 674.

⁶⁵ Kirchhof, P. The Balance of Powers Between National and European Institutions. *European Law Journal*. 1999, 5 (3): 238.

Reikia pažymėti, kad ES pirminės teisės atitiktis nacionalinėms konstitucijoms klausimą yra nagrinėjęs ne vienos šalies konstitucinis teismas ir to tikrinimo matas buvo nacionalinė konstitucija, o ne ES sutartis. Kai kurios šalys, norėdamos pašalinti Europos integracijos kliūtis, keitė savo konstituciją. Iš to išplaukia, kad kiekviena valstybė prioritetą teikė ne ES teisei, o nacionalinei konstitucijai. Atkreiptinas dėmesys į tai, kad pagarba šalies konstitucinėms tradicijoms bei teisinės valstybės principui yra pabrėžiama net pačiose steigiamosiose sutartyse⁶⁶.

Kalbant apie tai, kad ES valstybės narės (nors kai kurios iš jų tik su tam tikromis išlygomis) pripažino ES teisės viršenybę, reikia pabrėžti, kad tokia viršenybė buvo grindžiama tik tuo, jog remdamosi savo konstitucijose įtvirtintomis galimybėmis šios šalys patikėjo *tam tikrus* klausimus spręsti ES. Vadinas, jos tik tam tikrose sutartyse nustatytose srityse apribojo savo suverenias teises ir perdavė jas ES. Iš to išeina, kad būtent neperžengiant tik Sutarties dėl ES veikimo ir ES sutartyse apibrėžtų ribų galima kalbėti apie ES teisės prioritetą. Kitaip tariant, ES teisės viršenybė – tai viršenybė tam tikrais klausimais ir neperžengiant tam tikrų ribų. Tačiau toks specialių sričių išskyrimas, anot prof. E. Jarašiūno, nepaneigia nacionalinės konstitucijos universaliosios viršenybės⁶⁷.

Prof. M. Schweitzeris atkreipia dėmesį, kad, žvelgiant iš ES perspektyvų, vyrauja susitarimas, jog Sąjungos teisės viršenybės principas yra tik teisės taikymo pirmumo principas, taikomas tik Sutarties dėl ES veikimo ir ES sutarties veikimo srityse⁶⁸. Pats ESTT nustatė, kad ES ir nacionalinės teisės kolizijos atveju jis neturi įgaliojimų spręsti klausimo dėl nacionalinės teisės negaliojimo⁶⁹, o *Deutsche Shell* byloje yra net konstatavęs, kad jis neturi diskrecijos tikrinti, ar nacionalinės teisės normos neprieštarauja Sąjungos teisei⁷⁰. Taigi reikia pasakyti, kad nors nacionalinė teisė galiojimo prasme ir išlaiko savo poziciją, bet kolizijos atveju ji negali būti taiko-

⁶⁶ Jarašiūnas, E. Lietuvos Respublikos Konstitucija ir Europos integracija. *Konstitucija, nacionalinė teisė ir Europos teisė*. Vilnius, 2004, p. 23.

⁶⁷ *Ibid.*, p. 24.

⁶⁸ Schweitzer, M. *Staatsrecht III: Staatsrecht, Völkerrecht, Europarecht*. 9 Auflage. Heidelberg, 2008, p. 19–20.

⁶⁹ Europos Teisingumo Teismo 1984 vasario 7 d. sprendimas *Jongeneel Kaas prieš Netherlands*, 237/82, Rink. p. 483.

⁷⁰ Europos Teisingumo Teismo 1993 m. sausio 21 d. sprendimas *Deutsche Shell prieš Hauptzollamt Hamburg-Harburg*, C-188/91, Rink. p. I-363.

ma. Taigi galima daryti išvadą, kad nacionalinės teisės ir ES teisės santykio klausimas, nors ir nenustato ES teisės viršenybės galiojimo prasme, turi aiškiai nustatytą pirmenybę taikymo prasme.

Norėdami pagrįsti prof. M. Schweitzerio nuomonę dėl ES teisės taikymo pirmumo principo, o ne ES teisės viršenybės principo, apžvelkime, kokia padėtis šiuo klausimu yra Lietuvoje. Štai ir Lietuvos Respublikos Konstitucinio akto „Dėl Lietuvos Respublikos narystės Europos Sąjungoje“⁷¹, kuris yra sudedamoji Lietuvos Respublikos Konstitucijos dalis, 2 dalyje nustatyta, kad ES teisės normos yra sudedamoji Lietuvos Respublikos teisinės sistemos dalis ir kad jeigu tai kyla iš sutarčių, kuriomis grindžiama ES, ES teisės normos taikomos tiesiogiai, o teisės normų kolizijos atveju jos turi viršenybę prieš Lietuvos Respublikos įstatymus ir kitus teisės aktus. Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas yra išaiškinęs, kad šiose nuostatose yra *expressis verbis* nustatyta kolizijos taisyklė, įtvirtinanti ES teisės aktų taikymo pirmenybę tais atvejais, kai ES teisės nuostatos, kylančios iš sutarčių, kuriomis grindžiama ES, konkuruoja su teisiniu reguliavimu, nustatytu Lietuvos nacionaliniuose teisės aktuose (nesvarbu, kokia teisinė jų galia), išskyrus pačią Konstituciją⁷².

5. ESTT ir valstybių narių konstitucinės kontrolės institucijų jurisdikcijos santykis nagrinėjant teisės aktų teisėtumą

Nagrinėdami ESTT ir valstybių narių konstitucinės kontrolės institucijų jurisdikcijos santykį tiriant teisės aktų teisėtumą, turime atkreipti dėmesį į tai, kad abi šios institucijos sprendžia konstitucingumo klausimus, t. y. ar tam tikri antrinės teisės aktai neprieštarauja Pagrindiniam Įstatymui – nacionalinei Konstitucijai ar ES sutartims. Tačiau reikia pasakyti, kad šių institucijų jurisdikcija sutampa tik dėl klausimų pobūdžio. Šiame poskyryje atskleisime Teismo nuomonę dėl išskirtinės kompetencijos tirti ES institucijų teisės aktų teisėtumą, valstybių narių konstitucinės kontro-

⁷¹ Lietuvos Respublikos Konstitucijos papildymo konstituciniu aktu „Dėl Lietuvos Respublikos narystės Europos Sąjungoje“ ir Lietuvos Respublikos Konstitucijos 150 straipsnio papildymo įstatymas. *Valstybės žinios*. 2004, Nr. 111-4123.

⁷² Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2006 m. kovo 14 d. ir 2006 m. gruodžio 21 d. nutarimai.

lės institucijų poziciją, nagrinėjant ES teisės konstitucingumą, taip pat ir atvejus, kai vienos aukščiausios teisminės institucijos jurisdikcija neišvengiamai kišis į kitos aukščiausios institucijos jurisdikciją.

5.1. ESTT nuomonė dėl ES teisės aktų teisėtumo

Nagrinėjant ESTT poziciją dėl ES teisės galiojimo⁷³, visų pirma, reikia atkreipti dėmesį į tai, jog ši institucija yra įgaliota tikrinti tik ES institucijų teisės aktų galiojimą, t. y. jų teisėtumą. Kitaip tariant, Teismas netikrina ES pirminės teisės aktų galiojimo: nei steigiamųjų sutarčių, nei jų pakeitimų, nei jų priedų ir protokolų.

Visai priešinga padėtis yra dėl ES institucijų priimtų teisės aktų teisėtumo. Reikia paminėti, kad ES teisės aktų teisėtumo kontrolė atliekama nagrinėjant ir tiesioginius (Sutarties dėl ES veikimo 263 str.), ir netiesioginius (Sutarties dėl ES veikimo 267 str.) ieškinius. Pagal Sutarties dėl ES veikimo 263 straipsnį ESTT jurisdikcijai priklauso nagrinėti ieškinius dėl panaikinimo, o šios sutarties 267 straipsnis įpareigoja Teismą priimti prejudicinius sprendimus dėl Sąjungos institucijų priimtų aktų galiojimo. Vadinasi, ši institucija įpareigota kontroliuoti ES institucijų priimtų teisės aktų teisėtumą.

ESTT yra pareiškęs nuomonę dėl savo išskirtinės kompetencijos nagrinėti ES antrinės teisės suderinamumą su pirmine teise, ypač su pirminės teisės garantuojamomis teisėmis ir laisvėmis. Štai 1969 m. *Stauder* byloje ETT pirmą kartą pareiškė, kad pagrindinės žmogaus teisės bus užtikrintos Europos Bendrijos teisėje kaip bendrieji teisės principai⁷⁴. Kadangi bendrieji teisės principai pagal ES teisę laikomi turinčiais pirminės teisės šaltinio statusą, iš to išeina, kad pirminės ir antrinės teisės aktų kolizijos atveju gali būti anuliuojamas antrinės teisės aktas dėl to, kad jis prieštarauja ES pirminei teisei. Taigi ETT byloje *Stauder* pažymėjo, jog antrinės teisės aktai, kuriuos priima Bendrijos institucijos, gali būti anuliuoti, jei jie priimti pažeidžiant pagrindines teises kaip bendrosios teisės principus.

Dar 1970 m. *Internationale Handelsgesellschaft* sprendime ETT konstatavo, kad Bendrijos teisės viršenybės principas ir reikalavimas vienodai

⁷³ Čia *galiojimo* ir *teisėtumo* sąvokos yra vartojamos kaip sinonimai – aut. pastaba.

⁷⁴ Europos Teisingumo Teismo 1969 m. lapkričio 12 d. sprendimas *Stauder prieš City of Ulm*, 29/69, Rink. p. 419.

taikyti Bendrijos teisę neleidžia, kad institucijų priimtų teisės aktų galiojimas būtų tikrinamas pagal nacionalinę teisę, net jei tai būtų ir konstitucinės teisės normos⁷⁵. Taip jis pabrėžė savo išskirtinę kompetenciją tirti ES antrinės teisės aktų teisėtumą.

Vėliau 1985 m. *Foto-Frost* byloje ETT pažymėjo, kad EEB sutarties 173 straipsnyje⁷⁶ numatyta, jog išskirtinė teisė panaikinti Bendrijos institucijų priimtą teisės aktą yra suteikta Teismui, o nuoseklus Bendrijos teisės nuostatų laikymasis ir vykdymas reikalauja, jog tik ETT būtų palikta diskrecija spręsti, ar Bendrijos teisės aktas galioja, kai toks klausimas iškyla nacionaliniame teisme nagrinėjant bylą⁷⁷. Teismas net nebandė iškelti minties, kad valstybės narės teismas galėtų sistemiškai nagrinėti ir vertinti Sąjungos pirminę teisę, bet drąsiai konstatavo būtinybę siekti, jog „būtų užtikrintas Sutartyje įtvirtintos teisminės gynybos priemonių nuoseklumas“⁷⁸. Toks šios institucijos suformuluotas tikslas padėjo prieiti išvadą, kad „nacionaliniai teismai nėra kompetentingi pripažinti Bendrijų teisės aktų negaliojimą“⁷⁹. ETT nuomone, atsižvelgiant į Bendrijos teisės sistemoje vartojamų terminų įvairovę, į Bendrijos teisės sistemos savarankiškumą, jis yra geriausiai pasirengęs atsakyti į klausimą, ar Bendrijos teisės aktas galioja.

Šios bendros taisyklės išimtis galima esant tam tikroms aplinkybėms, kai gali būti taikomos laikinosios priemonės. Byloje *Zuckerfabrik Süderdithmarschen* ETT pažymėjo, kad, siekdamas apsaugoti bylos šalį, nacionalinis teismas turi turėti teisę laikinai sustabdyti teisės akto, priimto vadovaujantis ginčijamu Bendrijos teisės aktu, galiojimą, kol Teismas spęs Bendrijos teisės akto galiojimo klausimą⁸⁰. Jei nacionalinis teismas abejoja dėl ES antrinės teisės galiojimo, jis pagal Sutarties dėl ES veikimo 267 straipsnį turi kreiptis į Teismą su prašymu priimti prejudicinį sprendimą

⁷⁵ Europos Teisingumo Teismo 1970 m. gruodžio 17 d. sprendimas *Internationale Handelsgesellschaft mbH prieš Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*, 11/70, Rink. p. 1125.

⁷⁶ Dab. Sutaris dėl ES veikimo 263 str. – aut. pastaba.

⁷⁷ ETT 1987 m. spalio 22 d. sprendimas *Foto-Frost prieš Hauptzollamt Lübeck-Ost*, 314/85, Rink. p. 4199.

⁷⁸ *Ibid.*, 17 pnkt.

⁷⁹ *Ibid.*, 20 pnkt.

⁸⁰ ETT 1991 m. vasario 21 d. sprendimas *Zuckerfabrik Süderdithmarschen*, C-143 ir C-92/89, Rink. p. I-415.

dėl ES antrinės teisės atitikties pirminei teisei. Šiuo klausimu valstybės narės nacionalinis teismas negali kreiptis į savo valstybės konstitucinį teismą.

Iš suformuotos ESTT praktikos matyti, kad jis save laiko vieninteliu teismu, galinčiu spręsti ES priimtų teisės aktų atitiktį ES pirminei teisei. Savo praktikoje Teismas pareiškė nuomonę dėl savo išskirtinės kompetencijos nagrinėti ES antrinės teisės suderinamumą su pirmine teise. Todėl, jo požiūriu, niekas, išskyrus ESTT, nėra įgaliotas spręsti klausimo, ar ES antrinės teisės aktas atitinka ES pirminę teisę. Taip pat reikia pasakyti, kad šios institucijos atliekama teisės aktų teisėtumo tikrinimo funkcija leidžia sustiprinti ES teisės aktų teisėtumo užtikrinimą. Remiantis šios institucijos suformuota teismų praktika, tik Teismui priklauso vykdyti ES antrinės teisės kontrolę, nes būtent ši speciali institucija turi garantuoti, kad ES institucijų, valstybių narių, juridinių asmenų bei kitų ES teisės subjektų veiksmai ir sprendimai nepažeistų ES teisės. Tokia šios institucijos pareiga, visų pirma, kyla iš pačios ES sutarties 19 straipsnio, pagal kurį ESTT patikėta užtikrinti, kad aiškinant ir taikant sutartis būtų laikomasi teisės. Kita vertus, tokią Teismo poziciją galima pagrįsti atsižvelgiant ir į ES sutarties 4 straipsnio 3 dalį, įpareigojančią valstybes nares, vadinasi, ir jų teismines valdžios institucijas, imtis visų reikiamų bendrų ar specialių priemonių, kad būtų užtikrintas ES pirminės ar antrinės teisės nustatytų pareigų vykdymas, taip pat draudžia imtis priemonių, galinčių trukdyti siekti Sąjungos tikslų⁸¹. Todėl ESTT pozicija yra tokia, kad bet kokia nacionalinė procedūra, kurią taikant tikrinama ES antrinė teisė, laikytina kėsanimusi į ES teisės sistemos, turinčios savo kontrolės mechanizmą, autonomiškumą⁸².

5.2. Valstybių narių konstitucinės kontrolės institucijų pozicija nagrinėjant ES teisės konstitucingumą

Kalbant apie konstitucinės justicijos institucijų galimybę tirti ES teisės aktų atitiktį nacionalinėms konstitucijoms, reikia pripažinti, kad tokios galimybės yra gana ribotos. Šiuo požiūriu reikia skirti šių konstitucinės kontrolės institucijų kompetenciją ES pirminės ir antrinės teisės atžvilgiu.

⁸¹ Sutartis dėl ES veikimo. *Europos Sąjungos oficialusis leidinys*. 2010, C 83, 4 str. 3 d.

⁸² Abramavičius, A. Narystė Europos Sąjungoje ir Lietuvos Konstitucinio Teismo įgaliojimai. *Konstitucinė jurisprudencija*. 2006, 2: 314.

Štai ES pirminė teisė yra konstitucinės justicijos institucijų kontrolės objektas. Reikia prisiminti, kad ES pirminė teisė yra sukurta remiantis valstybių narių sudarytomis tarptautinėmis sutartimis – dabartine Sutartimi dėl ES veikimo⁸³ ir ES sutartimi. Lietuvos Respublikos Konstitucijos 105 straipsnio 3 dalies 3 punkte nustatyta, kad Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas teikia išvadas, ar Lietuvos Respublikos tarptautinės sutartys neprieštarauja Konstitucijai⁸⁴. Būtent šitame Konstitucijos straipsnyje ir yra įtvirtintas ES pirminės teisės konstitucingumo tikrinimo pagrindas. Ši konstitucinė nuostata leidžia Lietuvos Respublikos Konstituciniam Teismui Seimo ar Respublikos Prezidento prašymu⁸⁵ tirti ES pirminės teisės normų atitiktį Konstitucijai. Anot dr. A. Normanto, rodos, jokių nesklandumų nekyla, kol ES pirminės teisės normos atitikties aspektu yra vertinamos iki atitinkamos sutarties ratifikavimo, nes paaiškėjus, jog jos prieštarauja Konstitucijai, reikėtų arba atsisakyti tokių sutarčių, arba pakeisti Konstituciją, norint ratifikuoti atitinkamą sutartį⁸⁶. Pavyzdžiui, 1992 m. Prancūzijos Konstitucinė Taryba nusprendė, kad ES sutartį Prancūzija gali ratifikuoti tik pataisiusi Konstituciją. Be abejo, taip ir buvo padaryta. Kaip rašo dr. A. Abramavičius, Lietuvos atveju būtų problemiščiau, jei minėti subjektai (Seimas ar Respublikos Prezidentas) kreiptųsi į Lietuvos Respublikos Konstitucinį Teismą dėl jau ratifikuoto ES pirminės teisės akto atitikties Konstitucijai. Tuomet kiltų klausimas, ar Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas gali pripažinti tokį teisės aktą prieštaraujančiu Konstitucijai ir kokie būtų tokio sprendimo teisiniai padariniai⁸⁷. Analogiškas klausimas yra aktualus ir Lenkijoje. Kadangi sutikimas Lenkijai tapti ES nare buvo duotas referendumu, tai negalėjo būti taikoma išankstinė įstatymo dėl sutarties ratifikavimo kontrolė. Kitaip tariant, „kai sutikimas ratifikuoti stojimo sutartį yra išreikštas visuotiniu referendumu, tokio sprendimo konstitucingumo tyrimas neįeina į Konstitucinio Tribu-

⁸³ Iki Lisabonos sutarties įsigaliojimo buvusi Europos Bendrijų steigimo sutartis – aut. pastaba.

⁸⁴ Lietuvos Respublikos Konstitucija. *Valstybės žinios*. 1992, Nr. 33-1014.

⁸⁵ *Ibid.*, 106 str. 5 d.

⁸⁶ Normantas, A. Europos Teisingumo Teismo ir konstitucinių teismų kompetencijos santykis. *Konstitucinių teismų vaidmuo Europos Sąjungos narystės kontekste. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo ir Latvijos Respublikos Konstitucinio Teismo teisėjų konferencijos medžiaga*. Vilnius, 2004, p. 58.

⁸⁷ Abramavičius, A. Narystė Europos Sąjungoje ir Lietuvos Konstitucinio Teismo įgaliojimai. *Konstitucinė jurisprudencija*. 2006, 2: 312–313.

nolo kompetenciją, nes Konstitucija, „tokiam sprendimui“ nenumatydama įstatymo formos, kartu atmeta ir galimybę tirti jo konstitucingumą. Tai, kad nėra galimybės tirti sutarties konstitucingumą tiriant ratifikavimo įstatymą, kadangi tokio vis tiek nėra, vis dėlto nereiškia, jog Konstitucinis Tribunolas neturi kompetencijos tirti sutarties turinio. Nekonstitucingumas turėtų būti primestas pačiai sutarčiai, o to rezultatas būtų pačios sutarties (jos turinio) ginčijimas⁸⁸. Taigi išlieka galimybė kreiptis dėl tarptautinės sutarties atskirų nuostatų konstitucingumo kontrolės, t. y. pradėti represyviąją (vėlesniąją) konstitucinę kontrolę.

Kalbant apie ES antrinę teisę padėtis yra kitokia. Žvelgiant į ES antrinę teisę iš nacionalinės teisės pozicijų, prof. E. Jarašiūnas pateikia tokius argumentus dėl ES antrinės teisės: „1) nacionalinės institucijos antrinės teisės neratifikuoja ir netvirtina, todėl konstituciniam teismui, kuriam patikėta tikrinti valstybės valdžios konstitucingumą, nėra kaip įsikišti; 2) valstybė, perleisdama Europos Sąjungos institucijoms tam tikrus įgaliojimus, iš esmės sutiko, kad joje veiks Europos Sąjungos teisė, kurios nacionalinės konstitucijos nekontroliuoja; 3) pagaliau Europos Sąjungos teisė visur turi būti taikoma vienodai, negali būti, kad kokioje nors vienoje šalyje ji būtų netaikoma; 4) kadangi antrinės teisės aktai yra priimami pagal Sutarties suteiktą kompetenciją, bet koks ginčas spręstinas tik Europos Sąjungos teisės nustatyta tvarka; juo labiau kad yra speciali institucija <...> būtent Teisingumo Teismas.“⁸⁹

Kita vertus, prof. E. Jarašiūno nuomone, jei ES institucijos, pažeisdamos Sąjungos sutartis, peržengtų savo įgaliojimų ribas ir priimtų teisės aktą neatitinkantį sutarties ir kartu prieštaraujantį nacionalinei konstitucijai, tokios nuostatos būtų *ultra vires* ir jos negalėtų turėti prioriteto nacionalinės teisės atžvilgiu. Tokios *ultra vires* nuostatos reikštų ES sutarčių pažeidimą, iš to išplaukia, kad sprendimą turėtų priimti ESTT. Iš kitos pusės, tokiomis *ultra vires* nuostatomis įsibraunama į Konstitucijos saugomą nacionalinę teisę. Vadinas, tokioje situacijoje reikia kalbėti ir apie konstitucinės justicijos institucijos, kuriai tenka funkcija užtikrinti konstitucijos viršenybę šalyje galiojančioje teisėje, reakciją. Svarbu užtikrinti, kad

⁸⁸ Wyrzykowski, M. Konstitucinis Tribunolas ir Lenkijos narystė Europos Sąjungoje: keletas problemų. *Konstitucija, nacionalinė teisė ir Europos teisė*. Vilnius, 2004, p. 53.

⁸⁹ Jarašiūnas, E. Lietuvos Respublikos Konstitucija ir Europos integracija. *Konstitucija, nacionalinė teisė ir Europos teisė*. Vilnius, 2004, p. 26.

nebūtų sudaryta nė mažiausių prielaidų ES institucijoms piktnaudžiauti suteiktomis galiomis. Profesorius požiūriu, žvelgiant į ES antrinę teisę iš nacionalinės teisės pozicijų, negali būti pateisinamas joks absoliutus ES antrinės teisės „konstitucinis imunitetas“, nes Sąjungos kuriama teise negalima paneigti nacionalinės konstitucijos viršenybės⁹⁰.

Nacionalinės teisės požiūriu šalyje veikianti teisė negali prieštarauti Konstitucijai. Svarbu pabrėžti tai, kad nacionalinės institucijos nesprensdžia ir negali spręsti, ar pažeistos ES sutartys, šių nacionalinių konstitucinės justicijos institucijų kompetencija yra nacionalinės konstitucinės sistemos apsauga. Tokia nacionalinė kontrolė yra galima ir tai patvirtina kai kurių šalių konstitucinių teismų sprendimai. Štai ES valstybių narių (tarp kurių pirmiausiai paminėtina Vokietija) praktikoje yra atvejų, kai nacionalinė konstitucinės kontrolės institucija kritiškai įvertino ESTT veiklą, kuria buvo siekiama išplėsti Sąjungos kompetenciją. Vokietijos Federalinis Konstitucinis Teismas, vertindamas Maastrichto sutartį, 1993 m. spalio 12 d. nutarime išdėstė kritišką požiūrį į Teisingumo Teismo jurisprudenciją, kuria siekiama sudaryti palankias sąlygas plėsti Sąjungos kompetenciją, ir padarė išvadą, kad toks normų, nustatančių kompetenciją, aiškinimas nesukels privalomų pasekmių Vokietijai⁹¹. Panaši ir Italijos Konstitucinio Teismo praktika, kuri patvirtina, kad įstatymai dėl sutarčių vykdymo gali būti pripažįstami prieštaraujančiais Konstitucijai, jei jie pažeidžia svarbiausius konstitucinius principus ir neliečiamas asmens teisės. Anot prof. E. Jarašiūno, tokia valstybių praktika – geriausias galimo savavališko Europos institucijų kompetencijos išplėtimo stabdys⁹².

Taigi, jei iškiltų tokie pažeidimai, kai ES institucijos išsprendžia klausimą, kuris, remiantis ES pirmine teise, apskritai nėra perduotas ES kompetencijai, tai tuomet, prof. E. Jarašiūno nuomone, atsiranda galimybė įsikišti nacionalinei konstitucinės justicijos institucijai, nes ES teisės ir nacionalinės teisės ribos turi būti saugomos iš abiejų pusių. Tokia yra dviejų teisinių sistemų darnaus funkcionavimo prielaida. Tai patvirtina ir puikiai žinomi precedentai tapę Vokietijos Federalinio Konstitucinio Teismo bylų *Solange I*, *Solange II*, *Maastricht*, Italijos Konstitucinio Teismo bylų *Granital* ir *Fron-*

⁹⁰ Jarašiūnas, E. Lietuvos Respublikos Konstitucija ir Europos integracija. *Konstitucija, nacionalinė teisė ir Europos teisė*. Vilnius, 2004, p. 27.

⁹¹ *Ibid.*, p. 28.

⁹² *Ibid.*

tini sprendimai, reprezentuojantys ilgą praktiką, kai konstituciniai teismai užtikrina nacionalinių konstitucijų viršenybę, nemesdami atviro iššūkio ES teisės viršenybei. Tokia nacionalinių konstitucinių teismų praktika reprezentuoja tai, kas vadinama teisminiais dialogais arba bendradarbiavimu paremtu konstitucionalizmu, kai nacionaliniai konstituciniai teismai ir ESTT priima sprendimus pasiremami ir nacionaline, ir ES teise⁹³.

Tačiau reikia pripažinti, kad galimi ir tokie atvejai, kai vienos aukščiausios teisminės institucijos jurisdikcija tam tikru atžvilgiu neišvengiamai kišis į kitos aukščiausios institucijos jurisdikciją, t. y. ESTT, nagrinėdamas ES antrinės teisės aktų atitiktį sutartims, tam tikru atžvilgiu neišvengiamai tikrins ir nacionalinius teisės aktus, o nacionaliniai konstituciniai teismai, nagrinėdami nacionalinių teisės aktų atitiktį Konstitucijai, tam tikru atžvilgiu neišvengiamai tikrins ir ES teisinės tvarkos aspektų atitiktį Konstitucijai. Štai kreipimasis dėl teisės išaiškinimo suteikia Teismui galimybę netiesiogiai išsakyti nuomonę dėl nacionalinės teisės atitikties ES teisei, t. y. leidžia atlikti netiesioginę nacionalinių teisės aktų teisėtumo kontrolę⁹⁴. Kitu atveju panagrinėkime pavyzdį, kai priimami įstatymai ir kiti, pasak A. Vaišvilos, *įstatymų įgyvendinamieji teisės aktai*⁹⁵, kuriais į nacionalinę teisės sistemą yra perkeliamos ES institucijų teisės nuostatos. Lietuvos atveju, pasak dr. A. Abramavičiaus, pagal Konstituciją tokių nacionalinių institucijų priimtų teisės aktų konstitucinė kontrolė yra Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo prerogatyva. Ir kol Konstitucijoje tai bus įtvirtinta, tol ši institucija pagal atitinkamų subjektų prašymus privalės atlikti tokių, net ir ES antrinės teisės aktų konstitucingumo kontrolę⁹⁶. Juk gali pasitaikyti atvejų, kai nacionalinės institucijos, įgyvendindamos ES direktyvas, nustato gerokai platesnį teisinį reguliavimą, nei reikalauja ES antrinės teisės normos, arba kai ES institucijos priima teisės aktus, kurie viršija pagal ES pirminę teisę joms suteiktą kompetenciją. Tokiu atveju Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas, nagrinėdamas teisės aktų, priimtų ES

⁹³ Albi, A. Supremacy of EC law in the New Member States bringing Parliaments into the Equation of 'Co-operative Constitutionalism'. *European Constitutional Law Review*. 2007, 3: 26–27.

⁹⁴ *Procesas Europos Bendrijų Teisingumo Teisme: preliminarus nutarimas*. Sudarytojai R. Norkus, D. Prapiestytė, V. Valančius. Vilnius, 2004, p. 105.

⁹⁵ Vaišvila, A. *Teisės teorija*. Vilnius, 2009, p. 324.

⁹⁶ Abramavičius, A. Narystė Europos Sąjungoje ir Lietuvos Konstitucinio Teismo įgaliojimai. *Konstitucinė jurisprudencija*. 2006, 2: 314.

antrinės teisės pagrindu, atitikties Konstitucijai klausimus, turi atsižvelgti į visos ES teisės kontekstą ir ESTT praktiką, taip pat patikrinti tokių teisės aktų atitiktį ne tik Konstitucijai, bet ir atitinkamam ES teisės aktui, kuriuo remiantis nacionalinis įstatymas ir buvo parengtas. Vadinas, įstatymų ar jų *įgyvendinamųjų teisės aktų*, kuriais vykdomi ES antrinės teisės aktai, kontrolė yra ir netiesioginė ES antrinės teisės kontrolė.

Tačiau reikia paminėti ir tai, jog egzistuoja pozityvesnis požiūris į Konstituciją ir ES antrinę teisę. Štai lenkų prof. M. Wyrzykowski išreiškia tokią nuomonę, kad „jeigu Europos Sąjungos, kaip teisinės bendrijos, koncepcijoje teigiama, kad Bendrijos antrinė teisė turi atitikti pirminę teisę, o Bendrijos pirminė teisė yra Sąjungą sudarančių valstybių teisinių vertybių ir principų sintezė, ir jeigu yra atsižvelgiama į teisės kūrimo atskiruose etapuose ir atitinkamose organizacinėse struktūrose taikomą mechanizmą, tai Bendrijos teisės „konstitucingumo“ kontroliavimas Europos Teisingumo Tisme sudaro puikias prielaidas Bendrijos teisės normų turiniui atitikti nacionalinės konstitucijos turinį“⁹⁷. Tokiu atveju ESTT ir konstitucinės kontrolės institucijų santykis nekeltų jokio susirūpinimo ar problemiško, tačiau tokį požiūrį vis dėlto reikėtų vertinti kaip idealistinį, t. y. galintį egzistuoti tik idealiomis sąlygomis, o tai vargu ar įmanoma.

Išvados

1. Kalbant apie konstitucinės kontrolės institucijas, galima pasakyti, jog esminė jų paskirtis yra laiduoti konstitucijos viršenybę teisės sistemoje. Daugumos ES konstitucinės kontrolės institucijų priimami nutarimai turi tą pačią reikšmę – yra baigiamieji teisės aktai, kuriais galutinai išsprendžiama byla. Šie baigiamieji aktai pasižymi tuo, jog yra galutiniai ir privalomi visiems valstybės subjektams. Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas priima ir išvadas, kurios taip pat yra laikomos baigiamaisiais aktais, tačiau ne galutiniais.
2. Kalbant apie ESTT nuomonę Sąjungos teisės viršenybės principo aspektu, reikia pasakyti, kad ES valstybės narės tam tikrose sutartyse nustatytose srityse apribojo savo suverenias teises ir perdavė

⁹⁷ Wyrzykowski, M. Konstitucinis Tribunalas ir Lenkijos narystė Europos Sąjungoje: keletas problemų. *Konstitucija, nacionalinė teisė ir Europos teisė*. Vilnius, 2004, p. 66.

jas ES. Iš to išplaukia, kad neperžengiant tik Sutarties dėl ES veikimo ir ES sutartyje apibrėžtų ribų galima kalbėti apie ES teisės prioritetą. Nors nacionalinė teisė galiojimo prasme ir išlaiko savo poziciją, bet kolizijos atveju ji negali būti taikoma. Taigi galima daryti išvadą, kad nacionalinės teisės ir ES teisės santykio klausimas, nors ir nenustato ES teisės viršenybės galiojimo prasme, turi aiškiai nustatytą pirmenybę taikymo prasme.

3. Nagrinėta Europos valstybių konstitucinė jurisprudencija rodo, jog būtent valstybių narių konstitucijos yra valstybių narių bendradarbiavimo Europos integracijos procese pagrindas, tačiau nustato, kad Sąjungos pirminė ir antrinė teisė taip pat įpareigoja valstybes. ES teisės ir nacionalinės teisės ribos turi būti saugomos iš abiejų pusių. Tokia nacionalinių konstitucinių teismų praktika reprezentuoja tai, kas vadinama teisminiais dialogais arba bendradarbiavimu paremtu konstitucionalizmu, kai nacionaliniai konstituciniai teismai ir ESTT priima sprendimus remdamiesi ir nacionaline, ir ES teise. Teismo jurisdikcija, kuri jam suteikiama ES sutarties 19 straipsnio pagrindu, apima ES sutarčių aiškinimą ir taikymą. Iš to išplaukia, kad būtent ESTT yra galutinis konstitucingumo teisėjas Sąjungos teisinės tvarkos lygiu. Kita vertus, valstybių narių konstitucinės kontrolės institucijų jurisdikcija apima nacionalinių konstitucijų aiškinimo ir taikymo klausimus. Vadinasi, jie yra galutiniai teisėjai nacionaliniu lygiu. Abi šios institucijos sprendžia konstitucingumo klausimus, t. y. ar tam tikri antrinės teisės aktai neprieštarauja pagrindiniam įstatymui – nacionalinei konstitucijai ar ES sutartims, tačiau jų jurisdikcija sutampa tik dėl klausimų pobūdžio.
4. Pažymėtina, kad tarp ESTT ir nacionalinių konstitucinės justicijos institucijų kuriasi tam tikra galių pusiausvyros sistema. *Viena vertus*, nacionaliniai konstituciniai teismai negali pretenduoti į viršenybę prieš Teismą, remdamiesi tuo, kad valstybėje narėje taikant ES teisę tarsi galutiniu kriterijumi tampa konstitucinė teisė. *Kita vertus*, ESTT negali reikalauti viršenybės, remdamasis tuo, kad būtina išlaikyti ES teisės sistemos suderinamumą Europos sutartinėje teisėje. Tačiau akivaizdu, jog plėsdamasi Europa negali apsieiti be šių dviejų aukščiausiųjų teisminių institucijų, nes, kaip minėta, ES teisės ir nacionalinės teisės ribos turi būti saugomos iš abiejų pusių. Todėl

Teismas tikrina, ar ES institucijos vykdo Sąjungos sutartis, o valstybių narių konstitucinės justicijos institucijos tikrina, ar Sąjungos institucijų veiklos pasekmės vis dar atitinka kiekvienos valstybės narės konstitucinio atvirumo Europai laipsnį. Čia konstituciniai teismai ir ESTT yra susiję tarpusavyje ir priklauso vieni nuo kitų, nes tik Konstitucinis Teismas gali užtikrinti valstybės narės Europos konstitucinę teisę ir tik Teismas gali užtikrinti Europos sutartinę teisę.

Literatūra

Tarptautinės sutartys, tarptautinių institucijų teisės aktai

1. Sutartis dėl Europos Sąjungos veikimo. *Europos Sąjungos oficialusis leidinys*, 2010, C 83.
2. Konsoliduota Europos Sąjungos sutartis. *Europos Sąjungos oficialusis leidinys*, 2012, C 326/13.

ESTT praktika

1. ETT 1963 m. vasario 5 d. sprendimas *NV Algemene Transporten Expeditie Onderneming van Gend & Loos*, C-26/62, Rink. p. 1.
2. ETT 1964 m. liepos 15 d. sprendimas *Costa prieš E. N. E. L.*, 6/64, Rink. p. 585.
3. ETT 1969 m. lapkričio 12 d. sprendimas *Stauder ATIO City of Ulm*, 29/69, Rink. p. 419.
4. ETT 1970 m. gruodžio 17 d. sprendimas *Internationale Handelsgesellschaft mbH prieš Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*, 11/70, Rink. p. 1125.
5. ETT 1978 m. kovo 9 d. sprendimas *Amministrazione delle Finanze dello Stato v Simmenthal*, 106/77, Rink. p. 629.
6. ETT 1984 m. vasario 7 d. sprendimas *Jongeneel Kaas prieš Netherlands*, 237/82, Rink. p. 483.
7. ETT 1987 m. spalio 22 d. sprendimas *Foto-Frost prieš Hauptzollamt Lübeck-Ost*, 314/85, Rink. p. 4199.
8. ETT 1990 m. birželio 19 d. sprendimas *R prieš Secretary of State for Transport, ex parte Factortame*, C-213/89, Rink. p. I-2433.
9. ETT 1991 m. vasario 21 d. sprendimas *Zuckerfabrik Süderdithmarschen*, C-143 ir C-92/89, Rink. p. I-415.
10. ETT 1991 m. lapkričio 19 d. sprendimas *Francovich ir kiti prieš Italiją*, C-6/90 ir 9/90, Rink. p. I-5357.

11. ETT 1993 m. sausio 21 d. sprendimas *Deutsche Shell prieš Hauptzollamt Hamburg-Harburg*, C-188/91, Rink. p. I-363.

Specialioji literatūra

1. Abramavičius, A. Narystė Europos Sąjungoje ir Lietuvos Konstitucinio Teismo įgaliojimai. *Konstitucinė jurisprudencija*. 2006, 2.
2. Albi, A. Supremacy of EC law in the New Member States: bringing Parliaments into the Equation of, Co-operative Constitutionalism. *European Constitutional Law Review*. 2007, 3.
3. Birmontienė, T. et al. *Lietuvos konstitucinė teisė*. Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2002.
4. Craig, P.; De Burca, G. *EU Law. Text, cases, and materials*. Fourth edition. Oxford: Oxford University Press.
5. Favoreu, L. *Konstituciniai teismai*. Vilnius, 2001.
6. Jarašiūnas, E. *Valstybės valdžios institucijų santykiai ir Konstitucinis Teismas*. Vilnius: VĮ Teisinės informacijos centras, 2003.
7. Jarukaitis, I. Europos Bendrijų teisės viršenybė ir valstybių narių bei Lietuvos Respublikos teisė. *Teisė*. 2000, 37: 44–63.
8. Kirchhof, P. The Balance of Powers Between National and European Institutions. *European Law Journal*. 1999, 5 (3).
9. Kybartienė, E. Konstituciniai teismai Europos Sąjungos teisinėje erdvėje. *Jurisprudencija*. 2007, 7 (97): 5–63.
10. Konstitucija, nacionalinė teisė ir Europos teisė. *Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo ir Lenkijos Respublikos Konstitucinio Tribunolo aštuntosios konferencijos medžiaga*. Vilnius: Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas, 2004.
11. Konstitucinių teismų vaidmuo Europos Sąjungos narystės kontekste [Sąjungos tiesu loma dalibas Eiropas Savienībā kontekstā]. *Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo ir Latvijos Respublikos Konstitucinio Teismo teisėjų konferencijos medžiaga, 2004 m. gegužės 26–28 d., Palanga*. Vilnius: Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas, 2004.
12. *Leading Cases on the Law of the European Communities*. Sixth Edition. Deventer, the Netherlands: Kluwer Law and Taxation Publishers, 1994.
13. Lenaerts, K.; Van Nuffel, P. *Constitutional Law of the European Union*. London: Sweet & Maxwell, 1999.
14. Lietuvos Respublikos Konstitucija. *Valstybės žinios*. 1992, Nr. 33-1014.
15. Lietuvos Respublikos Konstitucijos papildymo konstituciniu aktu „Dėl Lietuvos Respublikos narystės Europos Sąjungoje“ ir Lietuvos Respublikos Konstitucijos 150 straipsnio papildymo įstatymas. *Valstybės žinios*. 2004, Nr. 111-4123.

16. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2006 m. gruodžio 21 d. nutarimas. *Valstybės žinios*. 2006, Nr. 141-5430.
17. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2006 m. kovo 14 d. nutarimas. *Valstybės žinios*. 2006, Nr. 30-1050.
18. Partsch, R. Bernhardt. *Encyclopedia of Public International Law* Vol. II, 1995.
19. Pernice, I. Constitutional Law Implications for a State Participating in a Process of Regional Integration. German Constitution and „Multilevel Constitutionalism“. *German Reports on Public Law. NOMOS*, Baden-Baden, 1998.
20. *Procesas Europos Bendrijų Teisingumo Teisme: preliminarus nutarimas*. Sudarytojai R. Norkus, D. Prapiestytė, V. Valančius. Vilnius: VĮ Teisinės informacijos centras, 2004.
21. Römeris, M. *Konstitucinės ir teismo teisės pasieniuose*. Vilnius: Pozicija, 1994.
22. Schweitzer, M. *Staatsrecht III: Staatsrecht, Völkerrecht, Europarecht*, 9. Heidelberg, 2008.
23. *Šiuolaikinė konstitucija: studijos apie užsienio šalių konstitucinę reguliavimą*. Kolektyvinė monografija. Birmontienė, T. et al. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2005.
24. *Teisė besikeičiančioje Europoje. Liber Amicorum Pranui Kūriui*. Atsak. red. S. Katuoka. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2008.
25. Vaišvila, A. *Teisės teorija*. Vilnius: Justitia, 2009.
26. Weatherill, S. & Beaumont, P. *EC Law. The Essential Guide to the Legal. Working of the European Community*. Second edition. London: Penguin Books, 1995.

Elektroniniai šaltiniai

1. *Seimui pristatyti kandidatai į Konstitucinio Teismo teisėjus* [interaktyvus]. [žiūrėta 2011-03-11]. <<http://verslas.delfi.lt/law/seimui-pristatyti-kandidatai-i-konstitucinio-teismo-teisejus.d?id=42987025>>.
2. *Užsienio šalių konstitucijų tekstai* [interaktyvus]. [žiūrėta 2011-03-11]. <<http://confinder.richmond.edu>>.

Agnė Vaitkevičiūtė

VALSTYBĖS ATSAKOMYBĖ UŽ ŽALĄ ASMENIUI, VALSTYBEI PAŽEIDUS ES TEISĘ – VIENA SVARBIAUSIŲ ASMENS TEISIŲ GYNYBOS PRIEMONIŲ NACIONALINIAME TEISME

Įvadas

Kiekviena ES valstybė narė, prisiimdama pareigas pagal Sutartį dėl Europos Sąjungos veikimo (toliau – Sutartis)¹, privalo laikytis tiek pirminės, tiek antrinės ES teisės nuostatų. Praktikoje dažna situacija, kai valstybė narė pažeidžia ES teisę – nesilaiko Sutarties, reglamento, neįgyvendina direktyvos ar netinkamai ją įgyvendina, kitaip pažeidžia ES teisę. Atsižvelgiant į tai, gali kilti ne tik vienos valstybės narės atsakomybė kitoms valstybėms narėms ir pačiai ES, bet taip pat ir valstybės atsakomybė asmeniui atlyginti dėl ES teisės pažeidimo patirtą žalą (toliau – valstybės atsakomybė už žalą asmeniui).

Valstybės atsakomybė už žalą Sutartyje nėra reglamentuota, galimybę taikyti šią atsakomybę nustatė ESTT savo praktikoje pažymėdamas, jog valstybė narė, pažeidusi ES teisę ir taip padariusi žalos asmeniui, turi pareigą atlyginti žalą vadovaudamasi nacionalinės teisės normomis. Todėl, taikant loginį-analitinį, sisteminę analizę, teleloginį, bylų analizę ir lingvistinį metodus, siekiant ištirti pagrindines valstybės atsakomybės už žalą asmeniui taikymo nacionaliniuose teismuose problemas, apibrėžtinas šio straipsnio tyrimo objektas yra bendrieji valstybės atsakomybės už žalą klausimai ir valstybės atsakomybės už žalą asmeniui taikymas Lietuvos Respublikos teismuose. Išskirtini šie tyrimo uždaviniai: pirma, išnagrinėti asmens, turinčio teisę į žalos atlyginimą, sąvoką; antra, išnagrinėti valstybės atsakomybės ES teisėje sampratą nurodant, kad ši atsakomybės rūšis apima ne tik valstybės atsakomybę už žalą asmeniui, bet ir valstybės atsakomybę ES; trečia,

¹ Konsoliduota Sutartis dėl Europos Sąjungos veikimo. *Europos Sąjungos oficialūs leidiniai*, C 2008, Nr. 115-1.

tirti valstybės atsakomybės už žalą asmeniui ir valstybės atsakomybės ES tarpusavio ryšį; ketvirta, atskleisti valstybės atsakomybės už žalą asmeniui kilmę pabrėžiant valstybės atsakomybės už žalą ryšį su ES teisės tiesioginiu veikimu; penkta, ištirti valstybės atsakomybės už žalą asmeniui ir ES teisės tiesioginio veikimo santykį; aptarti, kaip valstybės atsakomybė už žalą asmeniui yra taikoma Lietuvos Respublikos teismuose. Atkreiptinas dėmesys į tai, kad nors valstybės atsakomybė už žalą asmeniui yra nagrinėjama teisės doktrinoje (paminėtini tokie autoriai kaip K. Lenaertsas, T. C. Hartley, W. Van Gerven, T. Tridimasas, S. Prechalas, M. Ruffertas, A. Wardas, R. Rebhahnas), bet pasigendama išsamesnės anksčiau minėtų klausimų analizės daugiausia dėmesio skiriant atsakomybės sąlygų turinio analizei, atsakomybės dėl galutinės instancijos teismų veiksmų problematikai.

I. Bendrieji valstybės atsakomybės už žalą asmeniui klausimai

1.1. Asmuo, turintis teisę į žalos atlyginimą

Valstybės atsakomybės už žalą asmeniui analizę tikslinga pradėti nuo nustatymo, kas turi teisę į žalos iš valstybės, pažeidusios ES teisės normas, atlyginimą. Teismo sprendimų vertimuose į lietuvių kalbą subjektas, reikalaujantis atlyginti žalą iš valstybės, paprastai vadinamas „asmeniu“, „privatiu asmeniu“². Lietuvos teisės doktrinoje vartojamos šios sąvokos: „individas“, „privatus asmuo“, „privatus subjektas“³. Nagrinėjant Teismo praktiką ir teisės doktriną kitomis užsienio kalbomis, vartojamos skirtingos sąvokos: angl. *individual* (liet. individas)⁴, *private party* (liet. *privatus subjektas*)⁵, *private person* (liet. privatus asmuo)⁶, vok. *der Einzelne*⁷ (liet.

² ETT 1996 m. kovo 5 d. sprendimas *Brasserie du pêcheur ir Factortame*, C-46/93 ir C-48/93, Rink. p. I-1029; ETT 2010 m. sausio 26 d. sprendimas *Transportes Urbanos*, C-118/08, Rink. p. I-00635.

³ Valančius, V. et. al. *Procesas Europos Bendrijų Teisingumo Teisme: preliminarus nutarimas*. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2006, p. 39–40.

⁴ ETT 1998 m. rugsėjo 24 d. sprendimas *Brinkmann*, C-319/96, Rink. p. I-5255; Van Dam, C. *European Tort Law*. Oxford: Oxford University Press, 2006, p. 499.

⁵ Van Gerven, W. Bridging the Unbridgeable: Community and National Tort Laws after Francovich and Brasserie. *International and Comparative Law Quarterly*. 1996, 45: 530–532.

⁶ Reich, N. Horizontal Liability in EC Law: Hybridization of Remedies for Compensation in Case of Breaches of EC Rights. *Common Market Law Review*. 2007, 44: 713–715.

⁷ Schockweiler, F. Die Haftung der EG Mitgliedstaaten Gegenüber dem Einzelnen bei Verletzung des Gemeinschafts-rechts. *Europarecht*. 1993, 28 (2): 115.

pavienis, atskiras subjektas), pranc. *personne*⁸ (liet. asmuo). Taigi matyti, jog vienodo sąvokos „asmuo“ vertimo į lietuvių kalbą nebūtų galima pateikti. Asmuo, kuriam valstybė, pažeidusi ES teisę, gali padaryti žalos, neturėtų būti suprantamas siauriai ir apimti tik fizinį asmenį – sąvoka „asmuo“ turėtų būti aiškinama kaip apimanti ir fizinį, ir juridinį asmenį. Tai, kad fizinis asmuo ir privatus juridinis asmuo, kurio tikslas – tenkinti jo steigėjų interesus ir siekti pelno – turi teisę į žalos atlyginimą, nekelia abejonių. Tačiau atkreiptinas dėmesys į valstybės, kaip viešojo juridinio asmens, teisinį statusą. Valstybė, nors ir būdama juridiniu asmeniu, nėra registruojama juridinių asmenų registre, pati valstybė negali savo veiksmais įgyti konkrečių teisių ir pareigų – tai ji gali padaryti tik per valstybės institucijas. Taigi valstybės atsakomybė už žalą pačiai valstybei, kaip viešajam juridiniam asmeniui, negalima, nes tokiu atveju sutampa abu atsakomybės teisinio santykio subjektai, t. y. valstybė negali padaryti žalos sau pačiai. Valstybės atsakomybė už žalą valstybės institucijoms taip pat negalima, nes būtent valstybės institucijų veiksmais ES teisė yra pažeidžiama. Atsižvelgiant į tai, asmuo, turintis teisę reikalauti žalos iš valstybės atlyginimo, turėtų būti suprantamas kaip fizinis asmuo, privatus juridinis asmuo ir viešasis juridinis asmuo, išskyrus pačią valstybę kaip juridinį asmenį ir valstybės institucijas. Išplėtus asmens sąvoką ir į ją taip pat įtraukus valstybę kaip juridinį asmenį ir valstybės institucijas, būtų neaišku, kaip reikėtų nustatyti ES teisės pažeidimo elementus, taikyti valstybės atsakomybės už žalą asmeniui sąlygas (pažeista ES teisės norma ketinta suteikti teises asmeniui, ES teisės pažeidimas yra gana akivaizdus ir tarp ES teisės pažeidimo ir atsiradusios žalos yra tiesioginis priežastinis ryšys)⁹.

Teismas savo praktikoje yra pažymėjęs, jog nustatyti, ar asmuo turi teisę į žalos iš valstybės, pažeidusios ES teisę, atlyginimą, reikia remiantis ES teisės akto nuostatomis, nesvarbu, ar asmuo turi teisę į žalos atlyginimą pagal nacionalinę teisę¹⁰. Teisės doktrinoje pritariama tokiai Teismo

⁸ Van Gerven, W.; Lever, J.; Larouche, P. *Tort Law*. Oxford and Portland, Oregon: Hart Publishing, 2000, p. 380.

⁹ Žr. ETT 2007 m. sausio 25 d. sprendimą *Robins ir kt.*, C-278/05, Rink. P. I-1053; ESTT 2010 m. gruodžio 9 d. sprendimą *Combinatie Spijker v. Provincie Drenthe*, C-568/08, Rink. P. I-12655, 87 punktas. Pažymėtina, kad šiame straipsnyje valstybės atsakomybės už žalą asmeniui sąlygos nėra nagrinėjamos.

¹⁰ ETT 1991 m. liepos 11 d. sprendimas *Verholen*, C-87/90–C-89/90, Rink. p. I-3757, 17–21 punktai; 2003 m. rugsėjo 11 d. sprendimas *Safalero*, C-13/01, Rink. p. I-8679, 50 punktas; ETT 2005 m. sausio 13 d. sprendimas *Westelijk*, C-174/02, Rink. p. I-85, 18 punktas; ETT 2007 m. kovo 13 d. sprendimas *Unibet*, C-432/05, Rink. p. I-2271, 42 punktas.

nuomonei nurodant, kad šiuo atveju svarbiausia nustatyti, kad konkretus ES teisės aktas suteikia asmeniui teisių¹¹. Taigi sprendžiant klausimą, ar asmuo turi teisę į žalos atlyginimą, iš pradžių reikėtų įvertinti, ar asmuo įgyja konkrečią teisę pagal ES teisės akto nuostatas. Jei ES teisės aktas suteikia asmeniui teisių, vadinasi, asmuo šias teises gali ginti nacionaliniame teisme reikalaudamas atlyginti žalą.

Atkreiptinas dėmesys į tai, kad Teismas savo jurisprudencijoje taip pat pripažįsta asmens teisę į žalos atlyginimą, kai ES teisę savo veiksmais pažeidžia kitas asmuo. Galimybę taikyti tokią atsakomybę Teismas kol kas nustatė tik vienoje ES teisės srityje – ES konkurencijos teisėje. Byloje *Courage prieš Crehan* Teismas pažymėjo, jog ne tik valstybė, bet ir asmenys gali pažeisti ES konkurencijos teisės normas, todėl šiuo atveju asmuo taip pat turi teisę į žalos atlyginimą¹². Minėtas Teismo sprendimas sukėlė nemažai diskusijų teisės doktrinoje. Keliamas klausimas, ar pripažinus asmens atsakomybę už žalą, kai pažeidžiama ES teisė, kitam asmeniui nebus per daug išplėtos asmens galimybės ginčyti bet kokių elgesį, nesuderinamą su ES teise. Taip pat svarstoma, ar tokia atsakomybė būtų galima, jeigu būtų pažeidžiamos kitos ES teisės sritys, tokios kaip, pavyzdžiui, ES vidaus rinkos laisvės¹³. Dėl šios atsakomybės teisinių santykių specifikos, skirtingų atsakomybės teisinių santykių subjektų (valstybės atsakomybės už žalą atveju šis santykis apima valstybę ir asmenį, o pastaruojų atveju – du asmenis) ir neaiškos tikymo apimties, jos problematika šiame straipsnyje nenagrinėjama.

¹¹ Moniz, C. B. Overview of the Mechanisms of Enforcement of Community Law. In *Enforcing Community Law from Francovich to Köbler: Twelve Years of the State Liability Principle*. Köln: Bundesanzeiger Verlag, 2004, p. 49.

¹² ETT 2001 m. rugsėjo 20 d. sprendimas *Courage prieš Crehan*, C-453/99, Rink. p. I-6297.

¹³ ETT 1997 m. liepos 17 d. sprendimas *GT-Link prieš Danske Statsbaner*, C-242/95, Rink. p. 4449; ETT 2006 m. liepos 13 d. sprendimas *Manfredi*, C-295-298/04, Rink. I-6619; Drake, S. Scope of Courage and the Principle of „Individual Liability“ for Damages: Further Development of the Principle of Effective Judicial Protection by the Court of Justice. *European Law Review*. 2006, 31: 841–864; Reich, N. Horizontal Liability in EC Law: Hybridization of Remedies for Compensation in Case of Breaches of EC Rights. *Common Market Law Review*. 2007, 44: 705–742; Van Gerven, W. The Emergence of the Common European Tort Law: the EU Contribution – One Among Others. In *Enforcing Community Law from Francovich to Köbler: Twelve Years of the State Liability Principle*. Köln: Bundesanzeiger Verlag, 2004, p. 236–239; Van Dam, Cees. *European Tort Law*. Oxford: Oxford University Press, 2006, p. 205–207.

1.2. Valstybės atsakomybės ES teisėje samprata

Valstybės atsakomybę ES teisėje būtų galima apibūdinti kaip sudėtinę teisinę kategoriją, kuri apima *valstybės atsakomybę už žalą asmeniui* ir *valstybės atsakomybę Europos Sąjungai*. *Valstybės atsakomybė už žalą asmeniui* – tai valstybės atsakomybė *asmeniui* už padarytą ES teisės pažeidimą, kuri taikoma nacionaliniame teisme esant konkrečių atsakomybės sąlygų visumai¹⁴. Svarbus šios atsakomybės rūšies taikymo ypatumas yra tas, jog valstybės atsakomybės sąlygos suformuluotos Teismo praktikoje, tačiau žalos asmeniui atlyginimo klausimas visada sprendžiamas nacionaliniame teisme pagal valstybės narės nacionalinės teisės normas. Taigi valstybės atsakomybė už žalą asmeniui taikoma vadovaujantis ir ES, ir nacionalinės teisės normomis. Valstybės atsakomybė už žalą asmeniui yra deliktinė, nes valstybės ir asmens nesieja jokie sutartiniai teisiniai santykiai¹⁵. Taigi valstybės atsakomybė už žalą asmeniui sukuria teisinį valstybės ir asmens santykį. Iš šio teisinio santykio kyla neigiamos pasekmės valstybei – pareiga atlyginti asmens patirtą žalą.

ES teisėje taip pat galima ir *valstybės atsakomybė kitoms valstybės narėms ir ES* (toliau – valstybės atsakomybė ES). Kiekviena valstybė, stodama į ES, įsipareigoja ir ES, ir kitoms valstybėms narėms laikytis ES teisės normų. Svarbiausi valstybių narių įsipareigojimai kyla iš pirminės teisės – Sutarties, todėl vienai valstybei narei pažeidus pareigas pagal Sutartį¹⁶ gali kilti neigiamų pasekmių ir kitoms ES valstybėms narėms, ir pačiai ES. Taigi valstybės atsakomybė ES yra sutartinė, ji sukuria valstybės, pažeidusios iš Sutarties kylančią pareigą, ir ES arba kitos valstybės narės (valstybių narių) teisinį santykį¹⁷. Iš šio teisinio santykio gali kilti neigiamų pasekmių

¹⁴ ETT 2008 m. spalio 16 d. sprendimas *Synthon*, C-452/06, Rink. p. I-7681, 35 punktas; ESTT 2010 m. sausio 26 d. sprendimas *Transportes Urbanos*, C-118/08, Rink. p. I-00635, 29 punktas.

¹⁵ Rebhahn, R. Non-contractual Liability in Damages of Member States for Breach of Community Law. In *Tort Law of the European Community*. Wien: Springer, 2008, p. 179.

¹⁶ Sutarties 258 straipsnyje vartojama sąvoka „Sutartys“, apimanti ir Sutartį, ir ES sutartį.

¹⁷ Vadovaujantis Sutarties 258 straipsniu, jei Komisija mano, kad kuri nors valstybė narė neįvykdė kokios nors pareigos pagal sutartį, ji gali šiuo reikalu kreiptis į Teismą. Pagal Sutarties 259 straipsnį valstybė narė, kuri mano, kad kita valstybė narė neįvykdė kokios nors pareigos pagal Sutartį, gali šiuo reikalu kreiptis į Teismą. Pagal abu minėtus straipsnius iš pradžių reikia atlikti specialią procedūrą, kurią taikant didžiausią vaidmenį turi Komisija.

valstybei narei – jai gali tekti sumokėti Teismo paskirtą baudą¹⁸. Šia atsakomybės rūšimi nesiekama žalos atlyginimo.

Atkreiptinas dėmesys į tai, kad Teismo praktikoje ir teisės doktrinoje sąvoka „valstybės atsakomybė ES“ nevartojama. Paprastai kalbama tik apie šios atsakomybės rūšies taikymo procesą, vadinamą „procesu dėl įsipareigojimų nevykdymo“, „pažeidimo procesu“ (angl. *enforcement proceedings, enforcement procedure, infringement procedure*), kuris reglamentuotas Sutarties 258–260 straipsniuose. Manytina, kad sąvoka „valstybės atsakomybė ES“ yra platesnė, nes apima ne tik atsakomybės taikymo procesą, bet ir padeda apibrėžti patį ES teisės pažeidimą (iš Sutarties kylančios pareigos identifikavimą, nustatymą, kuri valstybės narės institucija pažeidė iš Sutarties kylančią pareigą), kuriuos konstatavus galima pradėti procesą pagal Sutarties 258–260 straipsnius. Atsižvelgiant į tai, kad valstybės atsakomybės ES taikymo procesas reglamentuotas Sutartyje, o pagrindinės institucijos, taikančios šią atsakomybės rūšį, yra Europos Komisija (toliau – Komisija) ir Teismas, valstybės atsakomybė ES yra taikoma tik pagal ES teisės normas. Iš to, kas išdėstyta, akivaizdu, kad ir valstybės atsakomybė už žalą, ir valstybės atsakomybė ES, nors ir yra taikomos skirtingu lygmeniu, galimos padarius ES teisės pažeidimą.

1.2.1. Valstybės atsakomybės už žalą asmeniui ir valstybės atsakomybės ES tarpusavio ryšys

Teismas pripažino, jog proceso pagal Sutarties 258–260 straipsnius taikymo tikslas – „ES teisės pažeidimo konstatavimas“¹⁹ ir valstybės įpareigojimas nutraukti tokius veiksmus“²⁰. Atsižvelgdamas į tai, Teismas nurodė, jog „užtenka pripažinimo (konstatavimo), kad konkreči valstybės institucija, veikianti valstybės vardu, pažeidė pareigas, kurios valstybei kyla iš Sutarties“²¹. Taigi tam, kad būtų galima taikyti valstybės atsakomybę ES,

¹⁸ Lenaerts, K.; Arts, D.; Maselis, I. *Procedural Law of the European Union*. Second edition. London: Sweet and Maxwell, 2006, p. 128–129.

¹⁹ ETT 2009 m. kovo 24 d. sprendimas *Danske Slagterier*, C-445/06, Rink. p. I-02119, 67 punktas.

²⁰ ETT 1979 m. vasario 7 d. sprendimas *Prancūzija prieš Komisiją*, 15/76 ir 16/76, Rink. p. 321, 27 punktas.

²¹ Lenaerts, K.; Arts, D.; Maselis, I. *Procedural Law of the European Union*. Second edition. London: Sweet and Maxwell, 2006, p. 129.

neriekia įrodyti jokių specialių atsakomybės sąlygų, būtina tiesiog nustatyti, kad buvo pažeistos valstybės pareigos, kylančios iš Sutarties, ir tai, kad šias pareigas pažeidė valstybės institucija. Sutarties 258–260 straipsniuose neaiškinama, kaip reikėtų suprasti sąvoką „pareigos pagal Sutartį“. Sutartis – tai pirminės ES teisės šaltinis, visos antrinės ES teisės pagrindas, todėl, pažeidus pareigas, kylančias iš antrinės ES teisės, pažeidžiamos ir pareigos, kylančios iš Sutarties. Iš to, kas išdėstyta, kyla išvada, jog būtent dėl šios priežasties Sutarties 258–260 straipsniuose vartojama sąvoka „pareigos pagal Sutartį nevykdymas“. Šią sąvoką vartoja ir Teismas savo praktikoje²².

Taikant valstybės atsakomybę už žalą asmeniui, būtina įrodyti tris atsakomybės sąlygas: pirma, pažeista ES teisės norma ketinta suteikti teises asmeniui; antra, pažeidimas yra ganėtinai akivaizdus; trečia, tarp ES teisės pažeidimo ir atsiradusios žalos yra tiesioginis priežastinis ryšys²³. Prieš taikant šias atsakomybės sąlygas, taip pat būtina įsitikinti, kad valstybės institucijos veiksmai gali būti laikomi valstybės veiksmais pagal ES teisę ir tai, kad buvo pažeista pareiga, kylanti valstybei iš ES teisės (taip pat ir Sutarties). Taigi akivaizdu, jog ES teisės pažeidimas suprantamas vienodai ir taikant valstybės atsakomybę ES, ir taikant valstybės atsakomybę už žalą asmeniui, nors taikant valstybės atsakomybę už žalą asmeniui dar būtina įrodyti specialias atsakomybės sąlygas, suformuluotas Teismo praktikoje.

Valstybės atsakomybė ES taikoma pagal Sutarties 258–260 straipsnius. Šis procesas vyksta derybų būdu²⁴, juo siekiama, kad būtų imamasi visų įmanomų priemonių nubausti valstybę pažeidėją, užtikrinti, kad visose valstybėse narėse ES teisė būtų vienodai taikoma²⁵, įpareigoti valstybę, kaltinamą padariusią ES teisės pažeidimą, imtis visų įmanomų priemonių, kad ES teisės pažeidimas būtų kaip įmanoma greičiau nutrauktas. Jei valstybė to nevykdo, prieš ją gali būti pradėtas pakartotinis procesas Teisme – už tai ji gali susilaukti finansinės sankcijos (vienkartinės arba perio-

²² Žr., pavyzdžiui, ETT 1993 m. spalio 27 d. sprendimą *Steenhorst-Neerings*, C-338/91, Rink. p. I-5475.

²³ ETT 2007 m. sausio 25 d. sprendimas *Robins ir kt.*, C-278/05, Rink. p. I-1053, 69 punktas; ESTT 2010 m. lapkričio 25 d. sprendimas *Günter Fuß v. Stadt Halle*, C-429/09, Rink. p. I-12167, 47 punktas.

²⁴ Snyder, F. The Effectiveness of European Community Law: institutions, processes, tools and techniques. *Modern Law Review*. 1993, 56: 30.

²⁵ ETT 2009 m. kovo 24 d. sprendimas *Danske Slagterier*, C-445/06, Rink. p. I-02119, 43–46 punktai.

dinės baudos). Akivaizdu, jog valstybės atsakomybės ES taikymo proceso tikslas – *išspręsti ginčą taikiai*. Teismo sprendimas, priimtas pagal Sutarties 260 straipsnį, turi *res judicata* galią²⁶, t. y. jis yra privalomas visoms valstybės institucijoms, kurios atsako už tai, kad nacionalinė teisė būtų suderinta su ES teisės reikalavimais, o nacionaliniai teismai, nagrinėdami bylas, netaikytų ES teisei prieštaraujančių nacionalinės teisės normų²⁷. Jei-gu asmuo kreipiasi į nacionalinį teismą dėl žalos iš valstybės atlyginimo, *jis reikalauja žalos atlyginimo*²⁸ (tai irgi yra finansinė sankcija valstybei). Nacionalinio teismo sprendimas, kuriuo konstatuojama, jog tenkinamos visos valstybės atsakomybės už žalą asmeniui sąlygos, savo ruožtu įgyja *res judicata* galią tik ginčo šalims tuo konkrečiu atveju. Vadinasi, jeigu kitas asmuo dėl to paties ES teisės pažeidimo patirtų žalos, jis turėtų iš naujo kreiptis į nacionalinį teismą tam, kad, įrodęs valstybės atsakomybės už žalą sąlygas, gautų žalos iš valstybės atlyginimą. Taigi valstybės atsako-mybės ES taikymo proceso tikslas yra skirtingas nei tikslas, kurio siekiama taikant valstybės atsakomybę už žalą asmeniui nacionaliniame teisme.

Aktualus probleminis klausimas – kaip išspręsti žalos asmeniui atly-ginimo klausimą, jeigu Teismas jau anksčiau pagal Sutarties 260 straipsnį yra priėmęs sprendimą, jog valstybė narė nesilaikė pareigų, kylančių iš Su-tarties. Teismo praktika aiškaus atsakymo nepateikia²⁹. *Waterkeyn* byloje Teismas pažymėjo, kad toks „ankstesnis Teismo sprendimas nėra pagrindas reikalauti žalos iš valstybės atlyginimo“³⁰. Kitose, vėliau nagrinėtose, bylose Teismas patvirtino, jog ankstesnis jo sprendimas, konstatuojantis pareigos, kylančios iš Sutarties³¹, pažeidimą, yra „palengvinimas asmeniui kreipian-tis į nacionalinį teismą dėl žalos atlyginimo“³². Byloje *Komisija prieš Italiją*

²⁶ Lenaerts, K.; Arts, D.; Maselis, I. *Procedural Law of the European Union*. Second edition. London: Sweet and Maxwell. 2006, p. 168.

²⁷ ETT 1982 m. gruodžio 14 d. sprendimas *Waterkeyn ir kt.*, 314/81–316/81 ir 83/82, Rink. p. 4337, 14 punktas.

²⁸ ETT 1998 m. rugsėjo 24 d. sprendimas *Brinkmann*, C-319/96, Rink. p. I-5255, 25 punktas.

²⁹ Green, N.; Barav, A. Damages in the National Courts for Breach of Community Law. *Yearbook of European Law*. 1986, 6: 69.

³⁰ ETT 1982 m. gruodžio 14 d. sprendimas *Waterkeyn ir kt.*, 314/81–316/81 ir 83/82, Rink. p. 4337, 14–16 punktai.

³¹ Konsoliduota Europos Bendrijos steigimo sutartis. *Valstybės žinios*. 2004, Nr. 2-2.

³² ETT 1973 m. vasario 7 d. sprendimas *Komisija prieš Italiją*, 39/72, Rink. p. 101, 11 punk-tas; ETT 2004 m. rugsėjo 14 d. sprendimas *Komisija prieš Ispaniją*, C-168/03, Rink. p. I-8227, 24 punktas.

Teismas nustatė, kad Teismo sprendimas pagal Sutarties 260 straipsnį įgyja nacionaliniam teismui „*res judicata*“ galią ir „įpareigoja imtis visų įmanomų priemonių, kad ES teisė būtų tinkamai taikoma toje valstybėje narėje“³³. Panašias išvadas Teismas padarė bylose *Komisija prieš Prancūziją* ir *Komisija prieš Vokietiją*, kuriose pažymėjo, kad valstybė, pažeidusi pareigą, kylančią iš Sutarties (anksčiau EB sutarties), „privalo ištaisyti šią situaciją ir nesiimti jokių veiksmų, kurie galėtų tam sukliudyti. Būtina atkreipti dėmesį tiek į anksčiau padarytus ES teisės pažeidimus, tiek užkirsti kelią jiems atsirasti ateityje“³⁴. Teismo praktikoje, susijusioje su valstybės atsakomybės už žalą asmeniui taikymu, Teismas laikosi nuomonės, kad jo sprendimas, priimtas pagal Sutarties 260 straipsnį (anksčiau EB sutarties 228 str.), gali būti tinkamas pagrindas pripažįstant gana akivaizdų ES teisės pažeidimą³⁵, tačiau išsamiau šio klausimo vis dėlto nenagrinėja.

Teisės doktrinoje nėra aiškios nuostatos, ar Teismo sprendimas, konstatuojantis faktą, kad valstybė narė nevykdė savo pareigos, kylančios iš Sutarties, yra pakankamas pagrindas asmeniui reikalauti žalos atlyginimo nacionaliniame teisme. Daugiausia diskusijų kyla dėl to, ar šio sprendimo užtenka konstatuoti, kad ES teisės pažeidimas yra ganėtinai akivaizdus, t. y. tenkinama antroji valstybės atsakomybės už žalą asmeniui sąlyga. J. Marsono, K. Lenaertso, D. Artso ir I. Maseliso teigimu, jeigu valstybė narė Teismui priėmus sprendimą dėl pareigų pagal Sutartį nevykdymo ir toliau šių pareigų nevykdo, toks ES teisės pažeidimas laikytinas ganėtinai akivaizdžiu ir „yra pagrindas asmeniui kreiptis dėl žalos atlyginimo į nacionalinį teismą“³⁶. Kiti autoriai nurodo, jog vien faktas, kad Teismas konstatavo pareigų pagal Sutartį nevykdymą, yra pakankamas pripažinti, kad padarytas ganėtinai akivaizdus pažeidimas „*per se*“. Vadinasi, šiuo atveju pažeidimas bus laikomas ganėtinai akivaizdžiu be jokių papildomų įro-

³³ ETT 1972 m. liepos 13 d. sprendimas *Komisija prieš Italiją*, 48/71, Rink. p. 527.

³⁴ ETT 1973 m. liepos 12 d. sprendimas *Komisija prieš Vokietiją*, 70/72, Rink. p. 813, 14–24 punktai; 1999 m. birželio 10 d. sprendimas *Komisija prieš Comune di Montorio al Vomano*, C-334/97, Rink. p. I-4229, 43–56 punktai.

³⁵ ETT 1996 m. kovo 5 d. sprendimas *Brasserie du pêcheur ir Factortame*, C-46/93 ir C-48/93, Rink. p. I-1029, 59 punktas; 2009 m. kovo 24 d. sprendimas *Danske Slagterier*, C-445/06, Rink. p. I-02119, 20 punktas.

³⁶ Marson, J. Holes in the Safety Net? State Liability and the Need for Private Law Enforcement. *Liverpool Law Review*. 2004, 25: 124; Lenaerts, K.; Arts, D.; Maselis, I. *Procedural Law of the European Union*. Second edition. London: Sweet and Maxwell, 2006, p. 129–130.

dinėjimo priemonių³⁷. Dar kiti teisininkai teigia, kad Teismo sprendimo, konstatuojančio, jog valstybė narė pažeidė pareigas, kylančias iš Sutarties, neužtenka, žala gali būti atlyginama tik tuo atveju, jei tenkinamos visos trys valstybės atsakomybės už žalą asmeniui sąlygos³⁸. Tam pritaria ir A. Ward, kurios teigimu, jeigu Teismas, remdamasis Sutarties 260 straipsniu, yra priėmęs sprendimą, kad valstybė narė pažeidė savo pareigas pagal Sutartį, vadinasi, asmuo, reikalaujantis žalos iš valstybės atlyginimo, nebeturi įrodyti pažeidimo pakankamo akivaizdumo³⁹.

Apibendrinant Teismo praktiką ir teisės doktrinoje išsakytas nuomones, teisingiausia būtų laikytis nuostatos, jog asmuo, reikalaudamas žalos iš valstybės, pažeidusios ES teisę, atlyginimo, nebeturėtų pareigos įrodyti antrosios valstybės atsakomybės sąlygos – pakankamo pažeidimo akivaizdumo (jeigu Teismas jau būtų priėmęs sprendimą, konstatuojantį, jog valstybė narė pažeidė savo pareigas, kylančias iš Sutarties). Tokia išvada darytina todėl, kad Teismas sprendimą pagal Sutarties 260 straipsnį priima tik išimtiniais atvejais, t. y. jeigu valstybė narė neatsižvelgia į Komisijos argumentuotą nuomonę⁴⁰, kurioje apibrėžiamas ES teisės pažeidimas, ir nenutraukia tokių neteisėtų veiksmų. Aišku, kad toks pažeidimas laikytinas ganėtinai akivaizdžiu, kaip jis suprantamas valstybės atsakomybės už žalą asmeniui byloje, nes vienas iš kriterijų, į kurį galima atsižvelgti vertinant pažeidimo pakankamą akivaizdumą – ar valstybės narės institucija nepanaikino ES teisei prieštaraujančių nacionalinės teisės aktų⁴¹. Akivaizdu, kad šis kriterijus gali būti lemiamas taikant valstybės atsakomybę ES: jeigu valstybė narė nepanaikina nacionalinės teisės aktų, kurie prieštarauja jos pareigoms, kylančioms iš Sutarties, Komisija gali kreiptis į Teismą, o Teismas savo ruožtu priimti sprendimą pagal Sutarties 260 straipsnį.

³⁷ Hartley, T. C. *European Union in a Global Context. Text, Cases and Materials*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004, p. 212–213.

³⁸ Lenaerts, K. The Rule of Law and the Coherence of the Judicial System of the European Union. *Common Market Law Review*. 2007, 44 (6): 1640.

³⁹ Ward, A. *Judicial Review and the Rights of Private Parties in EU Law*. Second edition. Oxford: Oxford University Press, 2007, p. 253.

⁴⁰ Komisijos nuomonė, kurioje apibrėžiamas ES teisės pažeidimas, yra svarbus privalomas proceso pagal sutarties 258–260 straipsnius dokumentas.

⁴¹ ETT 1996 m. kovo 5 d. sprendimas *Brasserie du pêcheur ir Factortame*, C-46/93 ir C-48/93, Rink. p. I-1029, 56 punktas.

Iš to, kas išdėstyta, darytina išvada, jog nacionalinis teismas, spręsdamas klausimą, ar asmuo turi teisę į žalą iš valstybės, pažeidusios ES teisę, atlyginimą, turėtų atsižvelgti į tą aplinkybę, kad Teismas konkrečiu atveju pagal Sutarties 260 straipsnį jau yra konstatavęs valstybės narės pareigos, kylančios iš Sutarties, pažeidimą, ir šiuo atveju nereikalauti, kad asmuo įrodytų antrąją valstybės atsakomybės už žalą asmeniui sąlygą. Vis dėlto nereikėtų pamiršti, jog valstybės atsakomybės už žalą asmeniui taikymo tikslas – atlyginti žalą asmeniui. Taigi, jeigu Teismas yra priėmęs sprendimą pagal Sutarties 260 straipsnį, asmuo, reikalaujantis žalos iš valstybės atlyginimo, vis tiek turi įrodyti kitas dvi atsakomybės sąlygas: tai, kad pažeista ES teisės norma siekiama suteikti jam teises ir tiesioginį priežastinį pažeidimo ir žalos ryšį. Pabrėžtina, kad, asmeniui kreipiantis į nacionalinį teismą dėl žalos iš valstybės atlyginimo, *nebeturi būti privaloma* įrodyti, jog Teismas pagal Sutarties 260 straipsnį anksčiau priėmė sprendimą, konstatuojantį, jog valstybė narė nesilaikė pareigos, kylančios iš Sutarties⁴². Toks Teismo sprendimas laikytinas palengvinimu asmeniui įrodant atsakomybės sąlygas. Jei tokią pareigą asmuo turėtų, pasinaudoti teise į žalą atlyginimą būtų sunku arba visai neįmanoma.

Jeigu asmuo, kreipdamasis į nacionalinį teismą dėl žalos iš valstybės atlyginimo, neturi informacijos apie Teismo pagal Sutarties 260 straipsnį priimtą sprendimą, konstatuojantį, kad valstybė narė nesilaikė pareigos, kylančios iš Sutarties, jis bet koku atveju turėtų įrodyti visas tris valstybės atsakomybės už žalą asmeniui sąlygas. Jei bylos nagrinėjimo nacionaliniame teisme metu paaiškėtų, jog Teismas jau anksčiau yra konstatavęs pareigos, kylančios iš Sutarties, pažeidimą, asmuo nebeturėtų pareigos įrodyti antrosios valstybės atsakomybės už žalą asmeniui sąlygos – pakankamo pažeidimo akivaizdumo.

Atkreiptinas dėmesys į tai, jog Sutarties 258–260 straipsniai nesuteikia asmeniui teisės kreiptis į Teismą dėl žalos iš valstybės atlyginimo⁴³, o ES institucijos nėra įtraukiamos į žalą atlyginimo procesą nacionaliniame

⁴² ETT 1991 m. lapkričio 19 d. sprendimas *Francovich ir kiti prieš Italiją*, C-6/90 ir 9/90, Rink. p. I-5357, 41–43 punktai. *Francovich* byloje Teismas patvirtino, kad asmens teisė reikalauti žalą atlyginimo valstybei narei pažeidus ES (anksčiau EB) teisę, yra savarankiška teisė, kylanti iš Sutartimi (EB sutartimi) sukurtos teisinės sistemos. Taip pat žr. ESTT 2010 m. sausio 26 d. sprendimą *Transportes Urbanos*, C-118/08, Rink. p. I-00635, 38 punktas.

⁴³ ETT 2009 m. kovo 24 d. sprendimas *Danske Slagterier*, C-445/06, Rink. p. I-02119, 67 punktas.

teisme. Taigi asmuo, norintis gauti žalos iš valstybės atlyginimą, turi dvi galimybes: pirma, kreiptis iš karto į nacionalinį teismą dėl žalos atlyginimo, ir, antra, rašyti skundą Komisijai pagal Komisijos parengtas specialias formas⁴⁴ *ad hoc* pagrindu, kad valstybė narė neįvykdė savo pareigos pagal Sutartį⁴⁵. Jeigu Komisija pagal asmens skundą pradės procesą prieš valstybę narę, o Teismas pagal Sutarties 260 straipsnį konstatuos, kad valstybė narė neįvykdė savo pareigų, kylančių iš Sutarties, asmuo šiuo Teismo sprendimu galės pasiremti nacionaliniame teisme, nes tokiu atveju jam nebereikės įrodyti antrosios atsakomybės sąlygos – pakankamo pažeidimo akivaizdumo.

1.2.2. Valstybės atsakomybės už žalą kilmė

Ilgą laiką Teismas laikėsi nuomonės, jog „valstybė, pažeidusi ES (anksčiau EB) teisę, turi pareigą atlyginti asmeniui padarytą žalą“, tačiau visus žalos atlyginimo klausimus turi išspręsti nacionaliniai teismai⁴⁶. Nebuvo ir bendrų valstybės atsakomybės už žalą taikymo taisyklių. Antai *Humblet* byloje Teismas nurodė, jog jeigu nustatoma, kad „nacionalinės teisės aktas prieštarauja ES teisei, jis turi būti panaikintas, o žala, atsiradusi dėl tokio teisės akto priėmimo, atlyginta nacionaliniame teisme“⁴⁷. Sprendimas *Russo* byloje patvirtina, jog tais atvejais, kai žala padaroma dėl ES teisės pažeidimo, „valstybei kyla atsakomybė už atsiradusias pasekmes, o ši byla nagrinėjama nacionaliniame teisme“⁴⁸.

Sprendimuose, priimtuose *Comet*, *Rewe*, *Salgoil* ir *Bozzetti* bylose, Teismas pabrėžė nacionalinių teismų vaidmenį ginant pažeistas asmens teises nurodydamas, kad asmens teisių gynība šiuose teismuose turi atitikti iš ES teisės kildinamus efektyvumo ir veiksmingumo principus (šiose bylose pažeistų asmens teisių gynība buvo siejama ne su valstybės atsa-

⁴⁴ Arnall, A. *The European Union and Its Court of Justice*. Oxford: Oxford University Press, 2006, p. 38.

⁴⁵ Wils, W. Concurrent Liability of the Community and a Member State. *European Law Review*. 1992, 17: 191–192; Craig, P.; De Burca, G. *EU Law. Text, Cases and Materials*. 4th edition. Oxford: Oxford University Press, 2008, p. 429–430.

⁴⁶ ETT 1976 m. sausio 22 d. sprendimas *Russo*, 60/75, Rink. p. 45, 9 punktas.

⁴⁷ ETT 1960 m. gruodžio 16 d. sprendimas *Humblet*, 6/60, Rink. p. 559, p. 569.

⁴⁸ ETT 1976 m. sausio 22 d. sprendimas *Russo*, 60/75, Rink. p. 45, 8–9 punktai.

komybė už žalą asmeniui, o su ES teisės tiesioginiu veikimu)⁴⁹. Antai *Simmenthal* ir *Johnston* bylose minėti teiginiai dar labiau detalizuoti pabrėžus nacionalinių teismų pareigą užtikrinti „tiesioginę, greitą ir efektyvią (angl. *direct, immediate and effective*) asmens teisių apsaugą ginant asmens teises, kurios kyla iš tiesiogiai veikiančių ES teisės normų“⁵⁰. *Denkavit*, *San Giorgio* ir *Deville* bylose Teismas nurodė, kad ir sprendžiant neteisėtai pagal ES teisę sumokėtų mokesčių grąžinimo klausimą, ir taikant valstybės atsakomybę už žalą asmeniui nacionaliniame teisme privalu atsižvelgti į efektyvumo ir veiksmingumo principus⁵¹. *Granaria* byloje Teismas pripažino, kad Sutarties 340 straipsnio 2 dalis reglamentuoja tik „ES deliktinės atsakomybės taikymo klausimus ir yra visai nesusijęs su valstybės atsakomybe už žalą asmeniui, kurią taiko nacionaliniai teismai“⁵². *Foster* byloje Teismas nurodė, jog asmuo gali pasiremti tiesiogiai veikiančia direktyvos nuostata nacionaliniame teisme ir reikalauti žalos iš valstybės atlyginimo pagal Teismo suformuluotas ES teisės tiesioginio veikimo sąlygas⁵³. Remiantis tuo, kas išdėstyta, galima būtų teigti, jog, nesant vienodų valstybės atsakomybės už žalą asmeniui taikymo taisyklių, ES teisės tiesioginis veikimas ir efektyvumo bei veiksmingumo principai, į kuriuos turėjo atsižvelgti nacionaliniai teismai, buvo laikomi ganėtinai bendrais standartais ginant pažeistas asmens teises nacionaliniuose teismuose.

Teisės doktrinoje, kuri nagrinėja šį Teismo jurisprudencijos etapą, nurodoma, jog nors asmuo galėjo reikalauti žalos iš valstybės, pažeidusios ES teisę, atlyginimo, tačiau visoms valstybėms narėms vienodų atsakomybės sąlygų nebuvo⁵⁴. Didžioji dalis užsienio teisės autorių pabrėžia, kad tuo metu asmens teisės nacionaliniuose ir ES teismuose galėjo būti

⁴⁹ ETT 1976 m. gruodžio 16 d. sprendimas *Comet*, 45/76, Rink. p. 2043, 12–16 punktai; 1976 m. gruodžio 16 d. sprendimas *Rewe-Zentralfinanz ir Rewe-Zentral*, 33/76, Rink. p. 1989, 5–6 punktai; 1968 m. gruodžio 19 d. sprendimas *Salgoil*, 13/68, Rink. p. 680, p. 463; 1985 m. liepos 9 d. sprendimas *Bozzetti*, 179/84, Rink. p. 2301, 17 punktas.

⁵⁰ ETT 1978 m. kovo 9 d. sprendimas *Simmenthal*, 106/77, Rink. p. 629, 13–26 punktai; 1986 m. gegužės 15 d. sprendimas *Johnston*, 222/84, Rink. p. 1651, 17 punktas.

⁵¹ ETT 1980 m. kovo 27 d. sprendimas *Denkavit Italiana*, 61/79, Rink. p. 1205, 25–29 punktai; 1983 m. lapkričio 9 d. sprendimas *San Giorgio*, 199/82, Rink. p. 3595, 12 punktas; 1988 m. birželio 29 d. sprendimas *Deville*, 240/87, Rink. p. 3513, 12–13 punktai.

⁵² ETT 1979 m. vasario 13 d. sprendimas *Granaria*, 101/78, Rink. p. 623, 13–14 punktai.

⁵³ ETT 1990 m. liepos 12 d. sprendimas *Foster ir kt.*, C-188/89, Rink. p. I-3313, 22 punktas.

⁵⁴ Prechal, S. *Directives in EC Law*. Second edition. Oxford: Oxford University Press, 2005, p. 271.

ginamos įvairiais būdais: *pirma*, remiantis ES teisės tiesioginiu veikimu pagal Teismo suformuluotas ES teisės tiesioginio veikimo sąlygas⁵⁵; *antra*, kreipiantis į Teismą dėl ES institucijų priimtų teisės aktų teisėtumo ir ES institucijų neveikimo⁵⁶; *trečia*, taikant ES deliktinę atsakomybę⁵⁷; *ketvirta*, pasiremiant Teismo pagal Sutarties 260 straipsnį priimtu sprendimu⁵⁸. Taip pat atkreiptas dėmesys į tai, jog atskirose ES valstybėse narėse valstybės atsakomybės už žalą asmeniui taikymo klausimai buvo sprendžiami skirtingai⁵⁹, o asmens teisių, kylančių iš ES teisinės sistemos, apsauga palikta nacionaliniams teismams, taikantiems skirtingas nacionalinės teisės normas dėl žalos atlyginimo⁶⁰. ES teisėje nesant vienodų valstybės atsakomybės už žalą asmeniui sąlygų ypač pabrėžtas nacionalinių teismų vaidmuo atlyginant asmens patirtą žalą⁶¹.

⁵⁵ Steiner, J. From Direct Effects to *Francovich*: Shifting Means of Enforcement of Community Law. *European Law Review*. 1993, 18 (1): 3–22; Ruffert, M. Rights and Remedies in European Community Law: A Comparative View. *Common Market Law Review*. 1997, 34: 310; Van Themaat, K.; Van Themaat, V. *The Law of the European Union and the European Communities*. Fourth edition. Hague: Kluwer Law International, 2008, p. 517.

⁵⁶ Van Gerven; W. The Legal Protection of Private Parties in the Law of the European Economic Community. In *European Law and the Individual*. Amsterdam: North-Holland Publishing, 1976, p. 1.

⁵⁷ Antoniolli, L. Community Liability. In *Tort Law of the European Community*. Wien: Springer, 2008, p. 213–240; Lenaerts, L. Interlocking Legal Orders in the European Union and Comparative Law. *International and Comparative Law Quarterly*. 2003, 52: 887–893; Tridimas, T. *The General Principles of EU Law*. Second edition. Oxford: Oxford University Press, 2007, p. 477–497; Van Gerven, W. The Emergence of the Common European Tort Law: the EU Contribution – One Among Others. In *Enforcing Community Law from Francovich to Köbler: Twelve Years of the State Liability Principle*. Köln: Bundesanzeiger Verlag, 2004, p. 229–236; Van Themaat, K.; Van Themaat, V. *The Law of the European Union and the European Communities*. Fourth edition. Hague: Kluwer Law International, 2008, p. 477–478.

⁵⁸ Prechal, S. *Directives in EC Law*. Second edition. Oxford: Oxford University Press, 2005, p. 272–273; Köck, H. F.; Hintersteiner, M. The Concept of Member State Liability for Violation of Community Law and Its Shortcomings. An Analysis of the Case Law of the European Court of Justice on this Matter. *Austrian Review of International and European Law*. 1998, 3: 32.

⁵⁹ Van Themaat, K.; Van Themaat, V. *The Law of the European Union and the European Communities*. Fourth edition. Hague: Kluwer Law International, 2008, p. 556.

⁶⁰ Tridimas, T. Liability for Breach of Community Law: Growing Up and Mellowing Down? *Common Market Law Review*. 2001, 38 (2): 303.

⁶¹ Barav, A. State Liability in Damages for Breach of Community Law in National Courts. *Yearbook of European Law*. 2000, 16: 99–126.

Iš to, kas išdėstyta, akivaizdu, jog pagrindine asmens teisių gynybos priemone laikytas ES teisės tiesioginis veikimas, kuriuo asmuo galėjo remtis nacionaliniame teisme, jei įrodydavo ES teisės tiesioginio veikimo sąlygas. Valstybės atsakomybė už žalą asmeniui buvo tik pagalbinė asmens teisių gynybos priemonė. Vis dėlto, nesant visoms valstybėms narėms vienos valstybės atsakomybės sąlygų, vienoje valstybėje narėje asmuo galėjo lengviau pasinaudoti teise į žalos atlyginimą nei kitoje.

Sprendimas *Francovich* byloje atspindi pirmą Teismo ketinimą suvienodinti valstybės atsakomybės už žalą asmeniui taikymą ES teisėje. Išskirtini keturi svarbiausi minėto sprendimo teiginiai⁶². Pirmą, nustatyta, jog valstybės atsakomybė už žalą asmeniui kyla iš Sutarties – gali būti grindžiama ES sutarties⁶³ 4 straipsniu (anksčiau EB sutarties 10 str.), taigi nurodyta, jog asmens teisė į žalos iš valstybės atlyginimą kyla tiesiogiai iš ES teisės. Antra, pažymėta, jog efektyvumo principas, kildinamas iš ES teisės, bus pažeistas, jeigu asmuo negalės reikalauti žalos iš valstybės, pažeidusios ES teisę, atlyginimo. Trečia, išvardytos visoms ES valstybėms narėms vienos atsakomybės sąlygos. Ketvirta, nurodyta, jog žala asmeniui ir toliau turi būti atlyginama nacionaliniuose teismuose pagal nacionalinės teisės normas, kurios turi atitikti efektyvumo ir veiksmingumo principus⁶⁴. Akivaizdu, kad svarbiausia naujovė *Francovich* byloje buvo visoms valstybėms narėms suformuluotos bendros atsakomybės sąlygos, kurios nuo šiol turėjo būti taikomos nacionaliniuose teismuose. Svarbu ir tai, jog Teismas valstybės atsakomybę už žalą asmeniui pagrindė tiesiogiai pirmine ES teise – Sutartimi – taip pripažindamas asmens teisės į žalos atlyginimą svarbą ir nepriklausomumą nuo nacionalinės teisės⁶⁵. Iš Teismo sprendimo *Francovich* byloje taip pat darytina išvada, jog valstybės atsakomybė už žalą asmeniui yra susijusi su ES teisės tiesioginiu veikimu – jeigu pažeista ES

⁶² ETT 1991 m. lapkričio 19 d. sprendimas *Francovich ir kiti prieš Italiją*, C-6/90 ir 9/90, Rink. p. I-5357.

⁶³ Konsoliduota Europos Sąjungos sutartis. *Europos Sąjungos oficialusis leidinys*, C 2008, Nr. 115-1.

⁶⁴ ETT 1991 m. lapkričio 19 d. sprendimas *Francovich ir kiti prieš Italiją*, C-6/90 ir 9/90, Rink. p. I-5357, 42–43 punktai.

⁶⁵ Šis svarbus principas vėliau ne kartą pakartotas Teismo praktikoje: ETT 1996 m. kovo 5 d. *Brasserie du pêcheur ir Factortame*, C-46/93 ir C-48/93, Rink. p. I-1029, 31 punktas; ETT 2009 m. kovo 24 d. sprendimas *Danske Slagterier*, C-445/06, Rink. p. I-02119, 19 punktas; ESTT 2010 m. sausio 26 d. sprendimas *Transportes Urbanos*, C-118/08, Rink. p. I-00635, 29 punktas.

teisės norma neveikia tiesiogiai, asmens teisės vis tiek turi būti ginamos. Šiuo atveju valstybė turi pareigą atlyginti asmens patirtą žalą⁶⁶. Šis principas taip pat pabrėžiamas ir naujausioje Teismo praktikoje⁶⁷.

Užsienio teisės doktrinoje išskiriama, kas galėjo lemti pirmiau minėtus Teismo teiginius *Francovich* byloje. Pirmą, ES sutarties 4 straipsnis, įtvirtinantis lojalumo ES principą, pagal kurį valstybės narės turi pareigą imtis visų įmanomų priemonių, kad būtų vykdomos pareigos pagal Sutartį, siekti ES keliamų tikslų ir susilaikyti nuo veiksmų, kurie užkirstų kelią šiems tikslams pasiekti⁶⁸. Antra, ES teisės tiesioginis veikimas⁶⁹. Trečia, *Teismo praktika ES deliktinės atsakomybės byloje*⁷⁰. Ketvirta, *valstybės atsakomybė už tarptautinės teisės pažeidimus*⁷¹. Iš to, kas išdėstyta, teigtina, jog negalima būtų išskirti vieno pagrindo, galėjusio turėti įtakos valstybės

⁶⁶ ETT 1991 m. lapkričio 19 d. sprendimas *Francovich ir kiti prieš Italiją*, C-6/90 ir 9/90, Rink. p. I-5357, 27 ir 33 punktai.

⁶⁷ ESTT 2010 m. lapkričio 25 d. sprendimas C-429/09 *Günter Fuß v. Stadt Halle*, C-429/09, Rink. p. I-12167, 45 punktas.

⁶⁸ Puder, M. G. Phantom Menace or New Hope: Member State Public Tort Liability After the Double-Bladed Light Saber Duel Between the European Court of Justice and the German Bundesgerichtshof in *Brasserie du Pecheur*. *Vanderbilt Journal of Transnational Law*. 2000, 33 (1): 333–336.

⁶⁹ Steiner, J. From Direct Effects to *Francovich*: Shifting Means of Enforcement of Community Law. *European Law Review*. 1993, 18 (1): 3–22; Ruffert, M. Rights and Remedies in European Community Law: A Comparative View. *Common Market Law Review*. 1997, 34: 310; Van Themaat, K.; Van Themaat, V. *The Law of the European Union and the European Communities*. Fourth edition. Hague: Kluwer Law International, 2008, p. 517.

⁷⁰ Hilson, Ch. The Role of Discretion in EC Law on Non-contractual Liability. *Common Market Law Review*. 2005, 42: 677–695; Schermers, H. G.; Waelbroeck, D. F. *Judicial Protection in the European Union*. Sixth Edition. Hague: Kluwer Law International, 2001, p. 540–588; Antonioli, L. Community Liability. In *Tort Law of the European Community*. Wien: Springer, 2008, p. 213–240; Hix, J. P. Zur Ausservertraglichen Haftung der Gemeinschaft. In *Enforcing Community Law from Francovich to Köbler: Twelve Years of the State Liability Principle*. Köln: Bundesanzeiger Verlag, 2004, p. 199–223; Lenaerts, L. Interlocking Legal Orders in the European Union and Comparative Law. *International and Comparative Law Quarterly*. 2003, 52: 887–893; Van Gerven, W. The Emergence of the Common European Tort Law: the EU Contribution – One Among Others. In *Enforcing Community Law from Francovich to Köbler: Twelve Years of the State Liability Principle*. Köln: Bundesanzeiger Verlag, 2004, p. 229–236.

⁷¹ Köck, H. F.; Hintersteiner, M. The Concept of Member State Liability for Violation of Community Law and Its Shortcomings. An Analysis of the Case Law of the European Court of Justice on this Matter. *Austrian Review of International and European Law*. 1998, 3: 31–35.

atsakomybės už žalą asmeniui suformulavimą *Francovich* byloje. Taigi darytina išvada, jog bene didžiausią įtaką turėjo ES teisės tiesioginio veikimo doktrina, kuri ilgą laiką buvo pagrindine asmens teisių gynbos priemone nacionaliniame teisme. Atkreiptinas dėmesys į tai, jog ir *Francovich* byloje Teismas pripažino valstybės atsakomybę už žalą asmeniui iš esmės todėl, kad konkreti direktyvos norma, kuria remtasi šioje byloje, neveikė tiesiogiai. Vadinasi, ES teisės efektyvumo principas turėjo užtikrinti, jog asmens teisių gynba nacionaliniame teisme nebus apribota arba taps beveik neįmanoma vien dėl to, jog ES teisės norma nėra tiesiogiai veikianti.

1.3. Valstybės atsakomybės už žalą asmeniui ir ES teisės tiesioginio veikimo ryšys

Teismo praktikoje⁷² ir teisės doktrinoje⁷³ ES teisės tiesioginis veikimas ir valstybės atsakomybė už žalą asmeniui įvardijami kaip „asmens teisių gynbos priemonės“ nacionaliniuose teismuose (angl. *remedies in NATIONAL courts*). Būtų galima sutikti su šios sąvokos vartojimu, nes ji tiksliausiai atspindi, kaip asmuo gali ginti savo teises, kylančias iš ES teisės, nacionaliniame teisme: pirma, tai yra „asmens teisių“ gynbos priemonės,

⁷² ETT 2003 m. rugsėjo 30 d. sprendimas *Köbler prieš Austriją*, C-224/01, Rink. p. I-10239, 26, 34 punktai; ETT 2007 m. kovo 13 d. sprendimas *Unibet*, C-432/05, Rink. p. I-2271, 40–65 punktai.

⁷³ Ryan, B. The Private Enforcement of European Union Labour Laws. In *The Future of Remedies in Europe*. Oxford: Hart Publishing, 2000, p. 157; Weatherill, S. Addressing Problems of International Implementation in EC Law. In *The Future of Remedies in Europe*. Oxford: Hart Publishing, 2000, p. 99–104; Harlow, C. A. Common European Law of Remedies? In *The Future of Remedies in Europe*. Oxford: Hart Publishing, 2000, p. 69–83; Kilpatrick, C. The Future of Remedies in Europe. In *The Future of Remedies in Europe*. Oxford: Hart Publishing, 2000, p. 1–31; Tridimas, T. Enforcing Community Rights in National Courts: Some Recent Developments. In *The Future of Remedies in Europe*. Oxford: Hart Publishing, 2000, p. 35–50; Ward, A. *Judicial Review and the Rights of Private Parties in EU Law*. Second edition. Oxford: Oxford University Press, 2007, p. 76–82; Jacobs, F. The Evolution of the European Legal Order, p. 314; Martin, C. P. Furthering the Effectiveness of EC Directives and the Judicial Protection of Individual Rights Thereunder. *International and Comparative Law Quarterly*. 1994, 43: 26–54; Dougan, M. *National Remedies Before the Court of Justice*. Oxford: Hart Publishing, 2004, p. 509; Eilmansberger, T. The Relationship Between Rights and Remedies in EC Law: in Search of the Missing Link. *Common Market Law Review*. 2004, 41: 1200; Steiner, J. From Direct Effects to *Francovich*: Shifting Means of Enforcement of Community Law. *European Law Review*. 1993, 18 (1): 8–9.

kuriomis asmuo gali ginti savo pažeistas teises; antra, tai yra „gynybos“ priemonės, nes asmuo, norėdamas jomis pasinaudoti, turi kreiptis į teisumą; trečia, tai yra gynybos „priemonės“, nes naudodamasis jomis asmuo turi galimybę ginti savo pažeistas teises. Taigi ES teisės tiesioginis veikimas ir valstybės atsakomybė už žalą asmeniui – tai dvi viena kitą papildančios asmens teisių gynybos priemonės, kildinamos iš ES teisės, kurios parodo, kaip ES teisė yra taikoma nacionaliniuose teismuose. Atsižvelgiant į tai, kas išdėstyta, būtina išsamiau panagrinėti valstybės atsakomybės už žalą asmeniui ir ES teisės tiesioginio veikimo tarpusavio santykį.

Ir tiesioginis veikimas, ir valstybės atsakomybė už žalą asmeniui sukuria asmeniui teisinį pagrindą kreiptis į nacionalinį teismą: pirma, asmuo turi galimybę teisme tiesiogiai remtis ES teisės norma, kuri jam suteikia konkrečias teises, jeigu tenkinamos ES teisės tiesioginio veikimo sąlygos⁷⁴; antra, asmuo gali reikalauti žalos iš valstybės atlyginimo, jeigu nustatomos atsakomybės sąlygos⁷⁵. Akivaizdu, jog ES teisės tiesioginio veikimo ir valstybės atsakomybės už žalą asmeniui taikymo tikslai yra skirtingi.

Probleminis klausimas, susijęs su skirtingais valstybės atsakomybės už žalą asmeniui ir ES teisės tiesioginio veikimo taikymo tikslais, – ar valstybės atsakomybė už žalą asmeniui gali būti laikoma papildoma ar alternatyvia asmens teisių gynybos priemone.

Teismo praktikoje pripažinta, kad asmens teisė į žalos atlyginimą – tai pažeistos ES teisės normos, veikiančios tiesiogiai, būtina pasekmė, o galimybė pasiremti tiesiogiai veikiančia ES teisės norma yra tik minimali asmens teisių gynybos priemonė, todėl nepakankama⁷⁶. Ilgą laiką Teismas laikėsi nuomonės, jog asmuo pirmiausia privalo pasinaudoti ES teisės tiesioginiu veikimu ir tik tada reikalauti žalos iš valstybės atlyginimo⁷⁷. Taigi, tik jeigu ES teisės norma nebuvo tiesiogiai veikianti, asmuo galėjo reikalauti žalos iš valstybės atlyginimo.

⁷⁴ Van Themaat, K.; Van Themaat, V. *The Law of the European Union and the European Communities*. Fourth edition. Hague: Kluwer Law International, 2008, p. 515.

⁷⁵ Steiner, J. From Direct Effects to *Francovich*: Shifting Means of Enforcement of Community Law. *European Law Review*. 1993, 18 (1): 8–9.

⁷⁶ ETT 1996 m. kovo 5 d. sprendimas *Brasserie du Pêcheur ir Factortame*, C-46/93 ir C-48/93, Rink. p. I-1029, 22 punktas.

⁷⁷ ETT 1994 m. liepos 14 d. sprendimas *Faccini Dori*, C-91/92, Rink. p. I-3325, 26–27 punktai; ETT 1993 m. gruodžio 16 d. sprendimas *Wagner Miret*, C-334/92, Rink. p. I-6911, 22 punktas.

Iš Teismo praktikos taip pat nėra aišku, ar valstybės atsakomybė už žalą asmeniui yra alternatyvi, ar papildoma asmens teisių gynybos priemonė: vienais atvejais Teismas reikalauja, kad iš pradžių būtų remiamasi ES teisės tiesioginiu veikimu⁷⁸, kitais atvejais Teismas laikosi nuomonės, jog remtis ES teisės tiesioginiu veikimu nėra būtina, užtenka, kad asmuo, kuris patyrė žalos, įrodytų, jog jis ėmėsi priemonių sumažinti atsiradusią žalą⁷⁹. Naujaujoje savo praktikoje Teismas išsako ir nuomonę, jog ES teisė draudžia valstybei narei taikyti reikalavimą, pagal kurį ieškinys dėl valstybės atsakomybės už žalą pažeidus ES teisę gali būti patenkintas tik tuo atveju, jei ieškovas visų pirma išnaudojo visas nacionalines teisinės gynybos priemones⁸⁰.

Teisės doktrinoje nesutariama, ar valstybės atsakomybė už žalą asmeniui yra alternatyvi, ar papildoma asmens teisių gynybos priemonė. W. Van Gerven ir R. Rebhahn išsako nuomonę, kad valstybės atsakomybė už žalą asmeniui ir ES teisės tiesioginis veikimas nėra alternatyvios asmens teisių gynybos priemonės⁸¹. Jiems pritaria ir M. G. Puderis bei M. Ruffertas. Jie nurodo, jog valstybės atsakomybė už žalą laikytina papildoma asmens teisių gynybos priemone, kuria galima pasinaudoti tik tuomet, kai ES teisės tiesioginis veikimas tampa neveiksminga asmens teisių nacionaliniame teisme gynybos priemone. Tokia išvada daroma todėl, kad finansinė sankcija valstybei, pažeidusiai ES teisę, gali būti taikoma tik jeigu asmens teisės nėra apsaugotos kitomis jam prieinamomis teisių gynybos priemonėmis⁸². T. K. Hervey, P. Rostanto, J. Steinerio, S. Prechalo teigimu,

⁷⁸ ETT 1996 m. spalio 8 d. sprendimas *Dillenkofer ir kt.*, C-178/94, C-179/94, C-188/94, C-189/94–C-190/94, Rink. p. 4845, 20–21 punktai; 1999 m. vasario 25 d. sprendimas *Carbonari ir kt.*, C-131/97, Rink. p. I-1103, 52 ir 53 punktai; 2001 m. kovo 8 d. sprendimas *Metallgesellschaft ir kt.*, C-397/98 ir C-410/98, Rink. p. I-1727, 26–29, 91–95 punktai; 2009 m. kovo 24 d. sprendimas *Danske Slagterier*, C-445/06, Rink. p. I-02119, 19–26 punktai.

⁷⁹ ETT 2001 m. kovo 8 d. sprendimas *Metallgesellschaft ir kt.*, C-397/98 ir C-410/98, Rink. p. I-1727, 104–106 punktai.

⁸⁰ ESTT 2010 m. sausio 26 d. sprendimas *Transportes Urbanos*, C-118/08, Rink. p. I-00635, 14 punktas; ESTT 2010 m. lapkričio 25 d. sprendimas byloje C-429/09 *Günter Fuß v. Stadt Halle*, C-429/09, Rink. p. I-12167, 77–78 punktai.

⁸¹ Van Gerven, W. Bridging the Unbridgeable: Community and National Tort Laws after *Francovich* and *Brasserie*. *International and Comparative Law Quarterly*. 1996, 45 (3): 519; Rebhahn, R. Non-contractual Liability in Damages of Member States for Breach of Community Law. In *Tort Law of the European Community*. Wien: Springer, 2008, p. 193.

⁸² Puder, M. G. Phantom Menace or New Hope: Member State Public Tort Liability After the Double-Bladed Light Saber Duel Between the European Court of Justice and the German *Bundesgerichtshof* in *Brasserie du Pecheur*. *Vanderbilt Journal of Transnational Law*. 2000, 33 (1): 352–253; Ruffert, M. Rights and Remedies in European Community Law: A Comparative View. *Common Market Law Review*. 1997, 34: 301.

valstybės atsakomybė už žalą asmeniui – tai nepaskutinė asmens teisių gynbos priemonė, todėl nėra būtinybės prieš kreipiantis į teismą dėl žalos atlyginimo remtis ES teisės tiesioginiu veikimu⁸³. A. Wardas nurodo, jog valstybės atsakomybė už žalą asmeniui atsirado ir formavosi kaip savarankiška asmens teisių gynbos priemonė, nepriklausoma nuo ES teisės tiesioginio veikimo, kuria asmuo gali remtis nacionaliniame teisme⁸⁴. S. Prechalas teigia, kad asmuo turi teisę pasinaudoti ir ES teisės tiesioginiu veikimu, ir valstybės atsakomybe, ir abejomis šiomis asmens teisių gynbos priemonėmis vienu metu – tai priklauso nuo to, kuria asmens teisių gynbos priemone asmuo konkrečiu atveju yra labiau suinteresuotas⁸⁵.

Apibendrinant Teismo praktiką ir teisės doktrinoje išsakytas nuomones, būtų tikslinga laikytis pozicijos, kad valstybės atsakomybė už žalą asmeniui yra papildoma asmens teisių gynbos priemonė. Jeigu ES teisės norma yra tiesiogiai veikianti, asmuo iš pradžių turėtų remtis šia tiesiogiai veikiančia ES teisės norma ir tik tuo atveju, jei ES teisės tiesioginis veikimas tampa neveiksminga asmens teisių gynbos priemone, t. y. asmens teisių apsauga yra pasunkinama arba tampa beveik neįmanoma, reikalauti žalos iš valstybės atlyginimo nacionaliniame teisme. Sankcija valstybei, pažeidusiai ES teisę, turėtų būti paskutinė galimybė apginti pažeistas asmens teises, jeigu kitomis įmanomomis priemonėmis to neįmanoma padaryti. Tokia išvada yra daroma todėl, kad priteisus žalos iš valstybės asmeniui atlyginimą, tokia žala turi būti atlyginama iš valstybės biudžeto, o tai gali turėti neigiamos įtakos kitų asmenų teisėms ir teisėtiems interesams. Tačiau jeigu ES teisės norma neveiktų tiesiogiai, asmuo iš karto galėtų reikalauti žalos iš valstybės atlyginimo, šiuo atveju asmens teisė į žalos atlyginimą neturėtų būti apribota.

⁸³ Hervey, T. K.; Rostant, P. After *Francovich*: State Liability and British Employment Law. *Industrial Law Journal*. 1996, 25: 263; Steiner, J. From Direct Effects to *Francovich*: Shifting Means of Enforcement of Community Law. *European Law Review*. 1993, 18 (1): 4; Prechal, S. Member State Liability and Direct Effect: What's the Difference After All? *European Business Law Review*. 2006, 17: 301.

⁸⁴ Ward, A. *Judicial Review and the Rights of Private Parties in EU Law*. Second edition. Oxford: Oxford University Press, 2007, p. 254.

⁸⁵ Steiner, J. From Direct Effects to *Francovich*: Shifting Means of Enforcement of Community Law. *European Law Review*. 1993, 18 (1): 4; Hervey, T. K.; Rostant, P. After *Francovich*: State Liability and British Employment Law. *Industrial Law Journal*. 1996, 25: 263; Ward, A. *Judicial Review and the Rights of Private Parties in EU Law*. Second edition. Oxford: Oxford University Press, 2007, p. 254; Prechal, S. Member State Liability and Direct Effect: What's the Difference After All? *European Business Law Review*. 2006, 17: 301.

Nustačius, kad ES teisės tiesioginis veikimas yra neveiksminga asmens teisių gynbos priemonė, asmuo įgyja teisę kreiptis į nacionalinį teismą dėl žalos iš valstybės, pažeidusios ES teisę, atlyginimo. Vadinas, tikslinga žinoti, koks yra valstybės atsakomybės už žalą asmeniui ir ES teisės tiesioginio veikimo sąlygų tarpusavio santykis.

ES teisės tiesioginio veikimo ir valstybės atsakomybės už žalą asmeniui sąlygos nėra vienodos. Nagrinėjant ES teisės tiesioginio veikimo sąlygas, paminėtina, kad skiriamos pirminės ir antrinės ES teisės tiesioginio veikimo sąlygos. Pirminės ES teisės norma veiks tiesiogiai, jeigu ji „suteikia teises asmeniui“ ir yra „aiški, tiksli ir besąlyginė“⁸⁶. Analogiškos tiesioginio veikimo sąlygos taikomos ir reglamentams⁸⁷, nes reglamentas, taip pat kaip pirminė ES teisė, yra taikomas tiesiogiai⁸⁸. Teismas išskiria tokias direktyvų tiesioginio veikimo sąlygas: „direktyva yra neįgyvendinta ar įgyvendinta netinkamai“; direktyvos normos yra „aiškos, tikslios ir besąlyginės“; „direktyva siekiama suteikti teises asmeniui, kurių turinį galima nustatyti iš direktyvos nuostatų“⁸⁹. Sprendimų tiesioginio veikimo sąlygos įvardijamos tokios pačios kaip direktyvų, jei sprendimas yra adresuotas valstybei, t. y. sukuria jai konkrečias pareigas⁹⁰. Teismas pripažįsta ir tarptautinių sutarčių, kurias sudarė ES (anksčiau EB) ir kurios dėl to tapo ES teisinės sistemos sudėtine dalimi, tiesioginį veikimą nurodydamas, jog to-

⁸⁶ ETT 2009 m. kovo 24 d. sprendimas *Danske Slagterier*, C-445/06, Rink. p. I-02119, 22 punktas.

⁸⁷ ETT 1973 m. spalio 10 d. sprendimas *Variola*, 34/73, Rink. p. 981, 8 punktas; 2002 m. rugsėjo 17 d. sprendimas *Muñoz ir Superior Fruiticola*, C-253/00, Rink. p. I-7289, 27 punktas; 2005 m. spalio 13 d. sprendimas *Richard Dahms*, C-379/04, Rink. p. I-8723, 13–14 punktai.

⁸⁸ Brealey, M.; Hoskins, M. *Remedies in EC Law. Law and Practice in the English Courts*. London: Longman, 1994, p. 30–31. Tam tikrais atvejais ir reglamentas gali nustatyti pareigą valstybei perkelti jo nuostatas į nacionalinę teisę. Šiuo atveju, manytina, toks reglamentas veiks tiesiogiai, jeigu bus tenkinamos direktyvų tiesioginio veikimo sąlygos: žr. ETT 2001 m. sausio 11 d. sprendimą *Azienda Agricola Monte Arcosu*, C-403/98, Rink. p. I-103.

⁸⁹ ETT 2002 m. liepos 11 d. sprendimas *Marks & Spencer*, C-62/00, Rink. p. I-6325, 25 punktas; 2004 m. spalio 5 d. sprendimas *Pfeiffer ir kt.*, C-397/01–C-403/01, Rink. p. I-8835, 103 punktas; 2008 m. liepos 17 d. sprendimas *Flughafen Köln/Bonn*, C-226/07, Rink. p. I-5999, 23–30 punktai; 2008 m. liepos 17 d. sprendimas *Arcor AG ir kt.*, C-152/07–C-154/07, Rink. p. I-5959, 35–40 punktai; 2009 m. vasario 12 d. sprendimas *Belgische Staat*, C-138/07, Rink. p. I-00731, 61 punktas.

⁹⁰ Paprastai tik tokie sprendimai gali būti tiesiogiai veikiantys. Žr. ETT 1970 m. spalio 6 d. sprendimo *Grad*, 9/70, Rink. p. 825, 5 punktą; ETT 2004 m. lapkričio 11 d. sprendimo *Österreichischer Zuchtverband*, C-216/02, Rink. p. I-10683, 18 punktą.

kios tarptautinės sutartys veiks tiesiogiai, jei jos: yra „aiškos, tikslios ir besąlyginės“, „suteikia teises asmeniui“ ir „jų veikimas nepriklauso nuo tolesnių valstybės institucijų veiksmų“, t. y. nebūtina priimti teisės aktų, įgyvendinančių tarptautinės sutarties nuostatas nacionalinėje teisėje⁹¹.

Teisės doktrinoje tiesioginio veikimo sąlygos aiškinamos įvairiai. Vieni autoriai šias sąlygas aiškina taip, kaip Teismas⁹², kiti nurodo, jog bet kuriuo atveju užtenka nustatyti tik ES teisės normos „aiškumą, tikslumą ir besąlygiškumą“⁹³, tretį tiesioginio veikimo sąlygų visai nenagrinėja⁹⁴. Manytina, kad būtų tikslinga vadovautis Teismo praktikoje pateiktomis tiesioginio veikimo sąlygų formuluotėmis, nes jos geriausiai atspindi ES teisės akto, kuris gali būti tiesiogiai veikiantis, požymius, jo vietą ES teisinėje sistemoje.

Iš Teismo praktikos, susijusios su valstybės atsakomybės už žalą asmeniui taikymu, matyti, jog būtina įrodyti tokių atsakomybės sąlygų visumą. Pirmą, „pažeista ES teisės norma siekiama suteikti teises asmeniui“. Antra, „pažeidimas yra gana akivaizdus“. Trečia, „tarp pažeidimo ir žalos yra tiesioginis priežastinis ryšys“⁹⁵. Iš nurodytų sąlygų matyti, jog pirmoji sąlyga taikant valstybės atsakomybę ir siekiant pasiremti ES teisės tiesioginiu veikimu, sutampa – *ES teisės norma turi būti siekiama suteikti teises asmeniui*. Taigi, kaip teigia S. Prechalas, valstybės atsakomybė už žalą asmeniui ir tiesioginis veikimas sutampa tiek, kiek būtina įrodyti, jog konkreti ES teisės norma suteikia teises asmeniui⁹⁶, kitos sąlygos yra skirtingos. Vadinas, konstatavus, jog ES teisės norma veikia tiesiogiai, nebūtų galima iš karto teigti, jog valstybei kyla atsakomybė. Antra vertus, jei ES

⁹¹ ETT 1999 m. kovo 2 d. sprendimas *Nour Eddline El-Yassini*, C-416/96, Rink. p. I-1209, 25–32 punktai; 2000 m. gegužės 11 d. sprendimas *Abdulna ir Savas*, C-37/98, Rink. p. I-2927, 46–51 punktai; 2005 m. balandžio 12 d. sprendimas *Igor Simutenkov*, C-265/03, Rink. p. I-2579, 28–30 punktai.

⁹² Brealey, M.; Hoskins, M. *Remedies in EC Law. Law and Practice in the English Courts*. London: Longman, 1994, p. 32.

⁹³ Ruffert, M. Rights and Remedies in European Community Law: A Comparative View. *Common Market Law Review*. 1997, 34: 321; Hartley, T. C. *The Foundations of European Community Law. An Introduction to the Constitutional and Administrative Law of the European Community*. Third edition. Oxford: Clarendon Press, 1994, p. 197–206.

⁹⁴ Van Themaat, K.; Van Themaat, V. *The Law of the European Union and the European Communities*. Fourth edition. Hague: Kluwer Law International, 2008, p. 515–519.

⁹⁵ ETT 1996 m. spalio 8 d. sprendimas *Dillenkofer ir kt.*, C-178/94, C-179/94, C-188/94, C-189/94–C-190/94, Rink. p. 4845, 21–24 punktai.

⁹⁶ Prechal, S. Member State Liability and Direct Effect: What's the Difference After All? *European Business Law Review*. 2006, 17: 315.

teisės norma veikia tiesiogiai, pirmoji ES teisės tiesioginio veikimo ir valstybės atsakomybės už žalą asmeniui sąlyga sutaptų. Iš to darytina išvada, jog valstybės atsakomybės sąlygas lengviau įrodyti tada, kai ES teisės norma yra tiesiogiai veikianti. Tokiu atveju asmuo turėtų būti atleidžiamas nuo pareigos įrodyti pirmąją atsakomybės sąlygą – tai, kad pažeista ES teisės norma siekiama suteikti teises asmeniui. Kitas atsakomybės sąlygas asmuo vis tiek turėtų pareigą įrodyti.

2. Valstybės atsakomybės už žalą asmeniui taikymas Lietuvoje

Lietuvos nacionaliniai teismai dar tik pradeda formuoti praktiką valstybės atsakomybės už žalą asmeniui bylose⁹⁷. Atsižvelgiant į tai, labai svarbu nustatyti, kaip asmuo galėtų pasinaudoti teise į žalos iš Lietuvos valstybės, pažeidusios ES teisę, atlyginimą nacionaliniuose teismuose. Ne mažiau svarbu pateikti pasiūlymus ir Lietuvos teismams, kurie ateityje turės nagrinėti šias bylas, ir įstatymų leidėjui tam, kad, vadovaujantis teisės aktais, asmeniui būtų sudarytos visos sąlygos kreiptis į teismą dėl žalos iš Lietuvos valstybės, pažeidusios ES teisę, atlyginimą.

2.1. Valstybės atsakomybė už žalą asmeniui Lietuvos Respublikos teismų praktikoje

Pažymėtina, jog Lietuvos teismai privalo vadovautis Teismo praktika nagrinėdami valstybės atsakomybės už žalą asmeniui bylas. Antai Lietuvos Respublikos teismų įstatymo⁹⁸ 33 straipsnio 3 dalyje, Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymo (toliau – ABTĮ)⁹⁹ 4 straipsnio 3 dalyje, CPK¹⁰⁰ 3 straipsnio 5 dalyje nurodyta, jog teismai, nagrinėdami bylas,

⁹⁷ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2008 m. balandžio 24 d. nutartis administracinėje byloje *S. T. prieš Lietuvos valstybę*, Nr. AS⁴⁴⁴-199/2008; 2009 m. liepos 31 d. nutartis administracinėje byloje *S. T. prieš Lietuvos Respubliką*, Nr. AS⁵⁰²-363/2009.

⁹⁸ Lietuvos Respublikos teismų įstatymas. *Valstybės žinios*. 1994, Nr. 46-851; 2002, Nr. 17-649.

⁹⁹ Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymas. *Valstybės žinios*. 2000, Nr. 85-2566.

¹⁰⁰ Lietuvos Respublikos civilinio proceso kodeksas. *Valstybės žinios*. 2000, Nr. 74-2262; Nr. 77; Nr. 80, Nr. 82.

taiko ES teisę ir vadovaujasi ES teisminių institucijų sprendimais, taip pat prejudiciniais sprendimais ES teisės aktų aiškinimo ir galiojimo klausimais.

Atkreiptinas dėmesys, jog nacionaliniuose Lietuvos teismuose kol kas išnagrinėta tik keletas bylų, susijusių su valstybės atsakomybės už žalą asmeniui taikymu. Pirmiausia paminėtina LVAT nutartis, priimta 2008 m. balandžio 24 d. administracinėje byloje Nr. AS⁴⁴⁴-199/2008. Šioje byloje išnagrinėtas pareiškėjo S. T. atskirasis skundas dėl Vilniaus apygardos administracinio teismo nutarties administracinėje byloje atsakovui Lietuvos valstybei dėl žalos atlyginimo. Pareiškėjas nurodė, jog kreipėsi į Vilniaus apygardos administracinį teismą prašydamas pripažinti, kad LVAT ankstesne savo nutartimi pažeidė Sutarties 267 straipsnio 3 dalį, Sutarties 45 straipsnio 1 dalį, Sutarties 56 straipsnio 49 str. 1 dalį, Sutarties 107 straipsnio 1 dalį, Europos Parlamento ir Tarybos direktyvą 2005/36 dėl profesinių kvalifikacijų pripažinimo ir EŽTK Pirmojo protokolo 2 straipsnį. Atsižvelgdamas į tai, pareiškėjas prašė atlyginti žalą – 5 eurus ir 81 procentą baudos, banko komisinį mokestį, pašto ir kitas išlaidas.

Vilniaus apygardos administracinis teismas šį skundą atmetė 2008 m. vasario 4 d. nutartimi nurodydamas, jog jis negali vertinti apeliacinės instancijos teisėjų (šiuo atveju LVAT) veiksmų. Vilniaus apygardos administracinis teismas konstatavo, jog pareiškėjas iš pradžių turėjo kreiptis su prašymu dėl proceso atnaujinimo ir tik tada reikalauti žalos atlyginimo. LVAT, vadovaudamasis Konstituciniu aktu „Dėl Lietuvos Respublikos narystės Europos Sąjungoje“¹⁰¹, ir Teismo sprendimu *Köbler* byloje, pabrėžė, jog Teismas pripažįsta valstybės atsakomybę už žalą asmeniui tais atvejais, kai ES teisė pažeidžiama galutinės instancijos teismo veiksmais, o tokias bylas dėl žalos atlyginimo nagrinėja nacionaliniai teismai. LVAT taip pat nurodė, jog „asmens teisė į žalą, atsiradusios dėl neteisėtų valstybės institucijų veiksmų, atlyginimą tiesiogiai kyla iš Lietuvos Respublikos Konstitucijos nuostatų“¹⁰², o kai žala yra padaryta netinkamai taikant ES teisę – ir iš ES teisės normų“. LVAT pažymėjo, kad reikalavimas atlyginti administracinio teismo veiksmais padarytą žalą yra susijęs su viešojo administravimo subjektų veiklos įvertinimu, nes siekiant pripažinti, ar ad-

¹⁰¹ Lietuvos Respublikos Konstitucijos papildymo Konstituciniu aktu „Dėl Lietuvos Respublikos narystės Europos Sąjungoje“ ir Lietuvos Respublikos Konstitucijos 150 straipsnio papildymo“ įstatymas. *Valstybės žinios*. 2004, Nr. 111-4123.

¹⁰² Lietuvos Respublikos Konstitucija. *Valstybės žinios*. 1992, Nr. 33-1014.

ministracinis teismas atliko neteisėtus veiksmus nagrinėdamas bylą, būtiną nustatyti, ar jis tinkamai įvertino ir kvalifikavo viešojo administravimo subjekto veiksmus. Toks reikalavimas turi būti nagrinėjamas *administraciniuose teismuose*, todėl Vilniaus apygardos administracinis teismas, padaręs išvadą, jog jis pagal ABTĮ 16 straipsnį nekompetentingas vertinti LVAT veiksmų, kuriais galėjo būti pažeista ES teisė nagrinėjant administracinę bylą, teisės normas išaiškino netinkamai. Kadangi ginčo atveju pareiškėjas buvo padavęs skundą dėl proceso atnaujinimo, jo skundas dėl žalos atlyginimo negalėjo būti nagrinėjamas – LVAT teigimu, žalos, padarytos galutinės instancijos teismo veiksmais, atlyginimo klausimas nagrinėtas teismų tik tada, jei byla galutinės instancijos teisme yra užbaigta¹⁰³.

Kitą nutartį LVAT priėmė 2009 m. liepos 31 d. administracinėje byloje Nr. AS⁵⁰²-363/2009. Ši nutartis priimta išnagrinėjus to paties pareiškėjo S. T. atskirąjį skundą dėl Vilniaus apygardos administracinio teismo nutarties, kuria atsisakyta priimti pareiškėjo S. T. skundą atsakovui Lietuvos valstybei, atstovaujamai Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo (toliau – Konstitucinis Teismas), dėl pažeidimo pripažinimo ir įpareigojimo atlikti veiksmus. Pareiškėjas S. T. kreipėsi į Vilniaus apygardos administracinį teismą prašydamas pripažinti, kad Lietuvos valstybė, veikdama per Konstitucinį Teismą, pažeidė Sutarties 267 straipsnio 3 dalį, Sutarties 18 straipsnį, Sutarties 49 straipsnį, Sutarties 101 straipsnį ir Sutarties 107 straipsnį bei Direktyvą 2003/54. Pareiškėjas nurodė, jog Konstitucinis Teismas 2009 m. kovo 2 d. priėmė nutarimą byloje Nr. 28/08¹⁰⁴ netaikydamas ES teisės ir taip nukrypo nuo Teismo praktikos *Köbler* byloje ir LVAT 2008 m. balandžio 24 d. nutarties.

Vilniaus apygardos administracinis teismas atsisakė priimti pareiškėjo skundą ir nurodė, jog jis (Vilniaus apygardos administracinis teismas) pagal ABTĮ negali vertinti Konstitucinio Teismo veiksmų. LVAT teigimu, „Vilniaus apygardos administracinis teismas tinkamai taikė ES teisę ir nenukrypo nuo Teismo praktikos, kadangi negalima taikyti taisyklės, nustatytos konkrečioje Teismo byloje, kuri neturi esminio panašumo su byla, kurią nagrinėjant buvo suformuluotas tas teismo precedentas“ (LVAT

¹⁰³ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2008 m. balandžio 24 d. nutartis administracinėje byloje S. T. *prieš Lietuvos valstybę*, Nr. AS⁴⁴⁴-199/2004.

¹⁰⁴ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2009 m. kovo 2 d. nutarimas. *Valstybės žinios*. 2009, Nr. 25-988.

2008 m. balandžio 24 d. nutartis byloje Nr. AS⁴⁴⁴-199/2004 iš esmės skyrėsi nuo šio nagrinėjamo atvejo). Be to, pareiškėjas nereikalavo žalos iš Lietuvos valstybės atlyginimo, kaip kad buvo LVAT nagrinėtoje byloje Nr. AS⁴⁴⁴-199/2004. LVAT nevertino, ar spręstinas klausimas dėl žalos atlyginimo, jei žalos asmeniui padarytų Konstitucinis Teismas. LVAT tiesiog konstatavo, jog Konstitucinis Teismas vykdo konstitucinį teisingumą, o ne viešąjį administravimą, taigi administraciniai teismai negali vertinti Konstitucinio Teismo veiklos¹⁰⁵.

Išnagrinėjus anksčiau minėtas LVAT nutartis, klausimas, į kurį pirmiausia būtina pateikti atsakymą – *kokie Lietuvos teismai kompetentingi nagrinėti bylas dėl žalos asmeniui atlyginimo, Lietuvos valstybei pažeidus ES teisės normas*.

2.2. Teismai, nagrinėjantys valstybės atsakomybės už žalą asmeniui bylas

Teismas ne kartą nurodė, kad valstybės narės privalo paskirti teismus, kurie nagrinėtų bylas dėl žalos asmeniui atlyginimo valstybei pažeidus ES teisės normas, ir nustatyti jų kompetenciją¹⁰⁶. Taikomas vienintelis apribojimas – skiriant šiuos teismus ir nustatant jų kompetenciją, neturi būti pažeidžiami iš ES teisės kildinami efektyvumo ir veiksmingumo principai¹⁰⁷. Taigi svarbu užtikrinti, jog tokie teismai iš viso būtų paskirti ir turėtų pakankamus įgaliojimus nagrinėti valstybės atsakomybės už žalą asmeniui bylas.

LVAT 2008 m. balandžio 24 d. nutartyje pažymėjo, jog „*reikalavimas atlyginti žalą, padarytą administracinio teismo veiksmais, nagrinėtinas administraciniuose teismuose*“. Šiame kontekste svarbūs tokie LVAT argumentai: pirma, administraciniai teismai nagrinėja ginčus dėl teisės viešojo administravimo srityje; antra, reikalavimas atlyginti administracinio teismo veiksmais padarytą žalą taip pat netiesiogiai susijęs su viešojo admi-

¹⁰⁵ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2009 m. liepos 31 d. nutartis administracinėje byloje *S. T. prieš Lietuvos Respubliką*, Nr. AS⁵⁰²-363/2009.

¹⁰⁶ ETT 2007 m. birželio 21 d. sprendimas *Jonkman ir kt.*, C-231/06–C-233/06, Rink. p. I-5149, 40 punktas.

¹⁰⁷ ETT 1998 m. rugsėjo 24 d. sprendimas *EvoBus Austria*, C-111/97, Rink. p. I-5411, 15 punktas.

nistravimo subjektų veiklos vertinimu, nes šiuo atveju būtina nustatyti, ar administracinis teismas tinkamai įvertino ir kvalifikavo viešojo administravimo subjekto veiksmus. Taigi byla dėl žalos asmeniui iš Lietuvos valstybės atlyginimo, ES teisę pažeidus LVAT, kaip galutinės instancijos administraciniam teismui, būtų teisinga administraciniam teismams. Būtų galima pritarti šiai LVAT nuomonei, nes būtent administraciniai teismai nagrinėja ginčus dėl teisės, kurie kyla viešojo administravimo srityje. Taigi administraciniai teismai galėtų geriausiai išspręsti tokį ginčą. Vis dėlto praktikoje galima situacija, kai LVAT priimtų sprendimą, pažeidžiantį ES teisę, o vėliau nagrinėjant bylą dėl žalos asmeniui iš Lietuvos valstybės atlyginimo dalyvautų tas pats teisėjas, kuris dalyvavo LVAT priimant ES teisę pažeidusį sprendimą. Siekiant išvengti tokios situacijos, manytina, jog tokių bylų nagrinėjimą būtų tikslinga pavesti bendrosios kompetencijos teismams. Šias bylas pirmąja instancija galėtų nagrinėti apygardos teismai remdamiesi CPK nuostatomis, nes jie pagal CPK 27 straipsnį turi specialią kompetenciją ir nagrinėja sudėtingesnes bylas. Taip pat reikėtų užtikrinti, kad apygardos teismų sprendimai tokiose bylose galėtų būti skundžiami. Konstatuotina, jog nustačius, kad apygardos teismai nagrinėtų tokias bylas dėl žalos asmeniui iš Lietuvos valstybės, pažeidusios ES teisę, atlyginimo, efektyvumo ir veiksmingumo principai nebūtų pažeisti.

Anksčiau minėtose LVAT nutartyse liko neatsakyti kiti svarbūs klausimai. Pirma, kokie teismai būtų kompetentingi nagrinėti bylas dėl žalos asmeniui iš Lietuvos valstybės atlyginimo ES teisę pažeidus kitiems galutinės instancijos teismams. Antra, kokie teismai turėtų nagrinėti bylas dėl žalos iš Lietuvos valstybės atlyginimo ES teisę pažeidus kitoms valstybės institucijoms.

Atsakant į pirmąjį klausimą, pažymėtina, jog pagal Lietuvos Respublikos teismų įstatymo 23 straipsnio 1 dalį LAT yra vienintelis kasacinės instancijos teismas įsiteisėjusiems bendrosios kompetencijos teismų sprendimams, nuosprendžiams, nutartims ir įsakymams peržiūrėti. Akiivaizdu, kad LAT būtų laikomas galutinės instancijos teismu, dėl kurio veiksmų, pažeidžiančių ES teisę, galėtų būti taikoma Lietuvos valstybės atsakomybė už žalą asmeniui. Vis dėlto tam tikrais atvejais ne tik LAT bus galutinės instancijos teismas. Kaip pavyzdį būtų galima pateikti CPK 303 straipsnį, kuriame nurodyta, jog apeliacine tvarka negali būti skundžiamas teismo sprendimas už akių, jeigu skundą paduoda asmuo, dėl kurio

toks sprendimas yra priimtas. Pagal CPK 341 straipsnį kasacija negalima, jei pirmosios instancijos teismo sprendimai ir nutartys nebuvo peržiūrėti apeliacine tvarka.

Iš to, kas išdėstyta, kyla išvada, jog galutinės instancijos teismais galėtų būti laikomi ir kiti bendrosios kompetencijos Lietuvos teismai, t. y. tie, *kurių sprendimai tuo konkrečiu atveju yra galutiniai ir neskundžiami*. Taigi ES teisę pažeidus bendrosios kompetencijos galutinės instancijos teismams, tokių bylų nagrinėjimą būtų tikslinga priskirti būtent bendrosios kompetencijos teismams. Juo labiau kad bylos dėl žalos iš Lietuvos valstybės atlyginimo pagal CK 6.272 straipsnį sprendžiamos bendrosios kompetencijos teismuose taikant CPK teisės normas¹⁰⁸. Taip yra todėl, kad CK 6.272 straipsnyje išvardyti veiksmai, kuriais gali būti padaryta žalos asmeniui, nepriskirtini viešojo administravimo sričiai¹⁰⁹. Vis dėlto neatmestina anksčiau minėta situacija, kai bendrosios kompetencijos galutinės instancijos teismas priimtų sprendimą, pažeidžiantį ES teisę, o vėliau, nagrinėjant bylą dėl žalos iš Lietuvos valstybės atlyginimo, dalyvautų tas pats teisėjas, dalyvavęs šiam galutinės instancijos teismui priimant sprendimą, kuriuo buvo pažeista ES teisė. Siekiant to išvengti, tokių bylų sprendimą būtų tikslinga pavesti administraciniais teismams, kurie šias bylas nagrinėtų kaip pirmosios instancijos teismai, t. y. apygardų administraciniai teismai. Apygardų administracinių teismų sprendimus būtų galima skųsti LVAT. Nustatius, kad apygardos administraciniai teismai pagal ABTĮ nuostatas būtų kompetentingi nagrinėti tokias bylas dėl žalos asmeniui iš Lietuvos valstybės atlyginimo, efektyvumo ir veiksmingumo principai nebūtų pažeisti¹¹⁰.

Atsakant į antrąją klausimą, pažymėtina, jog 2008 m. balandžio 24 d. ir 2009 m. liepos 31 d. nutartyse LVAT nenurodė, kokie Lietuvos teismai nagrinėtų bylas dėl žalos iš Lietuvos valstybės atlyginimo ES teisę pažeidus kitoms valstybės institucijoms. Kad būtų galima atsakyti į šį klausimą, tikslinga išsiaiškinti, kokie teismai nagrinėja bylas dėl žalos asmeniui iš

¹⁰⁸ Vilniaus apygardos administracinio teismo 2009 m. birželio 8 d. nutartis administraciniame byloje A. I. prieš Lietuvos Respublikos teisingumo ministeriją, Nr. I-1976-484/2009.

¹⁰⁹ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo specialiosios teisėjų kolegijos nutarčių dėl teisingumo apžvalga „Dėl žalos atlyginimo“. *Administracinių teismų praktika*. 2004, 5.

¹¹⁰ Dėl specifiškumo šiame straipsnyje nenagrinėjama, ar valstybės atsakomybė už žalą asmeniui taip pat galėtų būti taikoma ir tuo atveju, jei žalos asmuo patirtų dėl Konstitucinio Teismo veiksmų, pažeidžiančių ES teisę.

Lietuvos valstybės atlyginimo, jei žala padaroma neteisėtais valdžios institucijų veiksmais, kuriais pažeidžiama nacionalinė teisė (CK 6.271 str.), ir dėl kokių valstybės institucijų veiksmų, kuriais būtų pažeista ES teisė, asmuo galėtų reikalauti žalos iš Lietuvos valstybės atlyginimo.

Pagal CK 6.271 straipsnį bylas dėl žalos, atsiradusios dėl valdžios institucijų neteisėtų veiksmų, atlyginimo nagrinėja administraciniai teismai, vadovaudamiesi ABTĮ nuostatomis¹¹¹. Šios bylos yra priskirtos administracinių teismų kompetencijai, nes ne materialinės teisės norma, o teisinių santykių, iš kurių kyla žalos atlyginimo prievolė, turinys lemia, kad byla priskirtina administracinių teismų kompetencijai¹¹².

Pažymėtina, jog CK 6.271 straipsnyje vartojama sąvoka „valdžios institucija“, apimanti bet kurią valstybės ar savivaldybės instituciją, privatų asmenį, vykdančią valdžios funkcijas. Taip pat šias sąvokas aiškina ir nacionaliniai teismai¹¹³. Taigi pagal CK 6.271 straipsnio nuostatas valstybės arba savivaldybės atsakomybė už žalą, atsiradusią dėl valdžios institucijų neteisėtų veiksmų, nėra ribojama kurios nors vienos valdžios institucijos veiksmais.

Atkreiptinas dėmesys į tai, kad, vadovaujantis CK 6.271 straipsniu, *skiriama valstybės ir savivaldybės atsakomybė už žalą*, galinčią atsirasti dėl valstybės ar savivaldybės valdžios institucijų neteisėtų aktų. Todėl CK 6.271 straipsnyje išskiriamos valstybės valdžios ir savivaldybės valdžios institucijų sąvokos, kurias vienija bendra sąvoka „valdžios institucija“. Remiantis Teismo praktika, valstybės atsakomybė už žalą asmeniui taip pat kyla ir dėl vietos valdžios institucijų veiksmų, kuriais pažeidžiama ES teisė¹¹⁴. Taigi šiame straipsnyje vartojama valstybės institucijos sąvoka apima ir valstybės, ir savivaldybės institucijų sąvokas, vartojamas CK 6.271 straipsnyje. Remiantis tuo, kas išdėstyta, būtų galima teigti, jog sąvoka „valdžios institucija“, vartojama CK 6.271 straipsnyje, iš esmės atitinka Teismo praktikoje vartojamą sąvoką „valstybės institucija“¹¹⁵.

¹¹¹ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2009 m. gruodžio 21 d. nutartis administracinėje byloje *R. T. prieš Vilniaus miesto savivaldybės administraciją*, Nr. A⁵⁵⁶-1485/2009.

¹¹² Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo specialiosios teisėjų kolegijos nutarčių dėl teismingumo apžvalga „Dėl žalos atlyginimo“. *Administracinių teismų praktika*, 2003, 3.

¹¹³ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2008 m. balandžio 17 d. nutartis administracinėje byloje *A. G. prieš Lietuvos valstybę*, Nr. A-442-330/2008; Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2009 m. gruodžio 21 d. nutartis administracinėje byloje *R. T. prieš Vilniaus miesto savivaldybės administraciją*, Nr. A556-1458/2009.

¹¹⁴ ETT 2000 m. liepos 4 d. sprendimas *Haim*, C-424/97, Rink. p. I-5123, 31–32 punktai.

¹¹⁵ Pažymėtina, jog Teismas *valstybės institucija* taip pat laiko ir teisminės valdžios institucijas (galutinės instancijos teismus).

Svarbu pažymėti, jog ABTĮ 15 straipsnyje yra vartojama viešojo administravimo sąvoka nurodant, jog administraciniai teismai sprendžia bylas dėl žalos, atsiradusios dėl *viešojo administravimo subjektų*¹¹⁶ neteisėtų veiksmų, atlyginimo pagal CK 6.271 straipsnį, t. y. iš esmės tik dėl vykdomosios valdžios institucijų veiksmų. Kyla klausimas – ar tie patys administraciniai teismai būtų kompetentingi nagrinėti bylas dėl žalos atlyginimo, jei žalą savo veiksmais sukeltų įstatymų leidžiamosios valdžios institucija?

Lietuvos teisės doktrinoje ir teismų praktikoje išsakyta nuomonė, jog CK 6.271 straipsnis pateikia plečiamai suprantamą valdžios institucijų sąvoką, kuri neturėtų apsiriboti tik vykdomosios valdžios institucijomis¹¹⁷. Tai, kad pagal CK nuostatas turėtų būti galima ir valstybės atsakomybė už žalą asmeniui dėl neteisėtų įstatymų leidžiamosios valdžios institucijos (Lietuvos Respublikos Seimo (toliau – Seimas) veiksmų, atspindi Lietuvos teismų praktika¹¹⁸. Tam pritaria S. Selelionytė-Drukteinienė, teigianti, jog valstybės veiksmais pažeistos asmens teisės gali būti veiksmingai apgintos tik jeigu teisė sudaro sąlygas visų trijų valdžios šakų – įstatymų leidžiamosios, vykdomosios ir teisminės – sukeltai žalai atlyginti. Taigi pareiga valstybei atlyginti žalą pagal CK 6.271 straipsnį kiltų ir tuo atveju, jei žala atsirastų dėl neteisėtų įstatymų leidžiamosios valdžios institucijos veiksmų. Atsižvelgiant į valdžių padalijimo principą, dualistinę Lietuvos Respublikos teismų sistemą ir tą aplinkybę, kad įstatymų leidžiamosios valdžios institucija (Seimas) nevykdo viešojo administravimo veiklos, siūloma valstybės atsakomybės už žalą, atsiradusią dėl neteisėtų įstatymų

¹¹⁶ Viešojo administravimo subjektas ABTĮ 2 straipsnio 4 dalyje apibrėžiamas kaip institucija, įstaiga, pareigūnas, valstybės tarnautojas, kitas fizinis ar juridinis asmuo, Viešojo administravimo įstatymo nustatyta tvarka įgalioti atlikti viešąjį administravimą. Taip pat žr. Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymą. *Valstybės žinios*. 1999, Nr. 60-1945; 2006, Nr. 77-2975.

¹¹⁷ Selelionytė-Drukteinienė, S. *Valstybės deliktinės atsakomybės raidos tendencijos*. Daktaro disertacija. Socialiniai mokslai, teisė (01S). Vilnius. 2008, p. 185–196; Mizaras, V. Lietuvos deliktų teisės raidos aktualijos ir tendencijos. Iš *Šiuolaikinės civilinės teisės raidos tendencijos ir perspektyvos. Mokslinių straipsnių rinkinys*. Vilnius: Justitia, 2007, p. 66; Šeškauskis, M. Ar valstybė privalo atlyginti asmens patirtą žalą, jeigu tinkamai įgyvendinus priimto įstatymo nuostatas žalos būtų išvengta? *International Journal of Baltic Law*. 2007, 3 (2): 112–113; Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2012 m. sausio 30 d. nutartis administracinėje byloje UAB „Dujotekana“ v. Lietuvos Respublikos energetikos ministerija ir Valstybinė kainų ir energetikos kontrolės komisija, Nr. A-146-69-12.

¹¹⁸ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2004 m. kovo 1 d. nutartis administracinėje byloje K. Jefremova v. Vidaus reikalų ministerija, Nr. A12-219-2004.

leidžiamosios valdžios institucijos veiksmų (CK 6.271 str.), bylas priskirti bendrosios kompetencijos teismams¹¹⁹.

Apibendrinus tai, kas išdėstyta anksčiau, konstatuotina, jog taikant CK 6.271 straipsnį reikėtų laikytis nuomonės, kad žalos asmeniui neteisėtais veiksmais gali padaryti bet kuri valdžios institucija. Atsižvelgiant į skirtingas tokių institucijų atliekamas funkcijas, bylas dėl žalos asmeniui, atsiradusios dėl neteisėtų įstatymų leidžiamosios valdžios institucijos veiksmų, atlyginimo reikėtų nagrinėti bendrosios kompetencijos teismuose. Visos kitos bylos, kaip ir šiuo metu, turėtų būtų nagrinėjamos administraciniuose teismuose.

Kritiškai įvertinus visus išdėstytus argumentus, manytina, jog būtų logiška laikytis pozicijos, kad, ES teisę pažeidus vykdomosios valdžios, įstatymų leidžiamosios valdžios ar kitoms *valstybės institucijoms*, tokias bylas dėl žalos asmeniui iš Lietuvos valstybės atlyginimo būtų tikslinga priskirti *administracinių teismų kompetencijai*. Administraciniai teismai šias bylas nagrinėtų kaip pirmosios instancijos teismai, t. y. apygardos administraciniai teismai. Bylos būtų nagrinėjamos pagal ABTĮ normas, tokių teismų sprendimus būtų galima skųsti LVAT. Tokia išvada daroma todėl, kad ir įstatymų leidžiamosios valdžios institucija (Seimas) tam tikrais atvejais gali priimti įvairius teisės taikymo aktus, kurie nėra susiję su įstatymų leidybos funkcija ir kuriais taip pat, pažeidus ES teisę, galėtų būti padaryta žalos asmeniui. Be to, praktikoje galima situacija, kai žalos asmuo patirtų dėl kito subjekto veiksmų. Toks subjektas taip pat būtų laikomas valstybės institucija, jei atitiktų funkcinį ir kontrolės kriterijus, t. y. atliktų dalį valdžios funkcijų ir būtų kontroliuojamas valstybės. Tikėtina, jog šiam subjektui galėtų būtų pavestos įvairios vykdomosios valdžios institucijų atliekamos funkcijos (nors neatmestina galimybė, kai dalį valdžios funkcijų šiam subjektui pavestų įstatymų leidžiamosios valdžios institucija). Vadinas, dažniausiai žala asmeniui galėtų būti sukelta vykdomosios valdžios institucijų veiksmais, pažeidžiančiais ES teisę. Taigi būtent *administraciniai teismai* geriausiai galėtų nagrinėti tokias bylas dėl žalos atlyginimo. Nustačius, kad apygardų administraciniai teismai atsako už anksčiau minėtų bylų nagrinėjimą, efektyvumo ir veiksmingumo principai nebūtų pažeisti.

¹¹⁹ Selelionytė-Drukteinienė, S. *Valstybės deliktinės atsakomybės raidos tendencijos*. Daktaro disertacija. Socialiniai mokslai, teisė (01S). Vilnius, 2008, p. 190, 241, 243–244.

Atkreiptinas dėmesys į tai, kad, nustatant administracinių teismų kompetenciją pagal ABTĮ nagrinėti bylas dėl žalos asmeniui iš Lietuvos valstybės, pažeidusios ES teisę, atlyginimo, šiuo tikslu ABTĮ reikėtų vartoti ne sąvoką „viešojo administravimo subjektas“, o sąvoką „valdžios institucija“, vartojamą CK 6.271 straipsnyje, nes ji dėl anksčiau išvardytų priežasčių yra aiškesnė ir tikslesnė. Be to, ši sąvoka atitiktų Teismo praktikoje vartojamą sąvoką „valstybės institucija“.

2.3. Atsakovas valstybės atsakomybės už žalą asmeniui bylose

Taikant CK 6.271 ir 6.272 straipsnius, šiose bylose dėl žalos asmeniui atlyginimo atsakovas yra pati valstybė (CK 6.273 str.)¹²⁰. Lietuvos valstybei tokiais atvejais atstovauja Lietuvos Respublikos Vyriausybė arba jos įgaliota institucija¹²¹. Taigi atsakovu šiose bylose visada reikėtų nurodyti valstybę, o ne valstybės instituciją, dėl kurios konkrečių veiksmų asmuo patyrė žalos. Ši nuomonė patvirtinta teismų praktikoje¹²² ir teisės doktrinoje¹²³. Tokios anksčiau minėtos teisės aktų nuostatos atitinka ir Teismo praktiką, kurioje taip pat pripažįstama valstybės, o ne konkrečios jos institucijos atsakomybė už žalą asmeniui¹²⁴. Taigi atsakovu bylose dėl žalos iš Lietuvos valstybės, pažeidusios ES teisę, atlyginimo taip pat reikėtų nurodyti Lietuvos valstybę. Šiose bylose Lietuvos valstybei turėtų atstovauti ta valstybės institucija, dėl kurios veiksmų asmuo patyrė žalos.

¹²⁰ Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2008 m. liepos 8 d. nutartis civilinėje byloje UAB „Karinolinos HES“ prieš Lietuvos valstybę, Nr. 3K-3-377/2008.

¹²¹ Ši CK nuostata detalizuota Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001 m. liepos 26 d. nutarimu Nr. 932 „Dėl atstovavimo valstybei bylose dėl žalos atlyginimo“. *Valstybės žinios*. 2001, Nr. 66-2415. Minėtame nutarime nurodyta, jog tokiose bylose atstovauti valstybei Vyriausybė įgalioja valstybės institucijas, dėl kurių neteisėtų aktų atsirado žala, o Teisingumo ministeriją – bylose, kai žala atsirado dėl teisėjo ar teismo neteisėtų veiksmų.

¹²² Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2008 m. balandžio 17 d. nutartis administracinėje byloje, A. G. v. Lietuvos valstybė, Nr. A-442-330/2008.

¹²³ Selionytė-Drukteinienė, S. *Valstybės deliktinės atsakomybės raidos tendencijos*. Daktaro disertacija. Socialiniai mokslai, teisė (01S). Vilnius, 2008, p. 243–244; Kargaudienė, A. Viešojo atsakomybė: atsakomybės už padarytą žalą privačiam asmeniui subjekto apibrėžimo problema. *Jurisprudencija*. 2008, 3 (105): 77–78; Mikelėnas, V. et. al. *Lietuvos Respublikos civilinio kodekso komentaras. Šeštoji knyga. Prievolių teisė*. Vilnius: Justitia, 2003, p. 377.

¹²⁴ ETT 1999 m. birželio 1 d. sprendimas *Konle*, C-302/97, Rink. p. I-3099, 59–64 punktai.

Išsiaiškinus, koks atsakovas laikytinas tinkamu šiose bylose, būtina aptarti, koks yra Teismo suformuluotų atsakomybės sąlygų santykis su CK nustatytais atsakomybės sąlygomis, kurias būtina įrodyti taikant CK 6.271 ir 6.272 straipsnius, ir kaip Lietuvos teismai praktikoje turėtų taikyti Teismo nustatytas atsakomybės sąlygas.

2.4. Valstybės atsakomybės už žalą asmeniui sąlygos

Teismas savo praktikoje pažymėjo, jog valstybės atsakomybės už žalą asmeniui sąlygos laikytinos minimaliais būtinais reikalavimais tam, kad asmuo gautų žalos iš valstybės, pažeidusios ES teisę, atlyginimą. Vis dėlto nacionaliniai teismai gali ir toliau taikyti nacionalinėje teisėje nustatytas valstybės atsakomybės sąlygas, kurios yra ne tokios griežtos nei nustatytos Teismo¹²⁵. Todėl valstybės atsakomybė už žalą asmeniui, atsiradusią dėl neteisėtų valstybės institucijų veiksmų, kuriais pažeista nacionalinė teisė, gali būti taikoma įrodžius asmeniui palankesnes atsakomybės sąlygas nei tos, kurios suformuluotos Teismo praktikoje¹²⁶. Taigi praktikoje galima situacija, kai asmens teisė į žalos iš valstybės, pažeidusios ES teisę, atlyginimą, būtų labiau ribojama nei asmens teisė gauti žalos atlyginimą iš valstybės, pažeidusios nacionalinę teisę.

Atsižvelgiant į tai, kas pirmiau išdėstyta, tikslinga ištirti, koks Teismo nustatytų atsakomybės už žalą asmeniui sąlygų santykis su atsakomybės sąlygomis, kurios turi būti įrodytos taikant CK 6.271 ir 6.272 straipsnius, ir kaip Lietuvos teismai praktikoje turėtų taikyti Teismo nustatytas atsakomybės sąlygas, kad asmuo turėtų vienodas galimybes pasinaudoti teise į žalos iš Lietuvos valstybės atlyginimą, nesvarbu, ar valstybės institucija pažeidė ES ar nacionalinę teisę.

Lietuvos teismų praktika taikant CK 6.271 ir 6.272 straipsnius patvirtina, jog atsakomybė Lietuvos valstybei už žalą asmeniui kyla esant šioms sąlygoms: *neteisėtiems veiksams, priežastiniam ryšiui tarp žalos ir netei-*

¹²⁵ ETT 1996 m. kovo 5 d. sprendimas *Brasserie du pêcheur ir Factortame*, C-46/93 ir C-48/93, Rink. p. I-1029, 66 punktas.

¹²⁶ ESTT 2010 m. lapkričio 25 d. sprendimas *Günter Fuß v. Stadt Halle*, C-429/09, Rink. p. I-12167, 66 punktas.

*sėtų veiksmų ir žalai*¹²⁷. Minėtos sąlygos yra pakankamos tam, kad asmuo galėtų reikalauti žalos iš Lietuvos valstybės atlyginimo¹²⁸.

Neteisėti veiksmai. Vadovaujantis CK 6.271 straipsniu, būtina nustatyti, kad valdžios institucijų tarnautojai neveikė taip, kaip pagal įstatymus privalėjo veikti (tai specialioji norma CK 6.246 straipsnio, apibrėžiančio neteisėtus veiksmu, atžvilgiu)¹²⁹. Taigi šiuo atveju svarbu išsiaiškinti, kokią pareigą, įtvirtintą įstatymuose, pažeidė valdžios institucijų tarnautojai. Veiksmų neteisėtumas konstatuojamas įstatymų nustatyta tvarka, t. y. paprastai skundžiant valdžios institucijų neteisėtus veiksmus administraciniam teismui ABTĮ nustatyta tvarka¹³⁰. Veiksmų neteisėtumas Lietuvos teismų praktikoje laikomas svarbiausia atsakomybės sąlyga, todėl neteisėtų veiksmų konstatavimas nagrinėjant bylą paprastai lemia, ar tikslinga toliau vertinti kitas atsakomybės sąlygas¹³¹.

Nagrinėjant veiksmų neteisėtumą pagal CK 6.272 straipsnio 1 dalį, pažymėtina, jog šioje dalyje išvardytų veiksmų neteisėtumo vertinimas civilinėje teisėje netapatus tų pačių veiksmų vertinimui baudžiamajame (administraciniame) procese. Todėl teismas, nagrinėjantis bylą dėl žalos atlyginimo, turi įvertinti konkrečias aplinkybes pagal civilinio proceso normas ir gali priėti priešingą išvadą, negu padaryta baudžiamajame (administraciniame) procese¹³². Šiuo atveju valstybės atsakomybė už žalą

¹²⁷ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2008 m. gruodžio 8 d. nutartis administracinėje byloje V. V. prieš Lietuvos valstybę, Nr. A¹⁴⁶-1982/2008.

¹²⁸ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2006 m. rugpjūčio 19 d. nutarimas. *Valstybės žinios*. 2006, Nr. 90-3529. Atitaisymas: *Valstybės žinios*. 2006, Nr. 137.

¹²⁹ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2008 m. sausio 25 d. sprendimas administracinėje byloje N. K. prieš Lietuvos valstybę, Nr. A-261-116/2008; 2009 m. gruodžio 21 d. nutartis administracinėje byloje R. T. prieš Vilniaus miesto savivaldybės administraciją, Nr. A⁵⁵⁶-1485/2009.

¹³⁰ Valančius, V. Europos Sąjungos teisės poveikis Lietuvos administracinei justicijai. *Lietuvos Vyriausiojo administracinio teismo biuletenis*. 2007, 1 (11): 275; Šeškauskis, M. Ar valstybė privalo atlyginti asmens patirtą žalą, jeigu tinkamai įgyvendinus priimto įstatymo nuostatas žalos būtų išvengta? *International Journal of Baltic Law*. 2007, 3 (2): 109–110.

¹³¹ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2008 m. gruodžio 8 d. nutartis administracinėje byloje V. V. prieš Lietuvos valstybę, Nr. A¹⁴⁶-1982/2008.

¹³² Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2006 m. birželio 7 d. nutartis civilinėje byloje UAB „Naujapilė“ prieš Lietuvos Respubliką, Nr. 3K-3-183/2006; 2008 m. balandžio 7 d. nutartis civilinėje byloje S. U. ir kt. prieš Lietuvos valstybę, Nr. 3K-3-215/2008; 2009 m. vasario 4 d. nutartis civilinėje byloje M. T. ir UAB „Drevida“ prieš Lietuvos valstybę, Nr. 3K-3-5/2009.

asmeniui gali būti taikoma ne tik dėl neteisėtų veiksmų ar neveikimo, bet ir tuo pagrindu, kad valstybės institucijų pareigūnai nevykdo bendros pareigos elgtis atidžiai ir rūpestingai – laikytis tokio elgesio taisyklių, kad savo veiksmais ar neveikimu nepadarytų kitam asmeniui žalos¹³³. Kreipiantis į teismą dėl žalos asmeniui iš Lietuvos valstybės atlyginimo pagal CK 6.272 straipsnio 2 dalį, civilinio teismo veiksmų neteisėtumas konstatuojamas skundžiant teismo sprendimą aukštesnės instancijos teismui¹³⁴.

Taigi veiksmų neteisėtumas, kaip valstybės atsakomybės sąlyga, kurią būtina įrodyti taikant CK 6.271 ir 6.272 straipsnius, yra specifinis ir susideda iš kelių elementų: pirma, būtina nustatyti, kad valdžios institucijų tarnautojai pažeidė pareigą, kylančią iš įstatymų; antra, šią pareigą pažeidė valdžios institucija. Norint taikyti Teismo nustatytas atsakomybės sąlygas, būtina įsitikinti, kad tenkinami du ES teisės pažeidimo elementai: pirma, valstybės institucijos veiksmai gali būti laikomi valstybės veiksmais pagal ES teisę; antra, pažeista valstybės pareiga, kylanti iš ES teisės. Taigi šie ES teisės pažeidimo elementai rodo, jog valstybės institucijos veiksmai buvo neteisėti¹³⁵. Akivaizdu, kad abu minėti ES teisės pažeidimo elementai yra labai panašūs į veiksmų neteisėtumą, kaip jis suprantamas CK 6.271 ir 6.272 straipsnių prasme. Antra vertus, Teismas nereikalauja, kad ES teisės pažeidimas (neteisėti veiksmai) būtų konstatuotas atskiro proceso tvarka, t. y. pagal Sutarties 260 straipsnį. Teismui nustačius tokį reikalavimą, asmens teisė į žalos atlyginimą būtų itin apribota arba beveik neįgyvendinama. Vadinas, Lietuvos teismai, sprendami bylas dėl žalos iš Lietuvos valstybės, pažeidusios ES teisę, atlyginimo, turėtų atkreipti dėmesį į tai, jog asmeniui siekiant įrodyti atsakomybės sąlygas būtina nustatyti, ar valstybės institucijos veiksmai laikytini Lietuvos valstybės veiksmais pagal ES teisę, ir kad buvo pažeista pareiga, kurią Lietuvai nustato ES teisė.

¹³³ Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2009 m. lapkričio 30 d. nutartis civilinėje byloje A. D. prieš Lietuvos Respubliką, Nr. 3K-3-534/2009.

¹³⁴ Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2000 m. spalio 4 d. nutartis civilinėje byloje UAB „NORD-K“ prieš Lietuvos Respublikos Vyriausybę, Nr. 3K-3-926/2000; Vilniaus apygardos teismo 2008 m. balandžio 21 d. sprendimas civilinėje byloje R. K. prieš Lietuvos Respubliką, Nr. 2-1571-33/2008.

¹³⁵ ETT 1996 m. kovo 5 d. sprendimas *Brasserie du pecheur ir Factortame*, C-46/93 ir C-48/93, Rink. p. I-1029, 32 punktas; 1997 m. liepos 10 d. sprendimas *Palmisani*, C-261/95, Rink. p. I-4025, 26 punktas.

Tai, kad kaltė pagal CK 6.271 straipsnį ir 6.272 straipsnio 1 dalį nėra būtina atsakomybės sąlyga, patvirtina ir teismų praktika¹³⁶, ir teisės doktrina¹³⁷. Taigi galima būtų teigti, jog CK 6.271 straipsnyje ir 6.272 straipsnio 2 dalyje įtvirtinta griežta valstybės atsakomybė, t. y. atsakomybė be kaltės. Atlikus CK 6.272 straipsnio 2 dalies analizę, akivaizdu, jog žalą, atsiradusią dėl neteisėtų teisėjo ar teismo veiksmų nagrinėjant civilinę bylą, atlygina valstybė visiškai, jeigu tokia žala atsirado dėl teisėjo ar kito teismo pareigūno kaltės. Taigi šiuo atveju kaltė yra privaloma atsakomybės sąlyga. Teisės doktrinoje išsakoma abejonė, ar tokia teisės norma yra tinkama, nes Lietuva, kaip ir daugelis kitų užsienio valstybių, yra atsisakiusi valstybės imuniteto civilinių teisinių santykių srityje. Juo labiau reikalavimas įrodyti kaltę negali tapti kliūtimi prisiteisti žalą iš valstybės¹³⁸.

Teismas savo praktikoje yra nurodęs, kad kaltė nelaikoma atskira atsakomybės sąlyga, nors į tam tikrus aspektus, susijusius su valstybės institucijos kalte, gali būti atsižvelgta vertinant, ar pažeidimas yra gana akivaizdus¹³⁹. Kadangi ši atsakomybės sąlyga labiausiai riboja asmens teisę į žalos atlyginimą¹⁴⁰, Lietuvos teismai, spręsdami bylas dėl žalos iš Lietuvos vals-

¹³⁶ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2006 m. rugpjūčio 19 d. nutarimas. *Valstybės žinios*. 2006, Nr. 90-3529. Atitaisymas: *Valstybės žinios*. 2006, Nr. 137; Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2009 m. balandžio 14 d. nutartis civilinėje byloje A. E. F. prieš Lietuvos valstybę, Nr. 3K-3-171/2009; 2009 m. vasario 4 d. nutartis civilinėje byloje M. T. ir UAB „Drevida“ prieš Lietuvos valstybę, Nr. 3K-3-5/2009; Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2009 m. gruodžio 21 d. nutartis administracinėje byloje R. T. prieš Vilniaus miesto savivaldybės administraciją, Nr. A⁵⁵⁶-1485/2009; Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2003 m. sausio 13 d. nutartis civilinėje byloje G. M. prieš Lietuvos Respublikos finansų ministeriją, Nr. 3K-3-16/2003; Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2008 m. balandžio 17 d. nutartis administracinėje byloje A. G. prieš Lietuvos valstybę, Nr. A-442-330/2008.

¹³⁷ Selelionytė-Drukteinienė, S. *Valstybės deliktinės atsakomybės raidos tendencijos*. Daktaro disertacija. Socialiniai mokslai, teisė (01S). Vilnius, 2008, p. 86–87, 126.

¹³⁸ Mizaras, V. Lietuvos deliktų teisės raidos aktualijos ir tendencijos. *Šiuolaikinės civilinės teisės raidos tendencijos ir perspektyvos. Mokslinių straipsnių rinkinys*. Vilnius: Justitia, 2007, p. 66; Šeškauskis, M. Ar valstybė privalo atlyginti asmens patirtą žalą, jeigu tinkamai įgyvendinus priimto įstatymo nuostatas žalos būtų išvengta? *International Journal of Baltic Law*. 2007, 3 (2): 108–109; Selelionytė-Drukteinienė, S. *Valstybės deliktinės atsakomybės raidos tendencijos*. Daktaro disertacija. Socialiniai mokslai, teisė (01S). Vilnius, 2008, p. 240–241.

¹³⁹ ETT 1996 m. kovo 5 d. sprendimas *Brasserie du pêcheur ir Factortame*, C-46/93 ir C-48/93, Rink. p. I-1029, 79 punktas.

¹⁴⁰ Van Gerven, W. Bridging the Unbridgeable: Community and National Tort Law after *Francovich* and *Brasserie*. *International and Comparative Law Quarterly*. 1996, 45 (3):

tybės, pažeidusios ES teisę, atlyginimo, antrąją atsakomybės sąlygą (pakankamą pažeidimo akivaizdumą) turėtų taikyti itin lanksčiai. Lietuvos teismai neturėtų atsižvelgti į tai, ar ES teisės pažeidimas buvo padarytas tyčia ar dėl neatsargumo. Svarbiausiu kriterijumi vertinant, ar pažeidimas yra pakankamai akivaizdus, turėtų būti veiksmų laisvė, kuria, darydama ES teisės pažeidimą, naudojosi Lietuvos valstybės institucija. Jei bus nustatyta, kad Lietuvos valstybės institucija naudojosi ribota veiksmų laisve arba nesinaudojo jokia veiksmų laisve, pažeidimas bus laikomas ganėtinai akivaizdžiu *per se*. Jeigu bus nustatyta, kad Lietuvos valstybės institucija, darydama ES teisės pažeidimą, naudojosi plačia veiksmų laisve, reikėtų atsižvelgti į kitus kriterijus, kurie padėtų patvirtinti arba paneigti, kad ES teisė buvo ganėtinai akivaizdžiai pažeista¹⁴¹. Šie kriterijai laikytini alternatyviais, Lietuvos teismai taip pat galėtų atsižvelgti ir į kitus kriterijus nei tuos, kuriuos suformulavo Teismas, pavyzdžiui, kaip konkrečią ES teisės normą taiko kitų valstybių narių valstybės institucijos, kokia yra ES institucijų nuomonė tuo klausimu ir pan.

Taikydami antrąją atsakomybės sąlygą tuo atveju, jei ES teisę pažeistų galutinės instancijos teismai, Lietuvos teismai taip pat galėtų (bet nepivalėtų) atsižvelgti į tai, ar galutinės instancijos teismas nesilaikė pareigos kreiptis į Teismą pagal Sutarties 267 straipsnio 3 dalį. Šiuo atveju esminiais kriterijais, padedančiais nustatyti, ar ES teisė buvo ganėtinai akivaizdžiai pažeista, laikytini šie kriterijai: pažeistos ES teisės normos tikslumas ir aiškumas, tai, ar galutinės instancijos teismo klaida yra pateisinama ar nepateisinama.

Priežastinis ryšys. Priežastinis neteisėtų veiksmų ir atsiradusios žalos ryšys – dar viena privaloma atsakomybės sąlyga, kurią būtina įrodyti taikant CK 6.271 ir 6.272 straipsnius. Priežastinis ryšys rodo, kad atsiradę nuostoliai yra susiję su neteisėtais valdžios institucijos veiksmais, t. y. nuostoliai gali būti laikomi veiksmų rezultatu. Iš Lietuvos teismų praktikos matyti, jog priežastinis ryšys turi būti glaudžiai susijęs su atsiradu-

544; Abboud, W. EC Environmental Law and Member State Liability – Towards a Fourth Generation of Community Remedies. *Review of European Community and International Environmental Law*. 1998, 7 (1): 89; Beutler, B. State Liability for Breaches of Community Law by National Courts: is the Requirement of a Manifest Infringement of the Applicable Law an Insurmountable Obstacle? *Common Market Law Review*. 2009, 46 (3): 804.

¹⁴¹ ESTT 1996 m. kovo 5 d. sprendimas *Brasserie du pêcheur ir Factortame*, C-46/93 ir C-48/93, Rink. p. I-1029, 56 punktas.

sia žala ir negali būti pertrauktas įvairių pašalinių aplinkybių¹⁴². Teismai pripažįsta, kad priežastinis ryšys turi būti konkretus, todėl jis vertinamas kiekvienu atveju atskirai¹⁴³. Vis dėlto teisės doktrinoje išsakoma nuomonė, kad neteisėti valdžios institucijos veiksmai nebūtinai turi būti vienintelė žalos atsiradimo priežastis, todėl priežastinis ryšys pagal minėtus CK straipsnius gali būti ir tiesioginis, ir netiesioginis. Jei trečiasis asmuo nutraukė priežastinio ryšio grandinę, nereikėtų iš karto paneigti valstybės atsakomybės kilimo¹⁴⁴. Šiai nuomonei būtų galima pritarti, nes bet kokie pašaliniai veiksniai negali nutraukti priežastinio ryšio grandinės.

Teismas reikalauja, kad būtų įrodytas tiesioginis ES teisės pažeidimo ir atsiradusios žalos priežastinis ryšys. Vis dėlto Teismas šios atsakomybės sąlygos beveik neaiškina (išskyrus sprendimus *Brinkmann* ir *Rechberger* byloje)¹⁴⁵ ir palieka ją nustatyti nacionaliniams teismams¹⁴⁶. Todėl daug kas priklauso nuo nacionalinių teismų, kaip jie taikys šią atsakomybės sąlygą praktikoje. Atsižvelgiant į tai, Lietuvos teismai, vertindami, ar tarp ES teisės pažeidimo ir atsiradusios žalos yra tiesioginis priežastinis ryšys, galėtų vadovautis tomis pačiomis priežastinio ryšio nustatymo taisyklėmis, kokios taikomos nustatant priežastinį ryšį pagal CK 6.271 ir 6.272 straipsnius. Šios taisyklės, be abejo, turėtų atitikti iš ES teisės kildinamus efektyvumo ir veiksmingumo principus.

Žala. Žala yra bendra deliktinės atsakomybės sąlyga, kurią būtina įrodyti ir taikant CK 6.271 bei 6.272 straipsnius¹⁴⁷. Teismo praktikoje žala nėra minima kaip privaloma atsakomybės sąlyga. Vis dėlto būtų logiška teigti, jog nesant žalos taikyti atsakomybės iš viso nebūtų galima. Be to, jeigu nebūtų galimybės įrodyti atsiradusios žalos, nebūtų galima

¹⁴² Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2008 m. balandžio 17 d. nutartis administracinėje byloje A. G. prieš Lietuvos valstybę, Nr. A-442-330/2008.

¹⁴³ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2009 m. gruodžio 21 d. nutartis administracinėje byloje R. T. prieš Vilniaus miesto savivaldybės administraciją, Nr. A³⁵⁶-1485/2009.

¹⁴⁴ Selelionytė-Drukteinienė, S. *Valstybės deliktinės atsakomybės raidos tendencijos*. Daktaro disertacija. Socialiniai mokslai, teisė (01S). Vilnius, 2008, p. 159.

¹⁴⁵ ESTT 1998 m. rugsėjo 24 d. sprendimas *Brinkmann*, C-319/96, Rink. p. I-5255; ESTT 1999 m. birželio 15 d. sprendimas *Rechberger ir kt.*, C-140/97, Rink. p. I-3499.

¹⁴⁶ ESTT 2010 m. lapkričio 25 d. sprendimas *Günter Fuß v. Stadt Halle*, C-429/09, Rink. p. I-12167, 59 punktas.

¹⁴⁷ Mizaras, V. Lietuvos deliktų teisės raidos aktualijos ir tendencijos. *Šiuolaikinės civilinės teisės raidos tendencijos ir perspektyvos. Mokslinių straipsnių rinkinys*. Vilnius: Justitia, 2007, p. 71–73.

įrodyti ir priežastinio ryšio. Taigi žala turėtų būti laikoma privaloma atsakomybės sąlyga, kurią, jei būtų padarytas ES teisės pažeidimas, reikėtų įrodyti pagal nacionalinėje teisėje (CK) nustatytas taisykles. Šios taisyklės taip pat turėtų neprieštarauti efektyvumo ir veiksmingumo principams.

Teismas yra nurodęs, jog tam, kad galėtų būti taikoma valstybės atsakomybė už žalą asmeniui, dar būtina įrodyti, kad pažeista ES teisės norma siekiama suteikti teises asmeniui. CK 6.271 ir 6.272 straipsniuose tokios atsakomybės sąlygos nėra išskirtos. Vis dėlto ši sąlyga valstybei pažeidus ES teisę yra labai svarbi, nes padeda nustatyti asmenį, patyrusį žalą, pagal ES teisės akto nuostatas. Jei nebūtų galimybės nustatyti, jog asmeniui konkreti ES teisės norma suteikia teises, nebūtų galima taikyti ir valstybės atsakomybės už žalą. Taigi ši valstybės atsakomybės už žalą asmeniui sąlyga būtų labai svarbi sprendžiant klausimą dėl žalos iš Lietuvos valstybės, pažeidusios ES teisę, atlyginimą ir į ją turėtų atsižvelgti Lietuvos teismai.

Apibendrinus tai, kas išdėstyta, teigtina, jog Lietuvos teismai, nagrinėdami bylas dėl žalos asmeniui iš Lietuvos valstybės, pažeidusios ES teisę, atlyginimo, turėtų taikyti šias atsakomybės sąlygas: pirma, pažeista ES teisės norma turi būti siekiama suteikti teises asmeniui; antra, pažeidimas yra ganėtinai akivaizdus; trečia, tarp ES teisės pažeidimo ir atsiradusios žalos yra tiesioginis priežastinis ryšys; ketvirta, dėl ES teisės pažeidimo atsiradusi žala. Šios atsakomybės sąlygos yra ne tokios palankios asmeniui nei tos, kurias būtina įrodyti taikant CK 6.271 ir 6.272 straipsnius (išskyrus CK 6.272 str. 2 d.). Ypač nepalankia asmeniui vertintina antroji Teismo suformuluota atsakomybės sąlyga – pažeidimo pakankamas akivaizdumas, nes ji yra susijusi su valstybės institucijos kalte ir dėl to riboja asmens teisę į žalos atlyginimą. Dėl šios priežasties Lietuvos teismai šią atsakomybės sąlygą turėtų taikyti itin lanksčiai.

Išsiaiškinus, koks yra Teismo suformuluotų atsakomybės sąlygų santykis su atsakomybės sąlygomis, kurias būtina įrodyti taikant CK 6.271 ir 6.272 straipsnius, reikėtų aptarti nacionalines materialinės ir proceso teisės normas (jos turi neprieštarauti efektyvumo ir veiksmingumo principams), taikytinas sprendžiant žalą asmeniui iš Lietuvos valstybės, pažeidusios ES teisę, atlyginimo klausimą.

2.5. Materialinės ir proceso teisės normos, taikytinos atlyginant asmens patirtą žalą

Teismas yra pripažinęs, jog žala asmeniui atlyginama pagal nacionalinės materialinės ir proceso teisės normas, kurios turi atitikti efektyvumo ir veiksmingumo principus¹⁴⁸. Šių principų svarbą taikant valstybės atsakomybę už žalą asmeniui pabrėžė ir LVAT 2009 m. liepos 31 d. nutartyje¹⁴⁹. Vadinas, Lietuvos teismai, remdamiesi iš ES teisės kildinamais efektyvumo ir veiksmingumo principais, nacionalinės teisės normas turi taikyti taip, kad jos neapsunkintų arba nepadarytų praktiškai neįmanomos asmens teisės į žalos atlyginimą ir užtikrintų, kad tokios nacionalinės teisės normos būtų ne mažiau palankios nei tos, kurios taikomos asmeniui kreipiantis dėl žalos iš Lietuvos valstybės atlyginimo pagal CK 6.271 ir 6.272 straipsnius. Galima išskirti šias pagrindines materialinės ir proceso teisės normas:

1) *Teisės normos, reglamentuojančios atlygintinos žalos dydį ir rūšį.*

LVAT 2009 m. liepos 31 d. nutartyje pripažino, jog atlyginant asmeniui žalą taikomos šios nuostatos: turi būti atlyginama turtinė žala, kurią sudaro tiesioginiai ir netiesiogiai nuostoliai, negautos pajamos (CK 6.249 str.), neturtinė žala (CK 6.250 str.) (asmuo turi teisę ir į neturtinės žalos atlyginimą taikant CK 6.271 ir 6.272 str.)¹⁵⁰; žala turi būti atlyginama pinigais (priteisiant nuostolius) arba natūra (įpareigojant pateikti tos pat rūšies ir kokybės daiktą, pataisyti sužalotą daiktą ir pan. (CK 6.281 str.)¹⁵¹; šiuo atveju taip pat būtų tikslinga taikyti ir CK 6.251 straipsnį, įtvirtinantį visišką nuostolių atlyginimo principą. Minėtuose CK straipsniuose įtvirtintos nuostatos laikytinos kaip neprieštaraujančios Teismo nustatytiems kriterijams, kuriuos turi atitikti atlygintina žala¹⁵². Todėl

¹⁴⁸ ESTT 1997 m. liepos 10 d. sprendimas *Palmisani*, C-261/95, Rink. p. I-4025, 27 punktas.

¹⁴⁹ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2009 m. liepos 31 d. nutartis administracinėje byloje *S. T. prieš Lietuvos Respubliką*, Nr. AS⁵⁰²-363/2009.

¹⁵⁰ Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas. *Valstybės žinios*. 1999, Nr. 60-1945 (žr. šio įstatymo 39 straipsnį); Mikelėnas, V. et. al. *Lietuvos Respublikos civilinio kodekso komentaras. Šeštoji knyga. Prievolių teisė*. Vilnius, 2003, p. 377.

¹⁵¹ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2009 m. liepos 31 d. nutartis administracinėje byloje *S. T. prieš Lietuvos Respubliką*, Nr. AS⁵⁰²-363/2009.

¹⁵² ETT 1997 m. liepos 10 d. sprendimas *Maso ir kt.*, C-373/95, Rink. p. I-4051, 36 ir 37 punktai; 1997 m. liepos 10 d. sprendimas *Palmisani*, C-261/95, Rink. p. I-4025, 26–27 punktai; 1997 m. liepos 10 d. sprendimas *Bonifaci ir kt.* bei *Berto ir kt.*, C-94/95 ir C-95/95, Rink.

būtų galima teigti, jog tokios teisės normos neprieštarautų efektyvumo ir veiksmingumo principams. Atlyginant asmens patirtą žalą, būtų galima taikyti ir kitas CK normas, jei jos atitiktų efektyvumo ir veiksmingumo principus.

- 2) *Teisės normos, reglamentuojančios senaties terminus*. Kreipiantis į teismą pagal CK 6.271 ir 6.272 straipsnius, taikomas CK 1.125 straipsnio 8 dalyje nustatytas sutrumpintas trejų metų senaties terminas¹⁵³. Šis terminas taikomas todėl, kad reikalavimas dėl žalos atlyginimo yra civilinio, o ne administracinio teisinio pobūdžio. Manytina, jog ir kreipiantis dėl žalos asmeniui iš Lietuvos valstybės, pažeidusios ES teisę, atlyginimo, būtų tikslinga taikyti minėtą trejų metų senaties terminą. Šis terminas neturėtų prieštarauti efektyvumo ir veiksmingumo principams ir atitiktų naujausią Teismo praktiką valstybės atsakomybės už žalą pažeidus ES teisę byloje¹⁵⁴.
- 3) *Teisės normos, reglamentuojančios įrodinėjimo taisykles*. Dar viena nacionalinės teisės sritis, kuri svarbi atlyginant asmens patirtą žalą – įrodinėjimo taisyklės¹⁵⁵. Atsižvelgiant į tai, kad bylos dėl žalos asmeniui iš Lietuvos valstybės, pažeidusios ES teisę, atlyginimo sprendžiamos ir bendrosios kompetencijos, ir administraciniuose teismuose, reikia išskirti pagrindines CPK ir ABTĮ normas, reglamentuojančias įrodinėjimo taisykles. Šios teisės normos būtų svarbios tam, kad asmuo galėtų įrodyti savo patirtą žalą, jos taip pat padėtų nustatyti priežastinį ES teisės pažeidimo ir dėl to atsiradusios žalos ryšį.

Įrodinėjimo taisyklėms skirtas ABTĮ IX skirsnis bei CPK II dalies XIII skyrius. ABTĮ IX skyriuje įtvirtintos šios normos, susijusios su įrodinėjimu: pateikta įrodymų sąvoka, nurodomos neįrodinėtinos aplinkybės ir faktai, šaukiamų į teismą asmenų atsakomybė, pateikiamos liudytojo, specialisto ir eksperto sąvokos, nurodomos jų teisės ir pareigos, pateikia-

p. I-3969, 48–49 punktai; 2001 m. kovo 8 d. sprendimas *Metallgesellschaft ir kt.*, C-397/98 ir C-410/98, Rink. p. I-1727, 85 ir 91 punktai; ESTT 2010 m. gruodžio 9 d. sprendimas *Combinatie Spijker v. Provincie Drenthe*, C-568/08, Rink. P. I-12655, 90 punktas.

¹⁵³ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2001 m. balandžio 5 d. nutartis administracinėje byloje *A. Balčius prieš Vyriausiąją rinkimų komisiją*, Nr. AS⁷-331/2001.

¹⁵⁴ ESTT 2010 m. gruodžio 9 d. sprendimas *Combinatie Spijker v. Provincie Drenthe*, C-568/08, Rink. P. I-12655, 91 punktas.

¹⁵⁵ Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2009 m. lapkričio 30 d. nutartis civilinėje byloje *A. D. prieš Lietuvos Respubliką*, Nr. 3K-3-534/2009.

ma teismo pavedimų sąvoka. CPK II dalies XIII skyriaus nuostatos yra išsamesnės. Jos įtvirtina šias teisės normas: pateikia įrodinėjimo ir įrodymų sąvokas, nurodo įrodinėjimo pareigą, reglamentuoja teismo veiksmus įrodinėjimo procese, įrodymų ir bylos ryšį, atsisakymą priimti įrodymą, atleidimą nuo įrodinėjimo, įrodymų tyrimą, pareiškimą apie įrodymų suklastojimą, įrodymų įvertinimą, šalių ir trečiųjų asmenų paaiškinimus, liudytojų parodymus, rašytinius įrodymus, daiktinius įrodymus, apžiūros protokolą, eksperto išvadą, kitus įrodymus, įrodymų užtikrinimą. Išnagrinėjus minėtų teisės normų turinį, darytina išvada, jog jos reglamentuoja iš esmės tokius pačius principus, taikomus įrodinėjimo taisyklėms. Nors CPK normos dėl įrodinėjimo yra išsamesnės nei ABTĮ, darytina išvada, jog ir CPK, ir ABTĮ normomis siekiama vienodo tikslo – nustatyti, kokiomis priemonėmis ir būdais asmuo gali įrodyti jam padarytos atlygintinos žalos dydį. Teigtina, kad tokios teisės normos neturėtų prieštarauti efektyvumo ir veiksmingumo principams.

Išvados

1. Teismui pripažinus, kad valstybė narė pažeidė pareigą, kylančią ir iš Sutarties dėl ES veikimo, ir iš ES sutarties, asmuo neturėtų pareigos įrodyti antrosios valstybės atsakomybės už žalą asmeniui sąlygos – pažeidimo pakankamo akivaizdumo, pažeidimas šiuo atveju būtų laikomas ganėtinai akivaizdžiu *per se*.
2. Valstybės atsakomybė už žalą asmeniui turėtų būti laikoma papildoma asmens teisių gynybos nacionaliniame teisme priemone. Pripažinus, jog ES teisės tiesioginis veikimas nėra efektyvi asmens teisių gynybos priemonė, asmuo galėtų kreiptis dėl žalos iš valstybės atlyginimo. Šiuo atveju asmuo būtų atleidžiamas nuo pareigos įrodyti pirmąją atsakomybės sąlygą – tai, kad pažeista ES teisės norma siekiama suteikti teises asmeniui.
3. Būtina paskirti teismus, kurie nagrinėtų bylas dėl žalos asmeniui atlyginimo Lietuvai pažeidus ES teisę. Jei ES teisę pažeistų Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas, šias bylas būtų tikslinga pavesti bendrosios kompetencijos – apygardos – teismų kompetencijai, kurie šias bylas nagrinėtų kaip pirmosios instancijos teismai

vadovaudamiesi CPK nuostatomis. Apygardos teismų sprendimus būtų galima skusti. Jeigu ES teisė būtų pažeista bendrosios kompetencijos galutinės instancijos teismų, kitų valstybės institucijų veiksmams, šias bylas būtų tikslinga pavesti administracinių teismų kompetencijai. Apygardos administraciniai teismai, vadovaudamiesi ABTĮ normomis, šias bylas nagrinėtų kaip pirmosios instancijos teismai, jų sprendimus būtų galima skusti Lietuvos vyriausiajam administraciniam teismui.

4. Tinkamu atsakovu nagrinėjant bylas dėl žalos asmeniui iš Lietuvos valstybės, pažeidusios ES teisę, atlyginimo būtų laikoma Lietuvos valstybė. Jai turėtų atstovauti ta valstybės institucija, dėl kurios veiksmų asmuo patyrė žalą. Nagrinėjant šias bylas, reikėtų vadovautis Teismo praktikoje suformuluotomis atsakomybės sąlygomis. Žala taip pat turėtų būti laikoma privaloma atsakomybės sąlyga. Antroji atsakomybės sąlyga – pakankamas pažeidimo aki-vaizdumas – turėtų būti taikoma itin lanksčiai.
5. Nagrinėdami tokias bylas, Lietuvos teismai turėtų taikyti nacionalinės materialinės ir proceso teisės normas, kurių atitiktį efektyvumo ir veiksmingumo principams reikėtų iširti. Šios teisės normos turėtų būti taikomos taip, kad neapsunkintų arba nepadarytų beveik neįmanomos asmens teisės į žalą atlyginimą ir užtikrintų, kad tokios teisės normos būtų ne mažiau palankios nei tos, kurios taikomos asmeniui kreipiantis dėl žalos iš Lietuvos valstybės atlyginimo pagal CK 6.271 ir 6.272 straipsnius.

Literatūra:

1. Abboud, W. EC Environmental Law and Member State Liability – Towards a Fourth Generation of Community Remedies. *Review of European Community and International Environmental Law*. 1998, 7 (1): 85–92.
3. Antonioli, L. Community Liability. In *Tort Law of the European Community*. Wien: Springer, 2008, p. 213–240.
4. Arnall, A. *The European Union and Its Court of Justice*. Oxford: Oxford University Press, 2006.
5. Barav, A. State Liability in Damages for Breach of Community Law in National Courts. *Yearbook of European Law*. 2000, 16: 99–126.

6. Beutler, B. State Liability for Breaches of Community Law by National Courts: is the Requirement of a Manifest Infringement of the Applicable Law an Insurmountable Obstacle? *Common Market Law Review*. 2009, 46 (3): 773–804.
7. Brealey, M.; Hoskins, M. *Remedies in EC Law. Law and Practice in the English Courts*. London: Longman, 1994.
8. Craig, P.; De Burca, G. *EU Law. Text, Cases and Materials*. 4th edition. Oxford: Oxford University Press, 2008.
9. Dougan, M. *National Remedies Before the Court of Justice*. Oxford: Hart Publishing, 2004.
10. Drake, S. Scope of Courage and the Principle of „Individual Liability“ for Damages: Further Development of the Principle of Effective Judicial Protection by the Court of Justice. *European Law Review*. 2006, 31: 841–864.
11. Eilmansberger, T. The Relationship Between Rights and Remedies in EC Law: in Search of the Missing Link. *Common Market Law Review*. 2004, 41: 1191–1246.
12. ETT 1960 m. gruodžio 16 d. sprendimas *Humblet*, 6/60, Rink. p. 559.
13. ETT 1968 m. gruodžio 19 d. sprendimas *Salgoil*, 13/68, Rink. p. 680.
14. ETT 1970 m. spalio 6 d. sprendimas *Grad*, 9/70, Rink. p. 825.
15. ETT 1972 m. liepos 13 d. sprendimas *Komisija prieš Italiją*, 48/71, Rink. p. 527.
16. ETT 1973 m. vasario 7 d. sprendimas *Komisija prieš Italiją*, 39/72, Rink. p. 101.
17. ETT 1973 m. liepos 12 d. sprendimas *Komisija prieš Vokietiją*, 70/72, Rink. p. 813.
18. ETT 1973 m. spalio 10 d. sprendimas *Variola*, 34/73, Rink. p. 981.
19. ETT 1976 m. sausio 22 d. sprendimas *Russo*, 60/75, Rink. p. 45.
20. ETT 1976 m. gruodžio 16 d. sprendimas *Comet*, 45/76, Rink. p. 2043.
21. ETT 1976 m. gruodžio 16 d. sprendimas *Rewe-Zentralfinanz ir Rewe-Zentral*, 33/76, Rink. p. 1989.
22. ETT 1978 m. kovo 9 d. sprendimas *Simmenthal*, 106/77, Rink. p. 629.
23. ETT 1979 m. vasario 7 d. sprendimas *Prancūzija prieš Komisiją*, 15/76 ir 16/76, Rink. p. 321.
24. ETT 1979 m. vasario 13 d. sprendimas *Granaria*, 101/78, Rink. p. 623.
25. ETT 1980 m. kovo 27 d. sprendimas *Denkavit Italiana*, 61/79, Rink. p. 1205.
26. ETT 1982 m. gruodžio 14 d. sprendimas *Waterkeyn*, 314/81–316/81 ir 83/82, Rink. p. 4337.
27. ETT 1983 m. lapkričio 9 d. sprendimas *San Giorgio*, 199/82, Rink. p. 3595.
28. ETT 1985 m. liepos 9 d. sprendimas *Bozzetti*, 179/84, Rink. p. 2301.
29. ETT 1986 m. gegužės 15 d. sprendimas *Johnston*, 222/84, Rink. p. 1651.
30. ETT 1988 m. birželio 29 d. sprendimas *Deville*, 240/87, Rink. p. 3513.
31. ETT 1990 m. liepos 12 d. sprendimas *Foster ir kt.*, C-188/89, Rink. p. I-3313.

32. ETT 1991 m. liepos 11 d. sprendimas *Verholen*, C-87/90–C-89/90, Rink. p. I-3757.
33. ETT 1991 m. lapkričio 19 d. sprendimas *Francovich ir kiti prieš Italiją*, C-6/90 ir 9/90, Rink. p. I-5357.
34. ETT 1993 m. spalio 27 d. sprendimas *Steenhorst-Neerings*, C-338/91, Rink. p. I-5475.
35. ETT 1993 m. gruodžio 16 d. sprendimas *Wagner Miret*, C-334/92, Rink. p. I-6911.
36. ETT 1994 m. liepos 14 d. sprendimas *Faccini Dori*, C-91/92, Rink. p. I-3325.
37. ETT 1996 m. kovo 5 d. sprendimas *Brasserie du pêcheur ir Factortame*, C-46/93 ir C-48/93, Rink. p. I-1029;
38. ETT 1996 m. spalio 8 d. sprendimas *Dillenkofer ir kt.*, C-178/94, C-179/94, C-188/94, C-189/94–C-190/94, Rink. p. 4845.
39. ETT 1997 m. liepos 10 d. sprendimas *Palmisani*, C-261/95, Rink. p. I-4025.
40. ETT 1997 m. liepos 10 d. sprendimas *Maso ir kt.*, C-373/95, Rink. p. I-4051.
41. ETT 1997 m. liepos 10 d. sprendimas *Bonifaci ir kt.* bei *Berto ir kt.*, C-94/95 ir C-95/95, ETT 1997 m. liepos 17 d. sprendimas *GT-Link prieš Danske Statsbaner*, C-242/95, Rink. p. 4449.
42. ETT 1998 m. rugsėjo 24 d. sprendimas *Brinkmann*, C-319/96, Rink. p. I-5255.
43. ETT 1998 m. rugsėjo 24 d. sprendimas *EvoBus Austria*, C-111/97, Rink. p. I-5411.
44. ETT 1999 m. vasario 25 d. sprendimas *Carbonari ir kt.*, C-131/97, Rink. p. I-1103.
45. ETT 1999 m. kovo 2 d. sprendimas *Nour Eddline El-Yassini*, C-416/96, Rink. p. I-1209.
46. ETT 1999 m. birželio 1 d. sprendimas *Konle*, C-302/97, Rink. p. I-3099.
47. ETT 1999 m. birželio 10 d. sprendimas *Komisija prieš Comune di Montorio al Vomano*, C-334/97, Rink. p. I-4229.
48. ETT 1999 m. birželio 15 d. sprendimas *Rechberger ir kt.*, C-140/97, Rink. p. I-3499.
49. ETT 2000 m. gegužės 11 d. sprendimas *Abdulna ir Savas*, C-37/98, Rink. p. I-2927.
50. ETT 2000 m. liepos 4 d. sprendimas *Haim*, C-424/97, Rink. p. I-5123, 31–32 punktai.
51. ETT 2001 m. kovo 8 d. sprendimas *Metallgesellschaft ir kt.*, C-397/98 ir C-410/98, Rink. p. I-1727.
52. ETT 2001 m. rugsėjo 20 d. sprendimas *Courage prieš Crehan*, C-453/99, Rink. p. I-6297.
53. ETT 2001 m. sausio 11 d. sprendimas *Azienda Agricola Monte Arcosu*, C-403/98, Rink. p. I-103

54. ETT 2002 m. liepos 11 d. sprendimas *Marks & Spencer*, C-62/00, Rink. p. I-6325.
55. ETT 2002 m. rugsėjo 17 d. sprendimas *Muñoz ir Superior Fruiticola*, C-253/00, Rink. p. I-7289.
56. ETT 2003 m. rugsėjo 11 d. sprendimas *Safalero*, C-13/01, Rink. p. I-8679.
57. ETT 2003 m. rugsėjo 30 d. sprendimas *Köbler prieš Austriją*, C-224/01, Rink. p. I-10239.
58. ETT 2004 m. rugsėjo 14 d. sprendimas *Komisija prieš Ispaniją*, C-168/03, Rink. p. I-8227.
59. ETT 2004 m. spalio 5 d. sprendimas *Pfeiffer ir kt.*, C-397/01–C-403/01, Rink. p. I-8835.
60. ETT 2004 m. lapkričio 11 d. sprendimas *Österreichischer Zuchtverband*, C-216/02, Rink. p. I-10683.
61. ETT 2005 m. sausio 13 d. sprendimas *Westelijk*, C-174/02, Rink. p. I-85.
62. ETT 2005 m. balandžio 12 d. sprendimas *Igor Simutenkov*, C-265/03, Rink. p. I-2579.
63. ETT 2005 m. spalio 13 d. sprendimas *Richard Dahms*, C-379/04, Rink. p. I-8723.
64. ETT 2006 m. liepos 13 d. sprendimas *Manfredi*, C-295-298/04, Rink. I-6619.
65. ETT 2007 m. sausio 25 d. sprendimas *Robins ir kt.*, C-278/05, Rink. p. I-1053.
66. ETT 2007 m. kovo 13 d. sprendimas *Unibet*, C-432/05, Rink. p. I-2271.
67. ETT 2007 m. birželio 21 d. sprendimas *Jonkman*, C-231/06–C-233/06, Rink. p. I-5149.
68. ETT 2008 m. liepos 17 d. sprendimas *Flughafen Köln/Bonn*, C-226/07, Rink. p. I-5999.
69. ETT 2008 m. liepos 17 d. sprendimas *Arcor AG ir kt.*, C-152/07–C-154/07, Rink. p. I-5959.
70. ETT 2008 m. spalio 16 d. sprendimas *Synthon*, C-452/06, Rink. p. I-7681.
71. ETT 2009 m. vasario 12 d. sprendimas *Belgische Staat*, C-138/07, Rink. p.
72. ETT 2009 m. kovo 24 d. sprendimas *Danske Slagterier*, C-445/06, Rink. p. I-02119.
73. ESTT 2010 m. sausio 26 d. sprendimas *Transportes Urbanos*, C-118/08, Rink. p. I-00635.
74. ESTT 2010 m. lapkričio 25 d. sprendimas *Günter Fuß v. Stadt Halle*, C-429/09, Rink. p. I-12167.
75. ESTT 2010 m. gruodžio 9 d. sprendimas *Combinatie Spijker v. Provincie Drenthe*, C-568/08, Rink. p. I-12655.
76. Green, N.; Barav, A. Damages in the National Courts for Breach of Community Law. *Yearbook of European Law*. 1986, 6: 55–119.
77. Hartley, T. C. *The Foundations of European Community Law. An Introduction to the Constitutional and Administrative Law of the European Community*. Third edition. Oxford: Clarendon Press, 1994.

78. Hartley, T. C. *European Union in a Global Context. Text, Cases and Materials*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.
79. Hervey, T. K.; Rostant, P. After *Francovich*: State Liability and British Employment Law. *Industrial Law Journal*. 1996, 25: 279–285.
80. Hilson, Ch. The Role of Discretion in EC Law on Non-contractual Liability. *Common Market Law Review*. 2005, 42: 677–695.
81. Hix, J. P. Zur Ausservertraglichen Haftung der Gemeinschaft. In *Enforcing Community Law from Francovich to Köbler: Twelve Years of the State Liability Principle*. Köln: Bundesanzeiger Verlag, 2004, p. 199–223.
82. Harlow, C. A. Common European Law of Remedies? In *The Future of Remedies in Europe*. Oxford: Hart Publishing, 2000, p. 69–83.
83. Jacobs, F. The Evolution of the European Legal Order, p. 314; Martin, C. P. Furthering the Effectiveness of EC Directives and the Judicial Protection of Individual Rights Thereunder. *International and Comparative Law Quarterly*. 1994, 43: 26–54.
84. Kargaudienė, A. Viešojo atsakomybė: atsakomybės už padarytą žalą privačiam asmeniui subjekto apibrėžimo problema. *Jurisprudencija*. 2008, 3 (105): 75–83.
85. Kilpatrick, C. The Future of Remedies in Europe. In *The Future of Remedies in Europe*. Oxford: Hart Publishing, 2000, p. 1–31.
86. Konsoliduota Europos Bendrijos steigimo sutartis. *Valstybės žinios*. 2004, Nr. 2-2.
87. Konsoliduota Europos Sąjungos sutartis. *Europos Sąjungos oficialusis leidinys*. C 2008, Nr. 115–1.
88. Köck, H. F.; Hintersteiner, M. The Concept of Member State Liability for Violation of Community Law and Its Shortcomings. An Analysis of the Case Law of the European Court of Justice on this Matter. *Austrian Review of International and European Law*. 1998, 3: 17–46.
89. Lenaerts, K.; Von Nuffel, P. *Constitutional Law of the European Union*. London: Sweet and Maxwell, 1999.
90. Lenaerts, L. Interlocking Legal Orders in the European Union and Comparative Law. *International and Comparative Law Quarterly*. 2003, 52: 887–893.
91. Lenaerts, K.; Arts, D.; Maselis, I. *Procedural Law of the European Union*. Second edition. London: Sweet and Maxwell, 2006.
92. Lenaerts, K. The Rule of Law and the Coherence of the Judicial System of the European Union. *Common Market Law Review*. 2007, 44 (6): 1625–1659.
93. Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2000 m. spalio 4 d. nutartis civilinėje byloje UAB „NORD-K“ prieš Lietuvos Respublikos Vyriausybę, Nr. 3K-3-926/2000; Vilniaus apygardos teismo 2008 m. balandžio 21 d. sprendimas civilinėje byloje R. K. prieš Lietuvos Respubliką, Nr. 2-1571-33/2008.

94. Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2003 m. sausio 13 d. nutartis civilinėje byloje *G. M. prieš Lietuvos Respublikos finansų ministeriją*, Nr. 3K-3-16/2003.
95. Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2006 m. birželio 7 d. nutartis civilinėje byloje *UAB „Naujapilė“ prieš Lietuvos Respubliką*, Nr. 3K-3-183/2006.
96. Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2008 m. balandžio 7 d. nutartis civilinėje byloje *S. U. ir kt. prieš Lietuvos valstybę*, Nr. 3K-3-215/2008.
97. Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2008 m. liepos 8 d. nutartis civilinėje byloje *UAB „Karolinos HES“ prieš Lietuvos valstybę*, Nr. 3K-3-377/2008.
98. Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2009 m. vasario 4 d. nutartis civilinėje byloje *M. T. ir UAB „Drevida“ prieš Lietuvos valstybę*, Nr. 3K-3-5/2009.
99. Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2009 m. balandžio 14 d. nutartis civilinėje byloje *A. E. F. prieš Lietuvos valstybę*, Nr. 3K-3-171/2009.
100. Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2009 m. lapkričio 30 d. nutartis civilinėje byloje *A. D. prieš Lietuvos Respubliką*, Nr. 3K-3-534/2009.
101. Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymas. *Valstybės žinios*. 2000, Nr. 85-2566.
102. Lietuvos Respublikos civilinio proceso kodeksas. *Valstybės žinios*. 2000, Nr. 74-2262, 77, 80, 82.
103. Lietuvos Respublikos Konstitucija. *Valstybės žinios*. 1992, Nr. 33-1014.
104. Lietuvos Respublikos Konstitucijos papildymo Konstituciniu aktu „Dėl Lietuvos Respublikos narystės Europos Sąjungoje“ ir Lietuvos Respublikos Konstitucijos 150 straipsnio papildymo“ įstatymas. *Valstybės žinios*. 2004, Nr. 111-4123.
105. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2006 m. rugpjūčio 19 d. nutarimas. *Valstybės žinios*. 2006, Nr. 90-3529. Atitaisymas: *Valstybės žinios*. 2006, Nr. 137.
106. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2009 m. kovo 2 d. nutarimas. *Valstybės žinios*. 2009, Nr. 25-988.
107. Lietuvos Respublikos teismų įstatymas. *Valstybės žinios*. 1994, Nr. 46-851; 2002, Nr. 17-649.
108. Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas. *Valstybės žinios*. 1999, Nr. 60-1945.
109. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001 m. liepos 26 d. nutarimas Nr. 932 „Dėl atstovavimo valstybei bylose dėl žalos atlyginimo“. *Valstybės žinios*. 2001, Nr. 66-2415.
110. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2001 m. balandžio 5 d. nutartis administracinėje byloje *A. Balčius prieš Vyriausiąją rinkimų komisiją*, Nr. AS⁷-331/2001.
111. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo specialiosios teisėjų kolegijos nutarčių dėl teismingumo apžvalga „Dėl žalos atlyginimo“, *Administracinių teismų praktika*. 2003, 3.

112. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo specialiosios teisėjų kolegijos nutarčių dėl teisingumo apžvalga „Dėl žalos atlyginimo“, *Administracinių teismų praktika*. 2004, 5.
113. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2004 m. kovo 1 d. nutartis administracinėje byloje *K. Jefremova v. Vidaus reikalų ministerija*, Nr. A12-219-2004.
114. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2008 m. sausio 25 d. sprendimas administracinėje byloje *N. K. prieš Lietuvos valstybę*, Nr. A-261-116/2008.
115. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2008 m. balandžio 17 d. nutartis administracinėje byloje *A. G. prieš Lietuvos valstybę*, Nr. A-442-330/2008.
116. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2008 m. balandžio 24 d. nutartis administracinėje byloje *S. T. prieš Lietuvos valstybę*, Nr. AS⁴⁴⁴-199/2008.
117. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2008 m. gruodžio 8 d. nutartis administracinėje byloje *V. V. prieš Lietuvos valstybę*, Nr. A¹⁴⁶-1982/2008.
118. Vilniaus apygardos administracinio teismo 2009 m. birželio 8 d. nutartis administracinėje byloje *A. I. prieš Lietuvos Respublikos teisingumo ministeriją*, Nr. I-1976-484/2009.
119. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2009 m. liepos 31 d. nutartis administracinėje byloje *S. T. prieš Lietuvos Respubliką*, Nr. AS⁵⁰²-363/2009.
120. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2009 m. gruodžio 21 d. nutartis administracinėje byloje *R. T. prieš Vilniaus miesto savivaldybės administraciją*, Nr. A⁵⁵⁶-1485/2009.
121. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2012 m. sausio 30 d. nutartis administracinėje byloje, *UAB „Dujotekana“ v. Lietuvos Respublikos energetikos ministerija ir Valstybinė kainų ir energetikos kontrolės komisija*, Nr. A-146-69-12.
122. Marson, J. Holes in the Safety Net? State Liability and the Need for Private Law Enforcement. *Liverpool Law Review*. 2004, 25: 113–134.
123. Mikelėnas, V. et. al. *Lietuvos Respublikos civilinio kodekso komentaras. Šeštoji knyga. Prievolių teisė*. Vilnius: Justitia, 2003.
124. Mizaras, V. Lietuvos deliktų teisės raidos aktualijos ir tendencijos. *Šiuolaikinės civilinės teisės raidos tendencijos ir perspektyvos. Mokslinių straipsnių rinkinys*. Vilnius: Justitia, 2007, p. 51–74.
125. Moniz, C. B. Overview of the Mechanisms of Enforcement of Community Law. In *Enforcing Community Law from Francovich to Köbler: Twelve Years of the State Liability Principle*. Köln: Bundesanzeiger Verlag, 2004, p. 13–48.
126. Prechal, S. *Directives in EC Law*. Second edition. Oxford: Oxford University Press, 2005.
127. Prechal, S. Member State Liability and Direct Effect: What's the Difference After All? *European Business Law Review*. 2006, 17: 299–316.

128. Puder, M. G. Phantom Menace or New Hope: Member State Public Tort Liability After the Double-Bladed Light Saber Duel Between the European Court of Justice and the German Bundesgerichtshof in *Brasserie du Pecheur*. *Vanderbilt Journal of Transnational Law*. 2000, 33 (1): 311–370.
129. Rebhahn, R. Non-contractual Liability in Damages of Member States for Breach of Community Law. In *Tort Law of the European Community*. Wien: Springer, 2008, p. 179–211.
130. Reich, N., Horizontal Liability in EC Law: Hybridization of Remedies for Compensation in Case of Breaches of EC Rights. *Common Market Law Review*. 2007, 44: 705–742.
131. Ruffert, M. Rights and Remedies in European Community Law: A Comparative View. *Common Market Law Review*. 1997, 34 (2): 307–336.
132. Ryan, B. The Private Enforcement of European Union Labour Laws. In *The Future of Remedies in Europe*. Oxford: Hart Publishing, 2000, p. 141–157.
133. Schermers, H. G., Waelbroeck, D. F. *Judicial Protection in the European Union*. Sixth Edition. Hague: Kluwer Law International, 2001.
134. Schockweiler, F. Die Haftung der EG Mitgliedstaaten Gegenüber dem Einzelnen bei Verletzung des Gemeinschafts-rechts. *Europarecht*. 1993, 28 (2): 109–133.
135. Selelionytė-Drukeitinienė, S. *Valstybės deliktinės atsakomybės raidos tendencijos*. Daktaro disertacija. Socialiniai mokslai, teisė (01S). Vilnius, 2008.
136. Snyder, F. The Effectiveness of European Community Law: institutions, processes, tools and techniques. *Modern Law Review*. 1993, 56: 19–54.
137. Steiner, J. From Direct Effects to *Francovich*: Shifting Means of Enforcement of Community Law. *European Law Review*. 1993, 18 (1): 3–22.
138. Šeškauskis, M. Ar valstybė privalo atlyginti asmens patirtą žalą, jeigu tinkamai įgyvendinus priimto įstatymo nuostatas žalos būtų išvengta? *International Journal of Baltic Law*. 2007, 3 (2): 102–121.
139. Tridimas, T. Enforcing Community Rights in National Courts: Some Recent Developments. In *The Future of Remedies in Europe*. Oxford: Hart Publishing, 2000, p. 35–50.
140. Tridimas, T. *The General Principles of EU Law*. Second edition. Oxford: Oxford University Press, 2007, p. 477–497.
141. Tridimas, T. Liability for Breach of Community Law: Growing Up and Melting Down? *Common Market Law Review*. 2001, 38 (2): 301–332.
142. Valančius, V. et. al. *Procesas Europos Bendrijų Teisingumo Teisme: preliminarus nutarimas*. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2006.
143. Valančius, V. Europos Sąjungos teisės poveikis Lietuvos administracinei justicijai. *Lietuvos Vyriausiojo administracinio teismo biuletenis*. 2007, 1 (11): 266–278.

144. Van Dam, C. *European Tort Law*. Oxford: Oxford University Press, 2006.
145. Van Gerven, W. The Legal Protection of Private Parties in the Law of the European Economic Community. In *European Law and the Individual*. Amsterdam: North-Holland Publishing, 1976.
146. Van Gerven, W. Bridging the Unbridgeable: Community and National Tort Laws after *Francovich* and *Brasserie*. *International and Comparative Law Quarterly*. 1996, 45 (3): 507–544.
147. Van Gerven, W.; Lever, J., Larouche, P. *Tort Law*. Oxford and Portland, Oregon: Hart Publishing, 2000.
148. Van Gerven, W. The Emergence of the Common European Tort Law: the EU Contribution – One Among Others. In *Enforcing Community Law from Francovich to Köbler: Twelve Years of the State Liability Principle*. Koln: Bundesanzeiger Verlag, 2004, p. 236–239.
149. Van Themaat, K.; Van Themaat, V. *The Law of the European Union and the European Communities*. Fourth edition. Hague: Kluwer Law International, 2008.
150. Ward, A. *Judicial Review and the Rights of Private Parties in EU Law*. Second edition. Oxford: OxfordUniversity Press, 2007.
151. Weatherill, S. Addressing Problems of International Implementation in EC Law. In *The Future of Remedies in Europe*. Oxford: Hart Publishing, 2000, p. 87–116.
152. Wils, W. Concurrent Liability of the Community and a Member State. *European Law Review*. 1992, 17: 191–206.

III. PARLAMENTARIZMAS KAIP MODERNIOSIOS TEISĖS POLITIKOS ES INSTITUCIONALIZACIJA

Dainius Kenstavičius

PARLAMENTARO RINKIMŲ SISTEMOS ES

Įvadas

ES valstybėse rinkimų procedūros atitinka visus demokratinėse valstybėse nusistovėjusius principus – kiekvienoje valstybėje rinkimai į parlamentą yra visuotiniai, tiesioginiai, lygūs, slapti ir laisvi. Tačiau skirtingose valstybėse naudojamos skirtingos rinkimų sistemos (mažoritarinė, proporcinė ar mišri), skirtingai sudaromos rinkimų apygardos, skirtingai paskirstomi balsai. Siekiant atskleisti ES valstybių parlamentų rinkimų ypatybes tikslinga išnagrinėti konstitucinį rinkimų į parlamentą institutą. Šiame straipsnyje analizuojamos 26 ES valstybių (išskyrus Lietuvos Respublikos, kurios rinkimų sistema jau yra atskleista daugelyje Lietuvos mokslinių teisės darbų) rinkimų sistemos.

Lietuvos Respublikos moksliniuose darbuose dar nebuvo kompleksiskai nagrinėtos ir lygintos visų ES valstybių narių rinkimų sistemos. Tai patvirtina nagrinėjamos temos aktualumą ir naujumą.

Svarbiausia problema, kylanti nagrinėjant tokio pobūdžio temą, yra ta, kad nuo pasirinktos rinkimų sistemos dažnai priklauso ir susiformuojančios valdančiosios daugumos parlamente. Nors ES valstybių narių parlamentai dažniausiai yra renkami pagal proporcinę rinkimų sistemą, tačiau mažoritarinėje rinkimų sistemoje taip pat galima įžvelgti tam tikrų teigiamų aspektų. Nėra idealios rinkimų sistemos – skirtingomis sąlygomis, matyt, būtų rekomenduojama naudoti skirtingas rinkimų sistemas. Tačiau esminių rinkimų sistemų skirtumų suvokimas ir išsami analizė padės nustatyti kiekvienos iš rinkimų sistemų trūkumus bei pranašumus.

I. Parlamentų forma ir sudėtis

Pagal išorinę formą parlamentai yra skirstomi į vienerių rūmų parlamentus bei dvejų rūmų parlamentus (bikameralinius parlamentus). Dvejų

rūmų parlamento forma yra istorinė ir būdingesnė senosioms valstybėms. Pavyzdžiui, dveji Ispanijos parlamento rūmai – tai regionų autonomijos teisės pripažinimo pasekmė: Deputatų Kongresas atstovauja visai Ispanijos tautai, o Senatas – nacionaliniams regionams¹. Tiesa, ES valstybėms narėms būdingos abi parlamentų formos.

Analizuojant ES valstybių narių atžvilgiu pažymėtina, kad vienerių rūmų parlamento forma būdingesnė santykinai mažesni gyventojų skaičių turinčioms valstybėms (Graikijai, Bulgarijai, Kiprui, Liuksemburgui, Portugalijai, Slovakijai, Vengrijai) bei šiaurės Europos valstybėms (Danijai, Suomijai, Švedijai, Estijai, Latvijai). Parlamentai vadinami įvairiai: Nacionaline Asamblėja, Nacionaline Taryba, tačiau tik dviejų kitų valstybių – Lenkijos (žemųjų rūmų) ir Latvijos – parlamento pavadinimas yra toks pat kaip ir Lietuvos Respublikos – Seimas.

Dviejų rūmų parlamentai būdingesni santykinai didesni gyventojų skaičių turinčioms Europos valstybėms: Airijai (Atstovų Rūmai ir Senatas), Austrijai (Nacionalinė Taryba ir Federalinė Taryba), Belgijai (Atstovų Rūmai ir Senatas), Čekijai (Deputatų Rūmai ir Senatas), Ispanijai (Deputatų Kongresas ir Senatas), Italijai (Deputatų Rūmai ir Senatas), Jungtinei Karalystei (Bendruomenių Rūmai ir Lordų Rūmai), Lenkijai (Seimas ir Senatas), Nyderlandams (Pirmieji Rūmai ir Antrieji Rūmai), Prancūzijai (Nacionalinis Susirinkimas ir Senatas), Rumunijai (Deputatų Rūmai ir Senatas), Slovėnijai (Nacionalinė Asamblėja ir Nacionalinė Taryba), Vokietijai (Bundestagas ir Bundesratas).

Įdomu tai, kad kai kuriose valstybėse, pavyzdžiui, Nyderlanduose, kartais dveji parlamento rūmai posėdžiauja jungtinėse sesijose. Tais atvejais, kai Pirmieji Rūmai ir Antrieji Rūmai posėdžiauja jungtinėse sesijoje, parlamentas yra laikomas bendru.

Kitose valstybėse parlamentui formaliai priskiriamos ir kitos valdžios. Pavyzdžiui, pagal Airijos Respublikos Konstitucijos 15 straipsnį į parlamento sudėtį taip pat įeina ir prezidentas². Panašiai yra ir Jungtinėje Karalystėje, kur monarchas taip pat laikomas parlamento dalimi.

¹ Vaitiekienė, E. Ispanijos 1978 m. Konstitucija. *Šiuolaikinė konstitucija: studijos apie užsienio šalių konstitucinę reguliavimą*. Kolektyvinė monografija. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2005, p. 245.

² Airijos Konstitucija [interaktyvus]. [žiūrėta 2013-02-13]. <http://www.servat.unibe.ch/icl/ei00000_.html>.

Parlamento narių skaičius nustatomas atskirų valstybių konstitucijose arba įstatymuose. Pavyzdžiui, Bulgarijos Konstitucijos 63 straipsnis nustato, kad Nacionalinis Susirinkimas susideda iš 240 narių³. Airijos Konstitucijoje yra tiksliai nustatytas aukštųjų parlamento rūmų – Senato – narių skaičius. Airijos Senatą sudaro 60 narių, iš jų vienuolika skiriami, kiti – renkami. Čekijos Respublikos Konstitucijos⁴ 16 straipsnio 1 dalyje nustatyta, kad Deputatų Rūmai susideda iš 200 deputatų. Pagal Italijos Konstitucijos 56 straipsnio 2 dalį Deputatų Rūmus sudaro 630 narių. Dvylika iš jų renkami rinkimų apygardoje, sudarytoje iš užsienyje gyvenančių piliečių⁵. Lenkijos Konstitucijos 96 straipsnio 1 dalyje nustatyta, kad Seimą sudaro 460 deputatų⁶. Pagal Slovakijos Konstitucijos⁷ 73 straipsnio 1 dalį Slovakijos parlamentas susideda iš 150 narių. Pagal Slovėnijos Konstitucijos⁸ 80 straipsnio 1 dalį Nacionalinė Asamblėja susideda iš 90 narių, iš jų po vieną vietą yra garantuojama italų bei vengrų bendruomenėms. Suomijos Konstitucijos⁹ 24 straipsnyje nustatyta, kad parlamentas susideda iš 200 narių.

Kitose valstybėse parlamento narių skaičius nėra griežtas. Airijoje žemųjų parlamento rūmų narių skaičių nustato įstatymas, tačiau bet kuriuo atveju ne mažiau kaip vienas narys turi atstovauti trisdešimčiai tūkstančių gyventojų, o vienas narys negali atstovauti mažiau kaip dvidešimčiai tūkstančių gyventojų. Pagal Graikijos Konstitucijos¹⁰ 51 straipsnio 1 dalį parlamento narių skaičius yra nustatomas įstatymais, tačiau jis negali būti mažesnis kaip 200 ir didesnis kaip 300, o šiuo metu Nacionalinę Bulę sudaro 300 narių. Ispanijos Konstitucijoje nustatyta, kad Deputatų Kon-

³ Bulgarijos Konstitucija [interaktyvus]. [žiūrėta 2013-02-13]. <<http://www.parliament.bg/en/const/>>.

⁴ Čekijos Konstitucija [interaktyvus]. [žiūrėta 2013-02-13]. <<http://www.hrad.cz/en/czech-republic/constitution-of-the-cr.shtml>>.

⁵ Italijos Konstitucija [interaktyvus]. [žiūrėta 2013-02-13]. <http://www.servat.unibe.ch/icl/it00000_.html>.

⁶ Jarašiūnas, E.; Mesonis, G. (sudarytojai). *Užsienio šalių konstitucijos*. Vilnius, 2004, p. 230.

⁷ Slovakijos Konstitucija [interaktyvus]. [žiūrėta 2013-02-13]. <<http://www.slovak-republic.org/constitution>>.

⁸ Slovėnijos Konstitucija [interaktyvus]. [žiūrėta 2013-02-13]. <http://www.us-rs.si/media/full.text.of.the.constitution.full.text.pdf>>.

⁹ Suomijos Konstitucija [interaktyvus]. [žiūrėta 2013-02-13]. <<http://www.finlex.fi/fi/laki/kaannokset/1999/en19990731.pdf>>.

¹⁰ Graikijos Konstitucija [interaktyvus]. [žiūrėta 2013-02-13]. <<http://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/f3c70a23-7696-49db-9148-f24dce6a27c8/001-156%20agglisko.pdf>>.

gresas susideda iš ne mažiau kaip 350 ir ne daugiau kaip 400 narių, išrinktų vadovaujantis visuotine, laisva, lygia, tiesiogine ir slapta rinkimų teise, pagal įstatymuose nustatytas procedūras. Šiuo metu Ispanijoje Deputatų Kongresas susideda iš 350 narių. Jungtinėje Karalystėje Lordų Rūmų narių skaičius nėra griežtai fiksuotas, tačiau šiuo metu juos sudaro 788 nariai: 670 lordų, paskirtų visam gyvenimui, 92 lordai, turintys paveldėjimo teisę ir 26 dvasiniai lordai. Portugalijos Konstitucijos 148 straipsnis skelbia, kad Respublikos Asamblėja susideda iš narių, kurių skaičius yra ne mažiau kaip 180 ir ne daugiau kaip 230, o konkretų skaičių nustato rinkimų įstatymai¹¹. Iki 1989 m. reformos Portugalijos parlamentą sudarė 250 narių. Šiuo metu Respublikos Asamblėja susideda iš 230 narių.

Prancūzijoje aukštųjų parlamento rūmų – Senato – skaičius priklauso nuo demografinės padėties. Nuo 2011 m. rinkimų į Senatą senatorių skaičius buvo pakeistas. Iki 2004 m. buvo renkamas 321 senatorius, nuo 2004 iki 2008 m. – 331 senatorius, nuo 2008 iki 2011 m. – 343 senatoriai, o nuo 2011 m. renkami 348 senatoriai¹². 2011 m. 326 senatoriai buvo renkami apygardose (įskaitant ir Prancūzijos užjūrio teritorijas), 10 senatorių atstovauja Prancūzijos kitoms užjūrio teritorijoms, 12 senatorių – Prancūzijos piliečiams, gyvenantiems ne Prancūzijoje. Tuo tarpu Nacionalinį Susirinkimą sudaro 577 nariai, renkami penkerių metų kadencijai: 555 nariai renkami pačioje Prancūzijos metropolijoje, o kiti 22 nariai – užjūrio teritorijose.

Atskirai aptartina Kipro parlamento sudėtis. Kipro parlamentą (Atstovų Rūmus) sudaro 56 nariai, renkami penkerių metų kadencijai. Pagal Kipro Konstitucijos 62 straipsnį¹³ parlamento narių skaičius gali būti pakeistas tik dviejų trečdalių visų atstovų, išrinktų Graikijos piliečių, ir dviejų trečdalių visų atstovų, išrinktų Turkijos piliečių. Vadovaujantis Kipro Konstitucijos 62 straipsnio 2 dalimi 70 proc. parlamento narių yra renkama Graikijos visuomenės, o 30 proc. parlamento – Turkijos visuomenės. Tačiau nuo pat 1964 m. Turkijos atstovai nebedalyvavo parlamente, taip pat nevyko ir rinkimai į 30 proc. parlamento vietų, skirtų Turkijos atsto-

¹¹ Portugalijos Konstitucija [interaktyvus]. [žiūrėta 2013-02-13]. <<http://www.tribunal-constitucional.pt/tc/conteudo/files/constituicaoingles.pdf>>.

¹² Prancūzijos Respublikos Senato internetinė svetainė [interaktyvus]. [žiūrėta 2013-02-13]. <http://www.senat.fr/lng/en/senators/the_senatorial_elections.html>.

¹³ Kipro Konstitucija [interaktyvus]. [žiūrėta 2013-02-13]. <[http://www.presidency.gov.cy/presidency/presidency.nsf/all/1003AEDD83EED9C7C225756F0023C6AD/\\$file/CY_Constitution.pdf?openelement](http://www.presidency.gov.cy/presidency/presidency.nsf/all/1003AEDD83EED9C7C225756F0023C6AD/$file/CY_Constitution.pdf?openelement)>.

vams. Vis dėlto parlamentas 1985 m. priėmė įstatymą, pagal kurį padidino Atstovų Rūmų narių skaičių iki 80, iš jų 56 (30 proc.) priklauso Graikijos atstovams. Nuo tol Kipro parlamentas ir susideda iš 56 narių. Be šių narių, trys nariai yra renkami maronitų, lotynų ir armėnų mažumų. Kitos 24 vietos yra skirtos Turkijos atstovams.

II. Aktyviosios rinkimų teisės įgyvendinimas renkant ES valstybių narių parlamentus

Aktyvioji rinkimų teisė – tai asmenų galimybė dalyvauti atitinkamų viešosios valdžios institucijų rinkimuose laisvai pasirenkant, už kurį iš iškeltų kandidatų ar už kuriuos kandidatus balsuoti¹⁴. Dažniausias pasitaikantis kriterijus, nustatant aktyviosios rinkimų teisės įgyvendinimo galimybes, yra amžiaus cenzas. Paprastai aktyviąją rinkimų teisę turi atitinkamos valstybės piliečiai, kuriems yra suėję 18 metų.

Ne visada Europos valstybėse aktyviosios rinkimų teisės amžiaus cenzas buvo 18 metų. Pavyzdžiui, Prancūzijoje šis amžiaus cenzas yra taikomas nuo 1974 m., o štai Danijos Karalystėje dar 1953 m., kai ir buvo priimta dabartinė Danijos Karalystės Konstitucija, asmuo įgydavo teisę balsuoti tik nuo 23 metų. Nuo 1953 m. amžiaus cenzas buvo mažinamas iš viso tris kartus – galiausiai iki 18 metų. Jis galioja ir šiandien. Danijoje tam, kad būtų pakeistas amžiaus cenzas, yra būtinas referendumas. Dar 1969 m. Danijos politikai pageidavo sumažinti amžiaus cenzą nuo 21 iki 18 metų. Tačiau Danijos piliečiai tuomet nepritarė tokiam politikų siūlymui ir referendume atmetė iškeltą pasiūlymą. Amžiaus cenzas iki 18 metų buvo sumažintas tik 1978 m.

Kai kuriose valstybėse aktyviajai rinkimų teisei į aukštesnius parlamentų rūmus yra taikomas didesnis amžiaus cenzas. Pavyzdžiui, Italijoje Senatą gali rinkti tik 25 metų sulaukę rinkėjai.

Atskirose valstybėse dažniau skiriasi kriterijai, pagal kuriuos nustatoma, ar asmuo nuolat gyvena atitinkamoje valstybėje. Pavyzdžiui, Danijoje asmuo, siekiantis įrodyti, kad jis nuolat gyvena toje valstybėje, turi įsiregistruoti Danijos nacionaliniame registre. Tokios pareigos neturi tik asmenys,

¹⁴ Birmontienė, T. et. al. *Lietuvos konstitucinė teisė*. Vadovėlis. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2012, p. 421.

vykdantys darbinės funkcijas užsienyje (pvz., diplomatinį atstovybių, ambasadų darbuotojai). Tokios pačios taisyklės taikomos ir tiems asmenims, kurie gyvena užsienyje dėl studijų arba dėl sveikatos priežasčių. Galiausiai net ir be jokios priežasties išvykęs iš Danijos asmuo gali būti laikomas kaip nuolat ten gyvenančiu, jeigu pasirašo dokumentą, kuriuo patvirtina, kad per dvejus metus nuo išvykimo ketina sugrįžti į šalį. Įdomu tai, kad nors Danijos Konstitucijoje ir įstatymuose nėra sureguliuota karalienės teisė balsuoti, praktikoje nei Danijos karalienė, nei kiti karališkosios šeimos atstovai nebalsoja. Be to, jie net nėra registruojami rinkimų apygardose.

Kai kuriose valstybėse dalyvavimas rinkimuose įgyvendinant aktyviąją rinkimų teisę yra privalomas, pavyzdžiui, Belgijoje ir Graikijoje, tačiau šiose valstybėse realios sankcijos už šios pareigos pažeidimą nėra taikomos. Graikija yra išskirtinė valstybė tuo, kad piliečiams yra nustatyta pareiga balsuoti tol, kol jie sulaukia 70 metų amžiaus. Dėl šios pareigos nevykdymo yra taikoma baudžiamoji atsakomybė, kurios pagrindu asmuo gali būti nubaustas laisvės atėmimo bausme nuo vieno mėnesio iki vienerių metų bei atleidimu iš tarnybos. Tačiau iki šiol nė vienam piliečiui ši atsakomybė nebuvo taikyta, o paskutiniuose parlamento rinkimuose, įvykusiuose 2012 m., dalyvavo 65,1 proc. rinkėjų¹⁵.

Vienas iš Liuksemburgo išskirtinių bruožų yra tas, kad šioje valstybėje dalyvauti rinkimuose yra privaloma ir už tai gresia realios sankcijos. Nepateisinamas rinkimų ignoravimas užtraukia baudą nuo 100 iki 250 eurų. Jeigu ir kituose rinkimuose asmuo be pateisinamos priežasties nepasinaudoja aktyviąja rinkimų teise, jam yra skiriama nuo 500 iki 1 000 eurų bauda ir papildomai gali būti pritaikytos sankcijos uždrausti jam pačiam būti kandidatu ar būti paskirtam į tam tikrą postą. Baudos nėra taikomos tik vyresnio amžiaus asmenims (sulaukusiems 75 metų ir daugiau) arba tiems, kurie gyvena užsienio valstybėse, tačiau nurodyti asmenys visuomet gali įgyvendinti balsavimo teisę paštu.

Nors Maltoje balsavimas nėra privalomas, tačiau svarbi Maltos parlamento rinkimų ypatybė yra ta, kad rinkimuose dalyvaujančių piliečių santykinis skaičius yra vienas iš pačių didžiausių pasaulyje¹⁶. Tačiau Maltoje

¹⁵ „The government and pro-European parties collapse in the Greek General Elections“ [interaktyvus]. [žiūrėta 2013-02-13]. <<http://www.robert-schuman.eu/oe.php?num=774>>.

¹⁶ Mackerras, M.; Maley, W. *Preferential Voting in Australia, Ireland and Malta*. Griffith Law Review, 1998, p. 227.

aktyviosios rinkimų teisės neturi tie asmenys, kurie yra: savanoriškai tapę kitos valstybės piliečiais ar kitaip susiję su priesaika kitai valstybei; tarnauja ginkluotuosiuose valstybės pajėgose; tiesiogiai ar netiesiogiai susiję su pirkimo sandoriu, sudarytu su valstybe, jeigu apie tokį sandorį siekiantis tapti kandidatu asmuo nepraneša likus mėnesiui iki rinkimų; pripažinti bankrutavusiais pagal galiojančius Maltos Respublikos įstatymus; pripažinti turinčiais protinę negalią; nuteisti mirties bausme arba kalėti daugiau nei dvylika mėnesių; taip pat kurių pareigos yra susijusios su rinkimų į valstybės parlamentą procedūromis; jeigu asmeniui buvo atimtos teisės būti Atstovų Rūmų nariu dėl bet kokio pažeidimo, susijusio su rinkimų į valstybės parlamentą procedūromis.

III. Pasyviosios rinkimų teisės įgyvendinimas renkant ES valstybių narių parlamentus

Pasyvioji rinkimų teisė – tai galimybė asmeniui konstitucijos ir rinkimų įstatymų nustatyta tvarka kandidatuoti į atitinkamos renkamos viešosios valdžios institucijos narus, taigi siekti būti išrinktam¹⁷.

ES valstybėse narėse dažniausiai pasitaikantis aktyviosios rinkimų teisės amžiaus cenzas yra 21 metai, tačiau skirtingose valstybėse jis svyruoja. Pavyzdžiui, jau sulaukę pilnametystės (18 metų) asmenys gali kelti save kandidatais į parlamento narius Danijoje (jeigu tik toks asmuo nėra pripažintas kaltu, padariusiu tokią veiką, dėl kurios tokiam asmeniui būtų nederama eiti parlamento nario pareigas), Maltoje, Nyderlanduose, Portugalijoje, Slovėnijoje, Slovakijoje, Suomijoje (čia tam tikrų pareigų asmenys negali naudotis pasyviąja rinkimų teise, pavyzdžiui, kariuomenės nariai, teisingumo ministras, parlamento ombudsmenas, Aukščiausiojo Teismo ar Aukščiausiojo administracinio teismo teisėjai, generalinis prokuroras), Švedijoje.

Nuo 21 metų amžiaus pasyviąja rinkimų teise gali naudotis gyventojai iš šių valstybių: Jungtinės Karalystės (renkant Bendruomenių Rūmus), Airijos, Bulgarijos (čia asmuo, dirbantis valstybės tarnautoju, privalo sustabdyti savo darbo funkcijas iš karto po savo kandidatūros į parlamentą užregistravimo), Estijos, Latvijos, Lenkijos (neskaitant rinkimų į Senatą, kur pasyviosios rinkimų teisės amžiaus cenzas yra 30 metų), Liuksem-

¹⁷ Birmontienė, T. et. al. *Lietuvos konstitucinė teisė*. Vadovėlis. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2012, p. 422.

burgo. Prancūzijoje pasyviaja rinkimų teise galima naudotis nuo 23 metų (renkant žemuosius parlamento rūmus) ir nuo 24 metų (renkant aukštuosius parlamento rūmus), o Graikijoje ir Kipre – kaip ir Lietuvoje – nuo 25 metų, Italijos Senate ir Čekijos Senate – nuo 40 metų.

Verta atkreipti dėmesį į kai kuriuos pasyviosios rinkimų teisės ribojimus. Pavyzdžiui, Latvijos Respublikoje dalyvauti rinkimuose negali asmenys, kurie teismo pripažinti neveiksniais; atlieka teismo paskirtą bausmę laisvės atėmimo vietoje; yra nuteisti dėl tyčinės nusikalstamos veikos, išskyrus atvejus, kai asmenys yra reabilituoti arba pasibaigęs teistumas; asmenys, kurie nusikaltimo metu buvo nepakaltinami arba jau atlikę nusikalstamą veiką susirgo psichikos liga, dėl kurios negali suprasti savo veiksmų arba juos valdyti, ir kuriems pritaikytos privalomosios medicininio poveikio priemonės arba byla nutraukta netaikant šių priemonių; buvo TSRS, Latvijos TSR ar kitų valstybių saugumo, žvalgybos ar kontržvalgybos tarnybų darbuotojai, išskyrus asmenis, kurie dirbo TSRS ir Latvijos TSR Planavimo, Finansų arba Administracijos departamentuose; po 1991 m. sausio 13 d. aktyviai veikė Komunistų partijoje, Latvijos TSR darbo žmonių internacionaliniame fronte, Jungtinėje darbo kolektyvų taryboje, Karo ir darbo veteranų organizacijoje, Visos Latvijos visuomenės gelbėjimo komiteto ar jo regioninių komitetų veikloje; buvo nuteisti bausme, draudžiančia kandidatuoti parlamento rinkimuose, Europos Parlamento rinkimuose ar savivaldos tarybų rinkimuose, išskyrus atvejus, kai asmenys yra reabilituoti arba pasibaigęs teistumas.

IV. ES valstybių narių parlamentų rinkimų sistemos ir rinkimų procedūros

1. Proporcinė rinkimų sistema

Didžiojoje ES valstybių narių yra įtvirtinta proporcinė rinkimų sistema. Pagal šią rinkimų sistemą dažniausiai yra balsuojama už partijų sąrašus. Taip yra tiksliai atspindima rinkėjų valia, nes pagal gautus balsus tiksliai paskirstomas mandatų skaičius atskiroms partijoms.

Airijos politinė sistema yra daugiapartinė¹⁸. Atstovų Rūmai čia renkami pagal proporcinę rinkimų sistemą. Ši rinkimų sistema Airijoje yra giliai

¹⁸ Mackerras, M.; Maley, W. *Preferential Voting in Australia, Ireland and Malta*. Griffith Law Review, 1998, p. 227.

įleidusi šaknis nuo pat jos atsiradimo 1937 m. ir gali būti pakeista tik referendumu. Airijos istorijoje buvo keletas atvejų, kai buvo bandoma pakeisti šią rinkimų sistemą, tačiau Airijos piliečiai nei 1959, nei 1968 m. vykusių referendumų metu nusprendė nekeisti nusistovėjusios rinkimų sistemos.

Austrijoje taip pat egzistuoja proporcinė rinkimų sistema renkant deputatus į parlamentą. Šioje valstybėje Nacionalinė Taryba yra renkama ketverių metų kadencijai. Pagal Austrijos Konstitucijos¹⁹ 26 straipsnio 1 dalį Nacionalinė Taryba renkama visų vyrų ir moterų, sulaukusių šešiolikos metų amžiaus, pagal proporcinę rinkimų sistemą ir vadovaujantis lygių, tiesioginių, asmeninių, laisvų ir slaptų rinkimų principais. Be to, partijų sąrašai yra atvirieji, t. y. rinkėjai gali suteikti pirmenybę kuriam nors partijos sąraše esančiam kandidatui. Dėl šios priežasties daugiau pirmenybės balsų surinkęs kandidatas galutiniame (po rinkimų) sudaromame partijos sąraše atitinkamai pakyla aukščiau.

Aukštieji Austrijos parlamento rūmai (Federalinė Taryba) atstovauja žemių interesams, o narių skaičius priklauso nuo atitinkamoje žemėje gyvenančių asmenų skaičiaus. Ši ypatybė primena Vokietijos Bundesrato statysą, nes Austrijos Federalinės Tarybos nariai yra renkami atitinkamų žemių įstatymų leidybos institucijose. Iš viso renkami 62 Federalinės Tarybos nariai²⁰, o narių kadencijos trukmė – nuo ketverių iki šešerių metų. Federalinės Tarybos sudėtis keičiasi kiekvieną kartą pasikeitus atitinkamos žemės įstatymų leidybos institucijų sudėčiai. Austrijos Konstitucijos 35 straipsnio 2 dalyje nustatyta, kad Federalinės Tarybos nariai tuo pačiu metu negali būti ir atitinkamos žemės įstatymų leidybos institucijos nariais.

Ketveriems metams pagal proporcinę rinkimų sistemą, kurią nustato įstatymas, renkami ir Belgijos Atstovų Rūmai²¹. Belgijos Senatas renkamas sudėtingesne rinkimų sistema. Belgijos Konstitucija nustato, kad Senato narių skaičius yra 71, iš jų 25 senatorius renka Nyderlandų rinkimų kolegija, 15 senatorių – Prancūzų rinkimų kolegija. Dešimt senatorių skiria flamandų bendruomenės parlamentas iš savo narių, dešimt senatorių ski-

¹⁹ Austrijos Konstitucija [interaktyvus]. [žiūrėta 2013-02-13]. <http://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/Erw/ERV_1930_1/ERV_1930_1.pdf>.

²⁰ Austrijos Federalinės Tarybos internetinė svetainė [interaktyvus]. [žiūrėta 2013-02-13]. <<http://www.parlament.gv.at>>.

²¹ Jarašiūnas, E. Belgijos Konstitucija. *Konstitucinio reguliavimo įvairovė*. Kolektyvinė monografija. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2006, p. 40.

ria prancūzų bendruomenės parlamentas iš savo narių, vieną senatorių skiria vokiškai kalbančiųjų bendruomenės parlamentas iš savo narių, šešis senatorius skiria senatoriai, išrinkti ir paskirti flamandiškai ir vokiškai kalbančių gyventojų, ir keturis senatorius skiria prancūziškai, flamandiškai, vokiškai kalbantys gyventojai. Kaip matyti, 40 senatorių renkami tiesiogiai. Tad šių senatorių kadencijos trukmė taip pat yra ketveri metai. Bendruomenių senatorių iš viso yra 21. Nors bendruomenių parlamentų narių kadencijos trukmė – penkeri metai, tačiau šiuose parlamentuose išrinktų senatorių kadencijos trukmė išlieka ketveri metai. Dėl skirtingų kadencijos trukmių tam tikrais etapais atsiranda galimybė, kad tos pačios sudėties bendruomenės parlamentas turės galimybę rinkti senatorius net dviem kadencijoms. Papildomai išrinktais senatoriais, kurių iš viso yra dešimt, laikomi tie, kuriuos renka kiti senatoriai (šešis senatorius skiria senatoriai, išrinkti ir paskirti flamandiškai ir vokiškai kalbančių gyventojų, keturis senatorius skiria prancūziškai, flamandiškai, vokiškai kalbantys gyventojai).

Įdomu tai, kad pagal Belgijos Konstitucijos 72 straipsnį senatoriai yra ir 18 metų sulaukę karaliaus vaikai – tiesioginiai karaliaus palikuonys, turintys teisę paveldėti sostą (karaliaus vaikai, o jeigu vaikų nėra – kiti karališkosios šeimos palikuonys). Teoriškai jie gali dalyvauti posėdžiuose ir balsuoti sulaukę 21 metų, tačiau pagal susiklosčiusią praktiką jie nebalsoja. Šie nariai neskaičiuojami ir nustatant kvorumą, kuris visais atvejais yra 36 (ne mažiau kaip pusė visų senatorių).

Parlamentarai į Čekijos Deputatų Rūmus renkami pagal proporcinę rinkimų sistemą. Renkant deputatus taikomas penkių procentų barjeras – tik tos partijos, kurios surinko per penkis procentus rinkėjų balsų, dalyvauja skirstant mandatus²². Kai kurie mokslininkai kritikuoja Čekijos Respublikos parlamento rinkimų sistemą ir nurodo, kad būtent dėl šios sistemos valstybė yra nepajėgi užtikrinti stabilią daugumos vyriausybę²³. Čekijos mokslininkas M. Brunclikas išskiria keletą mažoritarinės sistemos pranašumų: 1) mažoritarinė rinkimų sistema sudaro galimybę formuoti stabilią ir pajėgią priimti sprendimus vyriausybę; 2) sukuria aiškią ribą tarp vyriausybės, opozicijos ir jų tarpusavio pareigų; 3) parlamento rinkimai

²² Mesonis, G. Čekijos Respublikos konstitucinė sąranga. *Konstitucinio reguliavimo įvairovė*. Kolektyvinė monografija. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2006, p. 191.

²³ Brunclik, M. Does the Czech Republic Need a Majoritarian Voting System? The New Presence. *The Prague Journal of Central European Affairs*. 2009, 12 (1).

dažnai nustato ne tik įstatymų leidžiamosios valdžios sudėtį, bet atspindi ir visuomenės nuomonę apie esamą ministrą pirmininką; 4) sukuria tarp rinkėjo ir parlamento narių ryšį; 5) skatina radikalias politines partijas laikytis nuosaikesnės politinės pozicijos²⁴. Tokias mokslines diskusijas paskatino faktas, kad Čekijos Respublikos vyriausybė dažnai buvo formuojama tik minimalią persvarą turinčios parlamento daugumos ar netgi parlamento mažumos – tai užkirto kelią pradėti ir vykdyti esmines socialines reformas. Dėl šios priežasties ir politikai, ir visuomenės informacijos priemonės yra linkusios labiau palaikyti mažoritarinę rinkimų sistemą²⁵.

Šiuo metu Danijos parlamentas (Folketingas) taip pat yra renkamas pagal proporcinę rinkimų sistemą, užtikrinančią, kad rinkėjų valia būtų atspindėta kiek įmanoma tiksliau. Parlamentas yra renkamas kas ketverius metus, tačiau ministras pirmininkas turi teisę sušaukti naujus parlamento rinkimus ir nepraėjus ketveriems metams. Tai gana svarbi vyriausybės teisė, suteikianti tam tikrą pranašumą valdžių padalijimo sistemoje.

Pagal Estijos Konstitucijos 60 straipsnio 1 dalį parlamento nariai Estijoje renkami laisvuose rinkimuose pagal proporcinę rinkimų sistemą, remiantis visuotine, lygia ir tiesiogine rinkimų teise, slaptu balsavimu²⁶. Dabartinė rinkimų sistema susiformavo 1994 m. Pagal šią sistemą visi kandidatai nurodomi rinkimų biuleteniuose, o rinkėjas balsuoja už pasirinktą partijos sąrašą. Rinkėjai turi galimybę suteikti pirmumo balsus, todėl po kiekvienų rinkimų partijų sąrašai performuojami pagal tai, kiek balsų gavo kiekvienas kandidatas.

Estija yra išskirtinė valstybė tuo, kad nuo 2005 m. čia organizuojami ir elektroniniai rinkimai internetu. Tais metais Estijoje buvo organizuojami savivaldos rinkimai, o pirmą kartą internetu balsuoti renkant parlamentą buvo galima jau 2007 m. Tuomet internetu parlamentą rinko apie 30 tūkstančių rinkėjų – tai sudaro apie 3,4 proc.²⁷ Kituose parlamento rinkimuose, vykusiuose 2011 m., rinkimuose internetu dalyvavo jau per 140

²⁴ Brunlik, M. Does the Czech Republic Need a Majoritarian Voting System? The New Presence. *The Prague Journal of Central European Affairs*. 2009, 12 (1).

²⁵ Bureš, J. Electoral System Reform in the Czech. The New Presence. *The Prague Journal of Central European Affairs*. 2009, 12 (1).

²⁶ Jarašiūnas, E.; Mesonis, G. (sudarytojai). *Užsienio šalių konstitucijos*. Vilnius, 2004, p. 172.

²⁷ „Estonia claims new e-voting first“ [interaktyvus]. [žiūrėta 2013-02-13]. <<http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/6407269.stm>>.

tūkstančių piliečių, t. y. daugiau kaip 15 proc. visų rinkėjų ir daugiau kaip 24 proc. rinkimuose dalyvavusių asmenų²⁸.

Balsavimas internetu paprastai yra vertinamas nevienareikšmiškai. Organizuojant rinkimus elektroniniu būdu ypač būtina užtikrinti rinkimų slaptumo ir saugumo principus, taip pat griežtai prižiūrėti pačią rinkimų procedūrą. Balsuodamas rinkimuose Estijoje, rinkėjas turi turėti informacinių technologijų priemonę (kompiuterį, mobilųjį telefoną ar pan.), kurioje būtų įdiegta specializuota programa, taip pat turi turėti elektroninę identifikavimo kortelę, o prie pačios sistemos jungiamasi naudojantis dviem PIN kodais²⁹. Elektroninis balsavimas Estijoje išskirtinis tuo, kad rinkėjas gali apsisigalvoti ir tuo laikotarpiu, kuriuo leidžiama balsuoti internetu, pakeisti savo pasirinkimą tiek kartų, kiek pats pageidauja. Be to, rinkėjas gali nuspręsti rinkimų dieną nueiti ir balsą atiduoti pačioje rinkimų apygardoje – tokiu atveju balsas, atiduotas elektroninio balsavimo būdu, neskaičiuojamas.

Graikijoje parlamento nariai renkami pagal proporcinę vieno turo rinkimų sistemą, o rinkėjai gali skirti pirmumo balsus. Rinkėjai, balsuodami už konkrečią partiją, pažymi ir kandidato, kurį jie labiausiai palaiko sąrašė, pavardę. Tokių galimų kandidatų, kuriems rinkėjas suteikia pirmenybę, skaičius priklauso nuo konkrečios rinkimų apygardos dydžio – vienoje rinkimų apygardoje renkama nuo vieno iki penkių deputatų. Vienas iš rinkimų sistemos Graikijoje išskirtinumų yra tas, kad partijų lyderiai ir buvę ministrai pirmininkai visais atvejais (net ir po rinkėjų suteiktų pirmenybės balsų) galutiniuose sąrašuose būna pirmieji, jeigu tik ta politinė partija gauna bent vieną mandatą atitinkamoje rinkimų apygardoje. Daugiausia rinkėjų balsų surinkusi partija gauna 50 papildomų vietų parlamente, jas užpildo partijos sąrašė toliau esantys nariai. Toks papildomas mandatų skyrimas šiek tiek primena dabartinę Italijos rinkimų sistemą.

Ispanijoje žemųjų parlamento rūmų rinkimai kiekvienoje rinkimų apygardoje vykdomi pagal proporcinę rinkimų sistemą. Be to, nustatytas 3 proc. rinkimų barjeras partijoms, siekiančioms patekti į parlamentą. Mokslininkų teigimu, dėl didelio rinkimų apygardų skaičiaus ir balsų pasiskirstymo Ispanijos parlamento žemųjų rūmų rinkimų sistema tam-

²⁸ „Estonia to vote by mobile phone in 2011“ [interaktyvus]. [žiūrėta 2013-02-13]. <http://www.usatoday.com/tech/news/2008-12-12-estonia-mobile_N.htm>.

²⁹ Estijos rinkimų komisijos internetinė svetainė [interaktyvus]. [žiūrėta 2013-02-13]. <<http://www.valimised.ee>>.

pa panaši į kvazimažoritarinę rinkimų sistemą³⁰. Visuomenėje paplitusi nuomonė, kad dėl egzistuojančios rinkimų sistemos Ispanijoje politinės partijos, atstovaujančios periferinėms zonoms ar mažumoms, turi neproporcingai mažą įtaką³¹. Taigi dėl Ispanijos parlamento rinkimų sistemos po truputį linkstama į dvipartinę politinę sistemą.

Italija dabartinio parlamento rinkimų modelio pagrindus pritaikė pasinaudodama Vokietijos pavyzdžiu³². Deputatų Rūmai yra renkami penkerių metų kadencijai. Iš viso sudaromos 28 rinkimų apygardos: 26 daugiamandatėse apygardose renkami 617 deputatų; yra viena vienmandatė apygarda (Aostos); galiausiai paskutinėje daugiamandatėje apygardoje, iš kurios išrenkami 12 deputatų, parlamento narius renka piliečiai, gyvenantys skirtingose užsienio teritorijose: trys deputatai renkami Europoje, trys – Pietų Amerikoje, trys – Šiaurės ir Vidurio Amerikoje ir trys – Afrikoje, Azijoje, Okeanijoje ir Antarktidoje.

Italijos žemųjų rūmų rinkimų sistemos laikui bėgant keitėsi. Nuo 1994 iki 2005 m. galiojo mišri rinkimų sistema, pagal kurią trys ketvirtadaliai vietų buvo skirta rinkimams pagal mažoritarinę (daugumos) sistemą, o vienas ketvirtadalis – pagal proporcinę rinkimų sistemą. Nuo 2005 m. 629 Deputatų Rūmų nariai (iš 630) renkami pagal proporcinę rinkimų sistemą pagal nekeičiamus (nereitinguojamus) partijų sąrašus. Vienintelėje rinkimų apygardoje (jau minėtoje Aostoje) paskutinio Deputatų Rūmų nario rinkimai vykdomi pagal santykinės daugumos mažoritarinę rinkimų sistemą. Politinių partijų koalicijoms yra nustatytas 10 proc. rinkimų barjeras siekiant patekti į parlamentą.

Jeigu rinkimus laimėjusi politinė partija negauna 340 vietų Deputatų Rūmuose (tai sudaro beveik 54 proc.), pirmaujančiai politinei partijai yra garantuojamas minimalus 340 vietų parlamente skaičius. Kitas laisvas 277 vietas proporcingai gautiems rinkėjų balsams pasidalija kitos partijos bei koalicijos.

³⁰ Vieytez, E. R. Minority Representation within the Spanish Electoral System. *European Yearbook of Minority Issues*. 2004/2005, 4: 140.

³¹ Vieytez, E. R. Minority Representation within the Spanish Electoral System. *European Yearbook of Minority Issues*. 2004/2005, 4: 117.

³² Grofman, B. N.; Reynolds A. Electoral Systems and the Art of Constitutional Engineering: An Inventory of the Main Findings. *Rules and Reason: Perspectives on Constitutional Political Economy*. Cambridge University Press, 2001, p. 132.

Aukštieji Italijos parlamento rūmai – Senatas – yra renkamas atskiruose regionuose, išskyrus tą dalį narių, kuri renkama užsienyje gyvenančių piliečių. Senato nariai renkami taip pat penkerių metų kadencijai. Senatoriai renkami atskirų regionų rinkimų apygardose pagal proporcinę rinkimų sistemą. Tai politinei partijai, kuri atitinkamame regione surenka daugiausia rinkėjų balsų, yra garantuojama 55 proc. Senato vietų.

Kipre yra naudojama proporcinė rinkimų į parlamentą sistema, tačiau čia rinkėjai gali suteikti pirmumo balsus konkretiems pasirinktiems kandidatams. Partijų lyderiai arba kiti kandidatai, kurie konkrečiame partijos sąraše yra įrašyti pirmuoju numeriu, nėra reitinguojami.

Proporcinių rinkimų principas Latvijos parlamentinėje demokratijoje yra paveldėtas iš 1918–1940 m. Respublikos patirties³³. Konstitucijos 6 straipsnyje nustatyta, kad parlamentas renkamas visuotiniais, lygiais, tiesioginiais rinkimais ir slaptu balsavimu, laikantis proporcingo atstovavimo principo³⁴. Parlamentas renkamas ketveriems metams pagal proporcinę rinkimų sistemą.

Rinkėjai balsavimo metu turi teisę reitinguoti partijų sąrašus suteikdami pirmumo balsus atitinkamiems kandidatams. Pagal *Saeimos* rinkimų įstatymo³⁵ 23 straipsnį rinkėjas turi teisę pažymėti pliuso ženklą ties kandidatais, kuriuos jis remia, taip pat išbraukti kandidatus, kurių jis nemia, arba palikti atitinkamus kandidatus apskritai nepažymėtais.

Lenkijoje rinkimai į Seimą yra proporciniai, Seimas renkamas ketverių metų kadencijai. Lenkijoje taikomas 5 proc. rinkimų barjeras partijoms bei 8 proc. rinkimų barjeras partijų koalicijoms.

Liuksemburge vienerių rūmų parlamente (Deputatų Rūmuose) deputatai renkami pagal proporcinę rinkimų sistemą penkerių metų kadencijai. Nepriklausomi kandidatai taip pat gali dalyvauti parlamento rinkimuose, tačiau tokiu atveju yra sudaromas vienas bendras nepriklausomų kandidatų sąrašas. Per rinkimus kiekvienas rinkėjas turi tiek balsų, kiek kandidatų gali būti išrinkta toje rinkimų apygardoje. Rinkėjas balsuoja ne už konkrečią partiją ar kandidatų sąrašą, o už kiekvieną atskirą kandidatą. Taigi rinkėjas

³³ Žilys, J. Latvijos Respublikos Konstitucija (Satversme). *Konstitucinio reguliavimo įvairovė*. Kolektyvinė monografija. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2006, p. 228.

³⁴ Jarašiūnas, E.; Mesonis, G. (sudarytojai). *Užsienio šalių konstitucijos*. Vilnius, 2004, p. 196.

³⁵ *Saeimos rinkimų įstatymas* [interaktyvus]. [žiūrėta 2013-02-13]. <<http://www.saeima.lv/en/about-saeima/saeimas-velesanas-1/saeimas-velesanu-likums-1>>.

gali balsuoti ir už visus kandidatus, esančius tame pačiame partijos sąrašė. Rinkėjas taip pat gali balsuoti už skirtingus kandidatus, esančius keliuose sąrašuose, gali atiduoti vadinamąjį dvigubą balsą už jam patikusius kandidatus. Kiekvienas asmuo turi teisę įvairiai paskirstyti balsus, įskaitant ir balsus už kandidatus, esančius atskirose partijose, ir keletą dvigubų balsų.

Maltoje vienerių rūmų parlamentas (Atstovų Rūmai) yra renkamas penkerių metų kadencijai pagal gana sudėtingą, vadinamąją perduodamo balso sistemą. Tik Airijoje ir Australijoje įtvirtinta tokia pati sistema, kai rinkėjai, atėję balsuoti, turi reitinguoti visus iškeltus kandidatus.

Nyderlandų Karalystės parlamentas atstovauja visai valstybei³⁶. Antrųjų (žemesniųjų) Rūmų parlamento nario kadencijos trukmė – ketveri metai. Dėl ypač žemo rinkimų barjero, kuris siekia apie 0,67 proc., beveik neįmanoma kuriai nors politinei partijai laimėti absoliučios daugumos Antruosiuose (žemesniuosiuose) Rūmuose. Paskutinį kartą Nyderlanduose viena politinė partija (Liberalų sąjunga) valdė 1891–1897 m. Nuo pat dabartinės proporcinės rinkimų sistemos, pagrįstos politinių partijų sąrašais, pristatymo 1918 m. nė vienai politinei partijai nepavyko gauti reikiamų vietų skaičiaus, kad gautų absoliučią daugumą. Nuo tol visos be išimties Nyderlandų vyriausybės formavo koalicijos, kurios susidėjo iš dviejų ar daugiau politinių partijų.

Portugalijos parlamento nariai yra renkami ketverių metų kadencijai. Rinkėjai balsuoja už kurį nors vieną konkretų politinės partijos sąrašą. Sąrašai yra uždarojo tipo – tai reiškia, kad rinkėjai negali pasirinkti konkrečių asmenų, įrašytų į partijos sąrašą, arba pakeisti sudaryto sąrašo eilės. Portugalijoje egzistuoja ganėtinai stipri partinė drausmė. Būtent politinės partijos sprendžia, kuriose rinkimų apygardose kandidatuos konkretūs asmenys. Be to, išrinkti parlamentarai paprastai paklūsta savo partijoms ir balsuoja atsižvelgdami į visos partijos nuomonę, o nepaklusniems parlamentarams gali būti naudojamos įvairiausios spaudimo priemonės.

Rumunijos parlamento abeji rūmai yra renkami ketverių metų kadencijai. Rinkimai į parlamentą vykdomi balsuojant ir už atskirus politinių partijų sąrašus, ir už nepriklausomus kandidatus, remiantis uždarojo tipo partijų sąrašų sudarymo principu, kai rinkėjai negali reitinguoti partijos sąrašė esančių kandidatų ir taip perskirstyti kandidatų išsidėstymo atskiruose sąrašuose.

³⁶ Nyderlandų Konstitucija [interaktyvus]. [žiūrėta 2013-02-13]. <<http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b5730.html>>.

Slovakijos vienerių rūmų parlamentas (Nacionalinė Taryba) yra renkamas ketverių metų kadencijai. Slovakijoje nustatytas toks pat rinkimų barjeras kaip ir Lietuvos Respublikoje – 5 proc. Tad politinė partija tik tuomet gaus mandatų parlamente, jeigu už ją balsuos ne mažiau kaip 5 proc. rinkėjų. Jeigu rinkimuose dalyvauja dviejų ar trijų partijų koalicija, jai yra nustatytas 7 proc. rinkimų barjeras, o koalicija, jeigu ją sudaro kurios ar daugiau partijų, turi surinkti ne mažiau kaip 10 proc.

Slovėnijoje deputatai į Nacionalinę Asamblėją yra renkami pagal proporcinę rinkimų sistemą, taikant 4 proc. rinkimų barjerą. Aukštieji parlamento rūmai (Nacionalinė Taryba) yra atstovaujamoji institucija, ji atstovauja socialinėms, ekonominėms, profesinėms ir vietinėms grupėms. Iš viso šiuose parlamento rūmuose renkama 40 atstovų³⁷.

Suomijos parlamentas taip pat yra renkamas pagal proporcinę rinkimų sistemą. Rengiant parlamento rinkimus valstybė yra padalijama į rinkimų apygardas, kurių skaičius svyruoja nuo dvylikos iki aštuoniolikos. Kiekvienoje apygardoje išrenkamų deputatų skaičius priklauso nuo toje rinkimų apygardoje registruotų rinkėjų skaičiaus.

Pagal Švedijos Karalystės Konstitucijos³⁸ 3 skyriaus 1 straipsnį parlamentas yra formuojamas laisvais, slaptais ir tiesioginiais rinkimais. Rinkėjas balsuoja už konkrečią partiją, jam suteikiama ir galimybė atiduoti ir pirmumo balsus už konkrečius kandidatus. Švedijos parlamento nariai renkami kas ketverius metus. Tam, kad politinė partija gautų bent vieną mandatą parlamente, ji turi surinkti bent 4 proc. visų Švedijos Karalystės rinkėjų balsų arba bent 12 proc. kurios nors rinkimų apygardos rinkėjų balsų.

2. Mažoritarinė rinkimų sistema

Kai kuriose ES valstybėse narėse įtvirtinta ir mažoritarinė rinkimų sistema. Taikant šią sistemą išrinktu laikomas tas kandidatas, kuris surinko balsų daugiau negu kiekvienas jo varžovas atskirai. Dažniausiai mažoritarinėje rinkimų sistemoje yra balsuojama už atskirus asmenis (o ne už politinės partijos sąrašus), o dėl rinkimų sistemos ypatybių rinkėjų valiai

³⁷ Slovėnijos Nacionalinės tarybos internetinė svetainė [interaktyvus]. [žiūrėta 2013-02-13]. <http://www.ds-rs.si/en/?q=about_NC/elections>.

³⁸ Švedijos Konstitucija [interaktyvus]. [žiūrėta 2013-02-13]. <<http://www.riksdagen.se/en/Documents-and-laws/Laws/The-Constitution>>.

atstovaujama ne itin proporcingai. Tačiau vienas iš tokios sistemos pranašumų yra gana stiprios valdančiosios daugumos susiformavimas – tai padeda užtikrinti tvirtą vykdomąją valdžią.

Viena iš valstybių, kur naudojama mažoritarinė rinkimų sistema, yra Čekija. Pagal šią sistemą čia yra tik vieneri – aukštieji – parlamento rūmai. Čekijoje Senatas susideda iš 81 senatoriaus, renkamo šešerių metų kadencijai. Kas dvejus metus Senatas yra atnaujinamas vienu trečdaliu. Rinkimai organizuojami vienmandatėse apygardose, o nariai renkami dviejuose turuose. Į antrąjį turą patenka du daugiausia balsų pirmajame ture surikę kandidatai. Jeigu pirmajame ture bent vienas kandidatas surenka daugiau kaip 50 proc. rinkėjų balsų, antrasis turas nerengiamas. Tad siekiant patekti į Čekijos Respublikos parlamentą reikia surinkti absoliučią balsų daugumą. Be to, siekiant tapti Senato nariu nebūtina tapti kurios nors politinės partijos nariu – tuo rinkimai į Senatą skiriasi nuo rinkimų į Deputatų Rūmus, į kuriuos renkant visi kandidatai turi priklausyti kuriai nors politinei partijai.

Klasikinis mažoritarinės rinkimų sistemos pavyzdys ne tik Europoje, bet ir visame pasaulyje yra Jungtinė Karalystė. Tiesa, čia mažoritarinė rinkimų sistema naudojama taip pat renkant tik vienerius parlamento rūmus – Bendruomenių Rūmus. Jungtinėje Karalystėje rinkimai į Lordų Rūmus nėra organizuojami, išskyrus vienetinį atvejį 1999 m., kai pagal Lordų Rūmų aktą buvo surengti rinkimai tam, kad būtų nustatyti, kurie 92 lordai, turintys paveldėjimo teisę, galės toliau būti šių Rūmų nariais.

Jungtinėje Karalystėje Bendruomenių Rūmai renkami tiesioginiuose ir laisvuose rinkimuose penkerių metų kadencijai, taikant santykinės daugumos mažoritarinę rinkimų sistemą (angl. *first past the post*). Bendruomenių Rūmų rinkimai vykdomi pagal mažoritarinę santykinės daugumos rinkimų sistemą. Iš vienos apygardos išrenkamas vienas deputatas. Parlamento nariu tampa tas kandidatas, kuris surenka daugiausia balsų neatsižvelgiant į tai, kiek rinkėjų balsavo už tą kandidatą. Nariai renkami penkerių metų trukmės kadencijai.

Jungtinės Karalystės Bendruomenių rūmų santykinės daugumos mažoritarinės rinkimų sistemos ypatybės yra vertos atskiros išsamaus aptarimo. Paskutiniai Bendruomenių Rūmų rinkimai vyko 2010 m. Santykinės daugumos mažoritarinė rinkimų sistema pasižymi tuo, kad ji skatina formuotis didelėms partijoms ir yra itin palanki ilgametės tradicijas turin-

čioms partijoms. Šios rinkimų sistemos pranašumas tas, kad dėl nedidelio partijų skaičiaus išrinkta dauguma yra stipri, todėl parlamento krizių tokiose sistemose yra mažiau. Jungtinė Karalystė ilgą laiką netgi buvo laikoma ir yra laikoma dvipartinės sistemos valstybe³⁹.

Mažoritarinės santykinės daugumos rinkimų sistemos vienas iš trūkumų yra tas, kad paprastai parlamente susiformavusios vietos netiksliai atspindi rinkėjų valią. Tai geriausia matyti iš Jungtinėje Karalystėje 2010 m. vykusių Bendruomenių Rūmų rinkimų rezultatų (žr. lentelę⁴⁰).

Politinė partija	Rinkėjų balsų skaičius, proc.	Vietos parlamente	Vietos parlamente, proc.
Konservatorių	36,1	306	47,1
Leiboristų	29,0	258	39,8
Liberalų demokratų	23,0	57	8,8

Kaip matyti, konservatoriai iš viso gavo 36,1 proc. rinkėjų balsų, tačiau vietų parlamente gavo 306, t. y. 47,1 proc. visų Bendruomenių Rūmų vietų. Tad konservatoriams mažoritarinės santykinės daugumos rinkimų sistema yra itin naudinga, nes jie gavo apie 11 proc. daugiau vietų, nei būtų gavę esant proporcingei rinkimų sistemai.

Leiboristams ši rinkimų sistema taip pat yra labai naudinga. 2010 m. Bendruomenių Rūmų rinkimuose leiboristai iš viso gavo 29,0 proc. rinkėjų balsų, tačiau vietų parlamente gavo 258, arba 39,8 proc. visų Bendruomenių Rūmų vietų. Leiboristai gavo taip pat apie 11 proc. daugiau vietų, nei būtų gavę esant tiksliai rinkėjų valią atspindinčiai rinkimų sistemai.

Liberalai demokratai 2010 m. Bendruomenių Rūmų rinkimuose gavo 23,0 proc. rinkėjų balsų, tačiau vietų žemuosiuose parlamento rūmuose gavo tik 57 – tai sudaro 8,8 proc. visų Bendruomenių Rūmų vietų. Tad liberalai demokratai gavo net beveik tris kartus mažiau vietų, nei būtų gavę esant proporcingei rinkimų sistemai.

³⁹ „Can the Brits learn bipartisanship?“ [interaktyvus]. [Žiūrėta 2013-02-13]. <<http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2010/05/31/AR2010053103112.html>>. „Sen. Cornyn On Bipartisanship, Health Care“ [interaktyvus]. [žiūrėta 2013-02-13]. <<http://www.npr.org/templates/story/story.php?storyId=130732170>>.

⁴⁰ General Election 2010 Preliminary analysis [interaktyvus]. [Žiūrėta 2013-02-13]. <<http://www.parliament.uk/documents/commons/lib/research/rp2010/RP10-036.pdf>>.

Daugelis mokslininkų teigia, kad tokiose parlamento rinkimų sistemoje, kurios yra įtvirtintos Jungtinėje Karalystėje (taip pat Jungtinėse Amerikos Valstijose ir Australijoje), ypač akivaizdi didžiulė disproporcija tarp realiai atiduotų balsų ir partijos gautų vietų parlamente (mandatų) skaičiaus – tai lemia net ir atitinkamos partijos rėmėjų geografinis išsidėstymas⁴¹.

Svarbiausias aspektas, nagrinėjant Bendruomenių Rūmų rinkimus, yra tas, kad mažoritarinės santykinės daugumos rinkimų sistema užtikrina Jungtinės Karalystės parlamento stabilumą ir nepaisant šio tokio rinkėjų valios iškraipymo sudaro sąlygas formuotis tik ilgametes tradicijas turinčioms ir stiprioms partijoms. Taip išvengiama pernelyg silpnos valdančiosios daugumos, pernelyg stiprios opozicijos, o parlamentas gali susitelkti ne į nuolatinius kompromisų tarp politinių partijų ieškojimus, o į realiai naudingus sprendimus.

Dar viena valstybė, kurioje yra įtvirtinta mažoritarinė rinkimų sistema, yra Lenkija. Tiesa, čia, kaip ir Čekijoje bei Jungtinėje Karalystėje, ši rinkimų sistema yra naudojama renkant tik vienerius iš dvejų parlamento rūmų. Aukštųjų Lenkijos parlamento rūmų – Senato – kadencijos trukmė sutampa su Seimo ir yra ketveri metai. Čia rinkimai vykdomi pagal paprastos daugumos mažoritarinę rinkimų sistemą. Kiekvienas kandidatas, siekiantis tapti Senato nariu, savo rinkimų apygardoje turi surinkti ne mažiau kaip 3 000 rinkėjų balsų. Tad Lenkijos Respublikoje rinkimai į aukštuosius parlamento rūmus – Senatą – vyksta pagal mažoritarinę santykinės daugumos rinkimų sistemą, todėl galime įžvelgti tas pačias tendencijas, kurios yra akivaizdžios Jungtinėje Karalystėje: mažoritarinė rinkimų sistema yra itin palanki didžiosioms partijoms, nes tokios partijos gauna santykinai daugiau mandatų, nei būtų gavusios vietas parlamente skirstant tiksliai pagal proporcingus rinkimų rezultatų skaičiavimo metodus.

Prancūzijoje rinkimai iš dalies vyksta taip pat pagal mažoritarinę rinkimų sistemą. Nuo 2011 m. Prancūzijoje į Senatą vyksta kas trejus metus ir yra atnaujinama pusė aukštųjų parlamento rūmų. Senatoriai renkami netiesioginiais rinkimais.

Prancūzijos žemieji parlamento rūmai – Nacionalinis Susirinkimas – renkamas vienmandatėse apygardose pagal dviejų turų mažoritarinę rin-

⁴¹ Grofman B. N.; Reynolds A. Electoral Systems and the Art of Constitutional Engineering: An Inventory of the Main Findings. *Rules and Reason: Perspectives on Constitutional Political Economy*. Cambridge University Press, 2001, p. 137.

kimų sistemą. Kandidatas, siekiantis būti išrinktas jau pirmajame rinkimų ture, turi surinkti absoliučią rinkimuose dalyvavusių rinkėjų daugumą ir bent ketvirtadalį visų toje rinkimų apygardoje užsiregistravusių rinkėjų balsų. Jeigu pirmajame rinkimų ture konkrečioje apygardoje deputatas nėra išrenkamas, artimiausią sekmadienį nuo pirmojo turo organizuojamas antrasis rinkimų turas. Į antrąjį rinkimų turą patenka tie pirmajame rinkimų ture dalyvavę kandidatai, kurie surinko bent 12,5 proc. visų toje rinkimų apygardoje užsiregistravusių rinkėjų balsų. Antrojo rinkimų turo nugalėtojas yra tas asmuo, kuris gavo daugiau balsų nei kiti kandidatai (santykinės daugumos taisyklė).

3. Mišri rinkimų sistema

Mišri rinkimų sistema – tai tokia rinkimų sistema, kurioje derinama proporcinė ir mažoritarinė rinkimų sistemos. Pavyzdžiui, Lietuvos Respublikoje 71 Seimo narys yra renkamas pagal mažoritarinę rinkimų sistemą, o kiti 70 – pagal proporcinę rinkimų sistemą.

Vengrijoje taip pat yra taikoma mišri rinkimų į parlamentą sistema. Čia parlamento (Nacionalinės Asamblėjos) nariai renkami ketverių metų kadencijai. Iš 386 renkamų narių 176 nariai renkami vienmandatėse rinkimų apygardose; 152 nariai – 20 rinkimų apygardų pagal proporcinę rinkimų sistemą, kiti 58 nariai renkami iš nacionalinių sąrašų, sudarytų pagal likusius rinkėjų balsus, t. y. suteikiant galimybę patekti į parlamentą nariams, kurie nebuvo išrinkti nei vienmandatėse, nei daugiamandatėse apygardose.

Vengrijoje mišri rinkimų sistema pasižymi tuo, kad kiekvienas rinkėjas turi du balsus: vieną – pasirinkti konkretų kandidatą ir vieną – pasirinkti konkretų partijos sąrašą. Jeigu vienmandatėje rinkimų apygardoje nėra vienas kandidatas nesurenka absoliučios daugumos pirmajame ture arba jeigu pirmajame rinkimų ture balsuoja mažiau nei pusė į rinkėjų sąrašus įrašytų asmenų, rengiamas antrasis rinkimų turas. Jeigu pirmajame rinkimų ture dalyvavo mažiau nei pusė rinkėjų, antrajame ture dalyvauja visi kandidatai – tokiu atveju laimėtoju pripažįstamas tas kandidatas, kuris gauna daugiausia balsų, tačiau tik tuomet, jeigu rinkimuose dalyvauja ne mažiau kaip 25 proc. rinkėjų. Kitu atveju (jeigu pirmajame ture nėra vienas kandidatas nesurenka absoliučios balsų daugumos) į antrąjį turą

patenka tie kandidatai, kurie surinko daugiau kaip 15 proc. balsų. Tuomet kandidatas, surinkęs daugiausia balsų antrajame ture, yra pripažįstamas nugalėtoju, tačiau tik jeigu rinkimuose dalyvauja ne mažiau kaip 25 proc. rinkėjų. Renkant parlamento narius daugiamandatėje apygardoje, į parlamentą patenka kiekviena partija, kuri peržengia 5 proc. rinkimų barjerą.

Vokietijoje taip pat taikoma mišri rinkimų į parlamentą sistema. Rinkimų sistema, pagal kurią renkamas Bundestagas, siekiama garantuoti stabilios parlamento daugumos susiformavimą ir išvengti galimų parlamentinių krizių, kaip dažnai būdavo egzistuojant Veimaro Respublikai (1919–1933), kai didžiulis politinių partijų skaičius parlamente lėmė, kad sudaryti stabilią vyriausybę beveik nebebuvo įmanoma.

Bundestagas susideda iš 622 narių, renkamų ketverių metų kadencijai. Kandidatai renkami iš viso 299 rinkimų apygardose. Maždaug pusė Bundestago narių (299 nariai) renkami pagal mažoritarinę santykinės daugumos rinkimų sistemą (angl. *first past the post*), o kitos vietos atitenka pagal proporcinę rinkimų sistemą balsuojant už politinių partijų sąrašus. Vis dėlto kai kurie mokslininkai nurodo, kad Vokietijos mišrioji parlamento rinkimų sistema yra artimesnė proporcinei, o ne mažoritarinei rinkimų sistemai⁴². Be to, patys Vokietijos piliečiai nemato didelio skirtumo ir net nelabai skiria parlamento narių, išrinktų pagal politinių partijų sąrašą, ir parlamento narių, išrinktų pagal mažoritarinę rinkimų sistemą⁴³.

Balsavimo metu kiekvienas rinkėjas turi iš viso po du balsus: pirmasis balsas atitenka konkrečiam kandidatui vienoje iš apygardų (mažoritarinė rinkimų sistema), o antrasis balsas – vienam iš politinių partijų sąrašų. Pagal mažoritarinę sistemą kandidatas, surinkęs daugiausia balsų atitinkamoje rinkimų apygardoje, laikomas išrinktu į parlamentą.

Kita dalis parlamento vietų užpildoma vadovaujantis *Laguë / Schepers* metodu. Politinėms partijoms, kurios gavo bent 5 proc. balsų pagal proporcinę rinkimų sistemą arba kurių bent trys nariai buvo išrinkti pagal mažoritarinę rinkimų sistemą, suteikiama galimybė patekti į parlamentą daugiamandatėse apygardose (pagal proporcinę rinkimų sistemą). Politi-

⁴² Norris, P. *Driving Democracy: Do Power-Sharing Institutions Work?* Cambridge University Press, 2008, p. 114.

⁴³ Wallace, J. *Reflections on Constitutional and Other Issues Concerning Our Electoral System: the Past and the Future*. Roles and Perspectives in the Law: Essays in Honour of Sir Ivor Richardson, Victoria University Press, 2002, p. 57.

nei partijai, kuri gauna daugiau tiesioginių mandatų atitinkamoje žemėje pagal mažoritarinę rinkimų sistemą, negu balsuojant pagal proporcinę rinkimų sistemą, suteikiama atitinkamai daugiau vietų parlamente. Tokie mandatai yra laikomi „papildomais“ (vok. *Überhangmandate*)⁴⁴. Tai paaiškina faktą, kodėl Bundestago narių skaičius po kiekvienų rinkimų yra vis kitoks.

Mokslininkai yra pastebėję, kad Vokietijos piliečiai dažnai rinkimuose balsuoja strategiškai. Pavyzdžiui, jeigu prognozuojama, kad Krikščionių demokratų sąjunga (CDU) gali surinkti absoliučią daugumą Bundestage, rinkėjai yra linkę balsus paskirstyti taip, kad daugiau balsų gautų artimiausi minėtos partijos sąjungininkai – Laisvoji demokratų partija (FDP)⁴⁵. Tokio tipo strateginis balsavimas yra dažna tema parlamento rinkimų kampanijose ir yra vadinamas „balsų skolinimu“.

Bundesratas – aukštieji parlamento rūmai – yra institucija, per kurią federalinės žemės dalyvauja leidžiant įstatymus ir sprendžiant ES reikalus. Pagal Pagrindinio Įstatymo 50 straipsnio 1 dalį Bundesratas susideda iš federalinių žemių vyriausybių narių, kuriuos jos skiria ir atšaukia⁴⁶. Kiekviena federalinė žemė turi mažiausiai po tris balsus, federalinės žemės, kuriose gyvena daugiau kaip du milijonai gyventojų, – keturis, federalinės žemės, kuriose gyvena daugiau kaip šeši milijonai gyventojų, – penkis, federalinės žemės, kuriose gyvena daugiau kaip septyni milijonai gyventojų, – šešis balsus. Kiekviena federalinė žemė gali deleguoti tiek narių, kiek ji turi balsų. Kiekvienos federalinės žemės balsai gali būti atiduoti tik vieningai ir tik dalyvaujančių narių arba jų atstovų. Bundesratas, kurį šiuo metu sudaro 69 nariai, yra vadinamas „amžinąja institucija“. Jos sudėtis keičiasi ne įvykus Bundestago rinkimams, o pasikeitus federalinių žemių vyriausybėms⁴⁷.

⁴⁴ European Election Database [interaktyvus]. [žiūrėta 2013-02-13]. <http://www.nsd.uib.no/european_election_database/country/germany/parliamentary_elections.html>.

⁴⁵ Baron, D. P.; Diermeier, D. Elections, Governments, and Parliaments in Proportional Representation Systems. *The Quarterly Journal of Economics*. 2001, 116 (3).

⁴⁶ Vokietijos Federacijos Pagrindinis Įstatymas [interaktyvus]. [žiūrėta 2013-02-13] <<https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80201000.pdf>>.

⁴⁷ Vainutė, M. Vokietijos Federacinės Respublikos Pagrindinis įstatymas. *Šiuolaikinė konstitucija: studijos apie užsienio šalių konstitucinę reguliavimą*. Kolektyvinė monografija. Vilnius : Mykolo Romerio universitetas, 2005, p. 113.

V. Parlamentų narių statuso ypatybės

Daugelyje ES valstybių narių parlamento nariai yra renkami vadovaujantis vadinamojo laisvojo mandato principu (išskyrus Vokietijos Bundesrato narius), reiškiančiu, kad parlamento nario laisvė įgyvendinti jam suteiktas teises ir pareigas negali būti varžoma šios laisvės rinkėjų priesakais, jį iškėlusią partiją ar organizacijų politiniais reikalavimais, taip pat nėra pripažįstama teisė atšaukti parlamento narį.

Tose valstybėse, kur egzistuoja dvejų rūmų pralamentai, dažniausiai nėra galimybės būti abiejų rūmų nariu vienu metu. Airijos Konstitucijos 15 straipsnio 14 dalis draudžia asmeniui vienu metu būti ir Atstovų Rūmų, ir Senato nariu. Jeigu asmuo tampa kitų rūmų nariu, laikoma, kad jis neteko anksčiau įgytų kitų rūmų nario įgaliojimų. Belgijos Konstitucijos 49 straipsnis⁴⁸ draudžia būti abiejų rūmų nariu vienu metu. Ispanijos Konstitucijos 67 straipsnio 1 dalis⁴⁹ draudžia asmenims vienu metu būti abiejų parlamento rūmų nariu, taip pat vienu metu būti savivaldos ir parlamento rūmų nariu. Lenkijoje Konstitucija draudžia vienu metu būti ir Seimo, ir Senato kandidatui, lygiai taip pat, kaip vienu metu negalima būti ir Senato nariu (senatoriumi), ir Seimo nariu (deputatu). Nyderlandų Konstitucijos 57 straipsnio 1 dalis draudžia būti tuo pačiu metu abiejų parlamento rūmų nariu.

Egzistuoja ir kitokių parlamento nario statuso apribojimų. Pavyzdžiui, Prancūzijoje Nacionalinės Asamblėjos narys, kuris yra išrenkamas ministru, taip pat negali turėti parlamentaro statuso tol, kol jis eina ministro pareigas. Estijoje parlamento nario pareigos nesuderinamos su jokiais kitomis pareigomis valstybės įmonėse ir organizacijose, o savo įgaliojimų laikui parlamento narys atleidžiamas nuo pareigos atlikti krašto apsaugos tarnybą. Nyderlandų Konstitucijos 57 straipsnio 1 dalis nustato ribojimą, kad parlamento narys negali būti ministras, valstybės sekretorius, Valstybės Tarybos narys, Generalinių audito rūmų narys, Aukščiausiojo Teismo narys, taip pat generalinis prokuroras arba generalinis advokatas Aukščiausiąjame Teisme.

⁴⁸ Belgijos Konstitucija [interaktyvus]. [žiūrėta 2013-02-13]. <http://www.dekamer.be/kvvcr/pdf_sections/publications/constitution/grondwetEN.pdf>.

⁴⁹ Ispanijos Konstitucija [interaktyvus]. [žiūrėta 2013-02-13]. <http://www.lamoncloa.gob.es/IDIOMAS/9/Espana/LeyFundamental/titulo_tercero.htm>.

Išvados:

1. Iš nagrinėtų 26 ES valstybių lygiai pusės valstybių parlamentai susideda iš vienerių rūmų, o kitų trylikos valstybių – iš dvejų rūmų. Dvejų rūmų parlamentai vyrauja Vakarų Europoje, vienerių rūmų parlamentai – Rytų Europoje ir Skandinavijoje.
2. ES valstybėse vyrauja proporcinė rinkimų sistema. Dažniausiai pasitaikantis rinkimų barjeras, kurį reikia peržengti politinėms partijoms, siekiančioms patekti į parlamentą, yra 5 proc.
3. Vyraujanti parlamento nario kadencijos trukmė yra ketveri arba penkeri metai.
4. Aktyviąją rinkimų teisę paprastai turi atitinkamos valstybės piliečiai, sukakę 18 metų amžiaus, o pasyviąją – 21 metų amžiaus.
5. Paprastai balsuoti rinkimuose yra asmens politinė teisė, tačiau yra valstybių, kuriose įgyvendinti aktyviąją rinkimų teisę yra pareiga (pvz., Graikijoje, Liuksemburge).

Literatūra

ES valstybių narių konstitucijos

1. 1937 m. liepos 1 d. Airijos Respublikos Konstitucija [interaktyvus]. [žiūrėta 2013-02-13]. <http://www.servat.unibe.ch/icl/ei00000_.html>.
2. 1920 m. spalio 1 d. Austrijos Respublikos Konstitucija [interaktyvus]. [žiūrėta 2013-02-13]. <http://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/Erv/ERV_1930_1/ERV_1930_1.pdf>.
3. 1831 m. vasario 7 d. Belgijos Karalystės Konstitucija [interaktyvus]. [žiūrėta 2013-02-13]. <http://www.dekamer.be/kvvcr/pdf_sections/publications/constitution/grondwetEN.pdf>.
4. 1991 m. liepos 12 d. Bulgarijos Respublikos Konstitucija [interaktyvus]. [žiūrėta 2013-02-13]. <<http://www.parliament.bg/en/const/>>.
5. 1992 m. gruodžio 16 d. Čekijos Respublikos Konstitucija [interaktyvus]. [žiūrėta 2013-02-13]. <<http://www.hrad.cz/en/czech-republic/constitution-of-the-cr.shtml>>.
6. 1953 m. birželio 5 d. Danijos Karalystės Konstitucija [interaktyvus]. [žiūrėta 2013-02-13]. <http://www.thedanishparliament.dk/Democracy/The_Constitutional_Act_of_Denmark.aspx>.

7. 1992 m. birželio 28 d. Estijos Respublikos Konstitucija [interaktyvus]. [žiūrėta 2013-02-13]. <<http://www.president.ee/en/republic-of-estonia/the-constitution/index.html>>.
8. 1975 m. birželio 9 d. Graikijos Respublikos Konstitucija [interaktyvus]. [žiūrėta 2013-02-13]. <<http://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/f3c70a23-7696-49db-9148-f24dce6a27c8/001-156%20aggliko.pdf>>.
9. 1978 m. spalio 31 d. Ispanijos Karalystės Konstitucija [interaktyvus]. [žiūrėta 2013-02-13]. <http://www.lamoncloa.gob.es/IDIOMAS/9/Espana/LeyFundamental/titulo_tercero.htm>.
10. 1947 m. gruodžio 27 d. Italijos Respublikos Konstitucija [interaktyvus]. [žiūrėta 2013-02-13]. <http://www.servat.unibe.ch/icl/it00000_.html>.
11. 1960 m. balandžio 6 d. Kipro Respublikos Konstitucija [interaktyvus]. [žiūrėta 2013-02-13]. <[http://www.presidency.gov.cy/presidency/presidency.nsf/all/1003AEDD83EED9C7C225756F0023C6AD/\\$file/CY_Constitution.pdf?openelement](http://www.presidency.gov.cy/presidency/presidency.nsf/all/1003AEDD83EED9C7C225756F0023C6AD/$file/CY_Constitution.pdf?openelement)>.
12. 1922 m. vasario 15 d. Latvijos Respublikos Konstitucija [interaktyvus]. [žiūrėta 2013-02-13]. <<http://www.vvc.gov.lv/export/sites/default/docs/LRTA/Likumi/Constitution.doc>>.
13. 1997 m. balandžio 2 d. Lenkijos Respublikos Konstitucija [interaktyvus]. [žiūrėta 2013-02-13]. <<http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm>>.
14. 1848 m. liepos 8 d. Liuksemburgo Didžiosios Hercogystės Konstitucija [interaktyvus]. [žiūrėta 2013-02-13]. <http://www.servat.unibe.ch/icl/lu00000_.html>.
15. 1964 m. rugsėjo 21 d. Maltos Respublikos Konstitucija [interaktyvus]. [žiūrėta 2013-02-13]. <<http://www.mjha.gov.mt/DownloadDocument.aspx?app=lom&itemid=8566>>.
16. 1815 m. rugsėjo 24 d. Nyderlandų Karalystės Konstitucija [interaktyvus]. [žiūrėta 2013-02-13]. <<http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b5730.html>>.
17. 1976 m. balandžio 2 d. Portugalijos Respublikos Konstitucija [interaktyvus]. [žiūrėta 2013-02-13]. <<http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/conteudo/files/constituicaoingles.pdf>>.
18. 1958 m. spalio 4 d. Prancūzijos Respublikos Konstitucija [interaktyvus]. [žiūrėta 2013-02-13]. <<http://www.assemblee-nationale.fr/english/8ab.asp>>.
19. 1991 m. lapkričio 21 d. Rumunijos Respublikos Konstitucija [interaktyvus]. [žiūrėta 2013-02-13]. <http://www.cdep.ro/pls/dic/site.page?den=act2_2&par1=3#t3c1s1a61>.
20. 1992 m. rugsėjo 1 d. Slovakijos Respublikos Konstitucija [interaktyvus]. [žiūrėta 2013-02-13]. <<http://www.slovak-republic.org/constitution>>.

21. 1991 m. gruodžio 23 d. Slovėnijos Respublikos Konstitucija [interaktyvus]. [žiūrėta 2013-02-13]. <<http://www.us-rs.si/media/full.text.of.the.constitution.full.text.pdf>>.
22. 1999 m. birželio 11 d. Suomijos Respublikos Konstitucija [interaktyvus]. [žiūrėta 2013-02-13]. <<http://www.finlex.fi/fi/laki/kaannokset/1999/en19990731.pdf>>.
23. 1810 m. rugsėjo 26 d. Švedijos Karalystės Konstitucija [interaktyvus]. [žiūrėta 2013-02-13]. <<http://www.riksdagen.se/en/Documents-and-laws/Laws/The-Constitution>>.
24. 1991 m. balandžio 25 d. Vengrijos Respublikos Konstitucija [interaktyvus]. [žiūrėta 2013-02-13]. <<http://www.kormany.hu/download/4/c3/30000/THE%20FUNDAMENTAL%20LAW%20OF%20HUNGARY.pdf>>.
25. 1949 m. gegužės 23 d. Vokietijos Federacinės Respublikos Pagrindinis Įstatymas [interaktyvus]. [žiūrėta 2013-02-13]. <<https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80201000.pdf>>.

Specialioji literatūra (lietuvių kalba)

1. Bacevičius, V. et. al. *Konstitucinio reguliavimo įvairovė*. Vilnius, 2006.
2. Birmontienė, T. et. al. *Lietuvos konstitucinė teisė*. Vadovėlis. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2012.
3. Birmontienė, T. et. al. *Šiuolaikinė konstitucija: studijos apie užsienio šalių konstitucinį reguliavimą*. Kolektyvinė monografija. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2005.
4. Jarašiūnas, E.; Mesonis, G. (sudarytojai). *Užsienio šalių konstitucijos*. Vilnius, 2004.

Specialioji literatūra (užsienio kalba)

1. Baron, D. P.; Diermeier, D. Elections, Governments, and Parliaments in Proportional Representation Systems. *The Quarterly Journal of Economic.*, 2001, 116 (3).
2. Brunclik, M. Does the Czech Republic Need a Majoritarian Voting System? The New Presence. *The Prague Journal of Central European Affairs*. 2009, 12 (1).
3. Grofman, B. N.; Reynolds, A. Electoral Systems and the Art of Constitutional Engineering: An Inventory of the Main Findings. *Rules and Reason: Perspectives on Constitutional Political Economy*. Cambridge University Press, 2001.
4. Mackerras, M.; Maley, W. *Preferential Voting in Australia, Ireland and Malta*. Griffith Law Review, 1998.
5. Norris, P. *Driving Democracy: Do Power-Sharing Institutions Work?* Cambridge University Press, 2008.
6. Shell, D. *The House of Lords (3rd ed.)*. Manchester University Press, 2007.

7. Vিয়েতে, E. R. *Minority Representation within the Spanish Electoral System. European Yearbook of Minority Issues*. 2004/2005, 4.
8. Wallace, J. Reflections on Constitutional and Other Issues Concerning Our Electoral System: the Past and the Future. *Roles and Perspectives in the Law: Essays in Honour of Sir Ivor Richardson*. Victoria University Press, 2002.

Internetiniai šaltiniai

1. Austrijos Federalinės Tarybos internetinė svetainė [interaktyvus]. [žiūrėta 2013-02-13]. <<http://www.parlament.gv.at>>.
2. European Election Database [interaktyvus]. [žiūrėta 2013-02-13]. <http://www.nsd.uib.no/european_election_database/country/germany/parliamentary_elections.html>.
3. Prancūzijos Respublikos Senato internetinė svetainė [interaktyvus]. [žiūrėta 2013-02-13]. <http://www.senat.fr/lng/en/senators/the_senatorial_elections.html>.
4. Slovėnijos Nacionalinės Tarybos internetinė svetainė [interaktyvus]. [žiūrėta 2013-02-13]. <http://www.ds-rs.si/en/?q=about_NC/elections>.

Milda Vainiutė

PARLAMENTO FORMŲ ĮVAIROVĖ ES VALSTYBĖSE NARĖSE

Įvadas

Parlamentas – valstybės valdžios institucija, be kurios neįmanoma įgyvendinti šiuolaikinės atstovaujamosios demokratijos. Jis dažnai laikomas demokratijos simboliu, išreiškiančiu tautos valią ir įkūnijančiu suverenitetą.

Nuo pirmųjų piliečių susirinkimų Antikos laikais iki mūsų dienų parlamentas nuėjo gana ilgą evoliucijos kelią, kol tapo tokia institucija, kokia yra dabar. Atstovaujamųjų, arba parlamentinių, institucijų prigimtis, be abejo, yra europinė. Istoriografijoje gausu nuorodų į atstovaujamosios demokratijos institucijas antikinėje Graikijoje ir senovės Romoje, pirmuosius parlamentus – Islandijoje (930 m.), Anglijoje (1265 m.), Prancūzijoje (1302 m.). Parlamentarizmo gimtine laikoma Anglija. Čia jis užsimezgė, vystėsi ir galutinai susiformavo XVIII–XIX a. Būtent šioje šalyje parlamentas pamažu iš monarchui patariančios institucijos virto aukščiausia valstybės valdžios institucija, palikdama karaliui tik simbolines ir ceremonines valstybės vadovo funkcijas. Ir būtent iš Anglijos parlamentarizmas vėliau buvo perimtas daugelio kitų demokratių valstybių¹.

Parlamentarizmo genezei didelę įtaką turėjo XVII a. pabaigoje aiškiai suformuluota ir išplėtotą valdžių padalijimo teorija ir pirmųjų konstitucijų atsiradimas – parlamentarizmo procesas buvo veikiamas ir filosofinės-teisinės minties, ir valstybės bei visuomenės aktualijų. Vis dėlto pabrėžtina, kad vienos ar kitos atstovaujamosios valdymo institucijos atsiradimas neturi nieko bendra su parlamentarizmu kaip reiškiniu, juo labiau – su logiškai išbaigta, funkcionalia parlamentinių institucijų visuma, t. y. parlamentine sistema. Valdymo sistemų ekspertai pabrėžia, kad realiai veikian-

¹ Vitkus, G. *Politologija*. Vilnius: Danielius, 2001, p. 157.

ti parlamentinė sistema Anglijoje susiformavo nebent XVII a. pabaigoje, Prancūzijoje – tik XVIII a. pabaigoje, Vokietijoje, Belgijoje, Olandijoje – iki XIX a. vidurio, Italijoje, Ispanijoje, Norvegijoje ir t. t. – XIX a. antrojoje pusėje². Apskritai visas XIX a. vadinamas auksiniu parlamentarizmo amžiumi. Iki XX a. vidurio parlamentinio valdymo forma įsitvirtino daugelyje Europos valstybių. Tai pasakytina ir apie XX a. dešimtajame dešimtmetyje Vidurio ir Rytų Europoje vykusius transformacijos procesus: šalis buvo siekiama demokratizuoti įsteigiant parlamentines institucijas, kurias tiesiogiai renka tauta ir kurios turi didžiausią įtaką formuojant politiką.

Šiuolaikinė parlamentarizmo samprata, parlamento konstitucinė apibrėžtis, sąveika su kitomis valstybės valdžiomis brendo kartu su Vakarų demokratija. Nors akivaizdžiai matoma, kad parlamentinės demokratijos vyksmui būdingi bendri dėsningumai, tačiau tautos, kurdamos valstybės konstitucijas, ėjo savitu keliu, kurį lėmė ir vidaus politinės socialinės aplinkybės, ir išorės veiksniai³. Bėgant laikui, keitėsi įvairių šalių ne tik galios, bet ir formos⁴: vienos valstybės rinkosi vienerių rūmų, kitos – dvejų rūmų⁵ parlamentą.

Kokios priežastys lemia unikameralizmo⁶ ar bikameralizmo⁷ pasirinkimą, ir bus siekiama atskleisti šiame straipsnyje. Kiekviena valstybė turi savo specifiką, tad net ir tokio paties tipo valstybės valdžios institucijos, o

² Lukošaitis, A. Parlamentarizmas Europoje ir Lietuvoje: bendros vertybės, skirtinga patirtis. *Parlamentarizmo genezė Europoje ir Lietuvos atvejais: tarptautinės mokslinės konferencijos medžiaga*. Vilnius: Parlamentinio bendradarbiavimo centras, 2008, p. 121–122.

³ Žilys, J. Česlovas Juršėnas: parlamentaras demokratinėje visuomenėje. *Parlamentas ir valstybinės valdžios institucijų sąranga: Liber Amicorum Česlovui Juršėnui*. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2008, p. 13.

⁴ Pažymėtina, kad teisinėje literatūroje parlamentui apibūdinti vartojamas ne tik *formas*, bet ir *struktūros* sąvokos: „Pagal savo *struktūrą* parlamentai gali būti vienerių rūmų arba dvejų rūmų“. Žr. Sinkevičius, V. Lietuvos Respublikos Seimas. *Lietuvos konstitucinė teisė*. Vadovėlis. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas. 2012, p. 540.

⁵ Terminas „rūmai“ kildinamas iš lotynų kalbos žodžio *palatium* – rūmai, pilis, būstas.

⁶ *Uni-* (lot. *unus* – vienas) – pirmasis sudurtinių žodžių dėmuo, reiškiantis, kad kas nors sudaryta iš vienos dalies. Vaitkevičiūtė, V. *Tarptautinių žodžių žodynas*. Ketvirtas pataisytas ir papildytas leidimas. Vilnius: Žodynas, 2007, p. 155. Kamera (lot. *camera*) – skliautas, kambarys, palata.

⁷ *Bi-* (lot. *bis* – dukart) – pirmasis sudurtinių žodžių dėmuo, reiškiantis dvejetainumą, sudarymą iš dviejų dalių, dviejų požymių turėjimą, ko nors pakartojimą. Vaitkevičiūtė, V. *Tarptautinių žodžių žodynas*. Ketvirtas pataisytas ir papildytas leidimas. Vilnius: Žodynas, 2007, p. 90.

kartu ir parlamentai skirtingose valstybėse turi savų ypatumų. Nors parlamentas turi ir kitų funkcijų, tačiau būtent įstatymų leidybos funkcija geriausiai atskleidžia vienerių ir dvejų rūmų parlamentų skirtumus. Todėl straipsnyje, be kita ko, bus nagrinėjama, kaip įstatymai priimami daugelyje ES valstybių, lyginamos įstatymų leidybos procedūros tokio paties tipo ir skirtinguose parlamentuose.

Šiame kontekste paminėtina tai, kad nors parlamentas neabejotinai yra akivaizdžiausia demokratijos išraiška ir demokratinės sistemos garantas, parlamentinės institucijos egzistuoja ne tik demokratinėse valstybėse. Net tokiose sistemose, kurios laikomos autokratinėmis arba totalitarinėmis, valdantysis elitas sukūrė tai, ką būtų galima pavadinti parlamentiniu fasadu, t. y. nedemokratinio būdu išrinkti parlamentai, kurie politikos procesui esminės įtakos neturi. Pasakytina ir tai, jog ir parlamentinės demokratijos valstybės išgyvena diskusijų laikotarpį, kalbama apie nacionalinių parlamentų nuosmukį, t. y. apie tai, kas vadinama deparlamentarizacija arba poparlamentiniu valdymu. Poparlamentinis valdymas reiškia, kad parlamentai ir parlamentariai neteko galios kitų politinių ir visuomenės veikėjų, tokių kaip interesų grupės, žiniasklaida ar teismai, naudai⁸. Mažėja žmonių pagarba parlamentams, parlamentarams ir politiniams procesams. Trumpai tariant, jaučiamas nusivylimas praktiniais demokratijos rezultatais⁹. Deparlamentarizacija taip pat pastebima ir dėl europeizacijos ir globalizacijos procesų – nacionaliniai parlamentai netenka savo galių¹⁰.

Skeptiškos nuotaikos dėl parlamento jaučiamos ir Lietuvoje. Seimas kritikuojamas ne tik dėl to, kad nesugeba priimti tam tikrų konstituciškai, atrodytų, logiškų sprendimų, bet ir dėl to, kad įstatymai priimami skubotai – nukenčia visas teisinis reguliavimas valstybėje. Visuomenės pasitikėjimas parlamentu Lietuvoje visą laiką gana menkas, be abejo, tai yra jo

⁸ Marschall, S. Tarptautinis parlamentarizmas Europoje po Antrojo pasaulinio karo – sėkmės istorija? *Parlamentarizmo genezė Europoje ir Lietuvos atvejis: tarptautinės mokslinės konferencijos medžiaga*. Vilnius: Parlamentinio bendradarbiavimo centras, 2008, p. 105.

⁹ Berry, R. Parlamentinės demokratijos iššūkiai – žvelgiant iš Vestminsterio. *Parlamentarizmo genezė Europoje ir Lietuvos atvejis: tarptautinės mokslinės konferencijos medžiaga*. Vilnius: Parlamentinio bendradarbiavimo centras, 2008, p. 113.

¹⁰ Marschall, S. Tarptautinis parlamentarizmas Europoje po Antrojo pasaulinio karo – sėkmės istorija? *Parlamentarizmo genezė Europoje ir Lietuvos atvejis: tarptautinės mokslinės konferencijos medžiaga*. Vilnius: Parlamentinio bendradarbiavimo centras, 2008, p. 105.

priimtų sprendimų apskritai ir jo veiklos teisėkūros srityje įvertinimas¹¹. Todėl galime kelti klausimą, kad galbūt dvejų rūmų parlamentas būtų tinkamas sprendimas Lietuvai – ne tik siekiant pagerinti parlamento įvaizdį, bet ir užtikrinti leidžiamų įstatymų kokybę.

Siekiant atsakyti į šį ir kitus klausimus, labai naudinga apžvelgti kitų ES šalių, ypač senųjų demokratijos valstybių – Didžiosios Britanijos, Vokietijos Federacinės Respublikos, Prancūzijos Respublikos ir kt. – patirtį¹². Taip pat, be abejo, prasminga apžvelgti ir naujųjų ES valstybių parlamentinės veiklos procesus, galiojant palyginti neseniai priimtoms konstitucijoms.

I. Priežastys, lemiančios vienerių ar dvejų rūmų parlamento pasirinkimą

Šiuolaikinių valstybių parlamentai gali būti vienerių arba dvejų rūmų. Parlamento rūmai yra parlamento dalis. Jeigu parlamentas yra vienerių rūmų, tai jie ir sudaro šią valstybės valdžios instituciją. Dvejų rūmų parlamentuose kiekvieni rūmai yra savarankiška, nuo kitų rūmų nepriklausoma parlamento dalis. Kas lemia valstybės apsisprendimą, kokią parlamentą – vienerių ar dvejų rūmų – pasirinkti? Į šį klausimą šioje straipsnio dalyje ir bandysime atsakyti.

Pirmiausia reikia pasakyti, kad dvejų rūmų parlamentai atsirado dėl to, kad formuojantis parlamentams, kaip atstovaujamosioms institucijoms, teko derinti feodalinės aristokratijos (tuometinės diduomenės) ir į valdžią besiveržiančios buržuazijos interesus: žemieji parlamento rūmai turėjo atspindėti buržuazijos, t. y. visuomenės žemesniojo sluoksnio, interesus, o aukštieji rūmai – tuometinės diduomenės siekius ir poreikius. Žemieji parlamento rūmai visada buvo ir yra sudaromi visuotinių tiesioginių rinkimų būdu. Šie rūmai turi išreikšti visų rinkėjų valią. Aukštieji rūmai pradžioje buvo formuojami paveldint juose vietas ar paskiriant rūmų na-

¹¹ Lukošaitis, A. *Parlamento institucionalizacija ir teisėkūros procesas: Lietuvos atvejis*. Monografija. Vilnius: Vilniaus universiteto leidykla, 2005, p. 42.

¹² Pavyzdžiui, šio straipsnio autorė yra nagrinėjusi kai kurių šalių parlamentų statusą. Žr. Vainiūtė, M. Parlamento institucija: Vokietijos Federacinė Respublika. *Parlamentas ir valstybinės valdžios institucijų sąranga. Liber Amicorum Česlovui Juršėnui*. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, p. 479–518; Vainiūtė, M. Šveicarijos Konfederacijos parlamento konstitucinis statusas. *Jurisprudencija*. 2009, 1 (115): 71–88 ir kt.

riais kilmingus asmenis. Laikui bėgant keitėsi ir jų formavimo tvarka, šiuo metu jie dažniausiai taip pat sudaromi rinkimų būdu. Keitėsi ir įgaliojimų apimtis: nuo XX a. pradžios žemieji parlamentų rūmai pradėjo įgyti vis daugiau įgaliojimų, o aukštųjų rūmų įgaliojimai buvo siaurinami¹³.

Apžvelgus įvairias valstybes, galima teigti, kad parlamento formos pasirinkimą kai kuriais atvejais lemia valstybės teritorijos plotas ir gyventojų skaičius: paprastai mažesnės valstybės dažniausiai turi vienerių rūmų parlamentą, didesnės – dvejų. Tačiau galimos ir labai aiškos išimtys. Štai Kinijos (gyventojų – daugiau kaip 1 300 000) parlamentą sudaro vieneri rūmai, o Sent Luisija – sala ir valstybė Mažuosiuose Antiluose, skiriančiuose Atlanto vandenyną nuo Karibų jūros (170 000 gyventojų) – pasirinko bikameralizmo modelį.

Reikia pasakyti, kad vienas iš galimų veiksnų – valstybės valdymo forma – įtakos parlamento formos pasirinkimui neturi. Tokios valstybės kaip Danija, Švedija, Norvegija – parlamentinės monarchijos, Estija, Latvija, Slovakija – parlamentinės respublikos – turi vienerių rūmų parlamentus, o štai Jungtinė Karalystė, Belgija, Ispanija – parlamentinės monarchijos, Vokietija, Čekija, Šveicarija – parlamentinės respublikos – dvejų rūmų parlamentus.

Valstybės sandaros forma neabejotinai yra vienas svarbiausių veiksnių, lemiančių unikameralizmo arba bikameralizmo pasirinkimą.

Unitarinėse valstybėse, kuriose veikia dvejų rūmų parlamentai, aukštieji rūmai paprastai steigiami kaip tam tikra atsvara žemesiems parlamento rūmams, turintys sustabdyti kartais nepagrįstus žemųjų rūmų sprendimus. Be to, unitarinėse valstybėse aukštieji parlamento rūmai gali būti sudaromi siekiant geriau atstovauti jos administraciniams-teritoriniams vienetams, geriau atspindėti valstybės nacionalinę, kultūrinę ar kitokią įvairovę. Nurodoma, kad toks bikameralizmas gali būti vadinamas funkcionaliniu bikameralizmu¹⁴.

Jei valstybė yra federacinė, būtina, kad jos federaciniai vienetai būtų tinkamai atstovaujami įstatymų leidybos institucijoje ir dalyvautų įstatymų leidybos procese. Šis reikalavimas įgyvendinamas į aukštuosius parlamento rūmus išrenkant federacijos vienetų atstovus. Taigi federa-

¹³ Sinkevičius, V. Lietuvos Respublikos Seimas. *Lietuvos konstitucinė teisė*. Vadovėlis. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas. 2012, p. 540.

¹⁴ *Ibid.*, p. 541.

cinėse valstybėse žemieji rūmai atstovauja visai tautai, o aukštieji rūmai yra federacijos subjektų atstovai. Turėdami savo atstovus (deputatus) parlamento aukštuosiuose rūmuose, federacijos subjektai dalyvauja sprendžiant visos valstybės reikalus. Toks bikameralizmas gali būti vadinamas federaciniu bikameralizmu¹⁵. Geriausi pavyzdžiai, iliustruojantys šį atvejį, yra Vokietija, Belgija, Austrija, Jungtinės Valstijos ir Šveicarija. Kaip teigia G. Sartoti, kai struktūros yra federacinės (o juo labiau konfederacinės), vargu, ar kyla abejonių, kam reikalingi dveji parlamento rūmai, nes aukštieji rūmai, atstovaujantys valstijoms-narėms, yra būtini, jų formavimas pagrįstas teritoriniu atstovavimu. Iš šio reikalavimo aiškiai matyti, kad stiprusis bikameralizmas federaciją sustiprina. Tad optimaliai federalizmui reikia dvejų rūmų – lygios galios, bet nepanašių savo prigimtimi¹⁶. Taigi unitarinės valstybės turi teisę rinktis joms priimtinesnį parlamento modelį, o federacinės valstybės tokio pasirinkimo paprastai neturi¹⁷.

Remiantis aptartojo atvejo logika, kad įstatymų leidžiamajoje institucijoje turi būti federacinių vienetų atstovai, galima paaiškinti ir tokių unitarinių valstybių kaip Italija ir Ispanija bikameralizmą. Šios valstybės, nors ir laikomos unitarinėmis, tačiau yra gana smarkiai decentralizuotos – teritoriniai vienetai yra ganėtinai savarankiški. Štai pagal 1978 m. Ispanijos Karalystės Konstitucijos¹⁸ 69 straipsnį Senatas yra laikomas teritorinės reprezentacijos rūmais. Vis dėlto tai ne vienintelė priežastis, paaiškinanti šių valstybių bikameralizmą.

Antrasis veiksnys, paaiškinantis dvejų rūmų parlamento pasirinkimą, yra kai kuriose valstybėse išlikusi monarchija. Štai Jungtinės Karalystės parlamento raida liudija, kaip bėgant laikui kito jį sudarančių rūmų statusas. Jungtinės Karalystės monarchai ilgainiui perleisdavo vis daugiau teisių Didžiajai Tarybai (Lordų Rūmų pirmtakei), oficialiai įtvirtintai 1215 m. Didžiojoje laisvių chartijoje. Kaip atsvara jai 1295 m.

¹⁵ Sinkevičius, V. Lietuvos Respublikos Seimas. *Lietuvos konstitucinė teisė*. Vadovėlis. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas. 2012, p. 540.

¹⁶ Sartoti, G. *Lyginamoji konstitucinė inžinerija: struktūrų, paskatų ir rezultatų tyrimas* (iš anglų kalbos vertė Kūris, E.). Vilnius: Poligrafija ir informatika, 2001, p. 183–184.

¹⁷ Bet yra ir išimčių, pavyzdžiui, Jungtinius Arabų Emyratus sudaro 7 valstijos (Emyratai), tačiau parlamentą sudaro vieneri rūmai.

¹⁸ 1978 m. Ispanijos Karalystės Konstitucija [interaktyvus]. [žiūrėta 2012-09-15]. <<http://www.verfassungen.eu/es/verf78-index.htm>>.

buvo įsteigtas Bendruomenių konsiliumas, sudarytas iš miestų ir grafysčių atstovų. Tad nuo XIII a. parlamento žemųjų rūmų (Bendruomenių Rūmų) vaidmuo buvo sudaryti pusiausvyrą aukštiesiems rūmams ir kartu riboti aukštųjų rūmų galias. Šiuo metu padėtis šioje šalyje yra priešinga: rūmai, vadinamai aukštaisiais, dabar užima „antrųjų rūmų“ poziciją. Jų paskirtis – būti atsvara pirmiesiems (žemiesiems) rūmams. Antrųjų rūmų vaidmuo – parlamento žemųjų rūmų kontrolė. Aukštieji parlamento rūmai perskirsto įstatymų leidžiamosios valdžios galias, neleisdami joms telktis vieneriuose rūmuose. Toks argumentas galėtų būti paaiškinimas, kodėl pasirinktas dvejų rūmų parlamentas ir tokiose tradicinėse monarchijose kaip Nyderlandų Karalystė ar Belgija, tačiau tai nepaaiškina bikameralizmo unitarinėse respublikose.

Svarbų vaidmenį pasirenkant parlamento formą vaidina ir konstitucinės tradicijos. Štai Čekijoje 1992 m. priimta naujoji Konstitucija rėmėsi modeliu, kurį 1920 m. įtvirtino Konstitucinė Chartija. Buvo atsižvelgta į tai, kad Konstitucinės Chartijos nustatytas reguliavimas buvo vienas demokratiškiausių teisinių režimų tarpukario Europoje. Tuo metu steigiant dvejų rūmų parlamentą pagrindinis argumentas – žemųjų parlamento rūmų leidžiamų teisės aktų patikros būtinumas ir turimos valdžios galių ribojimas.

Prancūzija bikameralizmą pasirinko 1795 m., tačiau šios šalies konstitucionalizmo raidoje būta epizodų, kai šalyje veikė vienerių rūmų parlamentas (pvz., pagal trumpai, t. y. nuo 1848 m. iki 1852 m., galiojusią II Respublikos Konstituciją), tačiau vis dėlto po gana ilgų blaškymų ši šalis liko prie dvejų rūmų parlamento, kurį sudaro Atstovų Rūmai ir Senatas.

Galima pateikti ir tokių valstybių pavyzdžių, kai nuo bikameralizmo buvo pereita prie unikameralizmo. Tokia yra Švedijos ir Islandijos patirtis. Švedijoje įsteigti dvejų rūmų parlamentą buvo nuspręsta 1865 m., tačiau jau nuo 1950 m. dėl šio modelio prasidėjo diskusijos, kurių rezultatas – 1971 m. aukštieji parlamento rūmai panaikinti ir sudarytas vienerių rūmų parlamentas. Islandijos atvejis ypatingas tuo, kad šios šalies parlamentas buvo renkamas kaip viena institucija, tačiau vėliau pasidalydavo į savotiškus dvejus rūmus – Islandijos parlamente „aukštuosius“ rūmus sudarydavo trečdalis išrinkto parlamento atstovų. Tačiau, pasak G. Sartoti, tai – tik

vidinė unikameralizmo modifikacija¹⁹. Galiausiai 1991 m. Islandija perėjo prie tipinio vienerių rūmų parlamento modelio²⁰.

Paminėtina ir tai, kad renkant vienerių ir dvejų rūmų parlamentus paprastai taikomos skirtingos rinkimų sistemos²¹.

Aptariant dvejų rūmų parlamentų įgaliojimus, pasakytina, kad pagal rūmams nustatytų įgaliojimų santykį galima išskirti dvi bikameralizmo rūšis: rūmų lygiateisiškumo (vienodų įgaliojimų) ir rūmų nelygiateisiškumo (nevienodų įgaliojimų). Rūmų lygiateisiškumo bikameralizmas yra tada, kai abeji parlamento rūmai turi vienodus įgaliojimus, o rūmų nelygiateisiškumo įgaliojimų bikameralizmas – kai rūmų įgaliojimai yra skirtingi. Vis dėlto dažniausiai rūmų įgaliojimai yra skirtingi, didesnius įgaliojimus paprastai turi žemieji rūmai, nes būtent jie yra visuotiniu rinkimų būdu sudaryta tautos atstovaujamoji institucija. Paprastai tik žemiesiems parlamento rūmams priklauso įstatymų leidybos iniciatyvos teisė, jie atlieka vykdomosios valdžios parlamentinę kontrolę, turi teisę pareikšti nepasitikėjimą vyriausybe, teisę inicijuoti apkaltos procesą ir pan.²². Kitaip tariant, pasak G. Sartoti, galimi įvairūs dvejų rūmų deriniai: abejų rūmų galia gali būti lygi arba nelygi. Kai abejų rūmų galios yra nelygios, turime silpnąją (asimetriškąją), o kai jos daugmaž lygios – stiprąją (simetriškąją) bikameralizmą. Kai visais galios požiūriais abeji rūmai yra lygūs, turime

¹⁹ Sartoti, G. *Lyginamoji konstitucinė inžinerija: struktūrų, paskatų ir rezultatų tyrimas* (iš anglų kalbos vertė Kūris, E.). Vilnius: Poligrafija ir informatika, 2001, p. 179.

²⁰ Šiame kontekste gali būti paminėtas Norvegijos atvejis. Norvegija praktikuoja vienerių rūmų parlamento sistemą, tačiau iš tiesų, nors Norvegijos parlamento – *Stortingo* – nariai yra išrenkami tiesioginiuose rinkimuose, tačiau vėliau parlamentarai pasidalija į dvi skirtingas skyrius. Po rinkimų į pirmą sesiją susirinkę parlamentarai išrenka ketvirtadalį visų *Stortingo* narių. Jie sudaro *Lagtingą*, kurį galima traktuoti kaip aukštuosius parlamento rūmus, likę trys ketvirtadaliai sudaro *Oldestingą*. Tačiau vis dėlto tokia sistema laikoma tik vidine unikameralizmo modifikacija. Žr. 1814 m. lapkričio 4 d. Norvegijos Karalystės Konstituciją [interaktyvus]. [žiūrėta 2012-09-15]. <<http://www.verfassungen.eu/n/index.htm>>.

²¹ Europos valstybių rinkimų sistemos į vienerių rūmų parlamentą pasiskirsto taip: 74, 19 proc. – proporcinė, 22,58 proc. – mišri ir 3,23 proc. – mažoritarinė. Renkant žemuosius parlamento rūmus Europoje vyrauja proporcinė rinkimų sistema – 58,82 proc.; 23,53 proc. – pagal mišrią, 17,65 proc. – pagal mažoritarinę. Formuojant aukštuosius parlamento rūmus po lygiai (23,53 proc.) pasiskirsto proporcinė ir mažoritarinė sistemos, 17,65 proc. – mišri, 35,29 proc. – kitos rinkimų sistemos (Tarptautinės parlamentų sąjungos internetinio puslapio statistika [interaktyvus]. [žiūrėta 2012-09-15]. <<http://www.ipu.org/english/home.htm>>).

²² Sinkevičius, V. Lietuvos Respublikos Seimas. *Lietuvos konstitucinė teisė*. Vadovėlis. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas. 2012, p. 542.

tobulą bikameralizmą. Kitas skirtumas – kai abeji parlamento rūmai yra panašūs arba nepanašūs savo prigimtimi ir sudėtimi. Abeji rūmai yra panašios prigimtys, jei ir vieni, ir kiti renkami bei atstovauja gyventojams, o ne teritorijoms. Panašios sudėties jie yra tada, kai jeigu ir vieni, ir kiti renkami pagal analogiškas rinkimų sistemas (pvz., abeji pagal proporcinę arba abeji pagal mažoritarinę). Jei abeji parlamento rūmai turi nelygią galią, aukštieji rūmai visuomet yra silpnesni. Nors, prisimenant istorinius pavyzdžius, iš pradžių vyravo aukštieji parlamento rūmai ir jų sprendimas būdavo galutinis; dabar vyraujančią padėtį įgijo žemieji rūmai. Aukštieji parlamento rūmai yra silpnesni ir jų galia žemiesiems rūmams yra nelygi dėl daugelio priežasčių. Tai gali būti rinkimų sistema – jei aukštieji rūmai suformuojami ne rinkimais (pvz., Didžiosios Britanijos Lordų Rūmai) arba renkami iš dalies, pagrįstu galima laikyti reikalavimą, kad aukštieji rūmai nusileistų tautos išrinktai institucijai. Taip pat mažesnio legitimumo statusą gali lemti tai, kad aukštieji rūmai renkami netiesiogiai (pvz., Prancūzijos Respublikos Senatas)²³.

Šiame kontekste dar atkreiptinas dėmesys ir į svarbiausios parlamento funkcijos – įstatymų leidybos – ypatumus dvejų rūmų parlamentuose. Tokiuose parlamentuose įstatymas laikomas priimtu, kai jam atskirai pritaria abeji parlamento rūmai: pirmiausia įstatymo projektą priima žemieji parlamento rūmai, vėliau jis perduodamas svarstyti aukštiesiems rūmams. Tačiau aukštieji parlamento rūmai turi teisę įstatymo projektui nepritariti. Taip aukštieji parlamento rūmai tampa atsvara žemųjų rūmų priimtiems sprendimams. Jeigu aukštieji parlamentų rūmai nepritaria įstatymo projektui, iš abiejų rūmų atstovų paprastai yra sudaromos vadinamosios derinimo komisijos, kurios ieško abejiems parlamento rūmams priimtinių kompromisinių sprendimų. Įstatymo projekto svarstymas abejuose rūmuose leidžia parengti ir priimti kokybiškesnius įstatymus. Kita vertus, tokia įstatymų priėmimo procedūra sulėtina įstatymų leidybos procesą, padaro jį sudėtingesnį, o tai ne visada paranku, ypač tada, kai įstatymus būtina priimti skubiai²⁴.

²³ Sartoti, G. *Lyginamoji konstitucinė inžinerija: struktūrų, paskatų ir rezultatų tyrimas* (iš anglų kalbos vertė Kūris, E.). Vilnius: Poligrafija ir informatika, 2001, p. 179–180.

²⁴ Sinkevičius, V. Lietuvos Respublikos Seimas. *Lietuvos konstitucinė teisė*. Vadovėlis. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2012, p. 542.

Aptariant įstatymų leidybos procesą dvejų rūmų parlamentuose, pažymėtina, kad tam turi įtakos valstybės valdymo forma. Prezidentinio arba pusiau prezidentinio (mišraus) tipo valstybėse kaip Jungtinės Valstijos ar Prancūzija aukštieji parlamento rūmai turi didelę įtaką įstatymų leidybos procesui. Parlamentinio tipo valstybėse (pvz., Čekijoje ir Vokietijoje) stipresni yra žemieji rūmai, bet tai panagrinėsime vėliau.

Taigi, lygindamas vienerių ir dvejų rūmų parlamentų vaidmenį įstatymų leidybos procese, G. Sartoti teigia, kad dvejį rūmą – tai „apsauginis vožtuvas“ ir kad sutelkti visą įstatymų leidybos valdžią vienintelėje institucijoje yra ne tik pavojinga, bet ir neišmintinga. Vis dėlto abeji rūmai, jei yra pernelyg panašūs (ir galia, ir sudėtimi), taigi – vienas kito dubleriai, gali padidinti valdymo pajėgumą, tačiau neatlieka naudingos kontrolės funkcijos, o tai ir turėtų būti aukštųjų rūmų egzistavimo priežastis. Kita vertus, jei abeji rūmai yra per daug skirtingi, tai užtikrina geresnę kontrolę, bet veda į paralyžių ir aklavietę nepasiekus konsensuso. Aršiausiai tai pasireikštų esant tobulajam bikameralizmui. Kitas kraštutinis – silpnasis bikameralizmas supanašėja su unikameralizmu, nes aukštieji parlamento rūmai neturi galių kaip nors paveikti žemųjų rūmų priimtų sprendimų²⁵. Apibendrinant galima pasakyti, kad dvejų rūmų parlamento buvimas motyvuojamas tuo, kad taip galima užtikrinti platesnį ir įvairesnį valstybės tautos atstovavimą ir pasiekti, kad būtų priimami nuosaikesni sprendimai²⁶.

Taigi bikameralizmo pasirinkimas dažniausiai argumentuojamas įstatymų leidybos korekcijos ir patikros būtinumu bei papildomu valdžios galių ribojimu. Kaip matėme, vienas svarbiausių veiksnių, lemiančių bikameralizmo pasirinkimą, yra valstybės sandaros forma (arba stipri decentralizacija): federacinė valstybės sandaros forma suponuoja dvejų rūmų parlamento pasirinkimą. Kiti veiksniai – išlikusi monarchija, istorinės tradicijos. Vis dėlto nors dauguma autorių linkę manyti, kad dvejų rūmų parlamentas geriau atspindi ir įgyvendina demokratines idėjas, tačiau, remiantis Tarptautinės parlamentų sąjungos²⁷ duomenimis, maždaug 60 proc. valstybių yra pasirinkusios vienerių rūmų parlamentų modelį.

²⁵ Sartoti, G. *Lyginamoji konstitucinė inžinerija: struktūrų, paskatų ir rezultatų tyrimas* (iš anglų kalbos vertė Kūris, E.). Vilnius: Poligrafija ir informatika, 2001, p. 182–183.

²⁶ Vitkus, G. *Politologija*. Vilnius: Danielius, 2001, p. 157.

²⁷ [Interaktyvus]. [žiūrėta 2012-09-15]. <<http://www.ipu.org/parline-e/ParliamentsStructure.asp?REGION=All&LANG=ENG>>.

Tolesniuose straipsnio skirsniuose ir aptarsime ES valstybės nares, kuriose veikia vienerių ir dvejų rūmų parlamentai. Daugiausia dėmesio bus skiriama parlamentų formavimui ir svarbiausiai jų funkcijai – įstatymų leidybai – aptarti. Dėl straipsnio apimties ribų ir aptartinių ES valstybių skaičiaus čia pateikiama gana fragmentiška apžvalga, vis dėlto leidžianti suformuluoti išvadas, atsakančias į svarbiausią straipsnio tikslą – išnagrinti priežastis, lemiančias parlamento formos pasirinkimą, taip pat atskleisti svarbiausius šių valstybių parlamentų ypatumus.

II. Vienerių rūmų parlamentai ES valstybėse narėse

Šiuo metu keturiolikoje ES valstybių narių veikia vienerių rūmų parlamentai: Bulgarijos Respublikoje, Danijos Karalystėje, Estijos Respublikoje, Graikijos Respublikoje, Kipro Respublikoje, Latvijos Respublikoje, Lietuvos Respublikoje, Liuksemburgo Didžiojoje Hercogystėje, Maltos Respublikoje, Portugalijos Respublikoje, Suomijos Respublikoje, Slovakijos Respublikoje, Švedijos Karalystėje ir Vengrijos Respublikoje.

Pagal 1991 m. liepos 12 d. priimtą **Bulgarijos Respublikos** Konstitucijos²⁸ nuostatas, įtvirtinančias parlamentinės respublikos valdymo modelį (beje, kaip ir daugelyje kitų Vidurio ir Rytų Europos šalių²⁹), parlamentas – Nacionalinis Susirinkimas (*Narodno sŭbranie*) įgyvendina įstatymų leidžiamąją valdžią ir vykdo parlamentinę kontrolę. Pažymėtina, kad žlugus totalitariniam režimui visi šešiolika konstitucijų projektai, kurie buvo pateikti iki priimant 1991 m. Konstituciją, numatė unikameralizmą³⁰. Tai gi Nacionalinis Susirinkimas – tai vienerių rūmų parlamentas.

Nacionalinį Susirinkimą sudaro 240 deputatų, renkamų ketveriems metams. Parlamento nariai renkami pagal mišrią rinkimų sistemą, o rezultatai nustatomi pagal *D'Hondt* metodą: 209 parlamento nariai renkami pagal klasikinę proporcinio atstovavimo sistemą (rinkėjai balsuoja už fik-

²⁸ 1991 m. liepos 12 d. Bulgarijos Respublikos Konstitucija [interaktyvus]. [žiūrėta 2012-09-15]. <<http://www.verfassungen.eu/bg/verf91-i.htm>>.

²⁹ Plačiau žr. Mesonis, G. *Valstybės valdymo forma konstitucinėje teisėje: Lietuvos Respublika Vidurio ir Rytų Europos kontekste*. Monografija. Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2003, p. 121 ir kt.

³⁰ Kortmann, C. A. J. M.; Fleuren, J. W. A.; Voermans, W. *Constitutional law of 2 EU member states: Bulgaria and Romania : the 2007 enlargement*. Netherlands: Kluwer, 2008, p. 52–53.

suotus, partijų nustatytus kandidatų sąrašus kiekvienoje iš 31 rinkimų apylinkių, kuriose partijos gali pateikti skirtingus kandidatų sąrašus) ir 31 parlamentaras – pagal daugumos atstovavimo sistemą vienmandatėse rinkimų apylinkėse (laimi kandidatas, gavęs balsų daugumą rinkimų apylinkėje).

Teisę būti renkamu į Nacionalinį Susirinkimą turi Bulgarijos piliečiai, kurie neturi kitos valstybės pilietybės, yra ne jaunesni nei 21 metų, jei teismas nėra apribojęs teisių ir jei jie neatlieka laisvės atėmimo bausmės. Be to, asmuo, kuris yra valstybės tarnautojas ir kandidatuoja į Nacionalinį Susirinkimą, turi sustabdyti savo veiklą nuo jo kandidatūros registravimo. Konstitucijos kūrėjai numatė, kad dviguba pilietybė yra kliūtis asmenims, siekiantiems būti išrinktiems parlamento nariu, nes gali iškilti prieštaravimų dėl tokio asmens lojalumo. Balsavimo teisė suteikiama asmenims, sulaukusiems 18 metų amžiaus. Partijos ar jų koalicijos turi surinkti ne mažiau kaip 4 proc. rinkėjų balsų, norint dalyvauti paskirstant mandatus.

Nacionalinio Susirinkimo įgaliojimai įtvirtinti daugelyje Konstitucijos straipsnių, tačiau svarbiausi iš jų – 84 ir 85 straipsniuose. Pirmiausia, be abejonės, paminėtini įgaliojimai įstatymų leidybos srityje: Nacionalinis Susirinkimas priima, keičia, papildo įstatymus ir juos skelbia netekusiais galios, taip pat – ir dėl Konstitucijos pakeitimo ir papildymo, išskyrus tuos straipsnius, kurie priskirti Didžiojo Nacionalinio Susirinkimo kompetencijai. Kiti paminėtini svarbūs Nacionalinio Susirinkimo įgaliojimai – tai ministro pirmininko ir Ministrų Tarybos rinkimai³¹.

Įstatymų leidybos iniciatyvos teisę turi kiekvienas deputatas ir Ministrų Taryba. Įstatymo projektą dėl valstybės biudžeto parengia ir pateikia Ministrų Taryba. Įstatymai svarstomi ir priimami balsuojant du kartus atskiruose posėdžiuose. Išimtiniais atvejais Nacionalinis Susirinkimas gali nuspręsti, kad abu balsavimai vyksta to paties posėdžio metu. Kitus teisės aktus Nacionalinis Susirinkimas priima balsuodamas vienąkart.

Bulgarijoje be Nacionalinio Susirinkimo valstybėje veikia ir Didysis Nacionalinis Susirinkimas (*Veliko narodno sãbranie*). Didįjį Nacionalinį Susirinkimą sudaro 400 narių, renkamų remiantis galiojančiu rinkimų

³¹ Plačiau žr. Riedel, S. Das politische System Bulgariens. Ismayr, W. (Hrsg.). *Die politischen Systeme Osteuropas*. 3., aktualisierte und erweiterte Auflage. Wiesbaden, 2010, S. 684–687; Grigienė, K.; Vainiūtė, M. Bulgarijos Respublikos konstitucinė sistema. *Europos Sąjungos valstybių narių konstitucinės sistemos*. Mokslo studija. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2012, p. 130–137.

įstatymu, t. y. 200 narių renkami pagal proporcinio atstovavimo sistemą, o kiti 200 – pagal mažoritarinę rinkimų sistemą. Ne vėliau kaip per tris mėnesius po Nacionalinio Susirinkimo rezoliucijos dėl Didžiojo Nacionalinio Susirinkimo rinkimų priėmimo Respublikos prezidentas skelbia rinkimus. Nacionalinio Susirinkimo įgaliojimai baigiasi išrinkus Didįjį Nacionalinį Susirinkimą. Nacionalinis Susirinkimas yra laisvas priimti visas konstitucines pataisas, išskyrus tas, kurios išimtinę teisę yra priskirtos Didžiajam Nacionaliniam Susirinkimui. Tam, kad Didysis nacionalinis susirinkimas priimtų įstatymo projektą, reikia, kad už jį tris dienas tris kartus balsuotų du trečdaliai viso Didžiojo Nacionalinio Susirinkimo narių. Be to, Didysis Nacionalinis Susirinkimas gali balsuoti tik dėl tų Konstitucijos pataisų projektų, dėl kurių ir buvo išrinktas. Didžiojo Nacionalinio Susirinkimo priimtas įstatymas turi būti pasirašytas ir oficialiai paskelbtas šio susirinkimo pirmininko per septynias dienas nuo priėmimo.

Didžiojo Nacionalinio Susirinkimo įgaliojimai nutrūksta, kai baigiami spręsti klausimai, dėl kurių jis ir buvo išrinktas. Tokiu atveju Respublikos prezidentas skelbia Nacionalinio Susirinkimo rinkimus, kaip tai numatyta įstatyme. Tačiau esant nepaprastajai padėčiai Didysis Nacionalinis Susirinkimas gali toliau veikti, įgyvendindamas Nacionalinio Susirinkimo įgaliojimus. Reikia pasakyti, kad valdžių padalijimo požiūriu parlamentas yra svarbiausia valstybės valdžią įgyvendinanti institucija, nes būtent jis vykdo šalies politiką ir kontroliuoja vyriausybę. Šiuo požiūriu parlamentinė dauguma turi galimybę savo rankose sutelkti ir įstatymų leidžiamąją, ir vykdomąją valdžią ir taip iš esmės savarankiškai vadovauti šaliai. Pasak E. Konstantinovo, griežtas valdžių padalijimas šalyje tampa abejotinas³².

Pagal šiuo metu *Danijos Karalystėje* galiojančią 1953 m. birželio 5 d. Konstituciją³³, kuri iki šiol dar nėra karto nebuvo pakeista, ši valstybė – parlamentinė monarchija. Danijos parlamentas – Folketingas (*Folketinget*) – tai vienerių rūmų institucija. Teisinį jos statusą nustato šalies Konstitucija ir Folketingo reglamentas. Danijos užjūrio teritorijoms – Farerų saloms ir Grenlandijai – atstovauja po du deputatus, todėl Danijos Folketingą sudaro 179 deputatai. Iš šio skaičiaus du parlamento nariai yra renkami Farerų salose ir du – Grenlandijoje. Folketingas renkamas ketveriems metams,

³² Konstantinov, E. *Die neue bulgarische Verfassung von 1991*, ROW, 1993, S. 42.

³³ 1953 m. birželio 5 d. Danijos Karalystės Konstitucija [interaktyvus]. [žiūrėta 2012-11-05]. <<http://www.verfassungen.eu/dk>>.

taikoma proporcinė rinkimų sistema. Aktyviąją rinkimų teisę turi kiekvienas Danijos pilietis, Danijos Karalystėje turintis nuolatinę gyvenamąją vietą, kuris yra sulaukęs reikiamo amžiaus³⁴. Šios teisės neturi neveiksnūs asmenys. Pasyviąją rinkimų teisę turi bet kuris asmuo, kuris turi ir aktyviąją rinkimų teisę, jeigu tik toks asmuo nėra pripažintas kaltu atlikus tokią veiką, dėl kurios tokiam asmeniui nederėtų būti parlamento nariu.

Šis parlamentas priskirtinas prie Europos valstybių parlamentų, turinčių didžiausius įgaliojimus: jis įgaliotas priimti įstatymus, reguliuojančius bet kurią visuomeninio gyvenimo sritį. Folketingo priimtiems aktams būtinas monarcho pritarimas, tačiau praktikoje susiformavęs konstitucinis paprotys numato monarchui labiau pareigą negu teisę pasirašyti parlamento priimtus aktus. Įstatymų leidybos iniciatyvos teisę turi karalius, Ministrų Taryba, deputatai, nuolatiniai Folketingo komitetai. Įstatymų leidybos procedūra yra kelių stadijų. Pirmojo svarstymo metu deputatams pristatomas įstatymo projektas ir priimamas sprendimas dėl projekto persiuntimo atitinkamam komitetui. Toliau tą įstatymo projektą svarsto nuolatinis komitetas. Antrojo svarstymo Folketinge metu visi įstatymo projekto straipsniai peržiūrimi atskirai. Trečiojo svarstymo metu diskutuojama dėl viso įstatymo projekto ir balsuojama dėl jo priėmimo. Įstatymas priimamas, jeigu už jį balsavo daugiau kaip pusė visų Folketingo narių. Priimtas įstatymas persiunčiamas karaliui, šis jį pasirašo per trisdešimt dienų³⁵.

Pagal šiuo metu *Estijos Respublikoje* galiojančią 1992 m. birželio 22 d. Konstituciją³⁶, įtvirtinančią parlamentinės respublikos modelį, šalies viešųjų rūmų parlamentą (*Riigikogu*) sudaro 101 narys, renkamas ketverių metų kadencijai laisvuose rinkimuose pagal proporcinę rinkimų sistemą,

³⁴ Konstitucijoje nėra tiesiogiai nustatyta, nuo kokio amžiaus asmuo įgyja teisę balsuoti. Nuo 1953 m. amžiaus cenzas referendumu buvo keičiamas kelis kartus: nuo 25 m. iki 23 m., nuo 23 m. iki 21 m., nuo 21 m. iki 20 m. Nuo 1978 m. Danijoje aktyviąją rinkimų teisę turi asmuo, kuriam sukako 18 m.

³⁵ Plačiau žr. Nannenstad, P. Das politische System Dänemarks. Ismayr, W. (Hrsg.). *Die politischen Systeme Westeuropas*. 4., aktualisierte und überarbeitete Auflage. Wiesbaden, 2009, S. 70–71; 81–85; Mesonis, G. Danijos Karalystės konstitucinė sąranga. *Konstitucinio reguliavimo įvairovė*. Kolektyvinė monografija. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2006, p. 127–131; Kenstavičius, D. Danijos Karalystės konstitucinė sistema. *Europos Sąjungos valstybių narių konstitucinės sistemos*. Mokslo studija. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2012, p. 168–171.

³⁶ 1992 m. birželio 22 d. Estijos Respublikos Konstitucija [interaktyvus]. [žiūrėta 2012-12-07]. <<http://www.verfassungen.eu/ee/index.htm>>.

remiantis visuotine, tiesiogine ir lygia rinkimų teise bei slaptu balsavimu. Parlamento nariu gali būti renkamas ne jaunesnis kaip 21 metų ir balsavimo teisę turintis Estijos Respublikos pilietis. Pasyviąją rinkimų teisę negali naudotis asmenys, teismo pripažinti neveiksniais ar teismo sprendimu nuteisti ir atliekantys bausmę laisvės atėmimo vietose. Tais atvejais, kai *Riigikogu* nario įgaliojimai sustabdomi arba nutrūksta prieš laiką, įstatymo nustatyta tvarka jis pakeičiamas pakaitiniu parlamento nariu.

Atskiras Konstitucijos skirsnis (VII) skirtas įstatymų leidybos proceso reglamentavimui. Įstatymų leidybos iniciatyvos teisę turi parlamento narys, frakcija, komisija, vyriausybė, o Respublikos prezidentas – dėl Konstitucijos keitimo. Konstitucija įvardija, kokius įstatymus parlamentas gali priimti arba pakeisti balsų dauguma. Konstitucija išsamiau įstatymų leidybos proceso nereglementuoja. Nurodoma, kad tai nustatyta *Riigikogu* reglamente. Paminėtina, kad, kaip ir daugelyje valstybių, įstatymus promulguoja Respublikos prezidentas. Nurodoma, kad Respublikos prezidentas turi teisę neskelbti parlamento priimto įstatymo ir per 14 dienų motyvuotai grąžinti jį parlamentui pakartotinai svarstyti. Jei parlamentas pakartotinai priima grąžintą įstatymą be Respublikos prezidento pataisų, Respublikos prezidentas arba paskelbia įstatymą, arba kreipiasi į Aukščiausiąjį Teismą siūlydamas įstatymą paskelbti prieštaraujančiu Konstitucijai. Jei šis Teismas įstatymą pripažįstą neprieštaraujančiu Konstitucijai, Respublikos prezidentas jį paskelbia³⁷.

Pagal **Graikijos Respublikos** 1975 m. birželio 9 d. Konstitucijos³⁸ 1 straipsnį Graikijos valstybės valdymo forma yra parlamentinė respublika. Šios šalies parlamentas – Nacionalinė Bulė (*Boule ton Ellenon*) – yra vienerių rūmų. Konstitucijoje numatyta, kad jį turi sudaryti ne mažiau kaip 200 ir ne daugiau kaip 300 narių. Tikslų deputatų skaičių nustato įstatymas³⁹. Deputatai renkami ketveriems metams remiantis visuotine, lygia tiesiogine rinkimų teise ir slaptu balsavimu. Aktyviąją rinkimų teisę turi

³⁷ Plačiau žr. Butvilavičius, D. Estijos Respublikos 1992 m. Konstitucija. *Konstitucinio reguliavimo įvairovė*. Kolektyvinė monografija. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2006, p. 287–292; Lagerpetz, M.; Maier, K. Das politische System Estlands. Ismayr, W. (Hrsg.). *Die politischen Systeme Osteuropas*. 3., aktualisierte und erweiterte Auflage. Wiesbaden, 2010, S. 86–90; Butvilavičius, D. Estijos Respublikos konstitucinė sistema. *Europos Sąjungos valstybių narių konstitucinės sistemos*. Mokslo studija. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2012, p. 228–234.

³⁸ 1975 m. birželio 9 d. Graikijos Respublikos Konstitucija [interaktyvus]. [žiūrėta 2012-09-15]. <<http://verfassungen.eu/griech/verf75-index.htm>>.

³⁹ Šiuo metu pagal įstatymą nustatytas 300 narių skaičius.

Graikijos piliečiai, kuriems rinkimų dieną yra suėję 18 metų. Rinkimuose negali dalyvauti piliečiai, teismo pripažinti neveiksniais, ir piliečiai, teisti už nusikaltimus, kuriems įstatymas nenumato senaties. Piliečių dalyvavimas rinkimuose yra privalomas. Parlamento nariu gali būti renkamas Graikijos pilietis, kuris turi rinkimų teisę ir rinkimų dieną yra ne jaunesnis kaip 25 metų. Konstitucija išsamiai reglamentuoja, kokie asmenys negali būti keliami kandidatais į parlamento narius (pvz., etatiniai valstybės pareigūnai ir tarnautojai, kiti viešojo sektoriaus darbuotojai, krašto apsaugos sistemos karininkai ir kt., jeigu jie neatsisako šių pareigų iki savo kandidatūros iškėlimo dienos). Konstitucija nenumato parlamento rinkimų sistemos. Joje įtvirtinta nuostata, kad rinkimų sistemą ir apygardas nustato įstatymas. Nuo 1974 m. Graikijos parlamentas renkamas pagal kompleksinę sustipriną proporcinio atstovavimo sistemą.

Įstatymų leidžiamąją valdžią šalyje pagal Konstituciją vykdo Respublikos prezidentas ir parlamentas. Įstatymų leidybos iniciatyvos teisę priklauso parlamentui ir vyriausybei. Parlamentas priima dviejų rūšių įstatymus: specialiuosius (bilius) ir paprastuosius. Konstitucija nustato sąrašą įstatymų, kuriuos gali svarstyti ir priimti tik parlamentas. Kitus projektus reglamento nustatyta tvarka gali svarstyti ir priimti parlamento komitetai. Šie įstatymai priimami posėdyje dalyvaujančių deputatų balsų dauguma, bet ne mažesne kaip ketvirtadalio visų parlamento narių, išskyrus įstatymus, kuriems priimti Konstitucija ir reglamentas reikalauja kvalifikuotos parlamento narių daugumos. Komitetuose įstatymai laikomi priimtais, jeigu už juos balsavo ne mažiau kaip du penktadaliai komiteto narių. Įstatymai įsigalioja, kai juos per mėnesį nuo jų priėmimo pasirašo ir oficialiai paskelbia Respublikos prezidentas. Per minėtą laikotarpį Respublikos prezidentas turi teisę grąžinti įstatymą parlamentui pakartotinai svarstyti, nurodydamas tokio grąžinimo motyvus. Parlamentas gali Respublikos prezidento veto atmesti absoliučia visų parlamento narių balsų dauguma. Tokiu atveju Respublikos prezidentas turi pasirašyti ir paskelbti įstatymą ne vėliau kaip per 10 dienų nuo pakartotinio balsavimo⁴⁰.

⁴⁰ Plačiau žr. Vaitiekienė, E. Graikijos konstitucinės santvarkos bruožai. Vaitiekienė, E.; Mesonis, G. *Lyginamoji konstitucinė teisė*. Vilnius: Justitia, 2011, p. 437–452; Zervakis, P. A.; Auernheimer, G. *Das politische System Griechenlands*. Ismayr, W. (Hrsg.). *Die politischen Systeme Westeuropas*. 4., aktualisierte und überarbeitete Auflage. Wiesbaden, 2009, S. 825–832; Vaitiekienė, E. Graikijos Respublikos konstitucinė sistema. *Europos Sąjungos valstybių narių konstitucinės sistemos*. Mokslo studija. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2012, p. 273–281.

Pagal **Kipro Respublikos** 1960 m. balandžio 6 d. Konstituciją⁴¹, įtvirtinančią prezidentinės respublikos modelį, įstatymų leidžiamoji valdžia šalyje priklauso vienerių rūmų parlamentui – Atstovų Rūmams (*Voulí ton Antiprosópon*), taip pat dviem renkamoms atstovaujamosioms institucijoms – bendruomenių rūmams (graikų bendruomenės ir turkų bendruomenės). Taigi Konstitucijoje nustatyta, kad įstatymų leidžiamąją valdžią Respublikoje įgyvendina Atstovų Rūmai, išskyrus tuos klausimus, kurie pagal Konstituciją priskiriami spręsti bendruomenių rūmams.

Konstitucija nustato, kad Atstovų Rūmus sudaro 50 narių. Šis skaičius gali būti keičiamas parlamento nutarimu, jeigu tam pritaria du trečdaliai atstovų, kuriuos išrinko graikų bendruomenė, ir 2/3 atstovų, kuriuos išrinko turkų bendruomenė. 70 proc. Atstovų Rūmų narių renka graikų bendruomenė, 30 proc. – turkų bendruomenė. Šį nustatytą graikų ir turkų bendruomenių atstovavimo santykį keisti draudžiama. 1985 m. parlamentas priėmė įstatymą, kuriuo padidino parlamentarų skaičių nuo 50 iki 80. Nustatyta, kad 56 parlamentarai turi būti renkami iš graikų, 24 – iš turkų bendruomenės. Pažymėtina, kad panaikinus Graikų bendruomenės rūmus į Atstovų Rūmus renkami ir trijų religinių grupių (armėnų, Romos katalikų ir maronitų) atstovai. Atstovų Rūmai yra renkami remiantis visuotine, tiesiogine rinkimų teise ir slaptu balsavimu penkeriems metams pagal proporcinę rinkimų sistemą. Dalyvavimas rinkimuose yra privalomas. Rinkimų teisę turi Respublikos piliečiai, sulaukę 18 metų ir atitinkantys kitus reikalavimus, kuriuos nustato rinkimų įstatymas. Atstovų Rūmų nariu gali būti Kipro Respublikos pilietis, ne jaunesnis kaip 25 metų, jeigu jis nuo Konstitucijos įsigaliojimo dienos nebuvo teistas už nusikaltimus, susijusius su nesąžiningu ar amoraliu elgesiu, arba jeigu jis kompetentingo teismo sprendimu nebuvo pripažintas padaręs rinkimų teisės pažeidimų. Parlamento nariu taip pat negali būti renkami asmenys, kurie dėl psichinės negalios negali vykdyti atstovo pareigų.

Kalbant apie įstatymų leidybą, reikia pasakyti, jog įstatymų iniciatyvos teisė priklauso Atstovų Rūmų nariams ir ministrams. Konstitucija draudžia atstovams teikti įstatymų projektus, kuriais numatoma didinti numatyto valstybės biudžeto išlaidas. Konstitucija numato, kad kiekvienas įstatymo projektas, prieš pateikiant Atstovų Rūmų jį posėdyje, privalo būti

⁴¹ 1960 m. balandžio 6 d. Kipro Respublikos Konstitucija [interaktyvus]. [žiūrėta 2012-09-15]. <<http://www.verfassungen.eu/cy/verf60-i.htm>>.

apsvarstytas atitinkamame komitete. Įstatymai priimami paprasta posėdyje dalyvaujančių parlamento narių dauguma. Rinkimų įstatymai ir jų pakeitimai, įstatymai, reglamentuojantys municipalitetų veiklą, mokesčius ir rinkliavas priimami, kai už juos atskirai balsuoja dauguma graikų ir turkų bendruomenės atstovų, dalyvaujančių parlamento posėdyje. Įstatymai ir Atstovų Rūmų nutarimai įsigalioja jų paskelbimo oficialiame valstybės biuletenyje dieną, jeigu įstatymuose ar nutarimuose nenustatyta kita įsigaliojimo diena⁴².

Latvijos Respublikos parlamentas – *Saeima* – pagal šalyje galiojančią 1922 m. vasario 15 d. Konstituciją⁴³, įtvirtinančią parlamentinės respublikos modelį, renkamas visuotiniais, lygiais, tiesioginiais rinkimais ir slaptu balsavimu, pagrįstu proporciniu atstovavimu ketveriems metams. Jį sudaro 100 tautos atstovų. Parlamente gali būti atstovaujamos tik tos politinės partijos, kurios rinkimuose surinko ne mažiau kaip 5 proc. rinkimų balsų. Visi visuotiniai Latvijos piliečiai, kuriems rinkimų dieną yra sukakę 18 metų, turi teisę balsuoti, tačiau nustatyti ir aktyviosios teisės ribojimai. Šios teisės neturi asmenys, atliekantys bausmę laisvės atėmimo vietoje, įtariamieji, kaltinamieji ir teisiamieji, kuriems pritaikyta kardomoji priemonė – areštas, kurie įstatymo nustatyta tvarka pripažinti neveiksniais. Pasyviąją rinkimų teisę turi visi visuotiniai piliečiai, kuriems rinkimų dieną yra sukakę 21 metai, tačiau numatyti ir kai kurie pasyviosios teisės suvaržymai. Pavyzdžiui, kandidatais į parlamento narius negali būti renkami asmenys, kurie buvo etatiniai TSRS, Latvijos TSR, užsienio valstybių saugumo, žvalgybos ar kontržvalgybos tarnybų darbuotojai, po 1991 m. sausio 13 d. buvo KP, Latvijos TSR darbo žmonių internacionalinio fronto, Darbo kolektyvų jungtinės tarybos, Karo ir darbo veteranų organizacijos, Visos Latvijos visuomenės gelbėjimo komiteto ir jo regioninių komitetų nariai ir kt.

Įstatymų leidimo konstitucinę funkciją įgyvendina du subjektai: parlamentas ir Latvijos piliečiai, dalyvaujantys referendume dėl įstatymo priėmimo. Įstatymų leidybos iniciatyvos teisę turi valstybės prezidentas,

⁴² Plačiau žr. Zervakis, P. A.; Costeas, T. Die politischen Systeme Zyperns. Ismayr, W. (Hrsg.). *Die politischen Systeme Osteuropas*. 3., aktualisierte und erweiterte Auflage. Wiesbaden, 2010, S. 1111–1118; Vaitiekienė, E. Kipro Respublikos konstitucinė sistema. *Europos Sąjungos valstybių narių konstitucinės sistemos*. Mokslo studija. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2012, p. 432–440.

⁴³ 1922 m. vasario 15 d. Latvijos Respublikos Konstitucija [interaktyvus]. [žiūrėta 2012-09-15]. <<http://www.verfassungen.eu/lv.>>.

Ministrų Kabinetas, *Saeimos* komitetai ir ne mažiau kaip 5 *Saeimos* nariai. Konstitucijoje numatytas daug klausimų, kuriais referendumas negali būti organizuojamas, pavyzdžiui, dėl biudžeto priėmimo, valstybės skolos, mokesčių, mityų, karo prievolės ir kt. Pažymėtina, kad Latvijos konstitucinėje teisėje pripažįstamas įstatymų leidimo delegavimo institutas. Konstitucijoje nurodoma, kad Ministrų Kabinetas tarp *Saeimos* sesijų, esant neatidėliotinam reikalui, gali priimti taisykles, turinčias įstatymo galią. Tačiau šiomis taisyklėmis negalima keisti *Saeimos* rinkimų tvarkos, Teismų ir teisminio proceso, Biudžeto įstatymų, taip pat įstatymų, kuriuos priėmė paskutiniuose rinkimuose išrinkta *Saeima*, taip pat negali keisti įstatymais nustatytų mokesčių, mityų, priimti amnestijos aktų. Susirinkus parlamentui į sesiją Ministrų Kabinetas privalo šiuos aktus per tris dienas pateikti *Saeimai*. Priešingu atveju tokie Ministrų Kabineto aktai netenka galios⁴⁴.

Kalbant apie bikameralizmo ir unikameralizmo tradicijas ir apsisprendimą pasirinkti vieną ar kitą modelį, nereikėtų pamiršti ir **Lietuvos Respublikos**. Lietuvos Seimo istorija prasideda nuo Lietuvos Didžiosios Kunigaikštystės, kur Seimas rinkosi į suvažiavimus (sesijas), šaukiamus Didžiojo Kunigaikščio, o per tarpuvaldį – Ponų Tarybos. Seimo kompetencija ypač buvo išplėsta priėmus 1566 m. Lietuvos Statutą, jis tapo aukščiausiaja įstatymų leidybos ir valstybės valdžios institucija. Kaip parlamentinė bajorų reprezentacijos institucija susiformavęs 1492–1566 m. Lietuvos Didžiosios Kunigaikštystės Seimas instituciniu, organizaciniu ir politinės savimonės požiūriu buvo nauja struktūra, kurioje jau matomi nuoseklūs atstovavimo ir nutarimų skelbimo principai. Taigi tuo metu išsikristalizavęs Seimas primena kitų Europos šalių luominių susirinkimų genezę, kai gimstanti politinė tauta sukuria naujas politinio atstovavimo ir luominio solidarumo išraiškos formas⁴⁵.

⁴⁴ Plačiau žr. Žilys, J. Latvijos Respublikos Konstitucija (Satversme). *Konstitucinio reguliavimo įvairovė*. Kolektyvinė monografija. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2006, p. 228–233; Žilys, J. Latvijos Respublikos konstitucinė sistema. *Europos Sąjungos valstybių narių konstitucinės sistemos*. Mokslo studija. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2012, p. 468–471. Schmidt, T. Das politische System Lettlands. Ismayr, W. (Hrsg.). *Die politischen Systeme Osteuropas*. 3., aktualisierte und erweiterte Auflage. Wiesbaden, 2010, S. 134–139.

⁴⁵ Petrauskas, R. LDK bajoriško Seimo susiformavimas Vidurio Rytų Europos luominių susirinkimų raidos kontekste. *Parlamentarizmo genezė Europoje ir Lietuvos atvejis: tarptautinės mokslinės konferencijos medžiaga*. Vilnius: Parlamentinio bendradarbiavimo centras, 2008, p. 13–14.

Reikia pasakyti, kad bikameralizmo patirties Lietuva įgijo bendroje su Lenkija Abiejų Tautų Respublikoje, kur pagal 1791 m. gegužės 3 d. Konstituciją buvo formuojamas Seimas, susidedantis iš Atstovų Rūmų ir Senato. Atstovų Rūmų deputatus dvejiems metams buvo pavesta rinkti pavietų seimeliams, bet jie buvo laikomi visos tautos atstovais, nevaržomais tų seimelių mandatų. Senatoriai buvo aukštieji valstybės pareigūnai ir Bažnyčios hierarchai. Senato teisės nebuvo plačios, jis turėjo tik atidedamą veto teisę, nesunkiai įveikiamą Atstovų Rūmų.

Nepriklausomos Lietuvos Respublikos parlamentai nuo 1918 iki 1940 m. buvo vienerių rūmų. 1920 m. Lietuvoje buvo išrinkta atstovaujamoji institucija – Steigiamasis Seimas⁴⁶, kuris priėmė 1922 m. Konstituciją. Pagal šią Konstituciją Seimas buvo vienerių rūmų. Vienerių rūmų jis buvo ir pagal 1928 m. ir 1938 m. konstitucijas. Kaip žinoma, Seimo padėtis valstybės valdžios institucijų sąrangoje šiuo metu nebuvo vienoda. Štai pagal 1922 m. Konstituciją, įtvirtinusią parlamentinės respublikos modelį, Seimas buvo reikšminga institucija. Dėl to ši Konstitucija buvo kritikuojama, nurodant nemažai jos trūkumų, tarp kurių bene didžiausiu buvo laikomas valdžių padalijimo principo paneigimas sutelkus Seime ne tik įstatymų leidžiamąją, bet ir vykdomąją valdžią⁴⁷. Pagal 1928 m. ir 1938 m. Lietuvos konstitucijas valstybės valdžia jau buvo telkiama Respublikos Prezidento rankose⁴⁸.

Pagal 1990 m. kovo 11 d. priimtą Laikinąjį Pagrindinį Įstatymą parlamentas – Lietuvos Respublikos Aukščiausioji Taryba – taip pat buvo vienerių rūmų. Nustatant jos įgaliojimus, buvo vadovaujamasi jos visavaldškumo ir viršenybės kitų valstybės valdžios institucijų atžvilgiu principu⁴⁹.

⁴⁶ Plačiau žr. Šenavičius, A. Lietuvos parlamentarizmo tradicijos: Steigiamasis Seimas. *Parlamentas ir valstybinės valdžios institucijų sąranga. Liber Amicorum Česlovui Juršėnui*. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2008, p. 93–109.

⁴⁷ Maksimaitis, M. Parlamentarizmo teisinis reguliavimas Lietuvoje 1918–1940 m. *Parlamentas ir valstybinės valdžios institucijų sąranga. Liber Amicorum Česlovui Juršėnui*. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2008, p. 54.

⁴⁸ Plačiau žr. Maksimaitis, M. *Lietuvos valstybės konstitucijų istorija: XX a. pirmoji pusė*. Monografija. Vilnius: Justitia, 2005; Lukošaitis, A. *Parlamentas ir parlamentarizmas nepriklausomoje Lietuvoje. 1918–1940 ir 1990–1997. Seimo rinkimai '96 trečiasis atmetimas* (sud. Krupavičius, A.). Vilnius: Tvermė, 1998, p. 1–39.

⁴⁹ Plačiau žr. Žily, J. *Laikinasis Pagrindinis Įstatymas Lietuvos Respublikos konstitucinėje sistemoje. Lietuvos konstitucinė teisė: raida, institucijos, teisių apsauga, savivalda*. Kolektyvinė monografija. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, p. 55–78.

Ir pagal 1992 m. Lietuvos Respublikos Konstituciją⁵⁰ parlamentas – Seimas – yra vienerių rūmų, nors būta diskusijų ir dėl dvejų rūmų parlamento⁵¹. Taigi Seimą sudaro 141 Tautos atstovas, renkamas pagal mišrią rinkimų sistemą. Seimas – tai vienintelė Tautos atstovybė Lietuvoje. Būtent Seimo nariai, sudarydami Tautos atstovybę, paverčia Tautos valią įstatymais ir kitais sprendimais; būtent per Seimą – Tautos atstovybę – Tautos valia įgauna valstybinės valios išraišką⁵².

Konstitucijos 76 straipsnis nustato, jog Seimo struktūrą ir darbo tvarką nustato Seimo statutas. Tai reiškia, kad Seimui yra suteikta teisė pačiam nusistatyti savo struktūrą ir darbo tvarką. Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas yra konstatavęs, kad atsižvelgiant į Seimo, kaip įstatymų leidybos valdžios, konstitucinį statusą, turi būti sukurta tokia Seimo struktūra ir demokratiniais principais pagrįsta darbo tvarka, kad šalyje esant bet kokiai padėčiai Tautos atstovybė galėtų konstruktyviai, veiksmingai ir nepertraukiamai įgyvendinti aukščiausią suverenią Tautos galią⁵³.

Įstatymų leidyba yra viena svarbiausių Seimo veiklos funkcijų. Įstatymų leidybos iniciatyvos teisę Konstitucija numato Seimo nariams, Respublikos Prezidentui, vyriausybei, taip pat šia teise gali pasinaudoti 50 tūkstančių piliečių, turinčių rinkimų teisę. Konstitucija ir Seimo statutas numato įstatymų leidybos procedūrą⁵⁴. Kaip žinoma, įstatymų kūrimo kompetencijos pasaulio valstybėse nėra vienodai įgyvendintos⁵⁵. Konstitucija Seimui suteikia įgaliojimus priimti įstatymus, reguliuojančius bet kurią visuomeninių santykių sritį. Įstatymų leidyba, kaip ir kitų šalių parlamentų, yra viena svarbiausių Seimo veiklos funkcijų. Pažymėtina, kad įstatymų leidybos

⁵⁰ *Valstybės žinios*. 1992, Nr. 33–1014.

⁵¹ Pavyzdžiui, < http://www.xxiamzius.lt/archyvas/xxiamzius/20011128/visu_01.htm >.

⁵² Sinkevičius, V. Lietuvos Respublikos Seimo, kaip Tautos atstovybės, konstitucinė koncepcija. *Lietuvos konstitucinė teisė: raida, institucijos, teisių apsauga, savivalda*. Kolektyvinė monografija. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2007, p. 165.

⁵³ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1994 m. vasario 24 d. nutarimas. *Valstybės žinios*. 1994, Nr. 16–271.

⁵⁴ Plačiau žr. Sinkevičius, V. *Parlamento teisės studijos*. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2011.

⁵⁵ Pavyzdžiui, Didžiojoje Britanijoje parlamentas turi įgaliojimus priimti sprendimus ir numatyti taisykles visose valstybės gyvenimo srityse. Prancūzijos Konstitucija griežtai riboja parlamento veiklos ribas, numatydamą konkretų sąrašą visuomeninių santykių, kuriuos galima reguliuoti įstatymais.

procedūra Seime turi keletą privalomų etapų⁵⁶, būdingų įstatymų priėmimo procedūrai daugelio šalių, pasirinkusių vienerių rūmų parlamento modelį. Kaip pabrėžia profesorius J. Žilys, parlamentą sudarančių narių aktyvi veikla kuriant teisės normas yra labai reikšminga įgyvendinant visuomenės socialinius politinius lūkesčius, t. y. visa tai, kas sudaro atstovaujamosios institucijos veiklos prasmę vertinant socialinių vertybių visumos požiūriu⁵⁷.

Pagal šiuo metu *Liuksemburgo Didžiojoje Hercogystėje* galiojančioje 1848 m. liepos 8 d. Konstitucijoje (1868 m. spalio 17 d. redakcija)⁵⁸ reglamentuojamą didžiojo hercogo teisinį statusą ir jo santykį su kitomis valstybės valdžios institucijomis ši valstybė konstitucinės teisės doktrinoje priskiriama monarchijos valdymo formai, tiksliau – vienai iš demokratiška apibūdinamų konstitucinės monarchijos rūšių – parlamentinei monarchijai. Liuksemburgo Didžiosios Hercogystės valdymo forma teisinėje literatūroje įvardijama ir kaip dualistinė monarchija⁵⁹. Šios Konstitucijos IV skyrius yra skirtas parlamento – Deputatų Rūmų (*Chambre des Députés*) – statusui aptarti. Deputatų Rūmus sudaro 60 deputatų, kurie renkami penkerių metų kadencijai pagal proporcinę rinkimų sistemą. Pabrėžtina, jog Liuksemburgo Didžiosios Hercogystės parlamentarizmas apibūdinamas kaip labai stabilus, politinei sistemai būdingas aukštas konsensuso lygis. Taigi šalyje veikia vienerių rūmų parlamentas, nes laikomasi nuomonės, kad mažai valstybei nėra poreikio steigti dvejų rūmų tautos atstovybę⁶⁰. Taigi teisė rinkti suteikta Liuksemburgo Didžiosios Hercogystės piliečiams ir pilietėms, turintiems pilietines ir politines teises, sulaukusiems 18 metų amžiaus. Iš esmės tie patys reikalavimai keliama ir pasyviajai rinkimų teisei įgyvendinti, tik keliama papildoma sąlyga – tokie asmenys Didžio-

⁵⁶ Įstatymų projektų registravimas, įstatymų projektų pateikimas Seimo posėdyje, įstatymų projektų svarstymas pagrindiniame komitete, įstatymo projekto svarstymas Seimo posėdyje, įstatymo projekto priėmimas Seimo posėdyje.

⁵⁷ Žilys, J. Česlovas Juršėnas: parlamentaras demokratinėje visuomenėje. *Parlamentas ir valstybinės valdžios institucijų sąranga: Liber Amicorum Česlovui Juršėnui*. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2008, p. 33.

⁵⁸ 1848 m. liepos 8 d. Liuksemburgo Didžiosios Hercogystės Konstitucija [interaktyvus]. [žiūrėta 2012-09-15]. <<http://www.verfassungen.eu/index.htm>>.

⁵⁹ Plačiau žr. Vainiūtė, M. Liuksemburgo Didžiosios Hercogystės konstitucinė santvarka. *Jurisprudencija*. 2008, 9 (111): 66–73.

⁶⁰ Hirsch, M.; Thewes, M. Die Verfassung. *Lorig. W. H.; Hirsch, M. (Hrsg.). Das politische System Luxemburgs: Eine Einführung*. 1. Auflage. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2008, S. 97.

joje Hercogystėje turi turėti nuolatinę gyvenamąją vietą. Amžiaus cenzas aktyviajai rinkimų teisei įgyvendinti, 2003 m. priėmus Konstitucijos pakeitimus, buvo sumažintas nuo 21 iki 18 metų. Teisės rinkti ir būti išrinkti neturi tie asmenys, kurie buvo nuteisti už baudžiamuosius nusikaltimus, taip pat tie, kuriems buvo skirta laisvės atėmimo bausmė už vagystę, apgaulę arba neištikimybę, ir neveiksnūs asmenys.

Svarbiausią vaidmenį įstatymų leidybos procese vaidina parlamentas, vyriausybė, Valstybės Taryba⁶¹ ir didysis hercogas. Įstatymų leidybos iniciatyvos teisę turi vykdomoji valdžia (vyriausybė ir didysis hercogas) ir įstatymų leidžiamoji valdžia (parlamentas). Pagal Konstituciją įstatymas yra tokia teisės norma, kurią priima Deputatų Rūmai, didysis hercogas patvirtina ir paskelbia.

Įstatymų leidybos procesas prasideda perdavus įstatymų projektus parlamentiniam komitetui, kuriame paskiriamas pranešėjas. Toliau projektas svarstomas plenumo dviem etapais. Iš pradžių diskutuojama dėl viso projekto, vėliau aptariamai atskiri straipsniai. Šios procedūros metu gali būti pasiūlyti pakeitimai, kurie turi būti pasirašyti penkių parlamentarų. Kai po tokio aptarimo būna nukrypimų nuo pirminio teksto, nauja įstatymo versija vėl turi būti pateikta Valstybės Tarybai tam, kad būtų pateikta išvada. Kai išvada gaunama, vyksta antrasis skaitymas. Iškart po jo balsuojama dėl viso projekto. Tuo procedūra dar nebaigiama. Po trijų mėnesių pertraukos turi būti balsuojama dar kartą. Tokiu reguliavimu siekiama kompensuoti tai, kad valstybėje veikia tik vieneri parlamento rūmai, o tokiu pakartotinu balsavimu siekiama apsaugoti nuo neapgalvotų sprendimų. Priimant Konstituciją buvo siekiama, kad tai būtų privaloma taisyklė, tačiau šiuo metu tai gali būti laikoma išimtimi, nes parlamentas, Valstybės Tarybai pritarus, jo atsisako. Pažymėtina, kad Valstybės Taryba savo veto pateikia tik tada, jeigu yra abejojama ne dėl kai kurių prieštarų parlamentarų nuomonių dėl įstatymo projekto, o dėl galimos jo neatitikties Konstitucijai. Sprendimai Deputatų Rūmuose priimami absoliučia balsų

⁶¹ 1989 m. birželio 13 d. Konstitucija buvo papildyta nauju Va skyriumi „Apie Valstybės Tarybą“, kurį sudaro tik vienas – 83a – straipsnis. Šis straipsnis buvo pakeistas 1996 m. liepos 12 d., priimta redakcija įsigaliojo nuo 1997 m. sausio 1 d. Pagal tai Valstybės Taryba teikia išvadas dėl įstatymų projektų, dėl siūlymų juos priimti ir keisti, taip pat kitais atvejais, kai į ją kreipiasi vyriausybė. Dėl įstatymų straipsnių, kuriuos Deputatų Rūmai priima pagal Konstitucijos 65 straipsnį, Valstybės Taryba priima išvadas laikydamasi įstatyme numatytų terminų.

dauguma. Jei balsai pasiskirsto po lygiai, laikoma, kad pateiktas pasiūlymas nepriimtas. Deputatų Rūmai sprendimus gali priimti tik tuo atveju, jei dalyvauja daugiau nei pusė jo narių. Taigi įstatymai įsigalioja tada, kai juos priima Deputatų Rūmai ir jiems pritaria bei juos paskelbia didysis hercogas. Ši teisė, kaip jau minėta, įtvirtinta Konstitucijos 34 straipsnyje, numatant, kad savo sprendimą didysis hercogas priima per tris mėnesius, kai įstatymą priima Deputatų Rūmai. Jei didysis hercogas per minėtą laiką nepatvirtina ir nepaskelbia, įstatymas laikomas negaliojančiu⁶².

Pagal 1960 m. balandžio 6 d. *Maltos Respublikos* Konstituciją įstatymų leidžiamąją valdžią įgyvendina Atstovų Rūmai (*Kamra tar-Rapprezentanti*). Konstitucija nenustato konkretaus Atstovų Rūmų narių skaičiaus, tačiau pagal Konstituciją Atstovų Rūmų skaičius turi būti nelyginis ir turi dalintis iš rinkimų apygardų, kurių skaičių nustato parlamentas, skaičiaus, o rinkimų apygardų skaičius turi būti nuo devynių iki penkiolikos ir taip pat būtina nelyginis. Be to, iš kiekvienos rinkimų apygardos turi būti išrinkta nuo penkių iki septynių Atstovų Rūmų narių. Šiuo metu yra 69 Atstovų Rūmų nariai. Atstovų Rūmų narių kadencija – penkeri metai.

Atstovų Rūmų nariu gali būti renkamas asmuo, kuris atitinka rinkėjui keliamus reikalavimus, t. y. tik tuo atveju, jeigu turi aktyviąją rinkimų teisę. Aktyviąją rinkimų teisę turi Maltos piliečiai, kurie yra sulaukę 18 metų amžiaus ir yra nuolat gyvenantys Maltoje ir per pastaruosius aštuoniolika mėnesių buvo Maltoje ne mažiau kaip šešis mėnesius vienu kartu arba iš viso. Numatoma, kokie asmenys negali balsuoti Atstovų Rūmų rinkimuose (pvz., jeigu asmens veiksnumas Maltos teismo yra apribotas dėl psichinės negalios arba jis yra kitaip Maltoje pripažintas turintis psichinę negalią; jei jis yra Maltos teismo nuteistas mirties bausme arba atlieka ilgesnę nei dvylikos mėnesių Maltos teismo paskirtą laisvės atėmimo bausmę ir kt.). Konstitucija taip pat reglamentuoja, kokie asmenys negali būti renkami Atstovų Rūmų nariu (pvz., jeigu jis yra kitos valstybės pilietis ar susijęs priesaika su kita valstybe; eina pareigas valstybės tarnyboje ar yra Maltos ginkluotojų pajėgų narys ir kt.). Atstovų Rūmai renkami remiantis

⁶² Apie įstatymų leidybą plačiau žr. Schroen, M. *Parlament, Regierung und Gesetzgebung*. Lorig, W. H.; Hirsch, M. (Hrsg.). *Das politische System Luxemburgs: Eine Einführung*. 1. Auflage, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2008, S. 116–122; Vainiūtė, M. Liuksemburgo Didžiosios Hercogystės konstitucinė sistema. *Europos Sąjungos valstybių narių konstitucinės sistemos*. Mokslo studija. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2012, p. 580–586.

proporcinio atstovavimo principu su preferencinio balsavimo sistema atskirose rinkimų apygardose, kurių yra nuo devynių iki penkiolikos (tikslų skaičių nustato parlamentas).

Parlamento teisė leisti įstatymus įgyvendinama Atstovų Rūmams priimant bilius, kuriems pritaria prezidentas. Tačiau prezidento pritarimas yra formalus pobūdžio – prezidentas privalo išreikšti savo pritarimą pasirašydamas bilį iš karto po to, kai tik Atstovų Rūmų priimtas bilis jam pateikiamas. Prezidento pasirašytas įstatymas turi būti paskelbiamas. Pagal Konstituciją su mokesčiais ar valstybės finansais susiję įstatymai gali būti priimami tik jeigu buvo gautos Respublikos Prezidento rekomendacijos, kontrasignuotos ministro. Vadinasi, tokių įstatymų priėmimas negali vykti be vyriausybės žinios ir jos pritarimo. Visi klausimai Atstovų Rūmuose sprendžiami paprasta posėdyje dalyvaujančių ir balsuojančių asmenų dauguma (nebent kitoks kvorumo reikalavimas tam tikriems klausimams – pavyzdžiui, Konstitucijos keitimui – nustatytas Konstitucijoje)⁶³.

Pagal šiuo metu **Portugalijos Respublikoje** galiojančią 1976 m. balandžio 2 d. Konstituciją⁶⁴, įtvirtinančią pusiau prezidentinės (mišrios) respublikos valdymo formą, parlamentas yra svarbiausia institucija šalyje, turinti ne tik įstatymų leidybos, bet ir vyriausybės kontrolės funkcijas. Taigi parlamentas šioje šalyje yra vienerių rūmų ir Konstitucijos įvardijamas kaip Respublikos Asamblėja (*Assembleia da República*). Respublikos Asamblėja yra visiems Portugalijos piliečiams atstovaujantis susirinkimas. Konstitucija numato, kad pagal įstatymą gali būti renkama ne mažiau kaip 180 ir ne daugiau kaip 230 deputatų⁶⁵. Respublikos Asamblėjos nariu gali būti Portugalijos pilietis, sulaukęs 18 metų. Rinkimų įstatymas numato kai kurias išimtis dėl tam tikrų asmenų teisinio statuso, pavyzdžiui, teisėjų, kariškių, diplomatų ir kt. Respublikos Asamblėjos nariai renkami ketveriems metams iš partijų ar jų koalicijų sąrašų, pateiktų kiekvienoje apygardoje. Į partijos sąrašą gali būti įrašyti ir pavieniai asmenys, kurie nėra tos partijos nariai. Mandatai paskirstomi pagal proporcinio atstovavimo rinkimų sistemą.

⁶³ Plačiau žr. Markauskas, L. Maltos Respublikos konstitucinė sistema. *Europos Sąjungos valstybių narių konstitucinės sistemos*. Mokslo studija. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2012, p. 613–618.

⁶⁴ 1976 m. balandžio 2 d. Portugalijos Respublikos Konstitucija [interaktyvus]. [žiūrėta 2012-09-15]. <<http://www.verfassungen.eu/p>>.

⁶⁵ Šiuo metu yra išrinkta 230 Respublikos Asamblėjos narių.

Įstatymų leidybos iniciatyvos teisė priklauso Respublikos Asamblėjos nariams, frakcijoms ir Vyriausybei, taip pat registruotoms rinkėjų grupėms. Įgyvendindama savo įgaliojimus, Respublikos Asamblėja priima įstatymus, konstitucinius įstatymus, organinius įstatymus, pasiūlymus ir rezoliucijas. Respublikos Asamblėjos plenariniai posėdžiai gali vykti tik tada, jei juose dalyvauja daugiau nei penktadalis visų parlamento narių, o sprendimai gali būti priimami, jei dalyvauja daugiau nei pusė visų parlamento narių. Respublikos Asamblėjos pirmininko gautas įstatymo projektas siunčiamas tam tikriems (pagal specializaciją) komitetams, kad šie pareikštų nuomonę, vėliau plenariniuose posėdžiuose diskutuojama ir balsuojama. Parlamento priimti teisės aktų tekstai vadinami dekretais. Respublikos Asamblėjos pirmininko pasirašytas dekretas siunčiamas Respublikos prezidentui pasirašyti ir tada jau vadinamas įstatymu. Tačiau įstatymas paskelbiamas tik tada, kai jį kontrasignuoja vyriausybė (ministras pirmininkas). Tokiems įstatymams priimti reikalinga paprasta balsų dauguma, o organiniams įstatymams – Respublikos Asamblėjos narių, dalyvaujančių posėdyje, absoliuti balsų dauguma. Įstatymai dėl Konstitucijos pataisų vadinami konstituciniais įstatymais ir turi būti priimti ne mažesne kaip dviejų trečdalių visų narių balsų dauguma. Visi kiti Respublikos Asamblėjos sprendimai yra rezoliucijos⁶⁶.

Šiuo metu galiojanti *Suomijos Respublikos* Konstitucija⁶⁷ buvo priimta 1999 m. birželio 11 d. Joje įtvirtintas parlamentinės respublikos valdymo forma. Šalyje veikia vienerių rūmų parlamentas (*Eduskunta*), kurį sudaro 200 narių. Parlamentas renkamas pagal proporcinę rinkimų sistemą. Kiekvienas, vyresnis kaip 18 metų amžiaus, išskyrus tarnaujančius krašto apsaugos padaliniuose ir keletą aukščiausių teismo pareigūnų, gali būti kandidatu parlamento rinkimuose. Įstatymas išsamiau nustato parlamento rinkimų rengimo, kandidatų iškėlimo, rinkimų ir rinkimų apygardų sudarymo tvarkos sąlygas. Aktyvioji rinkimų teisė suteikiama nuo 18 metų amžiaus. Parlamento įgaliojimų trukmė – ketveri metai.

⁶⁶ Plačiau žr. Claro da Fonseca, S. Das politische System Portugals. Isamyr, W. (Hrsg.). *Die politischen Systeme Westeuropas*. 4., aktualisierte und überarbeitete Auflage. Wiesbaden, 2009, S. 774–779; Grigienė, K. Portugalijos Respublikos konstitucinė sistema. *Europos Sąjungos valstybių narių konstitucinės sistemos*. Mokslo studija. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2012, p. 665–671.

⁶⁷ 1999 m. birželio 11 d. Suomijos Respublikos Konstitucija [interaktyvus]. [žiūrėta 2012-10-25]. <<http://www.verfassungen.eu/fin/verf99-i.htm>>.

Įstatymų projektus svarsto parlamentas ir komitetai. Kai klausimus svarstantis komitetas išplatina savo išvadas, įstatymo projektas pradeda svarstyti dviem klausymais parlamento svarstymuose plenariniame posėdyje. Per pirmąjį svarstymą 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. Išsamesnes įstatymų projektų svarstymo taisykles nustato parlamento statutas. Parlamento priimti įstatymai turi būti pateikti Respublikos prezidentui patvirtinti. Per tris mėnesius po įstatymo pateikimo jis turi apsispręsti, patvirtinti įstatymus ar ne. Respublikos prezidentas gali prašyti Aukščiausiojo Teismo ir Aukščiausiojo administracinio teismo išvadų dėl įstatymų. Jei Respublikos prezidentas įstatymo nepatvirtina, 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 neįsigaliojo⁶⁸.

Kaip ir daugumoje kitų Rytų ir Vidurio Europos valstybių, 1992 m. rugsėjo 1 d. **Slovakijos Respublikos** Konstitucija⁶⁹ įtvirtina parlamentinę valdymo formą. Šalyje įstatymų leidžiamąją valdžią įgyvendina vienerių rūmų parlamentas – Nacionalinė Taryba (*Národná rada*), kurią sudaro 150 narių, renkamų 4 metams pagal proporcinę rinkimų sistemą. Parlamento nariai renkami remiantis visuotine, lygia, tiesiogine rinkimų teise slaptu balsavimu. Nacionalinės Tarybos nariu gali būti išrinktas Slovakijos Respublikos pilietis, turintis teisę balsuoti, sukakęs 21 metus ir turintis nuolatinę gyvenamąją vietą Slovakijos Respublikos teritorijoje. Teisę balsuoti Nacionalinės Tarybos rinkimuose turi asmuo, sukakęs 18 metų.

Trumpai aptariant įstatymų leidybos procedūrą, paminėtina, kad įstatymų leidybos iniciatyvos teisę turi Nacionalinės Tarybos nariai, Nacionalinės Tarybos komitetai ir vyriausybė. Pagal Konstituciją Nacionalinė Taryba gali priimti sprendimus, jeigu yra susirinkę daugiau kaip pusė jos

⁶⁸ Plačiau žr. Vidrinskaitė, S. Suomijos Respublika ir jos Konstitucija. *Šiuolaikinė konstitucija: studijos apie užsienio šalių konstitucinę reguliavimą*. Kolektyvinė monografija. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, p. 268–273; Firavičiūtė, R. Suomijos Respublikos konstitucinė sistema. *Europos Sąjungos valstybių narių konstitucinės sistemos*. Mokslo studija. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2012, p. 876–882.

⁶⁹ 1992 m. rugsėjo 1 d. Slovakijos Respublikos Konstitucija [interaktyvus]. [žiūrėta 2012-09-15]. <<http://www.verfassungen.eu/sk/inex.htm>>.

narių⁷⁰. Tam, kad Nacionalinės Tarybos sprendimas galiotų, jis turi būti priimtas didesne negu pusė dalyvaujančių Nacionalinės Tarybos narių balsų dauguma, išskyrus tuos atvejus, kai Konstitucija nustato kitaip. Ordinariai įstatymai priimami santykinė balsų dauguma. Konstitucijoje nurodyta, jog tam, kad būtų pritarta Konstitucijoje nurodytoms tarptautinėms sutartims, taip pat kad būtų priimtas Respublikos prezidento Nacionalinei Tarybai grąžintas pakartotinai svarstyti jos priimtas įstatymas, turi balsuoti daugiau nei pusė visų Nacionalinės Tarybos narių. Tam, kad būtų priimta arba pakeista Konstitucija, konstitucinis įstatymas ir kitais Konstitucijoje numatytais atvejais, turi balsuoti mažiausiai trys penktadaliai visų Nacionalinės Tarybos narių, t. y. reikalinga kvalifikuota Nacionalinės Tarybos narių balsų dauguma.

Nacionalinė Taryba, jeigu jai Respublikos prezidentas su savo pastabomis grąžina pakartotinai svarstyti jos priimtą įstatymą, pakartotinai svarsto tokį įstatymą ir jeigu jam pritaria, toks įstatymas turi būti paskelbtas. Įstatymus pasirašo 3 asmenys: Respublikos prezidentas, Nacionalinės Tarybos pirmininkas ir ministras pirmininkas. Jeigu Nacionalinė Taryba, pakartotinai apsvačiusi prezidento jai grąžintą pakartotinai svarstyti įstatymą, priima jį be Respublikos prezidento pastabų ir Respublikos prezidentas tokio įstatymo nepasirašo, įstatymas paskelbiamas ir be jo parašo. Įstatymas įsigalioja nuo jo paskelbimo⁷¹.

Švedijos Karalystės Konstitucija – nekodifikuota, ją sudaro keli aukščiausios galios teisės aktai: 1810 m. Sosto paveldėjimo aktas, 1974 m. Valdymo forma, 1949 m. Spaudos laisvės aktas, 1991 m. Išraiškos laisvės pagrindinis įstatymas⁷². Švedija – konstitucinė (parlamentinė) monarchija.

⁷⁰ Įstatymo projekto svarstymas Nacionalinėje Taryboje yra trijų stadijų: 1) pirmojoje svarstymo stadijoje Nacionalinė Taryba arba grąžina įstatymo projektą jo rengėjui peržiūrėti, arba sustabdo diskusiją dėl projekto, arba perduoda projektą į antrą svarstymo stadiją; 2) antrojoje įstatymo projekto svarstymo stadijoje Nacionalinė Taryba gali pradėti diskusiją dėl įstatymo projekto, kai gauna komitetų bendrą pranešimą arba informaciją iš pranešėjo; siūlomas įstatymo projekto pakeitimas ar papildymas turi turėti mažiausiai 15 parlamento narių palaikymą; 3) trečiojoje įstatymo projekto svarstymo stadijoje gali būti teikiami iš esmės tik techninio pobūdžio siūlymai, kitokius įstatymo projekto pakeitimus ar papildymus gali siūlyti tik ne mažesnė kaip 30 parlamento narių grupė; šioje stadijoje įstatymo projektai patvirtinami.

⁷¹ Plačiau žr. Kipke, R. Das politische System der Slowakei. Ismayr, W. (Hrsg.). *Die politischen Systeme Osteuropas*. 3., aktualisierte und erweiterte Auflage. Wiesbaden, 2010, S. 323–325; Pukanasytė, I. Slovakijos Respublikos konstitucinė sistema. *Europos Sąjungos valstybių narių konstitucinės sistemos*. Mokslo studija. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2012, p. 790–796.

⁷² Švedijos Karalystės Konstitucija [interaktyvus]. [žiūrėta 2012-11-05]. <<http://www.verfassungen.eu/sw/index.htm>>.

Aukščiausia atstovaujamoji institucija šalyje yra Riksdagas (*Riksdagen*). Riksdagas renkamas laisvų, slaptų bei tiesioginių rinkimų būdu ketveriems metams pagal proporcinę rinkimų sistemą. Šiuo metu Riksdagą sudaro 349 vienerių rūmų nariai. Konstitucija numato, kad renkami ir deputatus pavaduojantys nariai. Aktyviają rinkimų teisę turi šalyje gyvenantys Švedijos piliečiai, sulaukę 18 metų. Pasyvioji rinkimų teisė Konstitucijoje reglamentuojama gana lakoniškai: ją turi rinkimų teisę turintys asmenys, tai išsamiai nustatyta įstatymuose. Prieš rinkimus visa šalies teritorija suskirstoma į rinkimų apygardas, kurioms paskirstoma 310 mandatų. Kiti 39 mandatai paliekami, vėliau juos Centrinė rinkimų komisija padalija partijoms paskirstydama likusius balsus. Jeigu partija visoje šalyje gavo mažiau kaip 4 proc. rinkėjų balsų, tai negali gauti vadinamųjų lyginamųjų balsų.

Trumpai aptariant įstatymų leidybą, reikia pasakyti, kad įstatymų leidybos iniciatyvos teisę turi vyriausybė ir kiekvienas parlamento narys. Konstitucija numato, kokie visuomeniniai santykiai turi būti sureguliuoti įstatymais. Paprastųjų įstatymų priėmimo ir keitimo tvarka paprasta, dažniausiai tai atlieka absoliuti parlamentinė dauguma. Konstitucijos pataisos priimamos gana sudėtingai. Už jas balsuojama du kartus. Priėmus sprendimą pirmą kartą, pakeitimas neišgalioja, nes dėl jo turi balsuoti naujai išrinktas parlamentas. Pažymėtina, kad Konstitucija nereikalauja, jog Riksdago priimtus įstatymus tvirtintų karalius. Karalius taip pat nesinaudoja ir veto teise⁷³.

1991 m. balandžio 25 d. **Vengrijos Respublikos** Konstitucija⁷⁴ skelbia, kad Vengrija yra nepriklausoma, demokratinė teisinė valstybė, jos valdymo forma – respublika. Nors Konstitucija *expressis verbis* neįvardija, kokiai respublikų grupei ji priskirtina, tačiau pagal kriterijų visumą, leidžiančią tai nustatyti, teigtina, kad šalies valdymas grindžiamas parlamentinės demokratijos principais. Konstitucijoje nurodoma, jog aukščiausia Vengrijos atstovaujamoji institucija yra Nacionalinė Asamblėja (*Országgyűlés*). Taigi Vengrijos parlamentas yra vienerių rūmų. Konstitucija nustato, kad

⁷³ Plačiau žr. Pumputis, A. Švedijos Konstitucija. *Konstitucinio reguliavimo įvairovė*. Kolektyvinė monografija. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2006, p. 115–117; Pumputis, A. Švedijos Karalystės konstitucinė sistema. *Europos Sąjungos valstybių narių konstitucinės sistemos*. Mokslo studija. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2012, p. 905–908; Jahn, D. Das politische System Schwedens. Ismayr, W. (Hrsg.). *Die politischen Systeme Westeuropas*. 4., aktualisierte und überarbeitete Auflage. Wiesbaden, 2009, S. 109–113.

⁷⁴ 1991 m. balandžio 25 d. Vengrijos Respublikos Konstitucija [interaktyvus]. [žiūrėta 2012-11-06]. <<http://verfassungen.eu/hu/verf11-i.htm>>.

Nacionalinės Asamblėjos nariai renkami remiantis visuotine, lygia, tiesiogine rinkimų teise ir slaptu balsavimu. Atkreiptinas dėmesys, kad 2011 m. Konstitucijoje neįtvirtintas parlamento narių skaičius. Joje tik nurodoma, kad rinkimų būdą ir tvarką nustato įstatymas.

Valstybės valdžios institucijų sistemoje parlamentui tenka išskirtinis vaidmuo. Pažymėtina, kad Konstitucijos pagrindinės nuostatos pradeda-
mos nuo parlamento reglamentavimo. Jam priskiriami tokie įgaliojimai kaip priimti ir keisti Konstituciją; priimti įstatymus; tvirtinti valstybės biudžetą ir prižiūrėti, kaip jis vykdomas; ratifikuoti tarptautines sutartis; rinkti Respublikos prezidentą, Konstitucinio Teismo teisėjus ir prezidentą, Aukščiausiojo Teismo primininką, generalinį prokurorą, pagrindinių teisių komisarą ir jo pavaduotojus, valstybės audito įstaigos vadovą; rinkti ministrą pirmininką, priimti sprendimus dėl pasitikėjimo vyriausybe ir kt.

Įstatymų iniciatyvos teisę pagal Konstituciją suteikta Respublikos prezidentui, vyriausybei, kiekvienam parlamentino komitetui ir parlamento nariui. Ypatingas dėmesys Konstitucijos skirsnyje, reglamentuojančiame parlamento statusą, skiriamas Konstituciniam Teismui ir jo vaidmeniui įstatymų leidybos procese. Taigi, kilus abejonių dėl įstatymo projekto atitikties Konstitucijai, parlamentas, taip pat ir Respublikos prezidentas gali kreiptis į Konstitucinį Teismą, kad būtų įvertinta svarstomo teisės akto atitiktis Konstitucijai. Kai Konstitucinis Teismas nustato, kad parlamento svarstomas įstatymo projektas ar Respublikos prezidentui pateiktas pasi-
rašyti įstatymas prieštarauja Konstitucijai, parlamentas turi tobulinti teisės aktą. Jeigu pakeitus įstatymo projektą kyla abejonių dėl konstitucingumo, parlamentas arba Respublikos prezidentas turi teisę pakartotinai kreiptis į Konstitucinį Teismą. Parlamentui pateikus priimtą įstatymą, Respublikos prezidentas turi teisę ne tik kreiptis į Konstitucinį Teismą dėl įstatymo konstitucingumo, bet ir dėl kitų priežasčių nesutikti su priimto įstatymo nuostatomis ir grąžinti įstatymą pakartotinai svarstyti, pateikdamas kon-
krečias pastabas. Respublikos prezidento grąžintą įstatymą parlamentas svarsto iš naujo. Respublikos prezidento veto gali būti įveikiamas paprasta balsų dauguma⁷⁵.

⁷⁵ Plačiau žr. Kőrősenyi, A.; Fodor, G. G.; Dieringer, J. Das politische System Ungarns. Is-
mayr, W. *Die politischen Systeme Osteuropas*. 3., aktualisierte und erweiterte Auflage.
Wiesbaden, 2010, S. 366–371; Žiobienė, E. Vengrijos Respublikos konstitucinė sistema.
Europos Sąjungos valstybių narių konstitucinės sistemos. Mokslo studija. Vilnius: Mykolo
Romerio universitetas, 2012, p. 930–935.

III. Dvejų rūmų parlamentai ES valstybėse narėse

Šiuo metu trylikoje ES valstybių narių veikia dvejų rūmų parlamentai: Airijos Respublikoje, Austrijos Respublikoje, Belgijos Karalystėje, Čekijos Respublikoje, Ispanijos Karalystėje, Italijos Respublikoje, Jungtinėje Karalystėje, Lenkijos Respublikoje, Nyderlandų Karalystėje, Prancūzijos Respublikoje, Rumunijos Respublikoje, Slovėnijos Respublikoje ir Vokietijos Federacinėje Respublikoje.

Pagal 1937 m. liepos 1 d. **Airijos Respublikos** Konstituciją⁷⁶ valstybės valdymo forma įvardijama kaip parlamentinė respublika. Šalies nacionalinį parlamentą Irachtą sudaro Atstovų Rūmai (*Dáil Éireann*) ir Senatas (*Seanad Éireann*). Atstovų Rūmų nariu gali būti renkami piliečiai, sulaukę 21 metų. Aktyvioji rinkimų teisė suteikiama piliečiams nuo 18 metų. Rinkimai vyksta pagal proporcinę rinkimų sistemą. Konstitucijoje nustatyta, kad Atstovų Rūmų narių skaičius įtvirtintas įstatyme, kartu nurodant, kad vienas parlamentaras turi atstovauti nuo 20 000 iki 30 000 rinkėjų⁷⁷. Pagal įstatyminių reguliavimų gyventojų skaičiaus patikra 41 rinkimų apygardoje paprastai vykdoma kas dvylika metų.

Senatą sudaro 60 narių, iš jų 11 tiesiogiai skiria vyriausybės vadovas ir 49 renkami iš įvairių visuomenės grupių⁷⁸. Konstitucijoje nenurodoma, kiek iš kurios visuomenės grupės narių turi būti renkama; apsiribojama tik mažiausio ir didžiausio atstovų skaičiaus nustatymu: ne mažiau kaip trys ir ne daugiau kaip vienuolika. Taigi, kaip matome, abeji parlamento rūmai formuojami gana netradiciškai būdu.

Trumpai aptariant įstatymų leidybos procedūras, reikia pasakyti, kad jos Konstitucijoje reglamentuojamos gana išsamiai. Daugiausia įstatymų projektų paprastai parengia vyriausybė. Užregistruotas projektas perduodamas bet kuriems rūmams, išskyrus įstatymų projektus finansų klausimais. Tokių įstatymų leidybos procedūra turi prasidėti Atstovų Rūmuose. Yra penkios įstatymų projektų svarstymo stadijos tuose rūmuose, kuriuo-

⁷⁶ 1937 m. liepos 1 d. Airijos Respublikos Konstitucija [interaktyvus]. [žiūrėta 2012-09-15]. <<http://www.verfassungen.eu/irl/>>.

⁷⁷ Nuo 1981 m. Deputatų Rūmus sudaro 166 deputatai.

⁷⁸ Po 3 Senato narius renka iš Airijos nacionalinio universiteto ir Dublino universiteto, po 11 – žemės ūkio ir darbininkijos atstovų, 9 – iš pramonės ir prekybos srities, 7 – iš viešojo valdymo srities ir 5 – iš kultūros ir ugdymo srities.

se pareiškiamą įstatymų leidybos iniciatyva, ir keturios stadijos kituose rūmuose (registravimas, debatai, išsamus straipsnių svarstymas, pataisymai bei papildymai, priėmimas). Vienų rūmų priimtas ir sulaukęs kitų rūmų pritarimo, įstatymo projektas tampa priimtu abiejų rūmų. Priimtas įstatymas pateikimas Respublikos prezidentui pasirašyti ir paskelbti. Pabrėžtina, kad Airijos Konstitucija Respublikos prezidento veto teisės nenumato. Lyginat abiejų rūmų vaidmenį, pabrėžtina, kad Senato kompetencija gana ribota, nes jo įgaliojimai daugiausia susiję su įstatymų projektų peržiūra ir komentavimu, jo padėtis, lyginant su kitomis Airijos politinėmis institucijomis, nėra itin reikšminga. Tai išryškėja ir tuo aspektu, jog šalies vyriausybė atsakinga tik Atstovų Rūmams. Be to, paminėtina ir tai, kad dėl įstatymų projektų finansų klausimais Senato pareikštos pastabos Deputatų Rūmų nesaisto⁷⁹.

Pagal 1920 m. lapkričio 10 d. priimtą *Austrijos Respublikos* Federalinį Konstitucinį Įstatymą (*Bundes-Verfassungsgesetz*)⁸⁰ Austrija – parlamentinė respublika, turinti kai kurių mišrios (pusiau prezidentinės) respublikos bruožų. Čia įstatymų leidžiamajai valdžiai yra skirti du skirsniai: II „Federacijos įstatymų leidyba“ ir IV „Federalinės žemės įstatymų leidžiamoji ir vykdomoji valdžia“. Parlamentas šalyje yra ir visos federacijos, ir federalinių žemių lygmeniu svarbiausia institucija priimant politinius sprendimus.

Įstatymų leidžiamąją valdžią šioje šalyje federacijos lygmeniu įgyvendina parlamentas – Nacionalinė Taryba (*Nationalrat*) kartu su Federaline Taryba (*Bundesrat*). Taigi visos federacijos parlamintas yra dvejų rūmų⁸¹,

⁷⁹ Plačiau žr. Pumputis, A. Airijos Respublikos konstitucinė sistema. *Europos Sąjungos valstybių narių konstitucinės sistemos*. Mokslo studija. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2012, p. 27–32; Elvert, J. Das politische System Irlands. Isamyr, W. (Hrsg.). *Die politischen Systeme Westeuropas*. 4., aktualisierte und überarbeitete Auflage. Wiesbaden, 2009, S. 310–314.

⁸⁰ 1920 m. lapkričio 10 d. Austrijos Respublikos Federalinis Konstitucinis Įstatymas [interaktyvus]. [žiūrėta 2012-11-20]. <<http://www.verfassungen.de/at/indexheute.htm>>.

⁸¹ Vis dėlto federacijos parlamentas negali būti apibūdinamas kaip „tikra“ dvejų rūmų sistema, nes Nacionalinė Taryba Federalinės Tarybos atžvilgiu turi tam tikrą pirmenybę. Tokia pirmenybė pirmiausia pasireiškia tuo, kad vyriausybė yra politiškai atsakinga ne Federalinei Tarybai, o tik Nacionalinei Tarybai. Tik Nacionalinė Taryba gali pareikšti nepasitikėjimą vyriausybe. Pelinka, A.; Rosenberger, S. *Österreichische Politik. Grundlagen – Strukturen – Trends*. 2., aktualisierte Auflage. Wien: Facultas Verlags-und Buchhandels AG, 2003, S. 110.

o šalies federalinėse žemėse parlamentai – vienerių rūmų. Nacionalinės Tarybos narius, kurių yra 183, remdamiesi lygia, tiesiogine, asmenine, laisva rinkimų teise slapto balsavimu pagal proporcinę rinkimų sistemą renka federacijos tauta – vyrai ir moterys, kuriems rinkimų dieną sukakę 16 metų. Nacionalinės Tarybos nariais gali būti renkami turintys rinkimų teisę piliečiai, rinkimų dieną sukakę 18 metų. Nacionalinės Tarybos kadencija – penkeri metai.

Pasiūlymus dėl įstatymų Nacionalinei Tarybai teikia jos nariai, Federalinė Taryba arba vienas trečdalis jos narių, o įstatymų projektus – federalinė vyriausybė. Kiekvieną pasiūlymą, kurį palaiko 100 000 rinkėjų arba kiekvienos iš trijų federalinių žemių vienas šeštadalis rinkėjų, federalinė rinkimų komisija turi teikti nagrinėti Nacionalinei Tarybai. Kiekvienas įstatymo projektas pirmiausia svarstomas atitinkamame Nacionalinės Tarybos komitete. Svarstant įstatymų projektus Nacionalinėje Taryboje, paprastai vyksta trys skaitymai. Jei vykstant trečiajam skaitymui įstatymo projektas vertinamas teigiamai, priimamas sprendimas remiantis daugumos principu. Priimant paprastus federalinius įstatymus užtenka paprastos daugumos; priimant konstitucinius įstatymus, kuriais Konstitucija keičiama iš dalies, reikalinga kvalifikuota, t. y. dviejų trečiųjų, balsų dauguma; konstituciniai įstatymai, kurie keičia Konstituciją iš esmės, turi būti pateikti referendumui. Priimtą sprendimą Nacionalinės Tarybos prezidentas privalo pateikti Federalinei Tarybai. Ši dėl jo per 8 savaites gali pareikšti prieštaravimą ir informuoti apie tai federalinį kanclerį. Daugeliu atvejų patvirtintas įstatymas pasirašomas ir paskelbiamas tik tuo atveju, jeigu Federalinė Taryba motyvuotai neprieštaravo jo patvirtinimui.

Federalinėje Taryboje, dar vadinamoje Federalinių žemių rūmais, federalinės žemės yra atstovaujamos proporcingai kiekvienoje federalinėje žemėje gyvenančių piliečių skaičiui. Daugiausia piliečių turinti federalinė žemė į Federalinę Tarybą deleguoja dvylika narių, kiekviena kita federalinė žemė – proporcingai minėtam skaičiui tiek narių mažiau, kiek joje mažiau piliečių proporcingai minėtai didžiausiai žemei. Taigi kiekvienai federalinei žemei Taryboje atstovauja ne mažiau kaip trys nariai⁸².

Kaip ir Nacionalinė Taryba, Federalinė Taryba dalyvauja įstatymų leidyboje ir sprendžiant kitus federacijos klausimus. Jau minėta, kad Federalinė Taryba dėl Nacionalinės Tarybos sprendimų priimant įstatymus gali

⁸² Šiuo metu Federalinę Tarybą sudaro 64 nariai.

pareikšti prieštaravimus, išskyrus kai kuriuos Konstitucijoje nurodytus atvejus. Daugeliu atvejų Federalinės Tarybos veto yra suspensyvinis, absoliutus tik kai kuriais atvejais. Taigi Federalinės Tarybos vaidmuo įstatymų leidybos procese labai sumenkinamas. Jos politinė reikšmė nėra labai didelė, pareikšti prieštaravimai priimant įstatymus tik užvilkina jų priėmimą, todėl jos, kaip federalinių žemių atstovybės, veikla dėl jai suteiktų galių silpnumo nėra ypač efektyvi⁸³.

Pagal Konstituciją Nacionalinė Taryba ir Federalinė Taryba kartu viešai posėdžiauja kaip Federalinis Susirinkimas (*Bundesversammlung*). Posėdžiai vyksta Nacionalinės Tarybos būstinėje. Federaliniam Susirinkimui priskirtos funkcijos politiškai nėra itin reikšmingos. Ši institucija turi teisę priimti sprendimą dėl karo paskelbimo, kiti įgaliojimai susiję su federalinio prezidento statusu ir veikla (pvz., jam prisiekiant)⁸⁴.

Belgijos Karalystėje šiuo metu galioja dar 1831 m. vasario 7 d. priimta Konstitucija⁸⁵, pagal kurią valdžių sistemos organizacijos pagrindas, kaip ir daugelyje valstybių – valdžių padalijimo principas. Pagal Konstituciją federalinės įstatymų leidžiamosios valdžios įgyvendinimas patikėtas karaliui, Atstovų Rūmams ir Senatui. Taigi Atstovų Rūmai (*La Chambre des Représentants*, *Kamer van Volksvertegenwoordigers*, *Repräsentantenhaus*)⁸⁶ ir Senatas (*Le Sénat*, *Senaat*, *Senat*) sudaro dvejų rūmų parlamentą. Kaip nurodo prof. E. Jarašiūnas, dvejų rūmų pasirinkimą lėmė Konstitucijos autorių įsitikinimas, kad toks modelis užtikrins įstatymų leidžiamosios valdžios nuosaikumą, apsaugos nuo vienerių rūmų parlamento „įsikarščiavimų“. Dveji rūmai turėjo skatinti įvairių požiūrių kompromiso paiešką. Tikėtasi ir geresnės įstatymų rengimo kokybės. Kita vertus, šiandien tokios nuostatos ginčijamos, nes jau ne vieną kartą diskutuojant dėl Kons-

⁸³ Adamovich, L. K.; Funk B.-Ch.; Holzinger G. *Österreichisches Staatsrecht*, Band 2: Staatliche Organisation. Wien; New York: Springer-Verlag. 1998, S. 51.

⁸⁴ Plačiau žr. Beinoravičius, D.; Vainiutė, M. Austrijos Respublikos konstitucinė santvarka. *Jurisprudencija*. 2006, 12 (90): 81–87; Vainiutė, M. Austrijos Respublikos konstitucinė sistema. *Europos Sąjungos valstybių narių konstitucinės sistemos*. Mokslo studija. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2012, p. 55–62; Blinstrubis, T. Austrijos Respublikos Federalinio Prezidento konstitucinis statusas. *Prezidentas valstybinės valdžios institucijų sistemoje*. Vilnius: Mes, 2011, p. 283–324.

⁸⁵ 1831 m. vasario 7 d. Belgijos Karalystės Konstitucija [interaktyvus]. [žiūrėta 2012-09-15]. <<http://www.verfassungen.eu/b.>>.

⁸⁶ Šalyje oficialiai vartojamos trys kalbos: prancūzų, olandų ir vokiečių.

titucijos pataisų buvo keliamas klausimas ir dėl dvejų rūmų parlamentų sistemos pranašumų ir trūkumų⁸⁷.

Atstovų Rūmus sudaro 150 narių, renkamų ketveriems metams visuotiniais, tiesioginiais rinkimais pagal proporcinę rinkimų sistemą, kurią nustato įstatymas. Pažymėtina, kad pagal Konstituciją piliečiai privalo dalyvauti rinkimuose. Atstovų Rūmų nariu gali būti renkamas asmuo, kuris yra Belgijos pilietis, galintis įgyvendinti visas pilietines ir politines teises, kuriam sukako 21 metai ir kuris gyvena Belgijoje. Senatą sudaro 71 senatorius. Senatoriumi gali būti renkamas visateisis, t. y. galintis įgyvendinti pilietines ir politines teises, Belgijos pilietis, sulaukęs 21 metų ir gyvenantis Belgijoje. Iš 71 senatoriaus 40 renkami tiesiogiai, 21 senatorių skiria bendruomenių parlamentai, 10 senatorių yra kooptuoti. Be to, yra ir senatoriai pagal teisę⁸⁸.

Karaliaus ir Atstovų Rūmų bendra kompetencija įstatymų leidybos srityje apima Belgijos pilietybės teikimą, taip pat įstatymus dėl karaliaus ministrų civilinės ir baudžiamosios atsakomybės, biudžeto ir jo vykdymo, ginkluotųjų pajėgų kontingento nustatymo. Sprendžiant šiuos klausimus, Senatas nedalyvauja. Visi įstatymų projektai teikiami Atstovų Rūmams, išskyrus karaliaus teikiamus įstatymų projektus dėl tarptautinių sutarčių, teikiamų Senatui. Parlamento rūmų konfliktams dėl jų įgaliojimų sureguliuoti paritetiniu pagrindu iš abiejų rūmų gali būti sudaroma palamento taikinamoji komisija⁸⁹.

1992 m. gruodžio 16 d. *Čekijos Respublikos* Konstitucijos⁹⁰ struktūra, valstybinės valdžios institucijų tarpusavio įgaliojimų turinys leidžia teigti, kad šioje šalyje įgyvendinta parlamentinė valdymo forma. Čekijos Respublikos parlamentas (*Parlament České republiky*) sudarytas iš dvejų rūmų: Deputatų (arba Atstovų) Rūmų (*Poslanecká sněmovna České republiky*) ir

⁸⁷ Jarašiūnas, E. Belgijos Konstitucija. *Konstitucinio reguliavimo įvairovė*. Kolektyvinė monografija. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2006, p. 48.

⁸⁸ Tai karaliaus vaikai, sulaukę 18 metų – tiesioginiai karaliaus palikuonys, turintys teisę paveldėti sostą. Teoriškai jie gali dalyvauti posėdžiuose ir balsuoti sulaukę 21 metų. Pagal susiklosčiusią praktiką jie nebalsuoja. Jie neįskaitomi ir skaičiuojant kvorumą.

⁸⁹ Plačiau žr. Woyke, W. Das politische System Belgiens. Ismayr, W. (Hrsg.). *Die politischen Systeme Westeuropas*. 4., aktualisierte und überarbeitete Auflage. Wiesbaden, 2009, S. 455–458; Beinoravičius, D. Belgijos Karalystės konstitucinė sistema. *Europos Sąjungos valstybių narių konstitucinės sistemos*. Mokslo studija. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2012, p. 92–100.

⁹⁰ 1992 m. gruodžio 16 d. Čekijos Respublikos Konstitucija [interaktyvus]. [žiūrėta 2012-09-15]. <<http://www.verfassungen.eu/cz/index.htm>>.

Senato (*Senát Parlamentu České republiky*). Deputatų Rūmus sudaro 200 deputatų, kurie renkami 4 metams. Senatą sudaro 81 senatorius. Jie renkami 6 metams. Senatas – tai nuolat atsinaujinanti institucija, jos sudėtis kas dvejus metus pasikeičia vienu trečdaliu. Skiriasi Deputatų Rūmų ir Senato rinkimų sistemos: Deputatų Rūmai renkami pagal proporcinę, o Senatas – pagal mažoritarinę rinkimų sistemą. Renkant deputatus taikomas penkių procentų barjeras. Balsavimo teisę turi kiekvienas 18 metų sulaukęs Čekijos Respublikos pilietis. Į Deputatų Rūmus gali būti išrinktas bet kuris turintis teisę balsuoti Čekijos Respublikos pilietis, kuriam sukako 21 metai. Kandidatų į Čekijos Respublikos Senatą nustatytas 40 metų cenzas.

Čekijos Respublikoje įstatymų leidybos iniciatyvos teisę turi deputatai, deputatų grupė, Senatas, vyriausybė arba aukštesniųjų savivaldos institucijų atstovybės. Trumpai apžvelgiant abiejų rūmų dalyvavimą įstatymų leidybos procese, pirmiausia pasakytina, kad įstatymo projektas, patvirtintas Deputatų Rūmuose, perduodamas Senatui, kuris nutarimu gali jį patvirtinti, atmesti, grąžinti Deputatų Rūmams su pataisomis arba atsisakyti svarstyti. Jei Senatas nepareikia savo nuomonės dėl įstatymo projekto numatytu laiku, įstatymo projektas laikomas priimtu. Jei Senatas jį atmeta, Deputatų Rūmai balsuoja pakartotinai. Jei Senatas grąžina įstatymo projektą Deputatų Rūmams su pataisomis, balsuojama už Senato pateiktas pataisas. Įstatymo projektas priimamas Deputatų Rūmų nutarimu. Jei Deputatų Rūmai nepriima Senato pataisų, balsuojama pakartotinai dėl Senatui pateiktos redakcijos. Įstatymo projektas laikomas priimtu, jei už jį balsavo daugiau kaip pusė visų deputatų. Svarstant Deputatų Rūmuose atmetą ar papildytą įstatymo projektą, projekto neleidžiama keisti. Jei Senatas nutarimu atsisako nagrinėti įstatymo projektą, įstatymo projektas laikomas priimtu⁹¹.

⁹¹ Plačiau žr. Vidrinskaitė, S. Čekijos Respublikos konstitucinė sistema. *Europos Sąjungos valstybių narių konstitucinės sistemos*. Mokslo studija. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2012, p. 168–171. Mesonis, G. Čekijos Respublikos konstitucinė sąranga. *Konstitucinio reguliavimo įvairovė*. Kolektyvinė monografija. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2006, p. 190–195; Mesonis, G. Parlamentas Čekijos Respublikos konstitucinėje sąrangoje. *Parlamentas ir valstybinės valdžios institucijų sąranga. Liber Amicorum Česlovui Juršėnui*. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2008, p. 464–468; Vodička, K. Das politische System Tschechiens. Ismayr, W. (Hrsg.). *Die politischen Systeme Osteuropas*. 3., aktualisierte und erweiterte Auflage. Wiesbaden, 2010, S. 280–283.

Pagal 1978 m. spalio 31 d. *Ispanijos Karalystės* Konstituciją⁹² ši valstybė – konstitucinė monarchija. Valstybės valdžią įgyvendina parlamentas Generaliniai Kortėsai (*Cortes Generales*), kuris yra dvejų rūmų. Žemieji rūmai – Deputatų Kongresas (*Congreso de los Diputados*), aukštieji rūmai – Senatas (*Senado*). Apskritai reikėtų pasakyti, kad Ispanijos konstitucinėje raidoje vyrauja dvejų rūmų parlamento sistemos⁹³. Taigi Konstitucijoje numatyta, kad Deputatų Kongresą gali sudaryti ne mažiau kaip 300 ir ne daugiau kaip 400 narių⁹⁴. Deputatai renkami ketveriems metams remiantis visuotine, lygia, tiesiogine rinkimų teise ir slaptu balsavimu pagal proporcinę rinkimų sistemą. Aktyviają ir pasyviąją rinkimų teisę turi visi Ispanijos piliečiai, kuriems rinkimų dieną yra suėję 18 metų. Kongresui atstovauja 50 Ispanijos ir du Šiaurės Afrikos anklavai (miestai – Seuta ir Melilija). Senatas – Ispanijos teritoriniams vienetams atstovaujantys rūmai⁹⁵. Senatoriai renkami ketveriems metams. Dauguma jų renkami tiesiogiai pagal mažoritarinę rinkimų sistemą, kiti – netiesiogiai (senatorius renka autonominių bendrijų atstovaujamosios institucijos – asamblėjos).

Įstatymų leidybos iniciatyvos teisė šalyje priklauso vyriausybei, Kongresui, Senatui ir 500 000 piliečių. Ispanijos parlamentas priima dviejų rūšių įstatymus: organinius ir paprastuosius. Konstitucijoje minimi ir pagrindiniai įstatymai, kuriais reglamentuojama priskirtoji įstatymų leidyba. Įstatymų priėmimo procedūra reglamentuojama Konstitucijoje ir Kongreso bei Senato reglamentuose. Įstatymų projektai pirmiausia turi būti apsvarstyti Kongrese. Kongresas, apsvarstęs įstatymų projektus, perduoda juos svarstyti Senatui. Per du mėnesius Senatas gali pateikti Kongresui įstatymo projekto pataisas arba atmesti įstatymo projektą ir nurodyti tokio sprendimo motyvus. Veto priimamas absoliučia senatorių dauguma. Senato vetuotą įstatymą Kongresas gali įveikti keliais būdais: absoliučia Kongreso balsų dauguma patvirtindamas pirminį įstatymo projektą arba paprasta balsų dauguma patvirtindamas įstatymo projektą po dviejų mėnesių pertraukos. Senato pateiktas įstatymo projekto pataisas Kongresas

⁹² 1978 m. spalio 31 d. Ispanijos Karalystės Konstitucija [interaktyvus]. [žiūrėta 2012-12-01]. <<http://www.verfassungen.eu/es/verf78-index.htm> >.

⁹³ Tik 1812 m. ir 1931 m. Ispanijos Konstitucijos numatė vienerių rūmų parlamentus.

⁹⁴ Pagal galiojančią Visuotinės rinkimų sistemos organinį įstatymą, priimtą 1985 m., nustatytas Kongreso narių skaičius – 350.

⁹⁵ Šiuo metu Senatą sudaro 259 nariai.

gali priimti arba atmesti paprasta balsų dauguma. Per penkiolika dienų įstatymus turi pasirašyti ir oficialiai paskelbti karalius.

Pažymėtina, kad pagal Konstitucijoje numatytą įgaliojimų apimtį Kongresas turi aukštesnį statusą negu Senatas. Štai vyriausybė yra priklausoma tik nuo Kongreso, kuris gali jai pareikšti nepasitikėjimą. Ir įstatymų leidybos srityje jam teikiama pirmenybė. Pavyzdžiui, parlamento rūmams esant skirtingos nuomonės dėl tarptautinių sutarčių ar kitų klausimų paritetiniu pagrindu ir atsižvelgiant į frakcijų dydį yra sudaroma taikinamoji komisija. Jai pateikus pasiūlymą ir dėl jo vis tiek nerandant sutarimo, sprendimą priima Kongresas absoliučia balsų dauguma⁹⁶.

Italijos Respublikoje, kuri priskiriama parlamentinių respublikų grupei, pagal šiuo metu galiojančią 1947 m. gruodžio 27 d. Konstituciją⁹⁷ parlamentą sudaro dveji rūmai – Deputatų Rūmai (*Camera dei Deputati*) ir Senatas (*Senato*). Jų trukmė – penkeri metai. Pagal Konstituciją rinkėjai yra visi piliečiai, kuriems yra sukakę 18 metų. Senato rinkimuose aktyviają rinkimų teisę turi 25 metų amžiaus piliečiai. Deputatu gali būti renkamas 25 metų rinkėjas, o senatoriumi – 40 metų. Į Deputatų Rūmus renkama 618 narių remiantis visuotine, lygia, tiesiogine rinkimų teise ir slaptu balsavimu. 75 proc. Deputatų Rūmų išrenkama pagal mažoritarinę santykinės daugumos sistemą vienmandatėse apygardose, 25 proc. – taikant proporcinę rinkimų sistemą. Senatą sudaro 315 renkamų senatorių, kurių trys ketvirtadaliai renkami pagal mažoritarinę santykinės daugumos sistemą vienmandatėse apygardose, o vienas ketvirtadalis – pagal proporcinę rinkimų sistemą. Į jo sudėtį taip pat įeina senatoriai, skiriami iki gyvos galvos – buvę šalies prezidentai ir kiti Respublikos prezidento už ypatingus nuopelnus paskirti asmenys, kurių gali būti ne daugiau kaip penki.

Pažymėtina tai, kad Konstitucijoje visapusiškiau nereglamentuojami klausimai dėl rūmų tarpusavio santykių, neteikiamas prioritetas kuriems nors rūmams. Senatas pagal savo galias yra lygiavertis Deputatų Rūmų partneris ir todėl jo įtaka ne tik įstatymų leidyboje, bet ir kitoje parlamento veikloje yra labai reikšminga.

⁹⁶ Plačiau žr. Vaitiekienė, E. Ispanijos karalystės konstitucinė sistema. *Europos Sąjungos valstybių narių konstitucinės sistemos*. Mokslo studija. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2012, p. 322–325; Vaitiekienė, E. Ispanijos konstitucinės santvarkos bruožai. Vaitiekienė, E.; Mesonis, G. *Lyginamoji konstitucinė teisė*. Vilnius: Justitia, 2011, p. 300–310; Barrios, H. Das politische System Spaniens. Isamy, W. (Hrsg.). *Die politischen Systeme Westeuropas*. 4., aktualisierte und überarbeitete Auflage. Wiesbaden, 2009, S. 717–723.

⁹⁷ 1947 m. gruodžio 27 d. Italijos Respublikos Konstitucija [interaktyvus]. [žiūrėta 2012-10-15]. <<http://www.verfassungen.eu/it>>.

Kaip ir kitose šalių, taip ir Italijos Konstitucijoje nustatytos tik pagrindinės įstatymų leidybos taisyklės, jos sukonkretinamos parlamento rūmų reglamentuose. Įstatymų leidybos iniciatyvos teisę turi vyriausybė, parlamento rūmų nariai, institucijos, numatytos konstituciniuose įstatymuose, taip pat piliečiai. 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. 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 padarytą 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 komisijos procedūra: komisija rengia pranešimą, balsuoja už projektą pastraipsniui ir galiausiai – už visą. Analogiškos procedūros laikomasi ir tada, kai įstatymo projektą buvo pradėjęs svarstyti Senatas. Respublikos prezidentas promulguoja parlamento priimtus įstatymus. Tai jis turi padaryti 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 terminą⁹⁸.

Įstatymų leidžiamoji valdžia *Jungtinėje Karalystėje* priklauso parlamentui, kuris susideda iš monarcho, Bendruomenių Rūmų ir Lordų Rūmų. Laikoma, kad šios šalies parlamentas yra seniausias pasaulyje: jis sudarytas 1265 m.

Žemieji rūmai – Bendruomenių Rūmai (*House of Commons*) – tai nacionalinė atstovaujamoji institucija, renkama tiesioginiuose ir laisvuose rinkimuose penkerių metų kadencijai taikant santykinės daugumos mažoritarinę sistemą. Aktyvioji rinkimų teisė suteikiama piliečiams nuo 18 metų, o pasyvioji – nuo 21 metų. Iš kiekvienos rinkimų apygardos renkama po vieną deputatą. Nuo 1997 m. Bendruomenių rūmus sudaro 659 deputatai.

⁹⁸ Plačiau žr. Žilys, J. Italijos Respublikos konstitucinė sistema. *Europos Sąjungos valstybių narių konstitucinės sistemos*. Mokslo studija. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2012, p. 349–355; Žilys, J. Italijos Respublikos Konstitucija. *Šiuolaikinė konstitucija: studijos apie užsienio šalių konstitucinį reguliavimą*. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2005, p. 151–157; Ulrich, H. Das politische System Italiens. Ismayr, W. (Hrsg.). *Die politischen Systeme Westeuropas*. 4., aktualisierte und überarbeitete Auflage. Wiesbaden, 2009, S. 648–651.

Lordų Rūmai (*House of Lords*) – tai aukštieji Jungtinės Karalystės parlamento rūmai. Tradiciškai jiems priklausė perai (paveldėję titulą), dvasiiniai lordai (anglikonų bažnyčios arkivyskupai ir vyskupai), lordai – teisininkai, didžiausią dalį sudarė kilmingi lordai (pagal kilmę paveldėję titulą ir narystę Lordų Rūmuose) ir lordai, kuriems titulą suteikė monarchas už nuopelnus. Bendras šių Rūmų narių skaičius buvo daugiau nei 1 200. Pastaruoju laikotarpiu Lordų Rūmai buvo laipsniškai reformuojami, apimant iš esmės du aspektus: Lordų Rūmų sudėties bei įgaliojimų pasikeitimą. Lordų Rūmų reforma tam tikrais etapais vyksta jau nuo XX a. pradžios. Pirmieji Lordų Rūmų reformavimo veiksmai prasidėjo nuo tam tikrų jiems suteiktų įgaliojimų apribojimo, kurie įtvirtinti jau 1911 m. Parlamento aktu – juo panaikinta Lordų Rūmų iki tol turėta absoliutaus veto teisė. Nuo XX a. vidurio imtasi reformuoti ir Lordų Rūmų sudėtį. 1958 m. priėmus Perų iki gyvos galvos aktą, pirmą kartą suteikta teisė moterims tapti Lordų Rūmų narėmis bei apskritai išplėstas kandidatų tapti Lordų Rūmų nariais ratas, suteikiant galimybę Lordų Rūmuose užimti pozicijas ne tik asmenims, priklausantiems tam tikrai partijai, bet ir įvairių sričių ekspertams, galintiems savo veikla prisidėti prie bendros Lordų Rūmų gerovės. 1999 m. priimtas Lordų Rūmų aktas, turėjęs įtakos keletui svarbių pokyčių: pirmiausia, juo sumažintas Lordų Rūmų narių, turinčių paveldimųjų perų titulus, skaičius iki 92 narių; šis aktas turėjo įtakos, jog šiandien visi kiti perai, įeinantys į Lordų Rūmų sudėtį (išskyrus likusiuosius paveldimuosius perus), nebe paveldi titulą gimdami, o yra renkami. 2005 m. priėmus konstitucinės reformos aktą, šie rūmai neteko ir teisminių įgaliojimų. Taigi šiuo metu Lordų Rūmus sudaro per 700 narių, priklausančių vienai iš trijų kategorijų: perai iki gyvos galvos, paveldimieji perai ir Anglijos Bažnyčios arkivyskupai bei vyskupai. Aktyviai šių Rūmų veikloje dalyvauja tik nedidelė dalis narių.

Svarbesnius įgaliojimus ir didesnę vaidmenį įstatymų leidybos procese turi Bendruomenių Rūmai. Pavyzdžiui, dauguma įstatymų projektų pateikiama būtent šiems Rūmams, o finansinių įstatymų projektai apskritai gali būti pateikti tik šiems Rūmams⁹⁹. Lordų Rūmai įstatymų leidybos pro-

⁹⁹ Įstatymų projektai yra svarstomi trimis skaitymais. Pirmajame iš jų paprastai jis pateikiamas ir išdalijamas deputatams susipažinti. Po dviejų ar trijų savaičių rengiamas antrasis skaitymas. Jo metu aptariamos bendrosios įstatymo projekto nuostatos, po to jis perduodamas svarstyti komitetuose, kuriuose deputatai ir ekspertai išsamiai jį išnagrinėja. Trečiojo svarstymo metu plenariniame Rūmų posėdyje pateikiama pagrindinio komiteto nuomonė. Gali būti dėl projekto diskutuojama, paskui balsuojama. Jei projektui pritariama, jis perduodamas kitiems Rūmams.

cese laikomi „silpnėsniais“: esant nesutarimui dėl įstatymų projekto, kurį priėmė žemieji rūmai, jie gali tik nukelti jų priėmimo laiką, nes Bendruomenių Rūmai turi teisę įveikti aukštųjų rūmų prieštaravimą. Atsižvelgiant į 1911 m. ir 1949 m. Parlamento aktus, Lordų Rūmų prieštaravimai dėl paprastųjų įstatymų įveikiami balsuojant žemuosiuose rūmuose: jei du kartus po to, kai aukštieji rūmai atmetė įstatymą, Bendruomenių Rūmai jį priima pirmine redakcija, įstatymas laikomas priimtu ir pateikiamas monarchui pasirašyti. Dar operatyviau įveikiami Lordų Rūmų prieštaravimai dėl finansinių įstatymų: jei per mėnesį Bendruomenių Rūmai nepritaria tokiam prieštaravimui, jis laikomas įveiktu net įstatymo projekto pakartotinai Bendruomenių Rūmams neperžiūrėjus¹⁰⁰.

1997 m. balandžio 2 d. *Lenkijos Respublikos* Konstitucija¹⁰¹, įtvirtinanti parlamentinę demokratiją, numato, kad šalyje įstatymų leidžiamąją valdžią įgyvendina dvejų rūmų parlamentas, kurį sudaro Seimas – žemieji rūmai (*Sejm*) ir Senatas – aukštieji rūmai (*Senat*). Seimą sudaro 460 deputatų, o Senatą – 100 senatorių. Rinkimai į Seimą yra visuotiniai, lygūs, tiesioginiai, proporciniai ir vyksta slaptu balsavimu. Tuo tarpu nurodant, kokių principų yra laikomasi renkant Senatą, lygybės principas nėra įvardijamas. Seimo nariu gali būti renkamas Lenkijos pilietis, turintis rinkimų teisę ir rinkimų dieną sukakęs 21 metų amžiaus, Senato nariu – sukakęs 30 metų amžiaus. Seimas ir Senatas renkami ketverių metų kadencijai.

Įstatymų leidybos iniciatyvos teisę Konstitucija suteikia Seimo nariams, Senatui, Respublikos prezidentui ir Ministrų Tarybai, taip pat ne mažesnei kaip 100 000 piliečių, turinčių teisę rinkti Seimą, grupei. Konstitucija Seimui suteikia „stipresniųjų“ rūmų statusą. Tai išplaukia iš Konstitucijos nuostatos, numatančios, kad įstatymų leidžiamoji valdžia pavedama Seimui ir Senatui drauge, tačiau vyriausybės veiklos kontrolė yra Seimo prerogatyva. Dalyvavimas įstatymų leidybos procese yra svarbiausias Senato įgaliojimas, tačiau net ir šioje veikloje jam tenka „silpnėsniųjų“ rūmų vaidmuo. Nors

¹⁰⁰ Plačiau žr. Kavoliūnienė, I.; Vainiutė, M. Jungtinės Didžiosios Britanijos ir Šiaurės Airijos konstitucinė sistema. *Europos Sąjungos valstybių narių konstitucinės sistemos*. Mokslo studija. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2012, p. 401–407; Mesonis, G. Jungtinės Didžiosios Britanijos ir Šiaurės Airijos Karalystės (Didžioji Britanija) konstitucinė sistema. *Šiuolaikinė konstitucija: studijos apie užsienio šalių konstitucinį reguliavimą*. Kolektyvinė monografija. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2005, p. 196–217.

¹⁰¹ 1997 m. balandžio 2 d. Lenkijos Respublikos Konstitucija [interaktyvus]. [žiūrėta 2012-09-15]. <<http://www.verfassungen.eu/pl/index.htm>>.

įstatymo svarstymas Senate yra privaloma įstatymų leidybos stadija, tačiau Seimas, jei jame susidaro reikiama dauguma, gali atmesti Senato pasiūlymus. Taigi Seimas absoliučia balsų dauguma gali atmesti ir atskiras Senato pataisas, ir jo nutarimą atmesti įstatymą. Jei reikiamos balsų daugumos Seime pritrūksta, Senato pasiūlymas laikomas priimtu. Seime nesant stabilios daugumos, Senato vaidmuo padidėja. Abejų rūmų teisės lygios tik keičiant Konstituciją ir priimant įstatymą. Įstatymu išreiškiamas sutikimas ratifikuoti tokią tarptautinę sutartį, kuria tarptautinei organizacijai arba tarptautinei institucijai perduodama valstybės valdžios institucijų kompetencija tam tikrais klausimais. Pažymėtina, kad tik Seimas svarsto Respublikos prezidento vetuotus įstatymus. Be to, Senato funkcionavimas priklauso nuo Seimo likimo, nes šių institucijų kadencijos apibrėžiamos Seimo kadencijos laikotarpiu, o paleidus Seimą paleidžiamas ir Senatas. Seimas ir Senatas gali posėdžiauti kartu, tokiu atveju jie veikia kaip Nacionalinis Susirinkimas. Nors jam Konstitucijoje yra priskirti tam tikri įgaliojimai, jis laikomas ne kaip atskira konstitucinė institucija, o tik kaip ypatinga dviejų savarankiškų institucijų – Seimo ir Senato – bendros veiklos forma¹⁰².

Pagal *Nyderlandų Karalystės* 1815 m. rugsėjo 24 d. Konstituciją¹⁰³, įtvirtinančią konstitucinę monarchiją, dabartinė šalyje veikiančio parlamento – Generalinių Luomų (*Staten-Generaal*) – dviejų rūmų forma šalyje egzistuoja nuo monarchijos susikūrimo 1815 m. Pirmieji parlamento rūmai (*Eerste Kamer*) nuo 1956 m. susideda iš 75 narių, vadinamų senatoriais. Juos renka provincijų landtagų nariai. Antruosius rūmus (*Tweede Kamer*) taip pat nuo 1956 m. sudaro 150 narių. Juos tiesiogiai renka piliečiai, sulaukę 18 metų, išskyrus tuos, kurie nėra nuolatiniai šalies gyventojai. Konstitucija numato ir kai kuriuos kitus atvejus, kai aktyvioji rinkimų teisė yra ribojama (teismo sprendimu pripažinus kaltais už tam tikrų veikų padarymą ir pan.). Teisę būti išrinktais turi šalies piliečiai nuo 18 metų, turintys teisę rinkti. Abejų rūmų nariai renkami pagal proporcinę rinkimų sistemą. Įgaliojimų laikas – ketveri metai.

¹⁰² Plačiau žr. Kalinauskas, G. Lenkijos Respublikos konstitucinė sistema. *Europos Sąjungos valstybių narių konstitucinės sistemos*. Mokslo studija. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2012, p. 507–516; Staugaitytė, V. Lenkijos Respublikos 1997 m. Konstitucija. *Šiuolaikinė konstitucija: studijos apie užsienio šalių konstitucinį reguliavimą*. Kolektyvinė monografija. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas. 2005, p. 303–307; Ziemer, K.; Matthes, C.-Y. Das politische System Polens. Ismayr, W. (Hrsg.). *Die politischen Systeme Osteuropas*. 3., aktualisierte und erweiterte Auflage. Wiesbaden, 2010, S. 220–232.

¹⁰³ 1815 m. rugsėjo 24 d. Nyderlandų Karalystės Konstitucija [interaktyvus]. [žiūrėta 2012-11-27]. <<http://www.verfassungen.eu/nl/>>.

Pagal Konstituciją įstatymus leidžia vyriausybė ir parlamentas kartu. Įstatymų leidybos iniciatyvos teisę turi karalius arba jo siūlymu antrieji rūmai. Pažymėtina, kad iš esmės abiejų parlamento rūmų kompetencija yra tapati. Dėl šios priežasties buvo bandyta atsisakyti pirmųjų rūmų, nes jie dubliuoja antrųjų rūmų veiklą. Vis dėl to kai kuriose srityse kompetencija skiriasi, įstatymų projektus paprastai svarsto antrieji rūmai. Antrieji rūmai gali siūlyti pataisas, pirmieji rūmai gali tik pritarti arba atmesti įstatymą, kurį priėmė antrieji rūmai. Pirmieji rūmai neretai nepritaria antrųjų rūmų priimtam įstatymui, taigi realiai dalyvauja įstatymų leidyboje. Kartais rūmai posėdžiauja kartu¹⁰⁴.

Prancūzijos Respublikos 1958 m. spalio 4 d. Konstitucijoje¹⁰⁵ įtvirtintas valdymo modelis, kaip žinoma, teisinėje literatūroje apibūdinamas kaip mišrios (pusiau prezidentinės) respublikos etalonas¹⁰⁶. Parlamentas – aukščiausioji Prancūzijos atstovaujamoji institucija, kurią sudaro dveji rūmai: Nacionalinis Susirinkimas (*Assemblée nationale*) ir Senatas (*Sénat*). Kaip teigia prof. E. Jarašiūnas, bikameralizmas – tai III ir IV Respublikų tradicijos tęsinys¹⁰⁷. Kiekvienų rūmų vieta ir vaidmuo valstybės valdžios institucijų sistemoje yra nustatyta Konstitucijoje, organiniuose įstatymuose ir jų reglamentuose.

Nacionalinio Susirinkimo deputatai, kurių didžiausias skaičius gali būti 577, renkami tiesioginiais rinkimais. Senatas, kurio narių skaičius gali būti ne didesnis kaip 348, renkamas netiesioginiais rinkimais. Pagal Konstituciją Senatas užtikrina teritorinių bendruomenių, taip pat prancūzų, gyvenančių užsienyje, atstovavimą. Organinis įstatymas nustato

¹⁰⁴ Plačiau žr. Birmontienė, T. Nyderlandų Karalystės konstitucinė sistema. *Europos Sąjungos valstybių narių konstitucinės sistemos*. Mokslo studija. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2012, p. 461–642; Birmontienė, T. Nyderlandų Karalystės Konstitucija. *Šiuolaikinė konstitucija: studijos apie užsienio šalių konstitucinį reguliavimą*. Kolektyvinė monografija. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2005, p. 221–223; Lepszy, N.; Wilp, M. Das politische System der Niederlande. Ismayr, W. (Hrsg.). *Die politischen Systeme Westeuropas*. 4., aktualisierte und überarbeitete Auflage. Wiesbaden, 2009, S. 408–412.

¹⁰⁵ 1958 m. spalio 4 d. Prancūzijos Respublikos Konstitucija [interaktyvus]. [žiūrėta 2012-10-15]. <<http://www.verfassungen.eu/f/>>.

¹⁰⁶ Plačiau žr. Kavoliūnienė, I.; Vainiutė, M. Prancūzijos V Respublikos valdymo modelis – mišrios (pusiau prezidentinės) respublikos etalonas. *Socialinių mokslų studijos*. 2011, 3 (3), 1047–1071.

¹⁰⁷ Jarašiūnas, E. V Respublikos Konstitucija (Prancūzijos 1958 m. Konstitucija). *Šiuolaikinė konstitucija: studijos apie užsienio šalių konstitucinį reguliavimą*. Kolektyvinė monografija. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas. 2005, p. 67.

kiekvienų rūmų įgaliojimų trukmę, jų narių skaičių, aprūpinimą, jų išrinkimo sąlygas, nerenkamumo ir nesuderinamumo tvarką. Šis įstatymas taip pat nustato sąlygas, kurių laikantis išrenkami asmenys, turintys užtikrinti deputatų ir senatorių pakeitimą atsiradus laisvai vietai, visiškai arba iš dalies atnaujinant rūmus, kuriems jie priklausė, taip pat jų laikiną pakeitimą tuo atveju, jei jie eina pareigas vyriausybėje. Nacionalinio Susirinkimo nariai renkami visuotiniais rinkimais pagal mažoritarinę rinkimų sistemą vienmandatėse apygardose. Senatą – aukštuosius parlamento rūmus – devyneriems metams renka specialios rinkikų kolegijos. Kas trejus metus Senato sudėtis atnaujinama trečdaliu. Prancūzijos parlamentui būdinga griežtai apibrėžta kompetencija, t. y. parlamentui (vienodai abejiems rūmams) priklauso tik tie įgaliojimai, kurie jam priskirti Konstitucijoje.

Pagal Konstituciją įstatymų leidybos iniciatyvos teisė priklauso parlamento nariams, kurie ją įgyvendina teikdami įstatymų siūlymus, arba ministrui pirmininkui, kuris teikia įstatymų projektus. Vyriausybė – prioritetinis projektų teikėjas. Toliau aptariant įstatymų leidybą, atkreiptinas dėmesys į tai, kad Konstitucijoje yra išvardytos sritys, dėl kurių parlamentas gali priimti įstatymus ir juose nustatyti taisykles. Taip pat nurodoma, kokiais atvejais priimami įstatymai gali nustatyti tik pagrindinius principus. Taigi parlamentas nustato tik svarbiausius dalykus, kita palieka vykdomajai valdžiai. Pagal Konstitucijos nuostatas kiekvienas įstatymo projektas ar įstatymo pasiūlymas yra nuosekliai nagrinėjamas abejuose parlamento rūmuose, siekiant priimti identišką tekstą. Taigi gali susidaryti nuomonė, kad abeji parlamento rūmai šiame procese yra lygiaverčiai, bet yra ne visai taip. Jei dėl rūmų nuomonių skirtumo įstatymo projektas ar įstatymo pasiūlymas nebuvo priimtas po dviejų svarstymų kiekvienuose rūmuose arba jei po vieno svarstymo kiekvienuose rūmuose vyriausybė pareiškė prašymą įstatymo projektą ar įstatymo pasiūlymą skubiai svarstyti, ministras pirmininkas turi galimybę sušaukti mišrios paritetinės komisijos, turinčios pasiūlyti naują tekstą ginčijamais klausimais, susirinkimą. Jeigu abeji rūmai neranda bendros nuomonės dėl įstatymo projekto net ir po to, vyriausybė gali prašyti Nacionalinį Susirinkimą priimti galutinį sprendimą. Tai, taip pat jau minėta aplinkybė, kad tik Nacionalinis Susirinkimas gali pareikšti nepasitikėjimą vyriausybe, patvirtina teiginį, jog Prancūzijos parlamen-

to „stiprūs“ žemieji rūmai – Nacionalinis Susirinkimas ir „silpnas“ Senatas¹⁰⁸.

Pagal šiuo metu galiojančią 1991 m. lapkričio 21 d. Konstituciją¹⁰⁹ *Rumunijos Respublika* – suvereni, nepriklausoma, vieninga ir nedaloma valstybė. Jos valdymo forma įvardijama kaip parlamentinė demokratija. Konstitucija numato, kad parlamentas yra aukščiausioji rumunų tautos atstovaujamoji institucija ir vienintelė šalies įstatymų leidžiamoji institucija, kurią sudaro dvejį rūmai: Deputatų Rūmai (*Camera Deputaţilor*) ir Senatas (*Senatul*). Paminėtina, kad dvejų rūmų parlamentą numatė jau ir 1866 ir 1923 m. šios šalies Konstitucijos. Taigi dabartinėje šios šalies Konstitucijoje nustatyta, kad Deputatų Rūmų ir Senato atstovai renkami tiesioginiais, visuotiniais, laisvais, lygiais rinkimais ir slaptu balsavimu. Parlamento nariai renkami ketveriems metams, remiantis proporcinge rinkimų sistema. Rinkimų įstatymas nustato kiekvienų parlamento rūmų narių skaičių, proporcingai šalies gyventojų skaičiui.

Kalbant apie įstatymų leidybą, pažymėtina, kad pagal Konstituciją įstatymų leidybos iniciatyvos teisė suteikiama vyriausybei, deputatams, senatoriams ir ne mažiau kaip nei 250 000 piliečių, turinčių rinkimų teisę, taip pat nurodant, kokiose srityse piliečių įstatymų leidybos iniciatyvos teisė ribojama.

Konstitucija numato tris įstatymų kategorijas: konstitucinius, organinius ir ordinarinius įstatymus. Pagal Konstituciją įstatymų projektai arba pasiūlymai dėl įstatymų, kurie pateikti vieniems iš rūmų, turi būti perduodami svarstyti kitiems rūmams¹¹⁰. Jei jie tokį projektą ar pasiūlymą

¹⁰⁸ Plačiau žr. Jarašiūnas, E. *Pancūzijos Respublikos konstitucinė sistema. Europos Sąjungos valstybių narių konstitucinės sistemos*. Mokslo studija. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2012, p. 718–731; Jarašiūnas, E. Įstatymas Prancūzijos V Respublikos konstitucinėje sistemoje. *Parlamentas ir valstybinės valdžios institucijų sąranga: Liber Amicorum Česlovui Juršėnui*. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2008, p. 427–453.

¹⁰⁹ 1991 m. lapkričio 21 d. Rumunijos Respublikos Konstitucija [interaktyvus]. [žiūrėta 2012-10-15]. <<http://www.verfassungen.eu/ro/index.htm>>.

¹¹⁰ Vyriausybė pateikia parlamento rūmams įstatymų projektus pirmajam skaitymui, atsižvelgdama į jų specifines prerogatyvas. Deputatų Rūmai pirmuoju skaitymu svarsto, pavyzdžiui, organinių įstatymų projektus dėl teisėjų, vyriausybės, Valstybės gynybos aukščiausiosios tarybos paskyrimo, viešojo administravimo struktūros ir kt. Galutinį sprendimą dėl tokių įstatymų priima Senatas. Senatas pirmuoju skaitymu svarsto organinių įstatymų projektus, reglamentuojančius klausimus dėl rinkimų ir partinių struktūrų, tautinių mažumų, darbo santykių ir socialinės apsaugos ir kt., dėl kurių galutinį sprendimą priima Deputatų Rūmai. Visus paprastuosius įstatymus pirmuoju skaitymu svarsto Senatas, o sprendimus dėl jų priima Deputatų Rūmai.

atmeta, turi būti svarstoma iš naujo tų rūmų, kurie jį priėmė. Pakartotinis sugražinimas laikomas galutiniu. Konstitucija numato galimybę sudaryti ir vadinamąją derinimo komisiją, į kurią paritetiniu pagrindu deleguojami abiejų parlamento rūmų nariai. Organiniai įstatymai priimami abiejų rūmų visų narių balsų dauguma, o ordinariniai įstatymai – abiejų rūmų posėdyje dalyvaujančių narių balsų dauguma¹¹¹.

Pagal 1991 m. gruodžio 23 d. *Slovėnijos Respublikos* Konstituciją¹¹² šios šalies valdymo forma yra parlamentinė respublika. Slovėnijos Respublikoje veikiantis parlamentas susideda iš dvejų rūmų: Nacionalinio Susirinkimo (*Državni zbor*) ir Nacionalinės Tarybos (*Državni svet*)¹¹³. Nacionalinis Susirinkimas yra laikomas vienintele įstatymų leidžiamąją valdžia šalyje. Jį sudaro 90 deputatų, du iš jų atstovauja italų ir vengrų tautinėms mažumoms. Deputatai renkami visuotiniuose, lygiuose, tiesioginiuose rinkimuose slaptu balsavimu ketveriems metams. Jie yra visos Tautos atstovai, nesaistomi jokių mandatų. Išsamesnis rinkimų reglamentavimas nustatytas įstatymu.

Nacionalinės Tarybos vaidmuo įstatymų leidyboje ir pagrindiniai įgaliojimai apibrėžti Konstitucijoje. Joje nurodoma, kad Nacionalinė Taryba yra socialiniams, ekonominiams, profesiniams bei vietos interesams atstovaujanti institucija, kurią sudaro 40 narių, renkamų penkeriems metams¹¹⁴. Rinkimai yra netiesioginiai (jos narius renka tam tikros rinkikų kolegijos) ir diferencijuoti pagal renkamų visuomenės interesų atstovų pogrupį¹¹⁵. Išsamesnę rinkimų į Nacionalinę Tarybą tvarką nustato įstatymas.

¹¹¹ Plačiau žr. Švedaitė, R. Rumunijos Respublikos konstitucinė sistema. *Europos Sąjungos valstybių narių konstitucinės sistemos*. Mokslo studija. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2012, p. 767–769; Gabanyi, A. U. Das politische System Rumäniens. Ismayr, W. (Hrsg.). *Die politischen Systeme Osteuropas*. 3., aktualisierte und erweiterte Auflage. Wiesbaden, 2010, S. 639–643.

¹¹² 1991 m. gruodžio 23 d. Slovėnijos Respublikos Konstitucija [interaktyvus]. [žiūrėta 2012-11-18] <<http://www.verfassungen.eu/sl/index.htm>>.

¹¹³ Teisinėje literatūroje nurodoma, kad rengiant šiuo metu Slovėnijoje galiojančią Konstituciją buvo daug diskutuota, kokią parlamento formą pasirinkti. Dvejų rūmų šalininkai atstovavo nuomonei, kad Slovėnijos regionų identitetas turėtų būti politiškai institucionalizuotas jiems atstovaujant vieneriuose iš parlamento rūmų. O vienerių rūmų parlamento įsteigimo būtinumas buvo argumentuojamas tuo, kad reprezentavimo principas gali būti garantuojamas, be kita ko, jiems atstovaujant politinėms partijoms.

¹¹⁴ Nacionalinė Taryba pagal savo sudėtį yra panaši institucija kaip Airijos Senatas arba Vokietijos Federacinės Respublikos Bavarijos federalinės žemės senatas (iki 1999 m.).

¹¹⁵ Formali Nacionalinės Tarybos struktūra: renkama po 4 darbdavių ir darbuotojų atstovus, po vieną žemės ūkio, amatų, universitetų ir aukštųjų mokyklų, ugdymo, tyrimo, socialinės apsaugos, sveikatos apsaugos, kultūros ir sporto, laisvųjų profesijų atstovą ir 22 atstovus iš tam tikrų vietovių.

Įstatymų leidybos procese Nacionalinei Tarybai priskiriamas patariamasis vaidmuo. Konstitucijoje numatytos Nacionalinės Tarybos teisės – teikti įstatymų projektus Nacionaliniam Susirinkimui, taip pat teikti Nacionaliniam Susirinkimui savo nuomonę visais klausimais, kurie yra priskirti Nacionalinio Susirinkimo kompetencijai, reikalauti, kad Nacionalinis Susirinkimas iš naujo apsvaistytų įstatymą prieš jį promulguojant, pareikalauti sušaukti referendumą ir atlikti tyrimą dėl visuotinės svarbos klausimo.

Įstatymų leidybos iniciatyvos teisė pagal Konstitucijos nuostatas priklauso kiekvienam Nacionalinio Susirinkimo deputatui, Nacionalinei Tarybai, vyriausybei ir penkiems tūkstančiams piliečių, turinčių rinkimų teisę. Įprastinė įstatymų leidybos procedūra Nacionaliniame Susirinkime susideda iš trijų įstatymo projekto svarstymų, tačiau galimas ir kitoks įstatymų priėmimo variantas, jeigu taikoma supaprastinta įstatymų priėmimo procedūra arba nutarta įstatymus priimti skubos tvarka. Po įstatymo svarstymų balsuojama dėl teisės akto projekto. Pagal Konstituciją Nacionalinis Susirinkimas gali priimti sprendimus, kai posėdyje dalyvauja dauguma parlamento narių. Ši institucija posėdyje dalyvaujančių deputatų balsų dauguma priima įstatymus ir kitus sprendimus bei ratifikuoja tarptautines sutartis, jei Konstitucija ar įstatymas nenumato kitaip. Nacionalinė Taryba turi teisę per septynias dienas po įstatymo priėmimo pareikalauti jį pakartotinai svarstyti Nacionaliniame Susirinkime, taigi jai suteikta suspensyvinio veto teisė. Pakartotinio svarstymo metu už įstatymą turi balsuoti dauguma visų Nacionalinio Susirinkimo narių, išskyrus kitus Konstitucijos numatytus atvejus. Toks pakartotinis balsavimas yra galutinis. Visus būtinus svarstymo etapus perėjęs įstatymo projektas yra promulguojamas Respublikos prezidento¹¹⁶.

Pagal 1949 m. gegužės 23 d. priimto *Vokietijos Federacinės Respublikos* Pagrindinio Įstatymo (*Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*)¹¹⁷ nuostatas Vokietijos Federacinės Respublikos parlamentą

¹¹⁶ Plačiau žr. Večerskytė, J. Slovakijos Respublikos konstitucinė sistema. *Europos Sąjungos valstybių narių konstitucinės sistemos*. Mokslo studija. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2012, p. 790–796; Lukšič, I. Das politische System Sloweniens. Ismayr, W. *Die politischen Systeme Osteuropas*. 3., aktualisierte und erweiterte Auflage. Wiesbaden, 2010, S. 737–744.

¹¹⁷ 1949 m. gegužės 23 d. Vokietijos Federacinės Respublikos Pagrindinis Įstatymas [interaktyvus]. [žiūrėta 2012-10-15]. <<http://www.verfassungen.de/de/gg49-i.htm>>.

sudaro Bundestagas (*Bundestag*) ir Bundesratas (*Bundesrat*). Nors Bundesratas formaliai nelaikomas antraisiais parlamento rūmais, tačiau įstatymų leidybos srityje jis yra vertinamas kaip parlamento struktūros dalis.

Bundestago 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 konstitucinė institucija, įstatymais nustatanti funkcijas ir įgaliojimus kitoms Federacijos institucijoms, jei jie jau nėra nustatyti Pagrindiniame Įstatyme. Bundestagas visų pirma yra svarbiausia institucija įstatymų leidybos procese. Pagrindinio Įstatyme įtvirtinta, kad Bundestago narių skaičius yra nustatytas Bundestago rinkimų įstatyme. Pagal šio įstatymo nuostatas Bundestagą sudaro 598 deputatai, kurių įgaliojimų laikas – ketveri metai. Rinkimai turi būti visuotiniai, tiesioginiai, laisvi, lygūs, nustatomas slaptas balsavimas. Renkant Bundestago narius, taikomos mažoritarinės ir proporcinės rinkimų sistemos.

Bundesratas pirmiausia įkūnija valstybės federalinį elementą ir tarnauja tam, kad būtų užkirstas kelias Federacijos ir federalinių žemių dualizmui. Jo dėka federalinės žemės dalyvauja leidžiant įstatymus ir valdant Federaciją, taip pat sprendžia ES reikalus. Vis dėlto jo įtaka įstatymų leidybos procese 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. Bundesratas yra savarankiška institucija, turinti teisę savarankiškai tvarkyti savo reikalus, nepriklausoma nuo bet kokios kitų institucijų priežiūros. Jo sudarymo tvarka ir sudėtis neturi analogų šiuolaikinėje parlamentinėje praktikoje. Jį sudaro federalinių žemių vyriausybių nariai, kuriuos jos skiria ir atšaukia. Kiekviena federalinė žemė gali deleguoti tiek narių, kiek ji turi balsų. Kiekviena federalinė žemė turi mažiausiai tris balsus, priklausomai nuo tam tikros federalinės žemės gyventojų skaičiaus – nuo 3 iki 6 balsų. Bundesratas, kurį šiuo metu sudaro 69 nariai, yra vadinamas „amžina institucija“. Jo sudėtis pasikeičia ne po Bundestago rinkimų, o pasikeitus federalinių žemių vyriausybėms. Kaip jau minėta, Bundesratas turi svarbių įgaliojimų įstatymų leidybos procese. Pirmiausia jis turi įstatymų leidybos iniciatyvos teisę, taip pat teisę reikšti savo nuomonę dėl federalinės vyriausybės įstatymų projektų, kuriuos ji, prieš pateikdama Bundestagui, pirmiausia turi pateikti Bundesratui, o

šis gali prieštarauti tokiam pateikimui. Priimant nutarimus dėl įstatymų, Bundesratas dalyvauja dviem skirtingais būdais: dėl įstatymų, kuriems būtinas Bundesrato pritarimas, kaip nurodoma Pagrindiniame Įstatyme, Bundesratas turi pritarti, o dėl kitų įstatymų gali būti pareikštas tik prieštaravimas. Pabrėžtina, kad daugiau nei pusei įstatymų yra būtinas Bundesrato pritarimas. Tai reiškia, kad jie negali būti priimami be Bundesrato išreikštos valios arba prieš ją. Taigi, nors Bundesratas, kaip minėta, formaliai ir nelaikomas antraisiais parlamento rūmais, bet įstatymų leidybos procese, kuriame Federacijos vadumo federalinių žemių atžvilgiu yra vyraujantis, vertinamas kaip parlamento struktūros dalis¹¹⁸.

Pagal Pagrindinio Įstatymo nuostatas federalinius įstatymus priima Bundestagas, išskyrus kai kurias numatytas išimtis. Bundestagas įstatymų projektus paprastai svarsto trijuose skaitymuose. Svarbiausias yra antrasis, kuriame svarstomos atskiros įstatymų nuostatos ir galiausiai balsuojama. Jei Bundestagas įstatymo projektui pritaria, paprasta dauguma, jei Pagrindiniame Įstatyme nenumatyta kitaip, priimamas nutarimas dėl įstatymo. Tada Bundestago pirmininkas įstatymus pateikia Bundesratui. Šis turi skirtingus įgaliojimus – tai priklauso nuo to, ar įstatymui priimti būtinas Bundesrato pritarimas, ar ne. Įstatymai, kuriems priimti būtinas Bundesrato pritarimas, įvardyti Pagrindiniame Įstatyme. Dauguma jų reglamentuoja Federacijos ir federalinių žemių tarpusavio santykius. Jei įstatymui priimti Bundesrato pritarimas nebūtinas, Bundesratas gali pareikalauti, kad pateiktiems projektams svarstyti būtų sukviesta vadina moji Taikinamoji komisija, sudaryta iš Bundestago ir Bundesrato narių. Jei šiuo būdu Bundesratas nepasiekia norimo rezultato, jis gali pareikšti prieštaravimą. Tokį prieštaravimą Bundestagas gali atmesti. Taigi įstatymas, kuriam Bundesrato pritarimas nėra būtinas, yra priimamas, kai Bundestagas jį išleidžia ir Bundesratas jam pritaria arba nereikalauja pažeidžiant terminus sukviešti Taikinamosios komisijos, arba pasibaigus jo svarstymo procedūrai šioje komisijoje pareiškia prieštaravimą, arba tokį prieštaravimą atsiima, arba jei prieštaravimui nepritaria Bundestago narių dauguma. 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 Bundes-

¹¹⁸ Vainiutė, M. Vokietijos Federacinės Respublikos Prezidento konstitucinis statusas. *Prezidentas valstybinės valdžios institucijų sistemoje*. Vilnius: Mes, 2011, p. 482.

ratas, taikinamąją komisiją gali pareikalausti sukviesti ne tik Bundesratas, bet ir Bundestagas ir federalinė vyriausybė¹¹⁹. Taigi, lyginant abiejų Vokietijos parlamento rūmų – Bundestago ir Bundesrato – galias, atkreiptinas dėmesys į tai, kad Bundesrato galia yra nelygi dviem požūriais: jo nuomonės neklausama, kai renkamas arba atleidžiamas federalinis kancleris (tai išimtinė Bundestago prerogatyva), o jo veto galia yra absoliuti tik tiems įstatymams, kurie susiję su federalinėmis žemėmis. Vis dėlto Bundesratas – stipri institucija, nes jį sudaro federalinių žemių atstovai. Teigiama, kad būtent Vokietija rodo, kaip galima geriausiai sujungti federacinį bikameralizmą su parlamentine sistema¹²⁰.

Išvados

1. Nuo pat pirmųjų piliečių susirinkimų Antikos laikais iki mūsų dienų parlamentas per visą parlamentarizmo istoriją pagal savo įgaliojimų pobūdį ir formą smarkiai pasikeitė. Daugelyje demokratiinių valstybių, remiantis valdžių padalijimo principu, pagal kurį valdžia dalijama į įstatymų leidžiamąją, vykdomąją ir teisminę, parlamentas pagal savo galias tapo viena svarbiausių (o nere-tai – ir svarbiausia) valstybės valdžią įgyvendinančių institucijų.
2. Šiuolaikinėse valstybėse parlamentai būna vienerių arba dvejų rūmų. Pagrindiniai veiksniai, lemiantys vienerių ar dvejų rūmų parlamentų pasirinkimą, yra šie: valstybės sandaros forma (arba stipri decentralizacija), išlikusi monarchija, istorinės tradicijos ir kt. Federacinė valstybės sandaros forma suponuoja dvejų rūmų parlamento pasirinkimą. Unitarinėse valstybėse bikameralizmo pasirinkimas dažniausiai argumentuojamas įstatymų leidybos

¹¹⁹ Plačiau žr. Vainiūtė, M. Parlamento institucija: Vokietijos Federacinė Respublika. *Parlamentas ir valstybinės valdžios institucijų sąranga. Liber Amcorum Česlovui Juršėnui*. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2008, p. 479–518; Vainiūtė, M. Vokietijos Federacinės Respublikos konstitucinė sistema. *Europos Sąjungos valstybių narių konstitucinės sistemos*. Mokslo studija. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2012, p. 983–991; Vainiūtė, M. Vokietijos Federacinės Respublikos Pagrindinis Įstatymas. *Šiuolaikinė konstitucija: studijos apie užsienio šalių konstitucinį reguliavimą*. Kolektyvinė monografija. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2005, p. 81–131.

¹²⁰ Sartoti, G. *Lyginamoji konstitucinė inžinerija: struktūrų, paskatų ir rezultatų tyrimas (iš anglų kalbos vertė Kūris, E.)*. Vilnius: Poligrafija ir informatika, 2001, p. 184.

korekcijos ir patikros būtinumu bei papildomu valdžios galių ribojimu. Todėl federacinėse valstybėse bikameralizmas laikomas federaciniu, o unitarinėse – funkcionaliniu bikameralizmu.

3. Šiuo metu keturiolikoje šių ES valstybių narių veikia vienerių rūmų parlamentai: Bulgarijos Respublikoje, Danijos Karalystėje, Estijos Respublikoje, Graikijos Respublikoje, Kipro Respublikoje, Latvijos Respublikoje, Lietuvos Respublikoje, Liuksemburgo Didžiojoje Hercogystėje, Maltos Respublikoje, Portugalijos Respublikoje, Suomijos Respublikoje, Slovakijos Respublikoje, Švedijos Karalystėje ir Vengrijos Respublikoje. O trylikoje ES valstybių narių veikia dvejų rūmų parlamentai: Airijos Respublikoje, Austrijos Respublikoje, Belgijos Karalystėje, Čekijos Respublikoje, Ispanijos Karalystėje, Italijos Respublikoje, Jungtinėje Karalystėje, Lenkijos Respublikoje, Nyderlandų Karalystėje, Prancūzijos Respublikoje, Rumunijos Respublikoje, Slovėnijos Respublikoje ir Vokietijos Federacinėje Respublikoje.
4. Dvejų rūmų parlamentai paprastai renkami taikant skirtingas rinkimų sistemas ir keliant skirtingus reikalavimus kandidatams į aukštuosius ir žemuosius rūmus. Esant bikameralizmui, kiekvieni parlamento rūmai posėdžiauja atskirai ir savarankiškai priima sprendimus, negali kištis į kitų rūmų veiklą, turi savo veiklos reglamentus.
5. Parlamento rūmų galios gali būti pasiskirsčiusios nevienodai. Galimi įvairūs bikameralizmo modeliai: silpnasis (asimetriškas), kai galios yra nelygios; stiprusis (simetriškas), kai galios yra daugmaž lygios; tobulasis, kai visais galios požiūriais abeji rūmai yra lygūs, ir pan.
6. Parlamento rūmų galių pusiausvyra pirmiausia atsiskleidžia įstatymų leidybos procese. Dvejų rūmų parlamentuose tam, kad įstatymas būtų priimtas, dažniausiai reikia abiejų rūmų pritarimo. Jei abejiems rūmams nepavyksta susitarti dėl vienodos įstatymo redakcijos, gali būti sudaromi tik bikameralizmo modelio parlamentams būdingi struktūriniai dariniai – vadinamosios derinimo komisijos. Įstatymų priėmimas vienerių rūmų parlamentuose vyksta greičiau, nes nereikia derinti skirtingų rūmų pozicijų, tačiau dvejų rūmų parlamente įstatymui taikomas dvigubos kon-

trolės mechanizmas: jį svarsto ir už jį balsuoja abeji rūmai. Tai trunka ilgiau, tačiau daugeliu atvejų garantuoja geresnę priimamų teisės aktų kokybę.

Literatūra

ES valstybių narių konstitucijos

1. 1937 m. liepos 1 d. Airijos Respublikos Konstitucija [interaktyvus]. [žiūrėta 2012-09-15]. <<http://www.verfassungen.eu/irl/>>.
2. 1920 m. lapkričio 10 d. Austrijos Respublikos Federalinis Konstitucinis Įstatymas [interaktyvus]. [žiūrėta 2012-11-20]. <<http://www.verfassungen.de/at/indexheute.htm>>.
3. 1831 m. vasario 7 d. Belgijos Karalystės Konstitucija [interaktyvus]. [žiūrėta 2012-09-15]. <<http://www.verfassungen.eu/b>>.
4. 1991 m. liepos 12 d. Bulgarijos Respublikos Konstitucija [interaktyvus]. [žiūrėta 2012-09-15]. <<http://www.verfassungen.eu/bg/verf91-i.htm>>.
5. 1992 m. gruodžio 16 d. Čekijos Respublikos Konstitucija [interaktyvus]. [žiūrėta 2012-09-15]. <<http://www.verfassungen.eu/cz/index.htm>>.
6. 1953 m. birželio 5 d. Danijos Karalystės Konstitucija [interaktyvus]. [žiūrėta 2012-11-05]. <<http://www.verfassungen.eu/dk>>.
7. 1992 m. birželio 22 d. Estijos Respublikos Konstituciją [interaktyvus]. [žiūrėta 2012-12-07]. <<http://www.verfassungen.eu/ee/index.htm>>.
8. 1975 m. birželio 9 d. Graikijos Respublikos Konstitucija [interaktyvus]. [žiūrėta 2012-09-15]. <<http://verfassungen.eu/griech/verf75-index.htm>>.
9. 1978 m. spalio 31 d. Ispanijos Karalystės Konstitucija [interaktyvus]. [žiūrėta 2012-12-01]. <<http://www.verfassungen.eu/es/verf78-index.htm>>.
10. 1947 m. gruodžio 27 d. Italijos Respublikos Konstitucija [interaktyvus]. [žiūrėta 2012-10-15]. <<http://www.verfassungen.eu/it>>.
11. 1960 m. balandžio 6 d. Kipro Respublikos Konstitucija [interaktyvus]. [žiūrėta 2012-09-15]. <<http://www.verfassungen.eu/cy/verf60-i.htm>>.
12. 1922 m. vasario 15 d. Latvijos Respublikos Konstitucija [interaktyvus]. [žiūrėta 2012-09-15]. <<http://www.verfassungen.eu/lv>>.
13. 1997 m. balandžio 2 d. Lenkijos Respublikos Konstitucija [interaktyvus]. [žiūrėta 2012-09-15]. <<http://www.verfassungen.eu/pl/index.htm>>.
14. 1848 m. liepos 8 d. Liuksemburgo Didžiosios Hercogystės Konstitucija [interaktyvus]. [žiūrėta 2012-09-15]. <<http://www.verfassungen.eu/index.htm>>.
15. 1815 m. rugsėjo 24 d. Nyderlandų Karalystės Konstitucija [interaktyvus]. [žiūrėta 2012-11-27]. <<http://www.verfassungen.eu/nl/>>.

16. 1976 m. balandžio 2 d. Portugalijos Respublikos Konstitucija [interaktyvus]. [žiūrėta 2012-09-15]. <<http://www.verfassungen.eu/p/>>.
17. 1958 m. spalio 4 d. Prancūzijos Respublikos Konstitucija [interaktyvus]. [žiūrėta 2012-10-15]. <<http://www.verfassungen.eu/f/>>.
18. 1991 m. lapkričio 21 d. Rumunijos Respublikos Konstitucija [interaktyvus]. [žiūrėta 2012-10-15]. <<http://www.verfassungen.eu/ro/index.htm>>.
19. 1992 m. rugsėjo 1 d. Slovakijos Respublikos Konstitucija [interaktyvus]. [žiūrėta 2012-09-15]. <<http://www.verfassungen.eu/sk/inex.htm>>.
20. 1991 m. gruodžio 23 d. Slovėnijos Respublikos Konstitucija [interaktyvus]. [žiūrėta 2012-11-18]. <<http://www.verfassungen.eu/sl/index.htm>>.
21. 1999 m. birželio 11 d. Suomijos Respublikos Konstitucija [interaktyvus]. [žiūrėta 2012-10-25]. <<http://www.verfassungen.eu/fin/verf99-i.htm>>.
22. Švedijos Karalystės Konstitucija [interaktyvus]. [žiūrėta 2012-11-05]. <<http://www.verfassungen.eu/sw/index.htm>>.
23. 1991 m. balandžio 25 d. Vengrijos Respublikos Konstitucija [interaktyvus]. [žiūrėta 2012-11-06]. <<http://verfassungen.eu/hu/verf11-i.htm>>.
24. 1949 m. gegužės 23 d. Vokietijos Federacinės Respublikos Pagrindinis įstatymas [interaktyvus]. [žiūrėta 2012-10-15]. <<http://www.verfassungen.de/de/gg49-i.htm>>.

Specialioji literatūra

1. Adamovich, L. K.; Funk B.-Ch.; Holzinger G. *Österreichisches Staatsrecht*, Band 2: Staatliche Organisation. Wien; New York: Springer-Verlag. 1998.
2. Barrios, H. Das politische System Spaniens. Ismayr, W. (Hrsg.). *Die politischen Systeme Westeuropas*. 4., aktualisierte und überarbeitete Auflage. Wiesbaden, 2009.
3. Beinoravičius, D.; Vainiutė, M. Austrijos Respublikos konstitucinė santvarka. *Jurisprudencija*. 2006, 12 (90).
4. Beinoravičius, D. Belgijos Karalystės konstitucinė sistema. *Europos Sąjungos valstybių narių konstitucinės sistemos*. Mokslo studija. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2012.
5. Berry, R. Parlamentinės demokratijos iššūkiai – žvelgiant iš Vestminsterio. *Parlamentarizmo genezė Europoje ir Lietuvos atvejis: tarptautinės mokslinės konferencijos medžiaga*. Vilnius: Parlamentinio bendradarbiavimo centras, 2008.
6. Birmontienė, T. Nyderlandų Karalystės Konstitucija. *Šiuolaikinė konstitucija: studijos apie užsienio šalių konstitucinį reguliavimą*. Kolektyvinė monografija. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2005.
7. Birmontienė, T. Nyderlandų Karalystės konstitucinė sistema. *Europos Sąjungos valstybių narių konstitucinės sistemos*. Mokslo studija. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2012.

8. Blinstrubis, T. Austrijos Respublikos Federalinio Prezidento konstitucinis statusas. *Prezidentas valstybinės valdžios institucijų sistemoje*. Vilnius: Mes, 2011.
9. Butvilavičius, D. Estijos Respublikos 1992 m. Konstitucija. *Konstitucinio reguliavimo įvairovė*. Kolektyvinė monografija. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2006.
10. Butvilavičius, D. Estijos Respublikos konstitucinė sistema. *Europos Sąjungos valstybių narių konstitucinės sistemos*. Mokslo studija. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2012.
11. Claro da Fonseca, S. Das politische System Portugals. Ismayr, W. (Hrsg.). *Die politischen Systeme Westeuropas*. 4., aktualisierte und überarbeitete Auflage. Wiesbaden, 2009.
12. Elvert, J. Das politische System Irlands. Ismayr, W. (Hrsg.). *Die politischen Systeme Westeuropas*. 4., aktualisierte und überarbeitete Auflage. Wiesbaden, 2009.
13. Firavičiūtė, R. Suomijos Respublikos konstitucinė sistema. *Europos Sąjungos valstybių narių konstitucinės sistemos*. Mokslo studija. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2012.
14. Gabanyi, A. U. Das politische System Rumäniens. Ismayr, W. (Hrsg.). *Die politischen Systeme Osteuropas*. 3., aktualisierte und erweiterte Auflage. Wiesbaden, 2010.
15. Grigienė, K.; Vainiūtė, M. Bulgarijos Respublikos konstitucinė sistema. *Europos Sąjungos valstybių narių konstitucinės sistemos*. Mokslo studija. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2012.
16. Grigienė, K. Portugalijos Respublikos konstitucinė sistema. *Europos Sąjungos valstybių narių konstitucinės sistemos*. Mokslo studija. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2012.
17. Jahn, D. Das politische System Schwedens. Ismayr, W. (Hrsg.). *Die politischen Systeme Westeuropas*. 4., aktualisierte und überarbeitete Auflage. Wiesbaden, 2009.
18. Jarašiūnas, E. V Respublikos Konstitucija (Prancūzijos 1958 m. Konstitucija). *Šiuolaikinė konstitucija: studijos apie užsienio šalių konstitucinį reguliavimą*. Kolektyvinė monografija. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2005.
19. Jarašiūnas, E. Belgijos Konstitucija. *Konstitucinio reguliavimo įvairovė*. Kolektyvinė monografija. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2006.
20. Jarašiūnas, E. Valdžių padalijimo principas: samprata ir keletas interpretavimo problemų konstitucinėje jurisprudencijoje. *Lietuvos konstitucinė teisė: raida, institucijos, teisių apsauga, savivalda*. Kolektyvinė monografija. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2007.
21. Jarašiūnas, E. Įstatymas Prancūzijos V Respublikos konstitucinėje sistemoje. *Parlamentas ir valstybinės valdžios institucijų sąranga: Liber Amicorum Česlovui Juršėnui*. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2008.

22. Jarašiūnas, E. Prancūzijos Respublikos konstitucinė sistema. *Europos Sąjungos valstybių narių konstitucinės sistemos*. Mokslo studija. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2012.
23. Hirsch, M.; Thewes, M. Die Verfassung. Lorig, W. H.; Hirsch, M. (Hrsg.). *Das politische System Luxemburgs: Eine Einführung*. 1. Auflage. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2008.
24. Kalinauskas, G. Lenkijos Respublikos konstitucinė sistema. *Europos Sąjungos valstybių narių konstitucinės sistemos*. Mokslo studija. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2012.
25. Kavoliūnienė, I.; Vainiutė, M. Prancūzijos V Respublikos valdymo modelis – mišrios (pusiau prezidentinės) respublikos etalonas. *Socialinių mokslų studijos*. 2011, 3 (3).
26. Kavoliūnienė, I.; Vainiutė, M. Jungtinės Didžiosios Britanijos ir Šiaurės Airijos konstitucinė sistema. *Europos Sąjungos valstybių narių konstitucinės sistemos*. Mokslo studija. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2012.
27. Kenstavičius, D. Danijos Karalystės konstitucinė sistema. *Europos Sąjungos valstybių narių konstitucinės sistemos*. Mokslo studija. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2012.
28. Kipke, R. Das politische System der Slowakei. Ismayr, W. (Hrsg.). *Die politischen Systeme Osteuropas*. 3., aktualisierte und erweiterte Auflage. Wiesbaden, 2010.
29. Konstantinov, E. Die neue bulgarische Verfassung von 1991, ROW, 1993.
30. Kortmann, C. A. J. M.; Fleuren, J. W. A.; Voermans, W. *Constitutional law of 2 EU member states: Bulgaria and Romania: the 2007 enlargement*. Netherlands: Kluwer, 2008.
31. Körösényi, A.; Fodor, G. G.; Dieringer, J. Das politische System Ungarns. Ismayr, W. (Hrsg.). *Die politischen Systeme Osteuropas*. 3., aktualisierte und erweiterte Auflage. Wiesbaden, 2010.
32. Kūris, E. Valdžių padalijimo principas Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo jurisprudencijoje. *Konstituciniai valdžių sandaros principai: tarptautinės konferencijos medžiaga*. Vilnius: Parlamentinio bendradarbiavimo centras, 2008.
33. Lagerpetz, M.; Maier, K. Das politische System Estlands. Ismayr, W. (Hrsg.). *Die politischen Systeme Osteuropas*. 3., aktualisierte und erweiterte Auflage. Wiesbaden, 2010.
34. Lepszy, N.; Wilp, M. Das politische System der Niederlande. Ismayr, W. (Hrsg.). *Die politischen Systeme Westeuropas*. 4., aktualisierte und überarbeitete Auflage. Wiesbaden, 2009.
35. Lukošaitis, A. Parlamentarizmas Europoje ir Lietuvoje: bendros vertybės, skirtinga patirtis. *Parlamentarizmo genezė Europoje ir Lietuvos atvejis: tarptautinės mokslinės konferencijos medžiaga*. Vilnius: Parlamentinio bendradarbiavimo centras, 2008.

36. Lukošaitis, A. Parlamentas ir parlamentarizmas nepriklausomoje Lietuvoje. 1918-1940 ir 1990-1997. *Seimo rinkimai '96 trečiasis atmetimas* (sud. Krupa-
vičius, A.). Vilnius: Tvermė, 1998.
37. Lukošaitis, A. *Parlamento institucionalizacija ir teisėkūros procesas: Lietuvos atvejis*. Monografija. Vilnius: Vilniaus universiteto leidykla, 2005.
38. Lukšič, I. Das politische System Sloweniens. Ismayr, W. (Hrsg.) *Die politischen Systeme Osteuropas*. 3., aktualisierte und erweiterte Auflage. Wiesbaden, 2010.
39. Maksimaitis, M. *Lietuvos valstybės konstitucijų istorija: XX a. pirmoji pusė*. Monografija. Vilnius: Justitia, 2005.
40. Maksimaitis, M. Parlamentarizmo teisinis reguliavimas Lietuvoje 1918-1940 metais. *Parlamentas ir valstybinės valdžios institucijų sąranga. Liber Amicorum Česlovui Jursėnui*. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2008.
41. Markauskas, L. Maltos Respublikos konstitucinė sistema. *Europos Sąjungos valstybių narių konstitucinės sistemos*. Mokslo studija. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2012.
42. Marschall, S. Tarptautinis parlamentarizmas Europoje po Antrojo pasaulinio karo – sėkmės istorija? *Parlamentarizmo genezė Europoje ir Lietuvos atvejis: tarptautinės mokslinės konferencijos medžiaga*. Vilnius: Parlamentinio bendradarbiavimo centras, 2008.
43. Mesonis, G. *Valstybės valdymo forma konstitucinėje teisėje: Lietuvos Respublika Vidurio ir Rytų Europos kontekste*. Monografija. Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2003.
44. Mesonis, G. Danijos Karalystės konstitucinė sąranga. *Konstitucinio reguliavimo įvairovė*. Kolektyvinė monografija. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2006.
45. Mesonis, G. Jungtinės Didžiosios Britanijos ir Šiaurės Airijos Karalystės (Didžioji Britanija) konstitucinė sistema. *Šiuolaikinė konstitucija: studijos apie užsienio šalių konstitucinį reguliavimą*. Kolektyvinė monografija. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2005.
46. Mesonis, G. Čekijos Respublikos konstitucinė sąranga. *Konstitucinio reguliavimo įvairovė*. Kolektyvinė monografija. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2006;
47. Mesonis, G. Parlamentas Čekijos Respublikos konstitucinėje sąrangoje. *Parlamentas ir valstybinės valdžios institucijų sąranga. Liber Amicorum Česlovui Jursėnui*. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2008.
48. Nannenstad, P. Das politische System Dänemarks. Ismayr, W. (Hrsg.). *Die politischen Systeme Westeuropas*. 4., aktualisierte und überarbeitete Auflage. Wiesbaden, 2009.
49. Petrauskas, R. LDK bajoriško Seimo susiformavimas Vidurio Rytų Europos luominių susirinkimų raidos kontekste. *Parlamentarizmo genezė Europoje ir Lietuvos atvejis: tarptautinės mokslinės konferencijos medžiaga*. Vilnius: Parlamentinio bendradarbiavimo centras, 2008.

50. Pelinka, A.; Rosenberger, S. *Österreichische Politik. Grundlagen – Strukturen – Trends*. 2., aktualisierte Auflage. Wien: Facultas Verlags-und Buchhandels AG, 2003.
51. Pukanasytė, I. Slovakijos Respublikos konstitucinė sistema. *Europos Sąjungos valstybių narių konstitucinės sistemos*. Mokslo studija. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2012.
52. Pumputis, A. Švedijos Konstitucija. *Konstitucinio reguliavimo įvairovė*. Kolektyvinė monografija. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2006.
53. Pumputis, A. Airijos Respublikos konstitucinė sistema. *Europos Sąjungos valstybių narių konstitucinės sistemos*. Mokslo studija. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2012.
54. Pumputis, A. Švedijos Karalystės konstitucinė sistema. *Europos Sąjungos valstybių narių konstitucinės sistemos*. Mokslo studija. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2012.
55. Riedel, S. Das politische System Bulgariens. Ismayr, W. (Hrsg.). *Die politischen Systeme Osteuropas*. 3., aktualisierte und erweiterte Auflage. Wiesbaden, 2010.
56. Sartoti, G. *Lyginamoji konstitucinė inžinerija: struktūrų, paskatų ir rezultatų tyrimas* (iš anglų kalbos vertė Kūris, E.). Vilnius: Poligrafija ir informatika, 2001.
57. Schmidt, T. Das politische System Lettlands. Ismayr, W. (Hrsg.). *Die politischen Systeme Osteuropas*. 3., aktualisierte und erweiterte Auflage. Wiesbaden, 2010.
58. Schroen, M. Parlament, Regierung und Gesetzgebung. Lorig, W. H.; Hirsch, M. (Hrsg.). *Das politische System Luxemburgs: Eine Einführung*. 1. Auflage, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2008.
59. Sinkevičius, V. Lietuvos Respublikos Seimo, kaip Tautos atstovybės, konstitucinė koncepcija. *Lietuvos konstitucinė teisė: raida, institucijos, teisių apsauga, savivalda*. Kolektyvinė monografija. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2007.
60. Sinkevičius, V. *Parlamento teisės studijos*. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2011.
61. Sinkevičius, V. Lietuvos Respublikos Seimas. *Lietuvos konstitucinė teisė*. Vadovėlis. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas. 2012.
62. Stačiokas, S. Lietuvos Respublikos konstitucinė sistema. *Europos Sąjungos valstybių narių konstitucinės sistemos*. Mokslo studija. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2012.
63. Staugaitytė, V. Lenkijos Respublikos 1997 m. Konstitucija. *Šiuolaikinė konstitucija: studijos apie užsienio šalių konstitucinį reguliavimą*. Kolektyvinė monografija. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2005.

64. Šenavičius, A. Lietuvos parlamentarizmo tradicijos: Steigiamasis Seimas. *Parlamentas ir valstybinės valdžios institucijų sąranga. Liber Amicorum Česlovui Juršėnui*. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2008.
65. Švedaitė, R. Rumunijos Respublikos konstitucinė sistema. *Europos Sąjungos valstybių narių konstitucinės sistemos*. Mokslo studija. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2012.
66. Ulrich, H. Das politische System Italiens. Ismayr, W. (Hrsg.). *Die politischen Systeme Westeuropas*. 4., aktualisierte und überarbeitete Auflage. Wiesbaden, 2009.
67. Vainiutė, M. Vokietijos Federacinės Respublikos Pagrindinis Įstatymas. *Šiuolaikinė konstitucija: studijos apie užsienio šalių konstitucinę reguliavimą*. Kolektyvinė monografija. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2005.
68. Vainiutė, M. Liuksemburgo Didžiosios Hercogystės konstitucinė santvarka. *Jurisprudencija*. 2008, 9 (111).
69. Vainiutė, M. Parlamento institucija: Vokietijos Federacinė Respublika. *Parlamentas ir valstybinės valdžios institucijų sąranga. Liber Amicorum Česlovui Juršėnui*. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2008.
70. Vainiutė, M. Šveicarijos Konfederacijos parlamento konstitucinis statusas. *Jurisprudencija*. 2009, 1 (115).
71. Vainiutė, M. Vokietijos Federacinės Respublikos Prezidento konstitucinis statusas. *Prezidentas valstybinės valdžios institucijų sistemoje*. Vilnius: Mes, 2011.
72. Vainiutė, M. Austrijos Respublikos konstitucinė sistema. *Europos Sąjungos valstybių narių konstitucinės sistemos*. Mokslo studija. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2012.
73. Vainiutė, M. Liuksemburgo Didžiosios Hercogystės konstitucinė sistema. *Europos Sąjungos valstybių narių konstitucinės sistemos*. Mokslo studija. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2012.
74. Vainiutė, M. Vokietijos Federacinės Respublikos konstitucinė sistema. *Europos Sąjungos valstybių narių konstitucinės sistemos*. Mokslo studija. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2012.
75. Vaitiekienė, E. Graikijos konstitucinės santvarkos bruožai. Vaitiekienė, E.; Mesonis, G. *Lyginamoji konstitucinė teisė*. Vilnius: Justitia, 2011.
76. Vaitiekienė, E. Graikijos Respublikos konstitucinė sistema. *Europos Sąjungos valstybių narių konstitucinės sistemos*. Mokslo studija. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2012.
77. Vaitiekienė, E. Ispanijos Karalystės konstitucinė sistema. *Europos Sąjungos valstybių narių konstitucinės sistemos*. Mokslo studija. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2012.
77. Vaitiekienė, E. Kipro Respublikos konstitucinė sistema. *Europos Sąjungos valstybių narių konstitucinės sistemos*. Mokslo studija. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2012.

78. Vaitkevičiūtė, V. *Tarptautinių žodžių žodynas*. Ketvirtas pataisytas ir papildytas leidimas. Vilnius: Žodynas, 2007.
79. Večerskytė, J. Slovėnijos Respublikos konstitucinė sistema. *Europos Sąjungos valstybių narių konstitucinės sistemos*. Mokslo studija. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2012.
80. Vidrinskaitė, S. Suomijos Respublika ir jos Konstitucija. *Šiuolaikinė konstitucija: studijos apie užsienio šalių konstitucinį reguliavimą*. Kolektyvinė monografija. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2005.
81. Vidrinskaitė, S. Čekijos Respublikos konstitucinė sistema. *Europos Sąjungos valstybių narių konstitucinės sistemos*. Mokslo studija. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2012.
82. Vitkus, G. *Politologija*. Vilnius: Danielius, 2001.
83. Vodička, K. Das politische System Tschechiens. Ismayr, W. (Hrsg.). *Die politischen Systeme Osteuropas*. 3., aktualisierte und erweiterte Auflage. Wiesbaden, 2010.
84. Woyke, W. Das politische System Belgiens. Ismayr, W. (Hrsg.). *Die politischen Systeme Westeuropas*. 4., aktualisierte und überarbeitete Auflage. Wiesbaden, 2009.
85. Zervakis, P. A.; Costeas, T. Die politischen Systeme Zyperns. Ismayr, W. (Hrsg.). *Die politischen Systeme Osteuropas*. 3., aktualisierte und erweiterte Auflage. Wiesbaden, 2010.
86. Zervakis, P. A.; Auernheimer, G. Das politische System Griechenlands. Ismayr, W. (Hrsg.). *Die politischen Systeme Westeuropas*. 4., aktualisierte und überarbeitete Auflage. Wiesbaden, 2009.
87. Ziemer, K.; Matthes, C.-Y. Das politische System Polens. Ismayr, W. (Hrsg.). *Die politischen Systeme Osteuropas*. 3., aktualisierte und erweiterte Auflage. Wiesbaden, 2010.
88. Žiobienė, E. Vengrijos Respublikos konstitucinė sistema. *Europos Sąjungos valstybių narių konstitucinės sistemos*. Mokslo studija. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2012.
89. Žilys, J. Italijos Respublikos Konstitucija. *Šiuolaikinė konstitucija: studijos apie užsienio šalių konstitucinį reguliavimą*. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2005.
90. Žilys, J. Latvijos Respublikos Konstitucija (Satversme). *Konstitucinio reguliavimo įvairovė*. Kolektyvinė monografija. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2006.
91. Žilys, J. Laikinasis Pagrindinis Įstatymas Lietuvos Respublikos konstitucinėje sistemoje. *Lietuvos konstitucinė teisė: raida, institucijos, teisių apsauga, savivalda*. Kolektyvinė monografija. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas. Kolektyvinė monografija. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2007.

92. Žilys, J. Parlamentinės demokratijos idėjos konstituciniame procese. *Parlamentarizmo genezė Europoje ir Lietuvos atvejis: tarptautinės konferencijos medžiaga*. Vilnius: Parlamentinio bendradarbiavimo centras, 2008.
93. Žilys, J. Česlovas Jursėnas: parlamentaras demokratinėje visuomenėje. *Parlamentas ir valstybinės valdžios institucijų sąranga. Liber Amicorum Česlovui Jursėnui*. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2008.
94. Žilys, J. Italijos Respublikos konstitucinė sistema. *Europos Sąjungos valstybių narių konstitucinės sistemos*. Mokslo studija. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2012.
95. Žilys, J. Latvijos Respublikos konstitucinė sistema. *Europos Sąjungos valstybių narių konstitucinės sistemos*. Mokslo studija. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2012.

Kristina Kenstavičienė

KAI KURIŲ ES VALSTYBIŲ NARIŲ PARLAMENTŲ VIDINĖ STRUKTŪRA¹

Įvadas

Įstatymų leidžiamieji susirinkimai yra sudėtingos institucijos, dažniausiai susidedančios iš kelių šimtų narių, kurių laikas ir darbas turi būti atsakingai koordinuojamas norint, kad legislatyvinė valdžia aktyviai atstovautų visuomenei ir dalyvautų tobulinant viešąją politiką². Todėl turi būti sukurta tokia parlamento struktūra ir demokratiniiais principais pagrįsta darbo tvarka, kad šalyje esant bet kokiai padėčiai tautos atstovybė galėtų konstruktyviai, veiksmingai ir nepertraukiamai įgyvendinti aukščiausią suverenią tautos galią³.

¹ Atsižvelginat į tai, kad Airijos, Austrijos, Bulgarijos, Kipro, Liuksemburgo, Maltos, Portugalijos, Rumunijos, Slovakijos, Slovėnijos parlamentų vidinė struktūra fragmentiškai yra aptarta tik kartą (žr. *Europos Sąjungos valstybių narių konstitucinės sistemos*. Mokslo studija. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2012), šioje studijoje bus apsiribota minėtų valstybių parlamentų vidinės struktūros organizavimo analize. Kitų ES valstybių narių (Belgijos, Čekijos, Danijos, D. Britanijos, Estijos, Graikijos, Ispanijos, Italijos, Latvijos, Lietuvos, Lenkijos, Nyderlandų, Prancūzijos, Suomijos, Švedijos, Vokietijos) parlamentų vidinė struktūra ne kartą yra analizuota, žr. Beinoravičius, D. et. al. *Konstitucinio reguliavimo įvairovė*. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2006; Birmontienė, T. et. al. *Šiuolaikinė konstitucija: studijos apie užsienio šalių konstitucinį reguliavimą*. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2005; Mesonis, G.; Vaitiekienė, E. *Lyginamoji konstitucinė teisė*. Vilnius: Justitia, 2011; Birmontienė, T. et. al. *Lietuvos konstitucinė teisė*. Vadovėlis. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2012; kt.

² Olson, David M. *Democratic legislative institutions: a comparative view*. New York: M. E. Sharpe, 1994, p. 31.

³ Žr. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1994 m. vasario 24 d. nutarimas „Dėl Seimo statuto kai kurių straipsnių“. *Valstybės žinios*. 1994, Nr. 16-271. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2004 m. liepos 1 d. nutarimas „Dėl Seimo narių kūrybinės veiklos“. *Valstybės žinios*. 2004, Nr. 105-3894. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2005 m. vasario 10 d. sprendimas „Dėl 2004 m. liepos 1 d. nutarimo išaiškinimo“. *Valstybės žinios*. 2005, Nr. 21-664.

Parlamentų struktūrą galima suprasti ir nagrinėti dvejopai, t. y. kaip tam tikrą išorinę ir vidinę parlamento sandarą. *Pagal išorinę sandarą* parlamentai skirstomi į dvejų ir vienerių rūmų parlamentus (pvz., Lietuvos, Latvijos, Estijos parlamentai – vienerių rūmų, o Didžiosios Britanijos, JAV, Vokietijos Federacijos, mūsų kaimynės Lenkijos – dvejų rūmų). *Vidinė parlamentų struktūra* suprantama kaip parlamento struktūrinių padalinių, kuriuos formuoja patys parlamento nariai, visuma.

Valstybių konstitucijos nustato parlamento struktūros konstitucinius pagrindus, o parlamentų reglamentai, vidaus darbo tvarkos taisyklės arba statutai detalizuoja, kokius struktūrinius darinius ar (ir) pareigybes parlamento nariai sudaro ar (ir) renka, kaip, pavyzdžiui, parlamento pirmininkas ir jo pavaduotojai, kurie paprastai kartu su parlamentinių grupių lyderiais sudaro parlamento vadovybę, parlamentinės grupės arba frakcijos, mišrios grupės, parlamentinių grupių lyderių (pirmininkų) sueiga, taryba, nuolatiniai ir laikinieji parlamento komitetai ir komisijos, darbo ir draugystės grupės ir pan. Daugelio parlamentų reglamentai yra priimami institucijos viduje suteikiant jam įstatymo galią turinčio teisės akto, reiškiančio, kad jis yra kaip vidaus įstatymas, ribojantis legislatyvinę valdžią, statusą⁴. Ši konstitucinė pareiga savarankiškai nusistatyti savo struktūrą ir darbo tvarką tautos atstovybei kyla iš valdžių padalijimo principo, užtikrinančio, kad šių įgaliojimų įgyvendinimas negali priklausyti nuo kitų valstybės valdžią vykdančių institucijų.

Reikia pasakyti, kad teisės mokslinėje literatūroje parlamentų vidinė struktūra yra aptarta tik fragmentiškai, smulkiau nenagrinėjant jos organizavimo ypatumų. Pasigendama legislatyvinės valdžios vidinės struktūros įvairovės skirtingose valstybėse komparatyvinės analizės. Todėl šioje studijoje bus siekiama apžvelgti kai kurių ES valstybių narių parlamentų vidinės struktūros organizavimo ypatumus.

Kaip minėta, parlamentų vidinė struktūra ir darbo organizavimo tvarka būna išdėstyta parlamentų reglamentuose, vidaus darbo tvarkos taisyklėse, statutuose, todėl šioje studijoje skaitytojas bus supažindinamas su tam tikrais parlamentų vidinės struktūros organizavimo ypatumais nagrinėjant minėtus teisės aktus. Ši studija suteiks galimybę ne tik įsitikinti, kad egzistuoja nemažai daugelio parlamentų vidinės struktūros bendrų bruožų, bet įžvelgti ir tam tikras išskirtines parlamento vidinės struktūros organizavimo ypatybes.

⁴ Caramani, D. *Comparative Politics*. New York: Oxford University Press, 2008, p. 179.

Parlamentų reglamentuose, vidaus darbo tvarkos taisyklėse, statutuose yra nustatyti šie pagrindiniai parlamentų struktūriniai padaliniai ar pareigybės: 1) parlamento vadovybė: parlamento pirmininkas ir jo pavaduotojas (-ai) ir kt., 2) pirmininkų taryba (sueiga), valdyba, kolegija, Rūmų komitetas, 3) frakcijos (parlamentinės grupės, atstovų grupės), 4) komitetai, komisijos, parlamentinės delegacijos.

I. Parlamento vadovybė: pirmininkas, jo pavaduotojas (-ai) ir kt.

Daugelio nagrinėjamų valstybių parlamento pirmininkas ir jo pavaduotojas (-ai), kurie sudaro parlamento vadovybę, yra renkami pirmame naujai išrinkto parlamento plenariniame posėdyje. Kol pirmininkas neišrinktas, laikinai jo pareigas eina vyriausias pagal amžių parlamento narys (išskyrus Slovakijos, Airijos parlamentus). Parlamento vadovybė renkama iš išrinktų parlamento narių. Slaptas balsavimas renkant pirmininką ir jo pavaduotojus numatytas Slovakijos ir Vengrijos pralamentuose, o Rumunijos parlamente – tik renkant pirmininką. Išrinktu laikomas kandidatas, kuris gauna daugiau nei pusę posėdyje dalyvaujančių narių balsų daugumą, t. y. būtina absoliuti balsų dauguma. Dažniausiai, jeigu po pirmojo balsavimo nė vienas iš kandidatų negavo reikiamos balsų daugumos ir jeigu jie neatsiėmė savo kandidatūrų, rengiamas antras balsavimas dėl dviejų kandidatų, gavusių daugiausia balsų. Išrenkamas tas kandidatas, kuris gauna daugiausia balsų. Beje, Airijos Senate pirmininkas ir jo pavaduotojas turi būti renkami ne tik paeiliui, bet ir skirtingomis dienomis.

Paprastai pirmininko ir jo pavaduotojo (-ų) kadencijos laikas sutampa su parlamento kadencija, išskyrus atvejus, kai jie patys atsistatydina, miršta, pašalinami iš pareigų pareiškus nepasitikėjimą ir pan. Tačiau Slovakijos parlamento vadovybė savo pareigas eina tol, kol naujai išrinkta Nacionalinė Taryba išsirenka naują pirmininką ir jo pavaduotojus. Vis dėlto, jei atsiranda laisva parlamento pirmininko vieta, pavaduotojas atlieka patikėtas pirmininko pareigas ir vykdo suteiktus įgaliojimus pagal parlamento vidaus darbo tvarką reglamentuojančius teisės aktus, kol išrenkamas kitas pirmininkas. Jeigu iki parlamento kadencijos pabaigos lieka laisva ir pirmininko pavaduotojo (-ų) vieta, turi būti rengiami nauji ir parlamento pirmininko pavaduotojo (-ų) rinkimai. Apie pirmininko ir

jo pavaduotojo (-ų) vakansiją nedelsiant pranešama parlamento nariams, kad būtų pradėti rinkimai artimiausiu metu (pvz., Portugalijos Respublikos Asamblėjos darbo tvarkos taisyklių 14 str. 3 d. numatyta, kad pirminko pareigų vakansijos atveju rinkimai turi būti surengti ne vėliau kaip per 15 dienų), o jei reikia – sušaukiama neeilinė parlamento sesija. Kipro parlamente tuo laikotarpiu, kol bus surengti rinkimai, parlamento pirminko arba jo pavaduotojo pareigas laikinai vėl eina vyriausias Atstovų Rūmų narys. Naujas parlamento pirmininkas ar jo pavaduotojas (-ai) renkami likusiam kadencijos laikui.

Be to, Airijos ir Maltos parlamentų reglamentuose imperatyviai numatyta, kad Maltos parlamento pirmininko pavaduotojas negali būti ministras pirmininkas arba parlamento sekretorius, o Airijos vyriausybės ministrai negali tuo pačiu metu užimti nė vieno iš parlamento rūmų pirmininko ar jo pavaduotojo pareigų.

Nagrinėdami valstybių parlamentų reglamentus, darbo tvarkos taisykles, nors ir galėtume įžvelgti tam tikrus panašumus renkant viso parlamento pirmininką, kuris atstovauja parlamentui ir užtikrina, kad būtų laikomasi procedūrinių reikalavimų plenarinio posėdžio metu, ar pirminko pavaduotoją (-us), tačiau vis dėlto yra nemažai skirtumų, renkant kandidatus į šias pareigas. Todėl toliau vertėtų nuodugniau panagrinėti kiekvienos valstybės parlamento vidaus struktūros sudarymo tvarką reglamentuojančius teisės aktus, kuriuose aptinkama tokių skirtumų kaip, pavyzdžiui, dėl parlamento pirmininko kandidatūros iškelimo, pirmininko pavaduotojų rinkimo ir pan.

*Bulgarijos parlamento (Народното събрание) Nacionalinio Susirinkimo organizavimo ir procedūrų taisyklių*⁵ 4 straipsnio 1 dalis skelbia, kad naujai išrinkto Nacionalinio Susirinkimo pirmąjį posėdį pradeda vyriausias pagal amžių Nacionaliniame Susirinkime dalyvaujantis narys. Minėtas narys pirmininkauja posėdžiams tol, kol Nacionalinis Susirinkimas išsirinks pirmininką. Nacionalinis Susirinkimas taip pat renka šešis pirminko pavaduotojus⁶, po vieną iš kiekvienos politinės partijos ir jų koali-

⁵ National Assembly of the Republic of Bulgaria. Rules of Organisation and Procedure of the National Assembly [interaktyvus]. Bulgaria [žiūrėta 2012-08-07]. <<http://www.parliament.bg/en/rulesoftheorganisations>>.

⁶ Nacionalinio Susirinkimo pirmininko pavaduotojai padeda pirmininkui atlikti jam priiskirtas funkcijas, o jei Nacionalinio Susirinkimo pirmininkas nutaria pavesti Nacionalinio Susirinkimo organizavimo ir procedūrų taisyklių 9 straipsnio 1 dalyje numatytas funkcijas savo pavaduotojams, jis priima nurodymą, kuriuo tas funkcijas paskirsto pavaduotojams.

cijos, atstovaujamos Nacionaliniame Susirinkime ir įregistruotos 2009 m. liepos 5 d. per nepriklausomus rinkimus Centrinės rinkimų komisijos⁷. Kiekviena minėta politinė partija ir jų koalicija teikia po vieną kandidatą į Nacionalinio Susirinkimo pirmininko pareigas. Nacionalinio Susirinkimo pirmininko pavaduotojo kandidatūras gali teikti ir pavieniai Nacionalinio Susirinkimo nariai (5 str.). Tačiau jeigu parlamentinės grupės veikla nutrūksta, tai ir jos nario, kaip Nacionalinio Susirinkimo pirmininko pavaduotojo, įgaliojimai nutrūksta pirma laiko (13 str. 3, 4 d.)

Kipro Respublikos parlamento (gr. *Βουλή των Αντιπροσώπων*, ang. *the House of Representatives*) pirmininko ir jo pavaduotojo rinkimų tvarka nulemta tautinės parlamento sudėties. Nors Kipro parlamentas yra vienerių rūmų, tačiau reikia trumpai pažymėti, kad Kipro Atstovų Rūmus sudaro 80 narių, iš kurių 56 vietos yra skirtos graikų ir 24 vietos – turkų bendruomenės atstovams. 1963 m. prasidėjus konfliktui, turkų atstovai pasitraukė iš parlamento ir nebesiunčia į jį savo atstovų, todėl šios vietos iki šiol lieka laisvos ir į parlamentą išrenkami tik 56 atstovai. Tačiau to užtenka, nes Atstovų Rūmų kvorumas yra mažiausiai trečdalis bendro parlamento narių skaičiaus. Kipro parlamento rinkimo tvarką, taip pat ir vidinę struktūrą bei funkcijas reglamentuoja ne tik Konstitucijos⁸ 61–85 straipsniai, bet ir Atstovų Rūmų darbo tvarkos taisyklės⁹.

Konstitucijos 72 straipsnio 1 dalyje numatyta, kad Atstovų Rūmų pirmininkas turi būti graikas ir turi būti išrinktas graikų bendruomenės atstovų, o pirmininko pavaduotojas – turkas, išrinktas turkų bendruomenės atstovų. Kiekvienas iš jų turi būti renkamas atskirai, nors to paties parlamento posėdžio pradžioje.

Be to, Atstovų Rūmų pirmininkas ir pirmininko pavaduotojas skiria atitinkamai du iš graikų ir vieną iš turkų bendruomenės Rūmų tarnautojus bei du iš graikų ir vieną iš turkų bendruomenės Rūmų administracijos

⁷ Bulgarijos Nacionalinio Susirinkimo organizavimo ir procedūrų taisyklėse yra nurodytos šešios partijos ir jų koalicijos: 1) politinė partija GERB (Piliečiai už europietišką Bulgarijos plėtrą), 2) Bulgarijos koalicija, 3) Judėjimas už teises ir laisves, 4) politinė partija „ATAKA“, 5) Mėlynoji koalicija, 6) Tvarka, teisėtumas, teisingumas.

⁸ The Constitution of the Republic of Cyprus [interaktyvus]. Cyprus [žiūrėta 2012-08-13]. <<http://www.cyprus.gov.cy/portal/portal.nsf/All/C44572D7363776ACC2256EBD004F3BB3?OpenDocument>>.

⁹ The Rules of Procedures of the House of Representatives of the Republic of Cyprus [interaktyvus]. Cyprus [žiūrėta 2012-08-13]. <<http://www.parliament.cy/parliamentENG/index.htm>>.

tarnautojus, kurie priskiriami atitinkamai Rūmų pirmininko ir pirmininko pavaduotojo tarnybai (Konstitucijos 72 str. 2–4 d.). Rūmų tarnautojai padeda parlamento pirmininkui vadovauti Rūmų darbui, perskaito plenariniuose posėdžiuose dokumentus, kurie, parlamento pirmininko nuomone, turi būti perskaityti, užregistruoja į eilę Atstovų Rūmų narius, prašančius teisės kalbėti, padeda parlamento pirmininkui per balsavimus ir užrašo priimtus sprendimus, o Rūmų administracijos tarnautojai padeda pirmininkui palaikyti tvarką parlamente ir rūpinasi, kad visi pirmininko nurodymai būtų vykdomi, ypač tie, kurie susiję su tvarkos palaikymu posėdžių metu (Darbo tvarkos taisyklių 9–10 str.). Tačiau, kaip minėta, nuo 1963 m. gruodžio turkų bendruomenės atstovų nėra parlamente, todėl atitinkamai Atstovų Rūmų pirmininko pavaduotojo ir Rūmų pirmininko pavaduotojo tarnyboje tarnautojų vietos yra laisvos.

Liuksemburgo Didžiosios Hercogystės (toliau – Liuksemburgas) parlamentas (*Chambre des Députés*) pasižymi tuo, kad parlamento eilines sesijas pradeda ir baigia didysis hercogas arba jo paskirtas įgaliotasis asmuo (Konstitucijos 72 str.). Tačiau Deputatų Rūmų darbo tvarkos taisyklių¹⁰ 2 straipsnyje numatyta, kad vyriausias pagal amžių parlamento narys vadovauja per naujai išrinktų Deputatų Rūmų pirmąjį posėdį, o jam asistuoja du jauniausi parlamento nariai. Deputatų Rūmų nariai, įgiję įgaliojimus, renka Valdybą¹¹, kurią sudaro pirmininkas, trys pirmininko pavaduotojai ir septyni nariai. Jie yra renkami kiekvienoje sesijoje iš naujo (Konstitucijos 60 str.). Pirmininkas ir jo pavaduotojai renkami absoliučia balsų dauguma, nepažymėti biuleteniai neskaičiuojami. Jei vyksta antras balsavimo turas, išrinkti užtenka santykinės balsų daugumos. Jei balsai pasiskirsto po lygiai, pasitelkiami burtai. Kiti Valdybos nariai taip pat renkami absoliučia balsų dauguma, nepažymėti biuleteniai neskaičiuojami, o jei balsai pasiskirsto po lygiai, pasitelkiami burtai. Kai kandidatų, renkamų į pirmininko, pirmininko pavaduotojų ir kitus Valdybos narius, skaičius lygus vietų skaičiui Valdyboje, rinkimai gali būti nerengiami, o kandidatai yra laikomi išrinktais (4 str.). Parlamento generalinis sekretorius taip pat yra Valdybos dalis, bet neturi balsavimo teisės.

¹⁰ Reglement de la Chambre des Députés de Luxembourg [interaktyvus]. De Luxembourg [žiūrėta 2012-08-27]. <<http://www.chd.lu/wps/wcm/connect/03d3a2804344ff9181b58dc6c93b4d35/R%C3%83%C2%A8glement+CHD-mars2012.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=03d3a2804344ff9181b58dc6c93b4d35>>.

¹¹ Valdyba reprezentuoja Deputatų Rūmus nacionaliniu ir tarptautiniu lygiu. Be to, ji sprendžia parlamento narių ir parlamento institucijų finansinius ir organizacinius klausimus.

Kai nėra Deputatų Rūmų pirmininko, jo pareigas atlieka vienas iš jo pavaduotojų, kuris paskiriamas eilės tvarka, nustatyta Valdybos sesijos pradžioje. Pirmininko pavaduotojai, kai jie pavaduoja, įgyja visus pirminko įgaliojimus (10 str.).

Maltos parlamentas pasižymi tuo, kad jį sudaro ne tik Atstovų Rūmai (*Kamra tad-Deputati*), bet ir prezidentas. Atstovų Rūmų veiklą ir struktūrą įtvirtina Atstovų Rūmų reglamentas¹², kurio 3 straipsnyje numatyta, kad naujai išrinktų Atstovų Rūmų narių susirinkime turi būti renkamas pirmininkas. Tame pačiame naujai išrinkto parlamento pirmame posėdyje turi būti išrinktas ir pirmininko pavaduotojas, kuris negali būti ministru pirmininku arba parlamento sekretoriumi (4 ir 151 str.).

Portugalijos parlamento (*Assembleia da República*) posėdžiams vadovauja Respublikos Asamblėjos pirmininkas, kurio kandidatūrą pagal Respublikos Asamblėjos darbo tvarkos taisyklį¹³ 13 straipsnį gali kelti ne mažiau kaip 1/10, bet ne daug 1/5 parlamento narių. Kandidatūros pateikiamos likus dviem valandoms iki Respublikos Asamblėjos pirmininko rinkimų. Beje, išrinktas pirmininkas gali atsistatydinti apie tai pranešdamas Asamblėjai, o atsistatydinimo pareiškimas įsigalioja iš karto, nelaukiant jo paskelbimo oficialiame leidinyje.

Absoliučia visų Respublikos Asamblėjos narių balsų dauguma yra renkami ir keturi Respublikos Asamblėjos pirmininko pavaduotojai. Po vieną Respublikos Asamblėjos pirmininko pavaduotojo kandidatūrą siūlo kiekviena iš keturių didžiausių parlamentinių grupių (23 str. 1–3 d.)

Slovakijos parlamento (*Národná rada*) veiklą reglamentuoja Nacionalinės Tarybos darbo tvarkos taisyklės¹⁴, kuriose, kaip minėta, numatyta, kad patvirtinus Nacionalinės Tarybos narių mandatus ankstesnės kadencijos parlamento pirmininkas gali skelbti steigiamosios sesijos pertrauką iki to laiko, kol parlamento nariai susiburs į parlamentines frakcijas (12 str.).

Parlamento narių frakcijos arba atitinkami parlamento nariai pateikia ankstesnės kadencijos Nacionalinės Tarybos pirmininkui raštu pasiūlymus

¹² Standing Orders of the House of Representatives of Malta [interaktyvus]. Maltese [žiūrėta 2012-08-22]. <<http://www.parliament.mt/standing-orders?l=1>>.

¹³ Rules of Procedure of the Assembly of the Republic of Portugal. As amended by Law no. 1/2010 of 14 October 2010 [interaktyvus]. 2010 [žiūrėta 2012-08-09]. <http://www.en.parlamento.pt/Legislation/Rules_of_Procedure.pdf>.

¹⁴ Rules of Procedure of the National Council of the Slovak Republics amended act No. 350/1996 [interaktyvus]. Slovak [žiūrėta 2012-08-26]. <<http://www.nrsr.sk/web/default.aspx?SectionId=124>>.

dėl kandidatų į Nacionalinės Tarybos pirmininko ir jo pavaduotojus pareigas, įskaitant siūlymus dėl pirmininko pavaduotojų skaičiaus, taip pat dėl įstatyme nenumatytų komitetų įsteigimo. Tuo pačiu metu raštu turi būti pateikiami kandidatai, skiriami į šių komitetų pirmininkų ir narių pareigas. Ankstesnės kadencijos Nacionalinės Tarybos pirmininkas pateikia Nacionalinės Tarybos steigimojoje sesijoje pasiūlytas kandidatūras (13 str.).

Nacionalinės Tarybos pirmininkas ir pavaduotojai renkami ir atšaukiami slaptu balsavimu visų jos narių balsų dauguma. Jei nė vienas kandidatas negauna reikiamos balsų daugumos, rengiamas pakartotinis balsavimas ne anksčiau kaip kitą dieną tarp dviejų kandidatų, kurie gavo daugiausia balsų per pirmąjį balsavimą. Parlamento pirmininkas ir jo pavaduotojai eina savo pareigas tol, kol naujai išrinkta Nacionalinė Taryba išsirenka naują pirmininką ir jo pavaduotojus. Išrinktasis parlamento pirmininkas skelbia savo pavaduotojų rinkimus ir kviečia balsuoti už komitetų sudarymą bei rinkti tų komitetų pirmininkus ir narius (14 str.).

Nors *Vengrijoje* retkarčiais grįžtama prie diskusijų dėl poreikio šalyje įvesti bikameralizmą, vis dėlto valstybė paveldėjo iš socialistinio laikotarpio unikameralizmą¹⁵. Pagal Vengrijos parlamento (*Országgyűlés*) Nacionalinės Asamblėjos reglamento¹⁶ 1 paragrafą parlamento tarnautojai yra pirmininkas, jo pavaduotojas ir sekretorius¹⁷. Pastarasis padeda pirmininkui ir jo pavaduotojui vesti Nacionalinės Asamblėjos posėdžius. Jie renkami iš parlamento narių, kaip ir Slovakijoje, slaptu balsavimu.

¹⁵ Olson, David M.; Norton, P. The new parliaments of Central and Eastern Europe. New York: Routledge, 2001, p. 16.

¹⁶ Az Országgyűlésről Szóló 2012. Évi XXXVI. Törvény Hatályos Hárszabályi Rendelkezések [interaktyvus]. Magyarország [žiūrėta 2012-08-15]. <http://www.parlament.hu/fotitkar/hazszab/ogytv_hhsz.pdf>.

¹⁷ Parlamento pirmininkas užtikrina, kad Nacionalinė Asamblėja būtų gerbiama, kad joje būtų laikomasi tvarkos ir užtikrinamas saugumas bei organizuojamas parlamento darbas. Pirmininko pavaduotojai, pasikeisdami kartu su pirmininku, vadovauja Nacionalinės Asamblėjos posėdžiams, sušaukia ir vadovauja komitetų pirmininkų sueigoms, pavaduoja parlamento pirmininką. Sekretoriai padeda parlamento pirmininkui ir jo pavaduotojams užtikrinti tvarką plenarinių posėdžių metu, sudaro posėdžių protokolus ir rezolucijas, veikia kaip balsų skaičiavimo komitetas, jeigu balsuojama slapta. Du sekretoriai tuo pačiu metu eina savo pareigas plenariniuose posėdžiuose, iš kurių vienas atstovauja vadovaujančiai koalicijai, kitas – opozicijai; Žr. The Hungarian National Assembly [interaktyvus]. Hungarian [žiūrėta 2012-08-15]. <http://www.parlament.hu/fotitkar/angol/general_info.htm#_Toc213139882>.

Nei Vengrijos Konstitucijoje¹⁸, nei parlamento reglamente nenustatyta, kiek pirmininko pavaduotojų ir sekretorių turi būti išrenkama. Tai visada yra politinio parlamentinių partijų grupių susitariamo klausimas parlamento plenariniam posėdyje. 1990 m. ir 1994 m. parlamentas išrinko tris pirmininko pavaduotojus ir aštuonis sekretorius, 1998 m. – tris pirmininko pavaduotojus ir dešimt sekretorių, 2002, 2006 ir 2010 m. – penkis pirmininko pavaduotojus ir dešimt sekretorių. Šie tarnautojai yra susiję su parlamentinių partijų grupėmis ir jų įgaliojimai nutrūksta, jei pareigūnas atsistatydina, pasitraukia savo noru ar yra pašalinamas iš parlamentinės partijos grupės arba jei atitinkama parlamentinės partijos grupė nutraukia savo veiklą¹⁹.

Airijos parlamentas (*the Houses of the Oireachtas*) pasižymi tuo, kad jam, kaip ir Maltos parlamentui, yra priskiriamas prezidentas, jis susideda iš žemųjų parlamento rūmų – Atstovų Rūmų (*Dáil Éireann*) ir aukštųjų parlamento rūmų – Senato (*Seanad*). Pagal Airijos Atstovų Rūmų reglamentą²⁰, išrinkus žemuosius parlamento rūmus, rengiami pirmininko rinkimai. Pirmininko kandidatūras gali teikti kiekvienas parlamento narys, kuris buvo išrinktas pagal įstatymą. Tokie siūlymai teikiami žemųjų parlamento rūmų sekretoriui, kuris pirmininkauja tol, kol nuolatinis pirmininkas išrenkamas absoliučia žemųjų parlamento rūmų narių balsų dauguma. Išrinktas pirmininkas iš karto turi pradėti eiti savo pareigas ir paskelbti deklaraciją (6–8 str.), savo turiniu panašią į priesaiką. Paskui renkamas pirmininko pavaduotojas. Eidamas pareigas jis taip pat paskelbia deklaraciją. Žemųjų parlamento rūmų pirmininkas sudaro sąrašą, į kurį įeina ne mažiau kaip penki žemųjų parlamento rūmų nariai. Kiekvienas iš jų gali laikinai eiti žemųjų parlamento rūmų arba Rūmų komisijos pirmininko pareigas, kai to prašo pirmininkas (16 str.).

Pagal Airijos Senato reglamento²¹ 2 straipsnį naujai išrinkto Airijos Senato pirmininko pareigas eina tas senatorius, kuris turi ilgiausią neper-

¹⁸ Constitution / The Fundamental Law of Hungary as adopted on 18 April 2011 [interaktyvus]. Hungary [žiūrėta 2012-08-15]. <<http://www.kormany.hu/download/4/c3/30000/THE%20FUNDAMENTAL%20LAW%20OF%20HUNGARY.pdf>>.

¹⁹ Hermann, R. et. al. *The Hungarian National Assembly*. Budapest: the Library of the Parliament, 2011, p. 62.

²⁰ Dáil Éireann Standing Orders Relative to Public Business Together With Oireachtas Library and Research Service Rules 2011 [interaktyvus]. Éireann [žiūrėta 2012-09-15]. <http://www.oireachtas.ie/documents/proceduraldocuments/Standorders2011_revised.pdf>.

²¹ Seanad Éireann Standing Orders Relative to Public Business Together With Oireachtas Library and Research Service Rules 2011 [interaktyvus]. Éireann [žiūrėta 2012-09-23]. <<http://www.oireachtas.ie/documents/proceduraldocuments/SeanadStandingOrders2011.pdf>>.

traukiamą darbo stažą kaip Senato narys ir kuris nori eiti pirmininko pareigas tol, kol Senato pirmininkas bus tinkamai išrinktas. Kaip minėta, kai išrenkamas Senato pirmininkas, Senatas nustato dieną ir laiką, kada bus renkamas pirmininko pavaduotojas. Senato pirmininko ir jo pavaduotojo įgaliojimų laikas sutampa su jų kaip senatorių įgaliojimų laiku, tačiau Senatas gali juos atšaukti iš pareigų pirma laiko. Tačiau tokiu atveju Senato pirmininko kadencija gali trukti, kol bus išrinktas naujas pirmininkas. Senato pirmininkas, kaip ir žemųjų parlamento rūmų pirmininkas, sudaro sąrašą, į kurį įeina ne mažiau kaip trys senatoriai. Kiekvienas iš jų gali laikinai eiti Senato arba Rūmų komisijos pirmininko pareigas, kai to prašo pirmininkas (14 str.).

Esant abiejų parlamento rūmų pirmininkų vakansijai atitinkami sekretoriai apie tai paskelbia per artimiausią Senato ar žemųjų parlamento rūmų posėdį ir kartu nustato datą, kada turi įvykti nauji pirmininko rinkimai. Pirmininko pavaduotojas tokiu atveju laikinai eina pirmininko pareigas (10–11 str.). Tačiau jei savo pareigų laikinai negali atlikti nei pirmininkas, nei jo pavaduotojas, žemieji parlamento rūmai informuoja sekretorių ir tuomet, jei yra kvorumas (ne mažiau kaip 20 narių), tam laikotarpiui išsirenka iš savo tarpo kitą parlamento narį laikinai pavaduoti pirmininką pagal rūmų reglamentą (12 str.).

Įdomu tai, kad Senate yra rūmų lyderis. Rūmų lyderis – tai atstovas lyderis arba kitas senatorius, vyriausybės paskirtas lyderiu. Senatorius veikia vyriausybės vardu, teikdamas siūlymus viešais klausimais, kurie svarstomi posėdžio metu (16 str.).

Austrijos parlamentas (Federalinis Susirinkimas – *Bundesversammlung*) susideda iš žemųjų parlamento rūmų – Federalinės Tarybos (*Bundesrat*) – ir aukštųjų parlamento rūmų – Nacionalinės Tarybos (*Nationalrat*). Pagal Austrijos Federalinės Tarybos darbo tvarkos taisyklių²² 6 straipsnį Federalinei Tarybai pirmininkauja federalinės žemės, kurios keičiasi kas šešis mėnesius abėcėlės tvarka. Federalinės Tarybos narys, kuris pirmininkaujantis federalinės žemės parlamento reitinguojamas į pirmą vietą, skiriamas Federalinės Tarybos pirmininku. Federalinė Taryba kas šešis mėnesius išsirenka iš jos narių du pirmininko pavaduotojus, taip pat mažiausiai du

²² Geschäftsordnung des Bundesrates der Republik Österreich. BGBl. I No 41/2010 [interaktyvus]. Austria [žiūrėta 2012-09-26]. <<http://www.parlament.gv.at/ZUSD/RECHT/2012-02-08-Geschaeftsordnung-Bundesrat.pdf>>.

sekretorius²³ ir mažiausiai du frakcijų prižiūrėtojus²⁴. Šie rinkimai vykdomi pagal proporcinio atstovavimo principą (D'Hondt'o metodą) ir tik jeigu iš pradžių išrenkamas pirmininko pavaduotojas, paskui – sekretorius, kurie negali būti iš tos pačios frakcijos kaip pirmininkas. Kiekviena frakcija turi turėti bent jau po vieną prižiūrėtoją. Taip išrenkami pareigūnai eina savo pareigas iki kitų rinkimų. Jei pirmininkas negali eiti savo pareigų, jį pavaduoja pavaduotojas, kuris buvo išrinktas pirmas (8 str. 2 d.).

Jei pirmininkas ir jo pavaduotojai negali vykdyti savo pareigų arba jeigu jų kadencija pasibaigė, vyriausias pagal amžių (o jeigu jis negali, tai kitas vyriausias pagal amžių) Federalinės Tarybos narys, kuris nėra neveiksnus tuo metu ir kuris priklauso tai pačiai frakcijai kaip ir pirmininkas arba pirmininko pavaduotojai, nedelsdamas sušaukia Federalinę Tarybą išrinkti laikinai eisiantį pareigas pirmininką. Federalinė Taryba turi susirinkti ne vėliau kaip per penkias dienas nuo jos sušaukimo.

Posėdžiui prasidėjus vyriausias pagal amžių Federalinės Tarybos narys turi tęsti trijų pirmininkaujančių asmenų, laikinai eisiančių pirmininko ir jo pavaduotojo pareigas, rinkimus. Laikinai pirmininkaujantys asmenys turi priklausyti toms pačioms frakcijoms kaip ir pirmininkas bei jo pavaduotojas, kuriuos reikia laikinai pavaduoti; jie eina pareigas iki tol, kol Federalinės Tarybos pirmininkas ar vienas iš jos pavaduotojų vėl gali eiti pareigas (9 str. 1–2 d.).

Austrijos aukštųjų parlamento rūmų Nacionalinės Tarybos darbo tvarkos taisyklėse²⁵ numatyta, kad naujai išrinkti Nacionalinės Tarybos nariai, davę priesaiką, iš savo tarpo išrenka pirmininką, taip pat antrą ir trečią pirmininkus. Tada renkami penki sekretoriai²⁶ ir mažiausiai trys prižiūrėtojai²⁷. Visi pareigūnai išrenkami Nacionalinės Tarybos kadencijos laikui (5 str.).

²³ Sekretoriai padeda Federalinės Tarybos pirmininkui atlikti jo funkcijas, ypač dėl pranešimų, kurie turi būti paskelbti Federalinei Tarybai, balsavimo (rinkimų) vykdymo ir oficialių raštų (Federalinės Tarybos sprendimų) ruošimo (11 str.).

²⁴ Frakcijų prižiūrėtojai padeda Federalinės Tarybos pirmininkui vadovauti susirinkimuose, ypač palaikant Rūmuose darbo tvarką (12 str.).

²⁵ Bundesgesetz über die Geschäftsordnung des Nationalrates der Republik Österreich. BGBl. No. 114/2011 [interaktyvus]. Austria [žiūrėta 2012-09-26]. <<http://www.parlament.gv.at/ZUSD/RECHT/GOG-NR.pdf>>.

²⁶ Sekretoriai padeda pirmininkui vykdančiam jo pareigas ir, visų pirma, perskaityti dokumentus Nacionalinėje Taryboje, nustatyti balsavimo rezultatus (16 str.).

²⁷ Prižiūrėtojai padeda pirmininkui vadovauti posėdžiams ir palaikyti tvarką salėje posėdžių metu (17 str.).

Jei pirmininkams neleidžiama eiti jų pareigų arba jeigu jų kadencija baigėsi, posėdžiui turi vadovauti vyriausias pagal amžių tuo metu Nacionalinės Tarybos posėdyje esantis narys, jeigu jam leidžiama eiti minėtas pareigų ir jeigu jis yra narys tos partijos, kuriai atstovavo vienas iš Nacionalinės Tarybos pirmininkų, kai neleista eiti pareigų arba kai baigėsi kadencija. Minėtas Nacionalinės Tarybos narys nedelsiant sušaukia Nacionalinės Tarybos posėdį, kuriame renkami trys pirmininkai. Jei minėtas Nacionalinės Tarybos narys neįvykdo šios pareigos per aštuonias dienas nuo tada, kai pirmininkams buvo neleista eiti jų pareigų arba nuo tada, kai jų kadencija baigėsi, ši teisė perduodama kitam vyriausiam Nacionalinės Tarybos nariui, kuris atitinka minėtus reikalavimus. Išrinkti pirmininkai eina pareigas tol, kol bent vienas iš pirmininkų, kuriam buvo neleisti eiti pirmininko pareigų, gali atnaujinti savo pareigas (6 str. 2–4 d.).

Jei Nacionalinės Tarybos pirmininkas negali eiti pareigų, jį pavaduoja antras arba trečias pirmininkas. Pirmininkas gali paprašyti antrą ar trečią pirmininką vadovauti Nacionalinės Tarybos posėdžiui vietoje jo (15 str.).

Rumunijos parlamento (*Parlamentul*), susidedančio iš žemųjų parlamento rūmų – Deputatų Rūmų (*Camera Deputaților*) – ir aukštųjų parlamento rūmų – Senato (*Senat*) – veiklą reglamentuoja Deputatų Rūmų darbo reglamentas²⁸ ir Senato darbo reglamentas²⁹. Šie parlamento vidaus darbo tvarkos teisės aktai numato, kad, teisėtai įsteigus Deputatų Rūmus ir Senatą ir prieš išrenkant Nuolatinę valdybą, abejuose rūmuose pirminkauja vyriausias pagal amžių rūmų narys, einantis pareigas kaip vyresnysis pirmininkas, o jam asistuoja keturi jauniausi rūmų nariai, einantys pareigas kaip sekretoriai. Be to, Senate jei dviejų ar daugiau senatorių gimimo data yra ta pati, senatorius skiriamas abėcėlės tvarka. Tačiau jeigu Deputatų Rūmų vyresnysis pirmininkas arba vienas ar keli jo sekretoriai atsisako arba negali eiti pareigų, tuomet ši teisė pereina atitinkamai kitam vyriausiam arba jauniausiam Rūmų nariui, o Senate – senatoriai balsų dauguma išrenka atitinkamai juos pakeičiančius senatorius. Be to, Senato vyresnysis pirmininkas arba vienas ar daugiau sekretorių apie tai, kad atsisako eiti pareigas dėl įvairių priežasčių, turi pranešti asmeniškai per Se-

²⁸ Regulations of the Chamber of Deputies of the Republic of Romania [interaktyvus]. Romania [žiūrėta 2012-10-19]. <<http://www.cdep.ro/pls/dic/site.page?id=240>>.

²⁹ Regulamentul Senatului Republică României [interaktyvus]. României [žiūrėta 2012-10-29]. <<http://www.senat.ro/Start.aspx>>.

nato plenarinį posėdį (Deputatų Rūmų darbo reglamento 2 str. ir Senato darbo reglamento 4 str. 2 d.).

Deputatų Rūmų pirmininkas renkamas slaptu balsavimu, iš abėcėlės tvarka surašytų kandidatų sąrašo, kurį pateikia parlamentinės grupės, o Senate – iš kandidatų, kurie surašyti parlamentinių grupių dydžio mažėjimo tvarka ir kuriuos pateikia parlamentinių grupių lyderiai. Kiekviena parlamentinė grupė gali pateikti tik vieną kandidatūrą. Išrinktu laikomas kandidatas, surinkęs Rūmų narių balsų daugumą. Jeigu Deputatų Rūmuose po dviejų balsavimų nė vienas iš kandidatų negauna narių balsų daugumos, turi būti rengiami nauji rinkimai. Kandidatas, gavęs Deputatų Rūmų narių dalyvaujančių posėdyje balsų daugumą, laikomas išrinktu Deputatų Rūmų pirmininku, ir jei posėdyje buvo reikiamas kvorumas, kaip numatyta Rumunijos Konstitucijos 67 straipsnyje³⁰ (21 str.). Senate, jei per pirmąjį balsavimą nė vienas kandidatas nesurenka senatorių balsų daugumos, turi būti rengiamas antrasis turas, kuriame renkami du kandidatai, gavę daugiausia balsų per pirmąjį balsavimą, arba tam tikrais atvejais visi kandidatai, kurie užėmė pirmąją ir antrąją vietas, nes gavo po tiek pat balsų. Išrinktu Senato pirmininku laikomas kandidatas, surinkęs senatorių balsų daugumą. Balsavimo rezultatams nustatyti ir ataskaitai parengti turi būti sudarytas komitetas, kurį sudaro po vieną atstovą iš kiekvienos parlamentinės grupės (24 str.). Abejų parlamento rūmų pirmininkai renkami parlamento rūmų kadencijos laikotarpiui. Išrinkus pirmininką parlamentarai, einantys pareigas kaip vyresnieji pirmininkai, netenka savo įgaliojimų.

Kaip minėta, tik išrinkus Deputatų Rūmų pirmininką renkami 4 pirmininko pavaduotojai, kurie kartu su kitais 4 sekretoriais ir 4 kvestoriais yra Deputatų Rūmų Nuolatinės valdybos nariai, o Deputatų Rūmų pirmininkas yra Nuolatinės valdybos pirmininkas. Senato pirmininko, jo 4 pavaduotojų, 4 sekretorių ir 4 kvestorių, kurių paskyrimo tvarka tokia pati kaip ir Deputatų Rūmuose, įgaliojimai iš esmės panašūs į Deputatų Rūmų pirmininko, jo pavaduotojų, sekretorių ir kvestorių įgaliojimus.

Siūlymą atleisti Deputatų Rūmų pirmininką iš pareigų gali pateikti politinė grupė, pasiūliusi jo kandidatūrą (26 str. 3 d.). Įdomu tai, kad anksčiau galiojusioje Deputatų Rūmų darbo reglamento redakcijoje buvo numatyta, kad Deputatų Rūmų pirmininkas gali būti atleistas iš pareigų Deputa-

³⁰ „Deputatų Rūmai ir Senatas turi priimti įstatymus, rezoliucijas ir pasiūlymus dalyvaujant daugumai jų narių“.

tų Rūmų narių balsų dauguma, kai pasikeičia politinė dauguma Deputatų Rūmuose; taip pat Deputatų Rūmų pirmininkas ir kiti Nuolatinės valdybos nariai gali būti atleisti iš pareigų pasiūlius trečdaliui Deputatų Rūmų narių vienu iš šių atvejų: 1) jie pažeidžia Rumunijos Konstitucijos nuostatas; 2) jie šturksčiai ar pakartotinai pažeidžia Deputatų Rūmų darbo reglamento arba Deputatų Rūmų ir Senato bendrų susirinkimų darbo tvarkos taisyklių nuostatas. Tačiau šios nuostatos Rumunijos Konstitucinio Teismo 2005 m. buvo pripažintos prieštaraujančiomis Rumunijos Konstitucijai³¹.

Deputatų Rūmų pirmininko pavaduotojai perima pirmininko įgaliojimus rotacijos būdu arba pirmininko prašymu, arba jei jo nėra ir jis atlieka kitus Nuolatinės valdybos pavestus įpareigojimus (34 str.).

Senato pirmininkas, kuris, kaip minėta, yra ir Nuolatinės valdybos pirmininkas, gali būti siūlomas atleisti iš darbo ne mažiau kaip trečdaliu visų senatorių prašymu, esant bent vienai iš Senato darbo reglamento 30 straipsnyje numatytų aplinkybių³², arba daugiau kaip pusės visų senatorių prašymu. Toks siūlymas turi būti iniciatorių pasirašytas ir teikiamas tik vieną kartą per sesiją Nuolatinėi valdybai, kuri apsvaisto siūlymą ir įtraukia šį klausimą į Senato posėdžio darbotvarkę. Siūlymas atleisti iš pirmininko pareigų pristatomas Senato plenarinio posėdžio metu. Jei siūlymas atleisti iš darbo yra patvirtintas slapto balsavimu senatorių balsų dauguma, į laisvą Senato pirmininko vietą nedelsiant rengiami rinkimai pagal prieš tai minėtą tvarką. Vakansijos laikotarpiu Senato pirmininko pareigas laikinai eina Nuolatinės valdybos paskirtas vienas iš jo pavaduotojų (32 str. 1–2 d.).

Slovėnijos parlamentas (*Parlament*) taip pat susideda iš žemųjų parlamento rūmų – Nacionalinės Asamblėjos (*Državni zbor*) – ir aukštųjų parlamento rūmų – Nacionalinės Tarybos (*Državni svet*). Nacionalinės Asamblėjos darbo tvarkos taisyklių³³ 12 straipsnio 4 dalyje ir Nacionalinės Tarybos darbo tvarkos taisyklėse³⁴ numatyta, kad kol išrenkami rūmų

³¹ The Constitutional Court Decision no. 602 of 14 November 2005, published in the Official Gazette of Romania. Part I, no. 1 027 of 18 November 2005 [interaktyvus]. Romania [žiūrėta 2012-10-24]. <http://www.ccr.ro/decisions/pdf/en/2005/D602_05.pdf>.

³² 1) pažeidžia Konstituciją; 2) šturksčiai arba pakartotinai pažeidžia Senato darbo reglamentą arba Deputatų Rūmų ir Senato bendrų susirinkimų darbo tvarkos taisyklių nuostatas.

³³ Rules of Procedure of the National Assembly of the Republic of Slovenia [interaktyvus]. Slovenia [žiūrėta 2012-10-12]. <<http://www.dz-rs.si/wps/portal/en/Home/ODrzavne-mZboru/PristojnostiInFunkcije/RulesoftheProcedureText>>.

³⁴ Poslovník Državnega Sveta (PoDS-1-NPB2) [interaktyvus]. Slovenia [žiūrėta 2012-10-18]. <http://www.ds-rs.si/dokumenti/Poslovník_DS.pdf>.

pirmininkai, posėdžiams vadovauja vyriausi pagal amžių atitinkami parlamento rūmų nariai. Tačiau jeigu vyriausio pagal amžių Nacionalinės Tarybos nario nėra posėdyje arba jis atsisako, tai posėdžiui vadovauja kitas vyriausias Nacionalinės Tarybos narys. Net jei ir šis atsisako arba jei jo nėra posėdyje, tai pirmajam posėdžiui vadovauja Nacionalinės Tarybos paskirtas narys (5 str. 4 d.). Tačiau tik tada, kai patvirtinami visi išrinkti parlamento nariai, rengiami parlamento rūmų pirmininkų rinkimai. Nacionalinės Asamblėjos pirmininkas ir jo pavaduotojai turi būti išrinkti, o darbo institucijų pirmininkai ir jų pavaduotojai bei Nacionalinės Asamblėjos generalinis sekretorius, suformavus Nacionalinę Asamblėją, turi būti paskirti per 30 dienų (14–15 str.). Nacionalinės Asamblėjos pirmininkas turi ne daugiau kaip tris pavaduotojus, iš kurių vienas visada priklauso didžiausiai opozicinei parlamento narių grupei. Nacionalinės Asamblėjos sesijų metu pirmininkas ir jo pavaduotojai paprastai pasiskirsto darbą tarpusavyje pagal atskiras darbo sritis.

Nacionalinėje Taryboje taip pat renkamas pirmininko pavaduotojas, tačiau skiriamas ir Nacionalinės Tarybos sekretorius.

Pirmininkai ir jų pavaduotojai atlieka savo pareigas iki pirmojo naujai išrinkto atitinkamo parlamento rūmų posėdžio (20 str. 1 d.). Savo darbe pirmininkai ir jų pavaduotojai yra atskaitingi parlamento rūmams.

II. Pirmininkų taryba (sueiga), valdyba, kolegija, Rūmų komitetas

Valstybių parlamentų pirmininkams dažniausiai padeda tam specialiai parlamente įsteigiamas struktūrinis padalinys. Kiekviename parlamente jis įvardijamas skirtingai, pavyzdžiui. Bulgarijos ir Slovėnijos Nacionalinių Asamblėjų pirmininkams padeda Pirmininkų taryba³⁵, o Slovėnijos aukštuosiuose parlamento rūmuose – Nacionalinės Tarybos kolegija; Austrijos, Kipro, Liuksemburgo parlamentuose – Pirmininkų sueiga; Portugalijos, Slovakijos parlamente – Valdyba; Vengrijos Nacionalinėje Asamblėjoje – Rūmų komitetas, Rumunijos parlamente – Nuolatinė

³⁵ Pirmininkų taryba labai panaši į *Ältestenrat*, kuris egzistuoja Vokietijos Bundestage, arba į Prancūzijos Nacionalinio susirinkimo *Conférence des Présidents*. Žr. Kortmann, C. A. J. M.; Fleuren, J. W. A.; Voermans, W. *Constitutional law of 2 EU member states: Bulgaria and Romania: the 2007 enlargement*. Netherlands: Kluwer, 2008, p. 52–53.

valdyba. Tačiau nagrinėjant toliau vertėtų pasirinkti bendrinę sąvoką – „parlamento valdyba“, kuria remdamiesi galėsime nagrinėti šiuos minėtų valstybių parlamentų struktūrinius padalinius.

Taigi parlamento valdyba – kolegialus parlamento struktūrinis padalinys, kurios nariais parlamentų reglamentuose dažniausiai įvardijami parlamento pirmininkas, jo pavaduotojas (-ai) ir parlamentinių grupių lyderiai ar tokių grupių deleguoti atstovai (pvz., Bulgarijos, Kipro, Liuksemburgo, Vengrijos parlamentuose). Tačiau kai kada ir kiti asmenys gali būti renkami į parlamento valdybos sudėtį ar kviečiami dalyvauti patariamojo balso teise arba kad būtų išklausti:

Austrijos abejuose parlamento rūmuose pirmininkas, jo pavaduotojai ir frakcijų pirmininkai sudaro Pirmininkų sueigą. Tačiau frakcijų pirmininkai gali deleguoti ir kitus frakcijos narius į Pirmininkų sueigą, o Federalinės Tarybos pirmininkas taip pat gali pakviesti kitus asmenis dalyvauti Pirmininkų sueigos susitikimuose.

Į *Liuksemburgo* Pirmininkų sueigos sudėtį įeina Deputatų Rūmų pirmininkas, kiekvienos frakcijos ir techninės grupės pirmininkas arba jų įgalioti asmenys. Kiekvienas Pirmininkų sueigoje narys turi tokį balsų skaičių, kuris lygus jo atstovaujamos grupės narių skaičiui. Su jokia frakcija ar technine grupe nesusiję parlamento nariai kviečiami dalyvauti Pirmininkų sueigos darbe tais atvejais, kai reikalaujama pateikti savo nuomonę dėl dekretų ar reglamentų projektų. Parlamento nuolatinių ir specialiųjų komitetų pirmininkų gali būti paprašyta arba jie patys prašo būti išklausti Pirmininkų sueigoje. Vyriausybės vadovas taip pat gali dalyvauti arba būti atstovaujamas Pirmininkų sueigoje (28 str.).

Į *Portugalijos* Respublikos Asamblėjos valdybos sudėtį įeina ne tik Respublikos Asamblėjos pirmininkas, keturi jo pavaduotojai, bet ir keturi sekretoriai³⁶ bei keturi jų pavaduotojai. Respublikos Asamblėjos parlamentinė grupė, jeigu turi ne mažiau kaip vieną dešimtąją visų Respublikos Asamblėjos narių, gali siūlyti bent vieną sekretoriaus ir vieną sekretoriaus pavaduotojo kandidatūrą. Išrinktais laikomi parlamento įgaliojimų laikui

³⁶ Sekretoriai turi užtikrinti kasdienį Valdybos darbą, visų pirma: a) patikrina, kurie parlamento nariai dalyvauja plenariniame posėdyje, bet kuriuo metu patikrina kvorumą ir registruoja balsavimus; b) nustato klausimų, dėl kurių turi būti balsuojama, eiliškumą; c) registruoja Respublikos Asamblėjos narius ir Vyriausybės narius, kurie norės kalbėti; d) perskaito būtinus tekstus plenarinių posėdžių metu; f) teikia Respublikos Asamblėjos pirmininkui pasirašyti raštus, siunčiamus Respublikos Asamblėjos vardu (28 str. 1 d.).

tie kandidatai, kurie gauna absoliučią visų Respublikos Asamblėjos narių balsų daugumą (23 str. 1–3 d.). Tačiau plenariniuose Valdybos posėdžiuose dalyvauja tik Respublikos Asamblėjos pirmininkas ir keturi sekretoriai, o jeigu jie negali dalyvauti, juos pakeičia pavaduotojai (22 str.).

Slovakijos parlamento valdybą sudaro parlamentinių frakcijų deleguoti nariai. Parlamento valdybos narių skaičius nustatomas parlamentinių frakcijų narių skaičių padalijus iš penkiolikos, o rezultatas suapvalinus iki sveikojo skaičiaus pagal statistinius principus. Valdyboje gali dalyvauti Nacionalinės Tarybos pirmininko pavaduotojas (66 str.).

Kaip jau minėta, *Rumunijoje* išrinkus Deputatų Rūmų ir Senato pirmininkus, renkami kiti atitinkamų Parlamento rūmų nuolatinė valdybų nariai (renkama po 4 pirmininko pavaduotojus, po 4 sekretorius³⁷, ir po 4 kvestorius³⁸), kuriuos siūlo politinės grupės pasibaigus deryboms, laikantis proporcinio atstovavimo principo. Nuolatinės valdybos įkuriamos kaip parlamentinių grupių lyderių derybų rezultatas, atsižvelgiant į politinę konfigūraciją atitinkamuose Parlamento rūmuose. Pažymėtina, kad ir Deputatų Rūmų, ir Senato 4 pirmininko pavaduotojai, 4 sekretoriai, ir 4 kvestoriai yra išrenkami kiekvienos įprastos sesijos pradžioje. Tačiau prieš teikiant kandidatūras abei Parlamento rūmai patvirtina vietų Nuolatinėje valdyboje skaičių, tenkantį kiekvienai politinei grupei pasibaigus jų deryboms. Kandidatus į Nuolatinę valdybą siūlo politinių grupių lyderiai, atsižvelgdami į kiekvienai iš jų tenkantį vietų skaičių Nuolatinėje valdyboje. Tuomet bendras kandidatų sąrašas teikiamas atitinkamiems Parlamento rūmams balsuoti ir yra patvirtinamas, kai už jį balsuoja dauguma Parla-

³⁷ Sekretoriai parengia kalbėtojų sąrašą ta tvarka, kuria asmenų prašymai buvo pateikti; perduoda pasiūlymus, pakeitimus bei kitus pranešimus, pateiktus Deputatų Rūmų plenumė, vykdo vardinį balsavimą ir įrašo balsavimo rezultatus, saugo įrašus apie priimtus sprendimus, užtikrina, kad būtų parengtos Deputatų Rūmų plenarinių posėdžių stenogramos, padeda Deputatų Rūmų pirmininkui vykdyti jo įgaliojimus bei atlieka kitus Nuolatinės valdybos pavestus darbus (35 str.).

³⁸ Kvestoriai kontroliuoja, kaip naudojamas turtas, Deputatų Rūmų aptarnavimo skyrių veiklą ir tokios veiklos kokybę bei teikia atitinkamus pasiūlymus Nuolatinėi valdybai. Jie taip pat atlieka patiriamų išlaidų finansinę kontrolę, teikia Nuolatinėi valdybai Deputatų Rūmų biudžeto projektą ir pasibaigusį biudžetinių metų ataskaitinį pranešimą, užtikrina, kad būtų palaikoma tvarka Deputatų Rūmuose, vykdo kitas pareigas Deputatų Rūmų pirmininko ar Nuolatinės valdybos prašymu. Audito įgaliojimus vykdančius kvestorius remia kontrolės institucija, kurią sudaro 2 auditoriai. Kvestoriai yra pavaldūs Deputatų Rūmų plenumui. Kiekvienos parlamento sesijos pabaigoje jie pateikia ataskaitą apie audito rezultatus Deputatų Rūmų plenumė (36 str.).

mento rūmų narių. Jei reikiama balsų dauguma nesurenkama, rengiamas antras balsavimas, kurio metu kandidatų sąrašas turi būti patvirtintas dauguma posėdyje dalyvaujančių Parlamento rūmų narių balsų dauguma. Balsavimas būna slaptas (23, 27 str.). Nuolatinės valdybos narys netenka pareigų, kai atsistatydina, atleidžiamas ar praranda savo, kaip Parlamento nario, pareigas (20 str.).

Rumunijos Deputatų Rūmų ir Senato jungtinių susitikimų veiklą reglamentuoja Deputatų Rūmų ir Senato jungtinių susitikimų reglamentas³⁹. Pagal jį abiejų Parlamento rūmų pirmininkai susitaria sušaukti bendrą susirinkimą, į kurį susirenka abiejų rūmų nuolatinės valdybos. Bendriems nuolatinėms valdyboms posėdžiams vadovauja abiejų rūmų pirmininkai pasikeisdami, o jeigu jų nėra – jų pavaduotojai. Jungtiniai susitikimai šaukiami, kai: gaunamas Rumunijos prezidento pranešimas; tvirtinamas valstybės biudžetas ir valstybinio socialinio draudimo biudžetas; skelbiama bendra arba dalinė mobilizacija; skelbiama karo padėtis; stabdomi arba nutraukiami ginkluoti kariniai veiksmai ir kt. (1 str.).

Slovėnijos Nacionalinės Asamblėjos Pirmininko taryba susideda iš pirmininko ir jo pavaduotojų, atstovų grupių (kurios kitose valstybėse paprastai įvardijamos kaip frakcijos arba parlamentinės grupės – aut. past.) lyderių, italų bei vengrų nacionalinėms bendruomenėms atstovaujančių narių. Nacionalinės Asamblėjos generalinis sekretorius⁴⁰ bei Teisėkūros ir teisės tarnybos⁴¹ vadovas reguliariai dalyvauja Pirmininko tarybos darbe. Pirmininkas taip pat gali kviešti darbo institucijų pirmininkus, vyriausybės atstovus, Nacionalinės Asamblėjos specializuotą personalą ir kitus asmenis (21 str. 1–3 d.).

³⁹ Regulations on the Joint Meetings of the Chamber of Deputies and of the Senate [interaktyvus]. Romania [žiūrėta 2012-10-27]. <<http://www.cdep.ro/pls/dic/site.page?id=877>>.

⁴⁰ Nacionalinės Asamblėjos generalinis sekretorius vadovauja Nacionalinės Asamblėjos tarnybai. Generalinį sekretorių į pareigas skiria Nacionalinė Asamblėja Pirmininko tarybos siūlymu Nacionalinės Asamblėjos kadencijos laikotarpiui. Generalinis sekretorius yra atskaitingas Nacionalinei Asamblėjai. Nacionalinės Asamblėjos tarnyba atlieka specializuotą, administracinę ir kitą veiklą bei technines užduotis, kurios užtikrina Nacionalinės Asamblėjos darbo sąlygas (25 str. 1–3 d., 26 str.).

⁴¹ Nacionalinė Asamblėja turi Teisėkūros ir teisės tarnybą, kuri pateikia nuomonę dėl įstatymų projektų, kitų teisės aktų bei pakeitimų atitikties Konstitucijai ir teisės sistemai bei nuomonę dėl įstatymų projektų teisinių ir techninių aspektų. Šios tarnybos vadovą skiria Viešosios tarnybos ir rinkimų komisija generalinio sekretoriaus siūlymu (27 str.).

Slovėnijos aukštuosiuose parlamento rūmuose steigama Nacionalinės Tarybos kolegija, kuri susideda iš pirmininko ir jo pavaduotojo bei interesų grupių lyderių (vadovų). Nacionalinės Tarybos pirmininkas į Kolegijos posėdžius gali pakviesti komisijų pirmininkus arba žurnalistus bei kitus Nacionalinės Tarybos narius, kurie teikė siūlymus ir iniciatyvas spręsti konkrečius klausimus. Nacionalinės Tarybos kolegijos posėdyje dalyvauja ir Nacionalinės Tarybos sekretorius, kuris padeda pirmininkui parengti Kolegijos posėdį ir yra atsakingas už šių susitikimų protokolus.

Nagrinėjamų parlamento valdybų posėdžiams, kurie paprastai yra vieši, vadovauja parlamento pirmininkas. Parlamento valdybos posėdį sušaukti turi teisę pirmininkas arba tam tikras skaičius parlamento valdybos narių:

Bulgarijos Pirmininkų tarybos posėdžiai šaukiami Nacionalinio Susirinkimo pirmininko arba trečdaliai Pirmininkų tarybos narių iniciatyva.

Liuksemburgo Pirmininkų sueigos posėdžius šaukia ir jiems vadovauja taip pat Deputatų Rūmų pirmininkas, bet posėdžiai gali būti sušaukti, kai to reikalauja ir bent 2 Pirmininkų sueigos nariai.

Rumunijos Deputatų Rūmų Nuolatinės valdybos susirinkimai kviečiami Deputatų Rūmų pirmininko arba ne mažiau kaip 4 jos narių prašymu.

Slovakijos Nacionalinės Tarybos pirmininkas sušaukia parlamento valdybą, kai to reikia arba kai to prašo mažiausiai dvi parlamentinės frakcijos; tokiu atveju valdyba sušaukiama nedelsiant.

Slovėnijos Nacionalinės Asamblėjos Pirmininko tarybos posėdžius šaukia Nacionalinės Asamblėjos pirmininkas arba bet kuris Pirmininko tarybos narys gali pateikti siūlymą sušaukti Pirmininko tarybos posėdį. Jei pasiūlymą teikia atstovų grupė, Nacionalinės Asamblėjos pirmininkas sušaukia Pirmininko tarybos posėdį per septynias dienas nuo tokio prašymo pateikimo dienos (21 str. 4 d.).

Slovėnijos Nacionalinės Tarybos kolegijos posėdžius sušaukia Nacionalinės Tarybos pirmininkas savo iniciatyva arba jeigu to prašo interesų grupės lyderis.

Atskirai reikėtų aptarti Kiprą, nes Kipro parlamente tik pastaraisiais metais buvo įkurta neoficiali įstaiga „lyderių susirinkimai“. Šios institucijos, kuri nėra numatyta nei Konstitucijoje, nei Darbo tvarkos taisyklėse, paskirtis iš pradžių buvo padėti spręsti praktinius parlamento darbo reikalus, bet galų gale ji buvo nustatyta kaip nuolatinė institucija, atliekanti vadovaujamą

ir koordinuojamą vaidmenį Rūmų darbo plenariniuose posėdžiuose ar komitetuose ar kitoje Atstovų Rūmų veikloje. Lyderių sueigos nariai yra parlamento pirmininkas ir parlamentinių partijų grupių lyderiai (pirmininko pavaduotojas, kuris turi būti turkų bendruomenės atstovas, nėra Lyderių sueigos narys, nes, kaip minėta, nuo 1963 m. turkai neberenka savo atstovų į parlamentą – aut. past.). Lyderių sueigose priimami pasiūlymai paprastai gerbiami parlamento narių, ir jie niekuomet nepakeičia plenarinės sesijos metu priimamų sprendimų, nors net ir nebuvo bandoma jų pakeisti⁴².

Nors parlamento valdybų pagrindinė paskirtis yra patarti parlamento pirmininkui tam tikrais klausimais, taip pat parengti arba teikti siūlymus dėl parlamento plenarinių posėdžių darbotvarkės arba (ir) darbų programos, nustatyti posėdžių laiką, tačiau galime įvardyti nemažai parlamentų valdyboms suteikiamų įgaliojimų skirtumų:

Bulgarijos parlamento Pirmininkų taryba privalo Nacionalinio Susirinkimo pirmininką: 1) konsultuoti dėl įstatymų projektų svarstymo grafikų ir Nacionalinio Susirinkimo savaitės darbotvarkės projektų; 2) informuoti periodiškai, bet ne rečiau kaip kartą per mėnesį, kaip įgyvendinama teisės aktų leidybos programa, apie komitetų darbą dėl jiems patikėtų įstatymų ir sprendimų projektų, pareiškimus ir ataskaitas; 3) padėti pasiekti sutarimą tais atvejais, kai kyla skirtingų parlamentinių grupių interesų konfliktas, taip pat dėl procedūrinių ir organizacinių klausimų, susijusių su Nacionalinio susirinkimo darbu.

Liuksemburgo Deputatų Rūmų Pirmininkų sueiga sprendžia pagrindinius Deputatų Rūmų darbo organizavimo klausimus, teikia pasiūlymus dėl Rūmų plenarinių posėdžių darbotvarkės, gali nustatyti laiką, kada vyks balsavimas Deputatų Rūmuose. -

Portugalijos Respublikos Asamblėjos valdyba padeda Respublikos Asamblėjos pirmininkui atlikti jo funkcijas; pripažįsta, kad parlamento narys neteko įgaliojimų; užtikrina, kad sekretorių tarnyba tinkamai atliktų savo pareigas (25 str.).

Slovakijos parlamento valdyba svarsto politinio ir procedūrinio pobūdžio klausimus, susijusius su Nacionalinės Tarybos ir jos institucijų veikla. Valdybos nuomonė Nacionalinei Tarybai, jos institucijoms ar pirmininkui yra rekomendacinio pobūdžio.

⁴² The House of Representatives of the Republic of Cyprus [interaktyvus]. Cyprus [žiūrėta 2012-08-14]. <http://www.parliament.cy/parliamenteng/002_03.HTM>.

Vengrijos Nacionalinės Asamblėjos Rūmų komitetas užtikrina nepertraukiamą, sklandų Nacionalinės Asamblėjos darbą, teikia pasiūlymus dėl Nacionalinės Asamblėjos darbotvarkės, priima sprendimą dėl sesijų darbo grafiko⁴³. Rūmų komiteto veiklos pagrindinis principas – sprendimai turi būti priimami konsensuso pagrindu. Teisę balsuoti turi tik frakcijų vadovai, o nesant susitarimo pirmininkas turi teisę priimti sprendimus ir rekomendacijas⁴⁴.

Austrijos Federalinės Tarybos ir Nacionalinės Tarybos Pirmininkų sueigos taip pat veikia kaip patariamąsios institucijos, kurios padeda parlamentų rūmų pirmininkams atlikti jų funkcijas. Pirmininkų sueigos svarbiausios pareigos apima Federalinės Tarybos ir jos komitetų derybų koordinavimą, pasiūlymų dėl tarptautinių parlamentinių ryšių pristatymą ir svarstymą kitų svarbių reikalų, susijusių su Federaline Taryba (10 str.). Nacionalinės Tarybos Pirmininkų sueiga teikia pasiūlymus dėl darbo programų vykdymo, nustato Nacionalinės Tarybos darbotvarkę ir posėdžių laiką, paskirsto Nacionalinės Tarybos komitetams dokumentus ir koordinuoja jų susitikimus, palaiko tarptautinius parlamentinius ryšius (8 str.).

Rumunijos Deputatų Rūmų Nuolatinė valdyba: siūlo Deputatų Rūmų sesijų atidarymo ir uždarymo datas; prašo Deputatų Rūmų pirmininko sušaukti neeilinę sesiją; parengia ir užtikrina sklandų Deputatų Rūmų posėdžių darbą; parengia Deputatų Rūmų posėdžių darbotvarkės projektą ir darbo programos projektą, kuriuos ji perduoda Parlamentinių grupių lyderių komitetui svarstyti ir tvirtinti; kiti klausimai, priskiriami Nuolatinės valdybos kompetencijai pagal Deputatų Rūmų darbo reglamento 31 straipsnį.

Slovėnijos Nacionalinės Asamblėjos Pirmininko taryba ir Nacionalinės Tarybos kolegija yra patariamąsios parlamento rūmų pirmininkų institucijos. Tačiau Pirmininko taryba gali priimti ir privalomus Nacionalinei Asamblėjai sprendimus Nacionalinės Asamblėjos darbo tvarkos taisyklėse aiškiai numatytais atvejais. Pirmininko taryba tvirtina metinę Nacionalinės Asamblėjos darbų programą, nurodydama dienas, kuriomis vyks Nacionalinės Asamblėjos sesijos ir darbo institucijų susirinkimai. Be to, Pirmininko taryba priima sesijų grafikus, nustatydama klausimų sąrašą, kurie bus svars-

⁴³ The Hungarian National Assembly [interaktyvus]. Hungarian [žiūrėta 2012-08-15]. <http://www.parlament.hu/fotitkar/angol/general_info.htm#_Toc213139882>.

⁴⁴ Hermann, R. et. al. *The Hungarian National Assembly*. Budapest: the Library of the Parliament, 2011, p. 68.

tomi, ir numato dienas atskiriems klausimams aptarti ne mažiau kaip prieš du mėnesius. Taryba aptaria parlamento klausimus ir pasiūlymus, susijusius su Nacionalinio susirinkimo darbu, ir priima sprendimus kitais klausimais, numatytais Nacionalinės Asamblėjos darbo tvarkos taisyklėse. Nacionalinės Tarybos kolegijos posėdžius šaukia Nacionalinės Tarybos pirmininkas, kad pasikonsultuotų dėl Nacionalinės Tarybos posėdžių sušaukimo, posėdžių darbotvarkės projektų ir kitų klausimų, susijusių su Nacionalinės Tarybos, jos komisijų ir interesų grupių darbu.

III. Frakcijos (parlamentinės grupės, atstovų grupės)

Demokratinų valstybių parlamentuose visada yra „dauguma“ ir „mažuma“, yra opozicija: visuose šiuose dariniuose yra brandinama ir formuojama parlamentarų valia; „daugumos“ valia vėliau išreiškiama parlamento priimamuose įstatymuose ir kituose teisės aktuose; „mažumos“ bei „opozicijos“ valia paprastai atsispindi jų teikiamuose alternatyviuose teisės aktų projektuose ir pasiūlymuose, įvairiose rezoliucijose ir pan.⁴⁵. Todėl naujai išrinkti parlamento nariai pirmoje parlamento sesijoje buriasi į tam tikras grupes (dažniausiai vadinamas frakcijomis arba parlamentinėmis grupėmis). Šios grupės paprastai sudaromos pagal politines pažiūras arba partinę priklausomybę. Dažniausiai parlamento narių grupių, frakcijų skaičius ir dydis priklauso nuo politinių partijų, politinių ir rinkimų susivienijimų, patekusių į parlamentą. Pavyzdžiui, šiuo metu Portugalijos parlamente yra susibūrusios šešios parlamentinės grupės⁴⁶, Slovakijos Nacionalinėje Taryboje taip pat šešios frakcijos⁴⁷. Šios parlamentinės grupės (frakcijos) perima parlamento rinkimus laimėjusių partijų ar jų koalicijų pavadinimus.

Reikia pasakyti, kad nagrinėjamų valstybių parlamentų organizavimo ir darbo reglamentai dažniausiai įtvirtina minimalų parlamento narių

⁴⁵ Birmontienė T.; Jankauskas K.; Jarašiūnas E. ir kt. *Lietuvos konstitucinė teisė: raida, institucijos, teisių apsauga, savivalda*. Kolektyvinė monografija. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2007, p. 219.

⁴⁶ The Assembly of the Republic. Parliamentary Groups [interaktyvus]. Portugal [žiūrėta 2012-08-12]. <<http://www.parlamento.pt/DeputadoGP/Paginas/GruposParlamentaresI.aspx>>.

⁴⁷ The National Council of the Slovak Republic. Parliamentary Caucuses [interaktyvus]. Slovak [žiūrėta 2012-08-26]. <<http://www.nrsr.sk/web/default.aspx?SectionId=69>>.

skaičių, būtiną parlamentinei grupei sudaryti. Bulgarijos Nacionaliniame Susirinkime minimalus narių skaičius, reikalingas parlamentinei grupei sudaryti, yra 10; Vengrijos Nacionalinėje Asamblėjoje – ne mažiau kaip 10 parlamento narių; Slovakijos Nacionalinėje Taryboje – ne mažiau kaip 8 atstovai; Airijos žemuosiuose parlamento rūmuose (*Dáil Éireann*) – ne mažiau kaip 7 parlamento nariai; Ir žemuosiuose Austrijos parlamento rūmuose (Federalinėje Taryboje), ir aukštuosiuose rūmuose (Nacionalinėje Taryboje) – ne mažiau kaip 5 parlamento nariai; Liuksemburgo Deputatų Rūmuose – ne mažiau kaip 5 parlamento nariai; Rumunijos žemuosiuose parlamento rūmuose (Deputatų Rūmuose) – ne mažiau kaip 10 parlamento narių, o ir aukštuosiuose parlamento rūmuose (Senate) – ne mažiau kaip 7 senatoriai. Parlamentinėje grupėje, likus mažiau narių nei būtina parlamentinei grupei sudaryti, tokia grupė nustoja egzistavusi.

Portugalijos Respublikos Asamblėjos darbo tvarkos taisyklėse minimalus parlamento narių skaičius, būtinas parlamentinei grupei sudaryti, nėra numatytas. Yra tik nustatyta, kad Respublikos Asamblėjos nariai, kurie yra išrinkti iš politinių partijų ar jų koalicijos, gali sudaryti parlamentinę grupę (6 str.).

Kipro parlamente bet kokia politinė partija, kuriai Atstovų Rūmuose atstovauja mažiausiai dvylika procentų bendro parlamento narių skaičiaus, gali susiformuoti ir turi teisę būti pripažinta kaip politinės partijos grupė parlamente (Konstitucijos⁴⁸ 73 str. 12 d.). Be to, Atstovų Rūmuose yra po vieną maronitų, armėnų ir Romos katalikų religinių bendruomenių atstovą, kurie renkami iš jų atitinkamos grupės penkerių metų kadencijai pagal atitinkamas rinkimų įstatymų nuostatas. Šie atstovai dalyvauja Atstovų Rūmų plenariniuose posėdžiuose su teise kalbėti tik su jų religine bendruomene susijusiais klausimais, tačiau be teisės balsuoti. Jie yra visateisiai Atstovų Rūmų nuolatinio Švietimo reikalų komiteto nariai ir gali dalyvauti bei reikšti savo nuomonę dėl klausimų, susijusių su jų religine bendruomene, visų kitų komitetų posėdžiuose⁴⁹.

⁴⁸ The Constitution of the Republic of Cyprus [interaktyvus]. Cyprus [žiūrėta 2012-08-13]. <<http://www.cyprus.gov.cy/portal/portal.nsf/All/C44572D7363776ACC2256EBD004F3BB3?OpenDocument>>.

⁴⁹ Government of the Republic of Cyprus [interaktyvus]. Cyprus [žiūrėta 2012-08-14]. <http://www.cyprus.gov.cy/portal/portal.nsf/0/9b719b3cacf03974c2256ebd004f3bb1?OpenDocument&ExpandSection=3#_Section3>.

Maltos Atstovų Rūmų reglamente nekalbama, kaip formuojamos parlamentinės grupės ar parlamento narių frakcijos ir kiek mažiausiai parlamento narių turi sudaryti tokią grupę ar frakciją. Tačiau, atsižvelgiant į egzistuojančią *Maltos* Atstovų Rūmų narių rinkimo sistemą, vis dėlto galima padaryti išvadą, kad *Maltoje* parlamento nariai susikirsto į dvi parlamentines grupes, kurios Atstovų Rūmų reglamento 120B straipsnyje įvardijamos kaip valdančioji ir opozicinė ir kurioms turi būti proporcingai atstovaujama parlamento komitetuose bei komisijose.

Pažymėtina, kad *Slovėnijos* Nacionalinėje Asamblėjoje minimalus narių skaičius, būtinas parlamentinei grupei įsteigti, priklauso nuo to, kas steigia tokią atstovų grupę. Jei atstovų grupes steigia parlamento nariai, kurie yra išrinkti į Nacionalinę Asamblėją iš to paties kandidatų sąrašo arba yra nariai tos pačios politinės partijos, reikia ne mažiau kaip trijų narių. Du italų ir vengrų nacionalinės bendruomenės atstovai taip pat kartu sudaro atskirą atstovų grupę. Parlamento nariai, kurie išrinkti pagal rinkėjų sąrašus, taip pat gali steigti atstovų grupes, tačiau minimalaus narių skaičiaus tokioje grupėje nereikalaujama (Nacionalinės Asamblėjos darbo tvarkos taisyklių 29 str.).

Parlamento narys negali būti daugiau nei vienos parlamentinės grupės nariu, o parlamento nariai, nepriklausantys jokiai parlamentinei grupei, yra laikomi nepriklausomos grupės nariais. Nacionalinės Asamblėjos darbo tvarkos taisyklių 31 straipsnio 3 dalyje numatyta, kad parlamento kadencijos laikotarpiu gali būti sudaryta tik viena savarankiškų atstovų grupė ir tik jei ji vienija mažiausiai tris narius.

Nagrinėjamų valstybių parlamentinės grupės pačios nusistato narystės parlamentinėje grupėje pradžios ir nutraukimo sąlygas bei vidaus darbo tvarką, kuri negali prieštarauti viso parlamento reglamentui (darbo tvarkos taisyklėms). Susibūrusias parlamentines grupes parlamentui reikia papildomai tvirtinti balsuojant. Kiekviena parlamento narių grupė pateikia parlamento pirmininkui pareiškimą (rezoliuciją, protokolą) dėl jos įsteigimo, vadovybės (pirmininko bei jo pavaduotojo (-ų)⁵⁰) ir narių sąrašo, pasirašyto visų jos narių. Savo ruožtu parlamento pirmininkas plenarinio posėdžio metu paskelbia apie įsteigtas parlamentines grupes ir jų

⁵⁰ *Slovėnijos* Nacionalinės Asamblėjos darbo tvarkos taisyklių 30 straipsnyje numatyta, kad jei atstovų grupė turi daugiau nei 20 narių, tokios atstovų grupės lyderis gali turėti du pavaduotojus.

vadovus. Apie bet kokią parlamentinės grupės sudėties pasikeitimą parlamentinės grupės pirmininkas taip pat praneša parlamento pirmininkui, kuris tautos atstovus apie tai informuoja viešame posėdyje. Tačiau Rumunijos žemieji parlamento rūmai pasižymi tuo, kad, be parlamentinės grupės lyderio, ir atitinkamas atstovas, pakeitęs narystę parlamentinėje grupėje, turi raštu pranešti Deputatų Rūmų pirmininkui. Be to, kiekvienas atstovas turi teisę informuoti ir Deputatų Rūmų plenumą apie bet kokius jo narystės parlamentinėje grupėje pasikeitimus (19 str.).

Kiekvienoje valstybėje galime išskirti ir daugiau tam tikrų ypatybių, susijusių su frakcijų (parlamentinių grupių) formavimu. Kaip, pavyzdžiui, jei *Bulgarijos* Nacionalinio Susirinkimo parlamentinės grupės narys, kuris nutraukė savo narystę arba buvo pašalintas iš parlamentinės grupės, ne tik turi tapti nepriklausomu Nacionalinio Susirinkimo nariu, bet ir neturi teisės tapti kitos parlamentinės grupės nariu (16 str. 5 d) arba sudaryti naują parlamentinę grupę (13 str. 5 d.). Be to, esamos parlamentinės grupės negali susijungti arba išsiskaidyti (17 str.). Parlamentinės grupės, jos vadovybės ir visi kiti jos pasikeitimai turi būti registruojami specialiaje Nacionalinio Susirinkimo registre (14 str. 3 d.).

Liuksemburgo parlamento nariai, kurie nepriklauso jokiai politinei grupei, gali būti priimti į frakciją jos sutikimu, jeigu jų pažiūros panašios, arba gali sudaryti techninę grupę. Techninės grupės nariai paskiria koordinatorių (pirmininką), kuris yra jų atstovas visais administraciniais klausimais ir atstovauja jiems Pirmininkų sueigoje. Parlamento nariai gali ir nebūti susiję su jokia frakcija ar technine grupe.

Portugalijos parlamento nariai, kurie yra vieninteliai į parlamentą išrinkti politinės partijos atstovai, savo veikloje vadovaujasi Respublikos Asamblėjos darbo tvarkos taisyklėmis, o tie Respublikos Asamblėjos nariai, kurie nepriklauso jokiai parlamentinei grupei ir nėra politinės partijos atstovai parlamente, praneša Respublikos Asamblėjos pirmininkui apie šį faktą ir vykdo savo įgaliojimus kaip neregistruotai nariai (10–11 str.). Beje, kai, Respublikos Asamblėjos pirmininko nuomone, yra būtina dėl tinkamo Asamblėjos darbo, jis susitinka kartu su parlamentinių grupių pirmininkais arba jų pavaduotojais, kad aptartų Respublikos Asamblėjos darbo tvarkos taisyklėse numatytus klausimus. Tokie susitikimai vadinami Lyderių sueiga, kurioje parlamentinės grupės atstovai turi tokį patį balsų skaičių, kokiam narių skaičiui jie atstovauja Respublikos Asamblėjoje

(20 str. 1 d.). Respublikos Asamblėjos darbo tvarkos taisyklėse numatytas draudimas parlamentinės grupės pirmininkui tuo pačiu metu būti parlamento pirmininku, jo pavaduotoju ar Valdybos nariu (7 str.)

Pagal Vengrijos Nacionalinės Asamblėjos reglamentą ir pavieniai, ir politinių partijų kandidatai, išrinkti į Nacionalinę Asamblėją, gali formuoti frakcijas, t. y. Nacionalinės Asamblėjos nariai gali laisvai nuspręsti sudaryti frakciją, pasitraukti iš frakcijos arba prisijungti prie kitos frakcijos. Tačiau parlamento nariai, kurie atsistatydino arba buvo pašalinti iš frakcijos, prisijungti prie kitos frakcijos gali tik praėjus šešiams mėnesiams. Šis su griežtinimas parlamento reglamente atsirado 1994 m. tam, kad padarytų frakcijas tvirtesnes, kad jos nariams taptų sunkiau pereiti į kitas frakcijas. (Per 1990–1994 m. kadenciją 21 proc. parlamento narių pakeitė frakcijas arba išstojo iš frakcijos.)⁵¹

Pagal Vengrijos Nacionalinės Asamblėjos reglamentą parlamentariai taip pat gali sudaryti ir kitas grupes (pagrįstas profesija ar geografinė vietovė, pavyzdžiui, mokytojų grupę, veterinarijos gydytojų grupę, vaikų ir jaunimo grupę, įvairių regionų bei apskričių grupes) susijusias su parlamentine veikla. Tačiau šios grupės neturi tokių pačių teisių kaip ir frakcijos, jos sudaromos tam, kad laikytųsi bendros nuomonės ir išreikštų solidarumą. Jų veikla nėra reglamentuojama Nacionalinės Asamblėjos reglamente, todėl šių grupių nariai neturi daugiau teisių nei parlamento nariai. Reglamente taip pat nenustatyta, kiek mažiausiai narių gali sudaryti tokią grupę. Taigi jų veikimo iš esmės neapima parlamentinis mechanizmas, nustatytas Nacionalinės Asamblėjos reglamente, rengiant parlamento sprendimus ir teisės aktus. Vis dėlto jų politinė ar profesinė įtaka iš tiesų gali būti visuomet reikšminga⁵².

Kaip minėta, pagal *Airijos* žemųjų parlamento rūmų reglamento 120 straipsnio 1 dalį parlamento narių grupė – tai: (a) kiekviena politinė partija, kurios ne mažiau nei septyni nariai per paskutiniuosius rinkimus (taip pat ir pakartotinius rinkimus) buvo išrinkti į žemuosius parlamento rūmus, arba (b) dauguma žemųjų parlamento rūmų narių, kurie nėra nariai grupės, kaip apibrėžta a) dalyje, ir kurių ne mažiau kaip septyni prašo

⁵¹ Hermann, R. et. al. *The Hungarian National Assembly*. Budapest: the Library of the Parliament. 2011, p. 75.

⁵² The Hungarian National Assembly. Parliamentary factions [interaktyvus]. Hungarian [žiūrėta 2012-08-16]. <http://www.parlament.hu/angol/factions.htm#_Toc214874309>.

oficialiai raštu žemųjų parlamento rūmų pirmininką pripažinti juos kaip grupę, numatydami sąlygą, kad toks prašymas turi būti pasirašytas visų šios grupės narių. Pirmininkas kaip galima greičiau tokią grupę pripažįsta oficialiai. Abiem atvejais grupė nustoja būti parlamento narių grupe, kai yra mažiau nei septyni nariai, išskyrus atvejus, kai narystė sumažėja dėl laisvos parlamento nario vietos žemuosiuose parlamento rūmuose.

Nors Airijos Senate teoriškai ir nepripažįstamas senatorių jungimasis į politines grupes, tačiau praktikoje senatoriai susiskirsto į grupes, kad paremtų ar pasipriešintų balsuojant Vyriausybės veiklos klausimais⁵³.

Parlamento narių grupės (frakcijos) nėra politinės partijos institucija, nors politiškai frakcijos iš esmės susijusios su partijomis. Teisiniu požiūriu, nors partija ir negali nurodyti frakcijai, ji gali daryti įtaką jos veiklai, pirmiausia – politinėmis priemonėmis. Taigi parlamento narių grupės (frakcijos) yra parlamento vidinis darinys, nes yra formuojamos pačių parlamento narių vadovaujantis laisvu mandatu, savanoriškai. Tačiau formuojant parlamentines grupes išsiskiria Slovakijos, Austrijos, Rumunijos, Slovėnijos parlamentai, kuriuose parlamentinių grupių ar frakcijų steigimas yra susijęs su politinių partijų, susivienijimų ar rinkimų sąrašais, pagal kuriuos parlamento narys yra išrinktas, ir todėl jis turi priklausyti atitinkamai tokiai parlamentinei grupei (frakcijai).

Pagal *Slovakijos* Nacionalinės Tarybos darbo tvarkos taisyklės parlamento nariai gali jungtis į parlamentines frakcijas tik pagal jų priklausymą politinėms partijoms, judėjimams ar rinkimų koalicijoms, iš kurių jie ir buvo išrinkti į parlamentą. Jei per rinkimų terminą rinkimų koalicija suskyla arba jeigu politinės partijos ar judėjimai susivienija, jų parlamentinės frakcijos atitinkamai turi suskilti ar susivienyti, kaip tai numatyta Nacionalinės Tarybos darbo tvarkos taisyklėse. Tačiau jeigu parlamento nariai nori formuoti parlamentinę frakciją kitokiu principu, nei prieš tai minėta, turi būti gautas Nacionalinės Tarybos pritarimas.

Ne mažiau kaip penki *Austrijos* Federalinės Tarybos nariai, išrinkti žemės parlamentų, remdamiesi tų pačių politinių partijų siūlymu, turi teisę burtis į frakcijas ir būti pripažinti. Minėtų reikalavimų neatitinkantys Federalinės Tarybos nariai gali formuoti frakciją tiktai su Federalinės Tarybos pritarimu (14 str.). Panašiai yra aukštųjų parlamento rūmuose – ne

⁵³ The Houses of the Oireachtas. Seanadóirí (Senators) [interaktyvus]. Éireann [žiūrėta 2012-09-19]. <<http://www.oireachtas.ie/parliament/tdssenators/senators/>>.

mažiau kaip penki Nacionalinės Tarybos nariai, priklausantys tai pačiai rinkimuose dalyvavusiai politinei partijai, gali sudaryti frakcijas ir būti pripažinta. Nariai, kurie nepriklauso tai pačiai politinei partijai, gali sudaryti frakciją tik su Nacionalinės Tarybos pritarimu (7 str.).

Ne mažiau kaip dešimt *Rumunijos* Deputatų Rūmų narių, kurie priklausė tam pačiam politinės partijos, politinės grupės ar susivienijimo arba rinkiminių sąjungų sąrašui, gali jungtis į frakcijas. Nariai, priklausantys politinėms partijoms, politinėms grupėms, politinėms sąjungoms ar rinkimų sąjungoms, kurių išrinktų atstovų skaičius nepakankamas, kad sudarytų parlamentinę grupę, taip pat nepriklausomi nariai gali sudaryti jungtinę parlamentinę grupę arba gali prisijungti prie kitų parlamentinių grupių, įsteigtų pagal prieš tai minėtą tvarką. Nariai, kurie atstovauja piliečių, priklausančių tautinėms mažumoms, organizacijoms ir kurie išrinkti pagal *Rumunijos* Konstitucijos 62 straipsnio 2 dalį, taip pat gali formuoti parlamentinę grupę Deputatų Rūmuose (12 str.).

Rumunijos Senate senatoriai taip pat jungiasi į parlamentines grupes, jeigu buvo išrinkti tos pačios politinės partijos, tautinių mažumų organizacijos, rinkimų ar politinių susivienijimo. Senatoriai išrinkti kaip politinės partijos arba tautinių mažumų organizacijos nariai gali sudaryti atskiras arba vieną parlamentinę grupę. Senatoriai, kurie buvo išrinkti pagal rinkimų ar politinio susivienijimo sąrašus, taip pat gali sudaryti arba vieną parlamentinę grupę, arba parlamentinės grupės susivienijimą kartu su politinės partijos ar tautinių mažumų organizacijos nariais. Senatoriai, priklausantys politinių partijų ar tautinių mažumų organizacijoms, kurios neatitinka reikiamo skaičiaus, kad galėtų sudaryti parlamentinę grupę, gali jungtis į kitas parlamentines grupes arba sudaro mišrią parlamentinę grupę. Ši sąlyga taikoma ir tiems senatoriams, kurie išrinkti kaip nepriklausomi kandidatai (16 str.).

Be to, kiekviena įkurta *Rumunijos* parlamentinė grupė (ir Deputatų Rūmuose, ir Senate) savo pirmajame posėdyje paskiria vadovybę, susidedančią ne tik iš lyderio ir vieno ar kelių jo pavaduotojų (kaip ir daugelyje valstybių), bet ir sekretoriaus. Parlamentinės grupės sekretorius registruoja tos grupės atstovų lankomumą, garantuoja, kad yra rengiamas protokolai, ir vykdo kitas pareigas, kurias jam paveda parlamentinė grupė ir kurios jam priklauso. Jeigu nėra lyderio, jo pavaduotojų ir sekretoriaus, parlamentinė grupė gali nutarti paskirti pakaitinius narius tuo laikotarpiu,

kol šių nėra (Deputatų Rūmų darbo reglamento 14 str. 1, 3, 4 d., Senato darbo reglamento 17 str.).

Panašiai kaip ir Portugalijos parlamente, Rumunijos Deputatų Rūmų parlamentinių grupių lyderiai sudaro Parlamentinių grupių lyderių komitetą⁵⁴, kurio posėdžiuose dalyvauja Deputatų Rūmų pirmininkas be teisės balsuoti, ir jeigu būtina – Rumunijos Vyriausybės atstovas ar parlamento komiteto, kuris viršijo ataskaitos pateikimo laiką, pirmininkas. Parlamentinių grupių lyderių komitetas renkasi ir dirba teisėtai, jeigu dalyvauja daugiau kaip pusė lyderių tų parlamentinių grupių, kurios atstovauja Deputatų Rūmų narių daugumai. Parlamentinių grupių lyderių komitetui pirmininkauja Deputatų Rūmų pirmininkas (37 str. ir 38 str. 2, 4 d.).

Kaip minėta, jeigu *Slovėnijoje* parlamento nariai yra išrinkti į Nacionalinę Asamblėją iš to paties kandidatų sąrašo ar yra nariai tos pačios politinės partijos, jie turi steigti vieną atstovų grupę. Tačiau dvi ar daugiau atstovų grupių gali jungtis į vieną atstovų grupę ir priešingai – atstovai gali sudaryti naują atstovų grupę, jei politinė partija, iškėlus kandidatus sąrašą, skyla į dvi ar daugiau partijų. Tuomet dalis politinės partijos narių įsteigia naują politinę partiją arba politinių partijų koaliciją, iškėlus kandidatus sąrašą, skyla. Atstovų, norinčių sudaryti naują atstovų grupę, pasiūlymą Nacionalinės Asamblėjos pirmininkas patikrina – ar naujos atstovo grupės sudarymas atitinka steigimo sąlygas (31 str.).

Atstovai, kurie buvo išrinkti iš rinkėjų sąrašų, ir atstovai, kurie nutraukė narysę politinėje partijoje, turi teisę suformuoti savarankiškų (neprišijungusių) atstovų grupę arba prisijungti prie tokios grupės, jeigu ji jau yra sudaryta. Tačiau, kaip minėta, parlamento kadencijos laikotarpiu gali būti sudaryta tik viena savarankiškų atstovų grupė ir tik jei ji vienija mažiausiai tris narius (31 str. 3 d.).

Dėl specifinių atstovų Slovėnijos Nacionalinėje Taryboje atitinkama ir jos vidinė struktūra. Kitaip nei Nacionaliniame Susirinkime, Nacionalinėje Taryboje nėra atstovų ar politinių grupių (frakcijų). Tačiau joje atstovaujama skirtingoms interesų grupėms, apimančioms visus pagrindinius vi-

⁵⁴ Parlamentinių grupių lyderių komitetas patvirtina Deputatų Rūmų posėdžių darbotvarkę ir darbo programą, taip pat posėdžių darbotvarkės ir darbo programos pakeitimus ar papildymus; gali įtraukti į darbotvarkę diskusiją dėl įstatymo projekto arba pasiūlymą dėl teisės akto, dėl kurių yra pavėluota pateikti ataskaitą; siūlo organizuoti Deputatų Rūmų plenumo diskusijas skiriant proporcingai kiekvienai parlamentinei grupei kalbėjimo laiką.

suomenės segmentus: keturi darbdavių atstovai; keturi darbuotojų atstovai; keturi ūkininkų, amatininkų ir prekybininkų bei nepriklausomų profesijų atstovai; šeši nekomercinių institucijų atstovai; 22 vietos (bendruomenių) interesų atstovai. Visos šios interesų grupės sprendžia problemas, susijusias su tomis sritimis, kurioms jie atstovauja Nacionalinėje Taryboje.

Kaip matome, Slovėnijos Nacionalinė Taryba pasižymi tuo, kad joje yra atstovaujama atitinkamų socialinių ir ekonominių interesų organizacijoms bei vietos bendruomenėms, todėl politinės partijos specialiai neatstovaujamos per rinkimus. Tačiau negalima teigti, kad Nacionalinės Tarybos darbe visai nėra politinės įtakos. Politinės partijos didžiausią įtaką daro per vietos (bendruomenių) atstovų interesus, nes dalis Nacionalinės Tarybos narių renkami vietos bendruomenių atstovaujamųjų institucijų. O šios formuojamos per visuotinius rinkimus, kuriuose, kaip žinoma, politinės partijos vaidina lemiamą vaidmenį. Todėl politinės partijos daug mažiau veikia vadinamuosius funkcinis (socialinių ir ekonominių interesų organizacijų – aut. past.) atstovus nei vietos bendruomenių atstovus⁵⁵.

Taigi interesų grupės formuoja savo nuomonę dėl konkrečių svarstomų klausimų, esančių Nacionalinės Tarybos ar jos komitetų sesijos dienos darbotvarkėje. Jei interesų grupių nuomonė dėl svarstomų klausimų išsiskiria, Nacionalinė Taryba gali sudaryti Koordinavimo komisiją, į kurią įeina visų interesų grupių atstovų. Koordinavimo komisija parengia suderintą pasiūlymą dėl teisės akto projekto ir jis svarstomas Nacionalinės Tarybos posėdžio metu (17 str.).

Kiekviena interesų grupė renka lyderį, kuris valdo ir organizuoja darbą bei šaukia ir vadovauja sesijų metu. Jei lyderio nėra, jį pakeičia vienas iš interesų grupės narių. Kiekviena suinteresuota grupė turi sekretorių – jis padeda lyderiui rengti interesų grupės susitikimus bei koordinuoja darbą su kitomis interesų grupėmis ir komisijomis. Sekretorius taip pat parengia medžiagą interesų grupės posėdžiams, posėdžių protokolus ir atlieka kitas užduotis, kurias jam paveda interesų grupės lyderis (15 str.). Interesų grupės paprastai renkasi prieš Nacionalinės Tarybos sesijas⁵⁶.

⁵⁵ The National Council of the Republic of Slovenia. About the National Council [interaktyvus]. Slovenia [žiūrėta 2012-10-17]. <http://www.ds-rs.si/en/?q=about_NC>.

⁵⁶ Nacionalinė Taryba rengia eilines sesijas vieną kartą per mėnesį; neeiliniai posėdžiai paprastai šaukiami priimant sprendimus, pavyzdžiui, dėl suspensyvinio veto iniciatyvos.

Galiausiai reikia paminėti, kad parlamentinės grupės (frakcijos) yra svarbus parlamento darinys, nes laikantis frakcijų proporcinio atstovavimo principo formuojami ir kiti parlamento vidiniai struktūriniai padaliniai.

IV. Komitetai, komisijos, parlamentinės delegacijos

Beveik be išimties visi parlamentai savo vidinę struktūrą organizuoja komitetų pagrindu. Žinoma, komitetų variacija gali būti didžiulė. Komitetai gali būti ne tik nuolatiniai ir *ad hoc*, bet ir su papildoma specializacija į pakomitečius (kurie atsiskaito komitete – aut. past.) ir (ar) laikinuosius tyrimo komitetus, kuriuos spręsti specialiems klausimams. Kai kada komitetai skiriasi ir pagal suteikiamus įgaliojimus. Vienais atvejais jie apsiriboja svarstymu ir priėmimu pasiūlymų prieš bendrą plenarinį posėdį, o kitais – imasi priemonių įgyvendinti plenariniame posėdyje priimtus teisės aktų pakeitimus⁵⁷.

Parlamente steigiamų nuolatinų komitetų ar komisijų sąrašas neretai būna įvirtinamas parlamentų reglamentuose (vidaus darbo tvarkos taisyklėse). Komitetų steigama tiek, kad jų veikla apimtų visas valstybės valdymo sritis, t. y. jie sudaromi darbo specializacijos principu. Komitetai formuojami siekiant sukurti tokius padalinius, kurie užtikrintų dalykišką, racionalų klausimų svarstymą, jų nepolitizuojant. Pagrindinė komitetų paskirtis ir uždavinys – užtikrinti sprendimų priėmimo ekonomiškumą ir racionalumą, svarstomais klausimais pateikti parlamentui visapusišką informaciją, dalykinius klausimus išnagrinėti jų nepolitizuojant⁵⁸. Tačiau laikinosios ir tyrimo komisijos steigiamos tik kaip *ad hoc* komisijos, kurių paskirtis – ištirti konkrečius klausimus arba atlikti joms pavestą specialų tyrimą svarbiais klausimais.

Parlamento narių frakcijas, grupes steigia tik patys parlamentarai susiburdami, o parlamento komitetus ir komisijas sudaro parlamentas, patvirtindamas jų sudėtį, vadovybę ir suteikdamas jiems įgaliojimus veikti. Parlamentų reglamentuose vyrauja nuostata, kad komitetus ar komisijas sudarančių narių skaičius nustatomas viso parlamento sprendimu prieš

⁵⁷ Caramani, D. *Comparative Politics*. New York: Oxford University Press. 2008, p. 178.

⁵⁸ Lukošaitis, A. *Parlamento institucionalizacija ir teisėkūros procesas: Lietuvos atvejis*. Vilnius: Vilniaus universiteto leidykla, 2005, p. 126–127.

sudarant tokį komitetą. Gali būti nustatytas mažiausias ir didžiausias parlamento narių, turinčių sudaryti parlamento komitetą ar komisiją, skaičius: Liuksemburgo Deputatų Rūmų nuolatinuose komitetuose turi būti ne mažiau kaip 5 ir ne daugiau kaip 13 narių; Maltos parlamente komisijų narių negali būti daugiau kaip 7; Slovėnijos Nacionalinės Tarybos komisijoje yra nuo 5 iki 10 narių, o Nacionalinėje Asamblėjoje bendras komitetų ar komisijų narių skaičius turi būti nelyginis; Rumunijos Deputatų Rūmų nuolatiniai komitetai sudaromi iš 11–33 atstovų.

Vėliau vietos komitetuose ir komisijose paskirstomos frakcijoms (parlamentinėms grupėms) remiantis proporcinio atstovavimo principu. Nuolatiniai komitetai arba komisijos sudaromi kiekvienos naujai išrinkto parlamento sesijos pradžioje ir veikia dažniausiai per visą parlamento kadenciją, nors per kadenciją neretai ir keičiasi komitetų sudėtis.

Parlamentų nariai turi priklausyti kokiam nors komitetui, o prieš dalyvaudami steigiamos laikinosios ir tyrimo komisijos veikloje turi duoti sutikimą. Komitetai bei komisijos taip pat turi tam tikrą vadovybę, t. y. pirmininką ir vieną ar kelis jo pavaduotojus, kurie paprastai yra skirtingų parlamentinių grupių (frakcijų) atstovai.

Viena iš pagrindinių komitetų ir komisijų veiklos formų yra posėdžiai, kuriuose turi pareigą dalyvauti jos nariai. Į komitetų ir komisijų posėdžius gali būti kviečiami (patariamojo balso teise) ir kiti asmenys, jei jie susiję su svarstomu klausimu. Paprastai parlamentų komitetų posėdžiai yra vieši, išskyrus Liuksemburgo, Austrijos parlamentus. Uždari posėdžiai rengiami, jei svarstomi klausimai susiję su nacionaliniu saugumu, krašto apsauga, užsienio politika arba valstybės, komercinė, banko paslaptimi.

Kai kuriose valstybėse vyksta dar ir komitetų pirmininkų bendri susirinkimai. Portugalijos Respublikos Asamblėjos darbo tvarkos taisyklių 21 straipsnyje numatyta, kad reguliariai turi būti rengiamos parlamento komitetų pirmininkų sueigos, kad prižiūrėtų funkcinis parlamento komitetų veiklą, taip pat kad įvertintų bendrąsias įstatymų leidybos proceso sąlygas ir ar įstatymai yra tinkamai įgyvendinami. Parlamento komitetų pirmininkų sueigai pirmininkauja Respublikos Asamblėjos pirmininkas. Slovakijos Nacionalinės Tarybos darbo tvarkos taisyklės 43 straipsnio 3 dalyje numatyta, kad Nacionalinės Tarybos pirmininkas kviečia komitetų pirmininkų susitikimus, kai to reikia. Taip pat ir Vengrijos komitetų darbas koordinuojamas per reguliarius savaitinius komitetų pirmininkų susitikimus, kuriuose pirmininkauja parlamento pirmininkas.

Komitetai už savo veiklą atsiskaito parlamente. Parlamentai įvertina jų sudarytų komitetų bei laikinųjų ir tyrimo komisijų pateiktą veiklos ataskaitą. Toliau bus nagrinėjami komitetų ar laikinųjų ir tyrimo komisijų sudarymo ypatumai kiekvienos valstybės parlamente.

Bulgarijos Nacionalinis Susirinkimas iš savo narių išrenka nuolatinis ir *ad hoc* komitetus. Nuolatiniai komitetai padeda Nacionaliniam Susirinkimui vykdyti veiklą ir atlieka jo vardu parlamentinę kontrolę. Komitetai svarsto įstatymų projektus, rezoliucijas, deklaracijas ir kreipimusis, rengia ataskaitas, teikia rekomendacijas ir nuomones. Laikinieji komitetai yra renkami tam tikrais atvejais konkreitiems klausimams nagrinėti ir tyrimams atlikti. Komitetų posėdžiuose leidžiama dalyvauti valstybės, pramonės arba visuomeninių organizacijų atstovams, mokslininkams ir ekspertams, be to, įstatymų projektų iniciatoriams. Nacionalinis Susirinkimas gali pakeisti nuolatinį komitetų rūšį, skaičių ir sudėtį⁵⁹.

Nacionalinio Susirinkimo narys gali būti renkamas daugiausia į du nuolatinis komitetus ir vieno nuolatinio komiteto pirmininku (19 str.). Kiekvienas nuolatinis komitetas turi pirmininką ir iki trijų pirmininko pavaduotojų. Nuolatinį komitetų nariai ir vadovybė (pirmininkas ir iki trijų jo pavaduotojų) renkami visi kartu atviru balsavimu iš parlamentinių grupių ar pavienių narių pasiūlytų kandidatų, išskyrus atvejus, kai yra prieštaravimų dėl kurios nors kandidatūros (20 str. 4 d.). Nuolatiniai komitetai gali priimti savo vidaus taisyklės, kurios turi būti suderintos su Nacionalinio Susirinkimo organizavimo ir procedūrų taisyklėmis (23 str. 1 d.). Nuolatiniai komitetai iš savo narių gali sudaryti pakomitečius ir darbo grupes (24 str. 1 d.). Šiuo metu Bulgarijos Nacionaliniame Susirinkime yra 17 nuolatinį komitetų ir trys pakomitečiai ir 11 *ad hoc* komitetų⁶⁰.

Nacionalinis Susirinkimas pagal parlamentinių grupių proporcinio atstovavimo principą išrenka iš savo narių nuolatinės delegacijas į tarptautines parlamentines organizacijas. Tokių grupių šiuo metu yra dešimt⁶¹.

⁵⁹ National Assembly of the Republic of Bulgaria. Parliamentary Committees [interaktyvus]. Bulgaria [žiūrėta 2012-08-07]. <<http://www.parliament.bg/en/parliamentarycommittees>>.

⁶⁰ National Assembly of the Republic of Bulgaria. Parliamentary Committees [interaktyvus]. Bulgaria [žiūrėta 2012-08-07]. <<http://www.parliament.bg/en/parliamentarycommittees>>.

⁶¹ National Assembly of the Republic of Bulgaria. Parliamentary Delegations [interaktyvus]. Bulgaria [žiūrėta 2012-08-09]. <<http://www.parliament.bg/en/parliamentarydelegations>>.

Parlamento nariai taip pat gali priklausyti įvairioms draugystės grupėms, kurios bendradarbiauja su kitų valstybių parlamentais. Tokių grupių šiuo metu yra 82⁶².

Kipro Konstitucijos 73 straipsnio 2–4 dalys numato, kad Atstovų Rūmų posėdyje po pirmininko ir pirmininko pavaduotojo rinkimų turi būti sudarytas Atrankos komitetas, kurio nariai yra Atstovų Rūmų pirmininkas, kaip komiteto pirmininkas, ir jo pavaduotojas, kaip komiteto pirmininko pavaduotojas, bei 8 kiti nariai, iš jų 6 turi būti iš graikų ir 2 – iš turkų bendruomenės išrinkti atstovai. Atrankos komitetas sudaro nuolatinį, laikinuosius, *ad hoc* arba specialiuosius Atstovų Rūmų komitetus ir paskiria į juos narius, tinkamai atsižvelgdamas į graikų ir turkų bendruomenės ar politinių partijų grupių pateiktus pasiūlymus dėl tokio komitetų sudarymo ir narių į juos paskyrimo. Graikų ir turkų bendruomenėms arba politinių partijų grupėms turi būti proporcingai atstovaujama komitetuose. Šiuo metu Kipre yra įsteigta 16 nuolatinių komitetų, vienas *ad hoc* ir vienas specialusis komitetas⁶³.

Po kiekvienų *Liuksemburgo* Deputatų Rūmų rinkimų iš naujo sudaromi nuolatiniai komitetai, kuriuose turi būti ne mažiau kaip 5 ir ne daugiau kaip 13 narių (17 str.). Taip pat Deputatų Rūmų arba Deputatų Rūmų pirmininko iniciatyva gali būti sudaromi specialieji komitetai klausimams, numatytiems Darbo tvarkos taisyklių 22 straipsnyje, svarstyti. Jeigu Deputatų Rūmuose nenusprendžiama kitaip, specialieji komitetai, baigę darbą, turi pateikti jai pavestos veiklos ataskaitą bei pasiūlymus (18 str.). Pirminkų sueigos siūlymu Deputatų Rūmai nustato skaičių vietų, skiriamų kiekvienai frakcijai, techninei ir nepriklausomų parlamento narių grupei pagal proporcinio atstovavimo principą, kiekviename komitete. Tuomet frakcijos, techninės grupės ir nepriklausomi parlamento nariai siūlo kandidatus pagal jiems nustatytą vietų skaičių kiekviename komitete. Jei kandidatų skaičius atitinka vietų skaičių komitete, kandidatai gali būti paskirti be balsavimo. Priešingu atveju kandidatai paskiriami, jei surenka pirmajame balsavimo ture absoliučią balsų daugumą arba antrajame ture – san-

⁶² National Assembly of the Republic of Bulgaria. Friendship Groups [interaktyvus]. Bulgaria [žiūrėta 2012-08-09]. <<http://www.parliament.bg/en/friendshipgroups>>.

⁶³ The House of Representatives of the Republic of Cyprus. Parliamentary committees [interaktyvus]. Cyprus [žiūrėta 2012-08-15]. <http://www.parliament.cy/parliamentENG/003_04.htm>.

tykinę daugumą. Jei balsai pasiskirsto po lygiai, kandidatas paskiriamas burtais. Kiekvienas parlamento narys gali dalyvauti kitų komitetų, kurių narys jis nėra, posėdžiuose bet ne balsavimo, o tik stebėtojo teisėmis (19 str.). Vėliau kiekvienas komitetas absoliučia narių balsų dauguma išsirenka pirmininką ir du pirmininko pavaduotojus (20 str. 1 d.). Komitetai gali steigti pakomitečius ir nustatyti jų sudėtį bei kompetenciją. Pakomitečiai turi pateikti ataskaitą komitetui, kuris ją sukūrė (22 str. 2 d.).

Parlamentinis komiteto darbas nėra viešas. Komiteto prašymu Pirmininkų sueiga gali leisti organizuoti viešuosius komiteto klausymus. Išimties tvarka, komiteto prašymu Pirmininkų sueiga gali nuspręsti, kad darbas turi būti transliuojamas tiesiogiai per rūmų televizijos kanalą (22 str. 7 d.).

Šiuo metu Liuksemburgo Deputatų Rūmuose veikia keturi reglamentavimo komitetai ir 18 nuolatinųjų komitetų, susidedančių iš dvylikos parlamento narių, bei trys pakomitečiai⁶⁴. Tačiau parlamento nariai gali dalyvauti ne tik Deputatų Rūmų veikloje, bet ir tarptautinių bei Europos institucijų darbe. Tokiu atveju parlamento nariai dirba „delegacijose“, kurias sudaro nuo trijų iki dešimt narių. Šiuo metu yra sudarytos aštuonios tokios tarptautinės delegacijos⁶⁵.

Maltos Atstovų Rūmuose gali būti steigiamas Rūmų komitetas, Jis įsteigiamas rezoliucija „Atstovų rūmų virtimas komitetu“, išskyrus Atstovų Rūmų reglamente numatytus atvejus. Komitetas svarsto tik tokius klausimus, kuriuos jam pateikia Atstovų Rūmai. Atstovų Rūmų pirmininko pavaduotojas yra kartu ir visų Rūmų komiteto pirmininkas. Jo nesant visų Rūmų komitete pirmininkauja jo pavaduotojas arba paskiriamas kitas parlamento narys (108 str.). Visų Rūmų komiteto pirmininko prašymu arba kai jo nėra, jo pavaduotojas turi visus įgaliojimus, suteikiamus jam kaip visų Rūmų komiteto pirmininkui, apimančius įgaliojimus ir kaip Atstovų Rūmų

⁶⁴ De la Chambre des Députés du Grand-duche de Luxembourg. Commissions [interaktyvus]. De Luxembourg [žiūrėta 2012-09-15]. <<http://www.chd.lu/wps/wcm/connect/8f37eb0048f395939851d8ce12dff599/09+10+2012+Appartpol+Sessord+12-13.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=8f37eb0048f395939851d8ce12dff599>>.

⁶⁵ De la Chambre des Députés du Grand-duche de Luxembourg. Délégations internationales [interaktyvus]. De Luxembourg [žiūrėta 2012-09-15]. <http://www.chd.lu/wps/portal/public!/ut/p/c1/04_SB8K8xLLM9MSSzPy8xBz9CP0os3gXI5ewIE8TIwN380ATAYMvVy_z0GA_Y3cPY6B8pFm8kYVFcJC7o6-rpWWok4GngbNhsGugk5GBpxEB3X4e-bmp-gW5EeUANIY--g!!/dl2/d1/L2dJQSEvUUt3QS9ZQnB3LzZfRDJEVIJNDIwRzdRNDAYSkVKN1VTjNHUj!!/>>.

pirmininko. Atstovų Rūmai gali paskirti visų Rūmų komiteto pirmininko pavaduotoją pirmininkauti parlamento posėdžiams (154 str.). Tokiu atveju, jeigu visų Rūmų komiteto pirmininkas (kuris kartu yra ir Atstovų Rūmų pirmininko pavaduotojas) pirmininkauja plenarinių posėdžių metu, jis turi tokius pačius įgaliojimus kaip ir parlamento pirmininkas.

Reikia pasakyti, kad Maltoje nuolatiniai komitetai atsirado neseniai, kai 1995 m. po parlamentinių grupių ir parlamento pirmininko intensyvių diskusijų Atstovų Rūmų reglamentas buvo iš dalies pakeistas įsteigiant parlamento komitetus. Tikslas buvo padidinti parlamentinio darbo efektyvumą, taip pat suteikti papildomą parlamento kontrolės funkciją⁶⁶.

Pagal Atstovų Rūmų reglamento 120A straipsnį turi būti kaip įmanoma greičiau, bet ne vėliau nei per mėnesį po pirmojo naujai išrinktų Atstovų Rūmų narių susirinkimo sudaromi šeši nuolatiniai komitetai: (i) Rūmų reikalų; (ii) Privilegijų; (iii) Visuomeninių reikalų; (iv) Užsienio ir Europos reikalų; (v) Socialinių reikalų; ir (vi) Šeimos reikalų. Tačiau, be šių komitetų, esant iniciatyvai parlamentas gali sudaryti ir kitus nuolatinius komitetus tam, kad apsvarstytų įstatymų projektus ar kitus klausimus, pateiktus nuolatiniam parlamento komitetui. Iniciatyvoje sudaryti tokį komitetą turi būti nurodytas skaičius parlamento narių, kurie bus to komiteto nariai ir kuriame turi būti atstovaujama tinkamai visiems Rūmams apskritai ir kartu išlaikant valdančiųjų ir opozicijos parlamento narių proporcinio atstovavimo principą. Taip pat turi būti nurodoma, kas pirmininkaus naujai kuriamam nuolatiniam komitetui (120B str. 1, 2. d.).

Kiekviena parlamento narių grupė turi pateikti narius, kurie atstovautų tai grupei nuolatiniame komitete, ir taip pat paskirti papildomus narius kaip pakaitinius paskirtiems pagrindiniams nariams. Kadangi Maltoje parlamente susiburia tik dvi (valdančioji ir opozicinė) frakcijos atitinkančios parlamentinės grupės, pagrindiniai ir pakaitiniai nariai, atstovaujantys valdančiajai parlamento narių grupei, turi būti skiriami parlamento pirmininko, o pagrindiniai ir pakaitiniai nariai, atstovaujantys opozicinei parlamento narių grupei, turi būti skiriami opozicijos lyderio. Pagrindinių ir pakaitinių narių kandidatų pavardės teikiamos Atstovų Rūmams įrašant į posėdžio protokolą (120B str. 3 d.).

⁶⁶ The House of Representatives of the Malta. Parliamentary Committees [interaktyvus]. Maltese [žiūrėta 2012-08-24]. <http://www.parlament.mt/standing_committees?l=1>.

Komitetų posėdžiai yra atviri visuomenei ir transliuojami internetu, taip išlaikant dar glaudesnius žmonių ir jų išrinktų atstovų parlamente ryšius. Visi šeši komitetai Atstovų Rūmuose sudaromi iš naujo, kai naujai išrenkamas įstatymų leidėjas. Kartu yra įsteigiami dar du komitetai, kurie nėra tiesiogiai minimi Atstovų Rūmų reglamento 120A straipsnyje, – Aplinkos ir plėtros planavimo komitetas bei Nacionalinės audito įstaigos komitetas⁶⁷.

Atstovų Rūmai taip pat gali sudaryti specialiąsias komisijas iš savo narių dėl bet kokio klausimo ištirimo. Parlamento pirmininko kompetencija yra paskirti parlamento narį į bet kurią specialiąją komisiją. Jokios komisijos sudėtis negali būti pakeista be išankstinio įspėjimo Atstovų Rūmams; taip pat jokios komisijos narių skaičius negali būti didesnis kaip septyni, išskyrus esant atskiram Atstovų Rūmų leidimui. Keičiantis komisijos nariams būtina nurodyti naujai skiriamų narių duomenis; specialioji komisija jokių būdu negali susidėti iš lyginio skaičiaus narių (121–122 str.). Šiuo metu Atstovų Rūmuose yra įsteigtos keturios specialiosios komisijos⁶⁸.

Įdomu tai, kad visų parlamento narių, dirbančių kiekviename nuolatiname komitete ir laikinojoje komisijoje, sąrašas turi būti tvirtinamas gerai matomoje Atstovų Rūmų vietoje arba kitoje tokioje vietoje ar vietoje, pasirenkamos parlamento pirmininko (127 str.). Kiekvienas nuolatinis komitetas ir kiekviena specialioji komisija, prieš pradėdami dirbti, turi išsirinkti iš savo narių pirmininką, kuris turi balsavimo teisę, o balsams pasiskirsčius po lygiai turi lemiamą balsą. Tais atvejais, kai nuolatinio komiteto arba specialiosios komisijos pirmininko neišvengiamai nėra, nariai išsirenka iš savo tarpo kitą asmenį eiti pirmininko pareigas (130 str.).

Portugalijos parlamente komitetai ir jų vadovybė (pirmininkas ir du ar daugiau jo pavaduotojų) renkami išlaikant parlamentinių grupių proporcinio atstovavimo principą. Respublikos Asamblėjos pirmininko, kuris pirmiausia konsultuojasi su Lyderių sueiga, siūlymu parlamentas priima sprendimą dėl kiekvieno komiteto narių skaičiaus ir vietų paskirstymo skirtingoms parlamentinėms grupėms. Šiame sprendime turi būti nurodyta ir tai, kurių komitetų nariais bus parlamento narai, esantys vieningai politinės partijos atstovai, ir neregistruoti nariai. Neregistruoti

⁶⁷ The House of Representatives of the Malta. Parliamentary Committees [interaktyvus]. Maltese [žiūrėta 2012-08-24]. <http://www.parliament.mt/standing_committees?l=1>.

⁶⁸ The House of Representatives of the Malta. Parliamentary Committees [interaktyvus]. Maltese [žiūrėta 2012-08-24]. <http://www.parliament.mt/standing_committees?l=1>.

Respublikos Asamblėjos nariai turi nurodyti savo pasirinkimą, kurio komiteto nariais jie nori būti. Pasitaręs su Lyderių sueiga, jei įmanoma pagal pageidavimus, Respublikos Asamblėjos pirmininkas paskiria komitetą ar komitetus, kurių nariais tampa neregistruoti Respublikos Asamblėjos nariai (30 str. 7 d.).

Išimtiniais atvejais parlamento komitetai gali būti mišrios sudėties, į kurią įeina ir nuolatiniai, ir nenuolatiniai nariai – tai priklauso nuo svarstomų klausimų. Nuolatiniai nariai į komitetus išrenkami laikantis minėto politinių grupių proporcinio atstovavimo principo, o nenuolatiniai nariai paskiriami kiekvieno nuolatinio komiteto ir jie naudojami visų nuolatinųjų narių teisėmis, išskyrus teisę balsuoti (29 str. 4 d., 6 d.). Kiekvienas parlamento narys gali būti tik vieno komiteto nariu ir kito komiteto nario pavaduotoju. Komiteto pirmininkas ir pavaduotojai renkami pirmame komiteto posėdyje, kurį sušaukia ir jam vadovauja parlamento pirmininkas (32 str. 2 d.).

Atsižvelgdamas į išankstinį Respublikos Asamblėjos pirmininko sutikimą, kiekvienas komitetas gali suformuoti pakomitečius, jei jie mano, kad tai yra būtina. Pakomitečiai už savo darbą atsiskaito komitete (33 str.).

Be to, Respublikos Asamblėjoje tam tikriems tikslams įgyvendinti gali būti suformuoti specialūs *ad hoc* komitetai ir darbo grupės. Inicijuoti *ad hoc* parlamento komiteto sudarymą gali ne mažiau kaip dešimt Respublikos Asamblėjos narių arba bet kuri parlamentinė grupė.

Šiuo metu Portugalijoje yra 12 nuolatinųjų komitetų ir vienas *ad hoc* komitetas⁶⁹.

Portugalijos Konstitucija⁷⁰ *expressis verbis* įvardija Nuolatinį komitetą⁷¹, todėl Respublikos Asamblėjai yra konstitucinė pareiga sudaryti minėtą parlamento struktūrinį darinį. Nuolatinis komitetas veikia tarp Respublikos Asamblėjos sesijų arba jei parlamentas paleidžiamas. Nuolatinį komitetą sudaro Respublikos Asamblėjos pirmininkas, pirmininko pa-

⁶⁹ The Assembly of the Republic. Parliamentary Committees [interaktyvus]. Portugal [žiūrėta 2012-08-13]. <http://www.en.parlamento.pt/ParliamentaryCommittees_XIIILeg/elenc.html>.

⁷⁰ Constitution of the Portuguese Republic of 1976 [interaktyvus]. Secretary of State for Mass Communication [žiūrėta 2012-08-13]. <http://heinonline.org/HOL/COWShow?collection=cow&cow_id=334>.

⁷¹ Nuolatinis komitetas yra atsakingas paruošti parlamento sesijų pradžią, duoti sutikimą Respublikos Prezidentui išvykti iš šalies, įgalioti komitetus funkcionuoti, jeigu būtina, kontroliuoti Vyriausybės veiklą ir kt.

vaduotojas ir kiekvienos parlamentinės grupės paskirti nariai. Komitetui pirmininkauja Respublikos Asamblėjos pirmininkas (39–41 str.).

Kaip jau minėta, tik kai išrenkamas *Slovakijos* parlamento pirmininkas, Nacionalinė Taryba iš parlamento narių sudaro komitetus teisės aktams rengti ir prižiūrėti. Tačiau Nacionalinės Tarybos pirmininkas negali būti komitetų nariu. Darbo tvarkos taisyklėse numatyta, kad Nacionalinė Taryba turi sudaryti keturis komitetus: 1) Įgaliojimų ir imuniteto komitetą, 2) Pareigų nesuderinamumo komitetą, 3) Europos reikalų komitetą ir 4) Konstitucinį ir teisės reikalų komitetą. Nacionalinė Taryba gali steigti ir kitus komitetus, kurių kompetencija nustatoma pagal poreikį (45 str.). Šiuo metu Slovakijoje yra iš viso 19 komitetų⁷².

Nacionalinės Tarybos komitetų pirmininkai renkami ir atšaukiami iš pareigų slaptu balsavimu posėdyje dalyvaujančių parlamento narių balsų dauguma (15 str.). Steigiamajame komiteto posėdyje, kurį šaukia komiteto pirmininkas, komitetas išsirenka vieną arba du pirmininko pavaduotojus ir du balsų skaičiuotojus⁷³. Pirmininko pavaduotojas arba komiteto balsų skaičiuotojai renkami ir atšaukiami komiteto narių absoliučia balsų dauguma (48 str.).

Pagal Darbo tvarkos taisyklių 60 straipsnį Nacionalinė Taryba taip pat steigia specialiuosius kontrolės komitetus, kurie susideda iš Nacionalinės Tarybos narių ir kurie kontroliuoja Nacionalinio saugumo tarnybos veiklą ir paslaugas, teikiamas pagal specialius įstatymus. Specialiųjų kontrolės komitetų teises ir pareigas reglamentuoja specialūs įstatymai. Specialių kontrolės komitetų nariai turi būti išrinkti Nacionalinės Tarybos pagal proporcinio atstovavimo principą parlamento narių frakcijų pasitarime ir atsižvelgiant į nustatytą narių skaičių tame komitete. Kiekvienas narys gali atsisakyti narystės kontrolės komitete. Specialių kontrolės komitetų

⁷² The National Council of the Slovak Republic. Parliamentary Committees [interaktyvus]. Slovak [žiūrėta 2012-08-27]. <<http://www.nrsr.sk/web/default.aspx?SectionId=77>>.

⁷³ Nacionalinės Tarybos balsų skaičiuotojai prižiūri Nacionalinės Tarybos sesijų balsavimo ir rinkimų procedūrų teisingumą. Nacionalinės Tarybos pirmininko siūlymu be diskusijų gali būti priimtas sprendimas, kad balsus skaičiuoja balsų skaičiuotojai, jei yra kokių nors abejonių dėl balsavimo rezultatų. Balsų skaičiuotojai yra atsakingi už teisingus ir išsamius Nacionalinės Tarybos posėdžių protokolus, jie pasirašo nutarimus ir kitus dokumentus, patvirtintus Nacionalinės Tarybos. Jei Nacionalinės Tarybos sesijoje nėra balsų skaičiuotojų, balsų skaičiuotojais turi būti paskiriami kiti Nacionalinės Tarybos nariai minėtoms pareigoms atlikti (62 str.).

posėdžiai nėra vieši; tik komitetų nariai ir kiti asmenys, turintys komitetų sutikimą, gali dalyvauti jų posėdžiuose. Nacionalinės Tarybos pirmininkas taip pat turi teisę dalyvauti specialių kontrolės komitetų posėdžiuose.

Nacionalinė Taryba ir jos komitetai gali steigti nuolatinės ir laikinąsias komisijas, kurios konsultuoja įvairiais klausimais ir parengia nuomones iš jų įgaliojimų srities. Komisijos nariais gali būti išrenkami Nacionalinės Tarybos nariai ir kiti asmenys, tačiau tokiai komisijai gali pirmininkauti tik Nacionalinės Tarybos narys. Komitetai taip pat gali sudaryti jungtines komisijas (61 str.).

Vengrijos Nacionalinėje Asamblėjoje yra formuojami nuolatiniai ir laikinieji komitetai. Nuolatiniai komitetai yra parlamento struktūrinis darinys, jis teikia siūlymus ir rengia įstatymų projektus, dalyvauja Vyriausybės darbo priežiūroje. Komitetai susitinka vieną kartą per savaitę. Komitetų posėdžiai yra atviri visuomenės informavimo priemonėms, tačiau, atsižvelgdamas į darbotvarkės klausimo pobūdį, komitetas gali nuspręsti posėdžiauti už uždarytų durų. Šiuo metu Vengrijos parlamente yra 20 nuolatinių komitetų⁷⁴.

Komitetai sudaromi laikantis frakcijų proporcinio atstovavimo principo. Tik Nacionalinio Susirinkimo nariai gali būti parlamento nuolatinių komitetų nariais. Kiekvienas narys turi turėti galimybę dalyvauti nuolatinio komiteto darbe. Parlamento nariai, kurie taip pat yra ministrai ar valstybės sekretoriai, negali tapti komitetų nariais, nes vienas iš svarbiausių komitetų įgaliojimų yra Vyriausybės darbo priežiūra⁷⁵.

Nuolatiniai komitetai gali įkurti pakomitečius, kad atliktų jų specialias užduotis. Tačiau pakomitetis turi būti įkurtas, jeigu reikia kontroliuoti parlamento aktų, susijusių su komiteto kompetencija, vykdymą, taip pat socialinį ir ekonominį poveikį jiems. Be to, dauguma nuolatinių komitetų įkūrė ES reikalų pakomitečių.

Be nuolatinių komitetų, Nacionalinė Asamblėja taip pat gali sudaryti laikinuosius (*ad hoc* ir tyrimo) komitetus. Parlamentas sudaro *ad hoc* komitetą tam, kad išspręstų klausimą, kuriuo norima atkreipti ypatingą dėmesį ir kuris negali būti išspręstas nuolatiniame komitete. Nuo 1990

⁷⁴ The Hungarian National Assembly. General Information [interaktyvus]. Hungarian [žiūrėta 2012-08-19]. <http://www.parlament.hu/fotitkar/angol/general_info.htm#_Toc213139886>.

⁷⁵ Hermann, R. et. al. *The Hungarian National Assembly*. Budapest: the Library of the Parliament, 2011, p. 71.

m. iš viso buvo įsteigti ir veikė 19 *ad hoc* komitetų. Šios kadencijos parlamente svarbiausias *ad hoc* komitetas buvo tas, kuriam pavesta parengti naują valstybės konstituciją⁷⁶, sulaukusią prieštarų vertinimų. Kartais parlamentas sudaro komitetus, kuriuose keliama kandidatai į renkamasias tarnybas, pavyzdžiui, yra Konstitucinio Teismo teisėjų siūlymo komitetas, Valstybės audito biuro pirmininko ir pirmininko pavaduotojai siūlymo komitetas, Žiniasklaidos Tarybos narių siūlymo komitetas⁷⁷.

Tyrimo komitetas gali būti sudarytas, kad ištirtų konkretų klausimą, paprastai dėl Vyriausybės (arba atskiros ministro) atskaitomybės. Penktadalis Nacionalinės Asamblėjos narių gali inicijuoti laikinojo tyrimo komiteto sudarymą, tačiau iniciatyva nesukuria parlamentui pareigos įsteigti tokį komitetą.

Kiekvieni *Airijos* parlamento rūmai turi teisę pagal savo darbo reglamentus steigti komitetus konkrečioms tikslams. Yra keturių tipų komitetai: 1) nuolatiniai komitetai – darbo reglamentuose numatyta, kokie komitetai turi būti sudaromi išrinkus naują Senatą arba žemuosius parlamento rūmus; 2) rinktiniai (specialieji) komitetai – nariais šiuose komitetuose gali būti tik vienas arba Senato, arba žemųjų parlamento rūmų nariai; 3) jungtiniai komitetai – apima parlamento abiejų rūmų narius ir veikia pagal bendras taisykles; 4) specialieji komitetai – steigiami siekiant pagrindinio tikslo – svarstyti specialų įstatymą.

Dauguma komitetų renkasi į viešus posėdžius, o jų darbo eiga transliuojama per televiziją. Žiniasklaidos ir visuomenės narių atstovai gali dalyvauti posėdžiuose. Šiuo metu *Airijos* parlamente iš viso yra 19 komitetų⁷⁸.

Austrijos ir Nacionalinė Taryba, ir Federalinė Taryba įkuria komitetus išrinkdama, kad jie preliminarai apsvaistytų abiejų parlamento rūmų darbotvarkės klausimus. Nacionalinė Taryba ir Federalinė Taryba nustato narių ir narių pavaduotojų skaičių kiekviename komitete. Nariai ir narių pavaduotojai paskiriami iš frakcijų proporcingai jų narių skaičiui. Frakcijos

⁷⁶ Hermann, R. et. al. *The Hungarian National Assembly*. Budapest: the Library of the Parliament, 2011, p. 72.

⁷⁷ Hermann, R. et. al. *The Hungarian National Assembly*. Budapest: the Library of the Parliament, 2011, p. 73.

⁷⁸ Oireachtas Joint, Select and Standing Committees for the 31st Dáil and the 23rd Seanad [interaktyvus]. Ėireann [žiūrėta 2012-09-19]. <http://www.oireachtas.ie/parliament/oireachtasbusiness/committees_list/#d.en.2547>.

informuoja raštu parlamento rūmų pirmininkus apie frakcijų narius, kurie eis komiteto narių bei narių pavaduotojų pareigas ir kurie taip išrenkami.

Jei komiteto narys negali dalyvauti komiteto posėdyje, jam atstovauja jo pavaduotojas, kuris yra iš tos pačios frakcijos. Frakcijai informavus komiteto pirmininką, komiteto narys, negalintis dalyvauti komiteto posėdyje, gali būti atstovaujamas ne tik jo pavaduotojo komitete, bet ir kito parlamento nario, priklausančio tai pačiai frakcijai. Narystė Federalinės Tarybos komitete baigiasi, jei narys pats atsistatydina, jei jis nebeprisiskaito frakcijai, kuri jį paskyrė į komitetą arba jei į jo vietą frakcija paskiria kitą narį (13 str.).

Tačiau pagal Nacionalinės Tarybos darbo tvarkos taisyklių 32 straipsnio 2 dalį, kai pasikeičia frakcijose narių skaičius, turi būti pranešta Nacionalinės Tarybos pirmininkui, tuomet Nacionalinė Taryba turi per vieną savaitę nuo pranešimo pirmininkui įteikimo arba jei nevyksta Nacionalinės Tarybos posėdžiai – ne vėliau kaip kitame posėdyje po minėto pranešimo surengti naujus komiteto narių rinkimus. Kol naujasis komitetas sudaromas, ankstesnės sudėties komitetas tęsia darbą. Komiteto darbas Nacionalinės Tarybos kadencijos metu vyksta nepertraukiamai net ir rengiant tokius naujus komiteto rinkimus.

Federalinės Tarybos pirmininkas sušaukia komitetus į komitetų steigiamuosius susirinkimus. Kol išrenkamas naujas pirmininkas, komiteto svarstymams pirmininkauja Federalinės Tarybos pirmininkas. Kiekvienas komitetas turi išrinkti pirmininką ir tiek jo pavaduotojų bei sekretorių, kiek mano, kad yra būtina. Jei sekretoriai negali atlikti savo funkcijų, išrenkamas kitas to posėdžio sekretorius (Federalinės Tarybos darbo tvarkos taisyklių 28 str. 1 d. ir Nacionalinės Tarybos darbo tvarkos taisyklių 34 str. 1–3 d.).

Kaip ir Liuksemburgo parlamente, Austrijos Federalinės Tarybos komitetų pasitarimai nėra vieši. Komitetai gali nuspręsti, ar ir koku mastu jų derybos ir juose priimti sprendimai yra konfidencialūs. Komitetas taip pat gali nuspręsti pašalinti iš konfidencialaus svarstymo Federalinės Tarybos narius, kurie nėra to komiteto nariai, išskyrus pirmininkus ir parlamentinės frakcijos pirmininkus; toks sprendimas turi būti priimtas ne mažiau kaip dviejų trečdalių komiteto narių balsų dauguma. Sprendimas laikyti svarstymus konfidencialiais įpareigoja visus komitete dalyvavusius asmenis (31 str.).

Tam, kad parengtų didelės apimties ir sudėtingus klausimus, Nacionalinės Tarybos komitetai gali steigti pakomitečius, kurie paprastai posė-

džiauja konfidencialiai. Į svarstymus jie taip pat gali pasikviesti specialistų ir ekspertų. Pakomitečių sprendimai yra rekomendaciniai. Pakomitečio steigiamąjį susirinkimą suaukia komiteto pirmininkas, kuris pirmininkauja posėdžiuose, kol išrenkamas pakomitečio pirmininkas. Kiekvienas pakomitetas išsirenka pirmininką ir tiek jo pavaduotojų bei sekretorių, kiek yra būtina (35 str. 1–4 d.).

Austrijos parlamente steigiami dviejų rūšių komitetai: specializuoti komitetai (pvz., Federalinėje Taryboje – Teisės komitetas arba Užsienio reikalų komitetas, o Nacionalinėje Taryboje – Šeimos komitetas, Konstitucijos komitetas, Sveikatos komitetas) ir komitetai, atsakingi už ypatingas parlamentines užduotis (pvz., Federalinėje Taryboje – Nesuderinamumo komitetas arba ES komitetas, o Nacionalinėje Taryboje – taip pat Nesuderinamumo komitetas, Imuniteto komitetas, Pagrindinis komitetas. Pastarasis kartu su Nuolatinųjų pakomitečių įsteigti, kad padėtų Nacionalinei Tarybai dalyvauti svarstant ES klausimus).

Daugelis Nacionalinės Tarybos komitetų ir pakomitečių skirti vyriausybės veiklai kontroliuoti. Nacionalinės Tarybos pirmininkas paskiria komitetą vyriausybės ir jos narių ataskaitoms svarstyti. Šios ataskaitos galutinai apsvaistomos komitete, todėl Nacionalinės Tarybos posėdyje nebeaptariamoms. Per diskusijas ir balsavimus dėl vyriausybės ir jos narių ataskaitų komitetuose sudaromos sąlygos ir visuomenei susipažinti. Leidžiama daryti garso ir vaizdo įrašus.

Be to, Nacionalinė Taryba gali bet kuriuo metu įsteigti ir specialius komitetus, kurie preliminariai apsvaisto ypatingos svarbos atskirus klausimus. Nagrinėdama klausimus, susijusius su federalinės vyriausybės narių ir tam tikrų federalinės administracijos pareigūnų veiklos politinė atsakomybė, Nacionalinė Taryba gali įsteigti tyrimo komitetus paprasta balsų dauguma. Tokių tyrimo komitetų veikla reglamentuota atskirose Parlamentinių tyrimų komitetų darbo tvarkos taisyklėse. Dalis tyrimo komitetų posėdžių gali būti vieši tik kai dėl to komiteto nariai priima nutarimą. Svarstant parlamentinius tyrimus leidžiama dalyvauti tik žiniasklaidos atstovams, o ne visai visuomenei. Parlamento administracijos žiniasklaidos tarnyba visais atvejais informuoja visuomenę apie komitetuose aptartus klausimus⁷⁹.

⁷⁹ Parlament der Republik Österreich. Öffentlichkeit von Ausschusssitzungen [interaktyvus]. Austria [žiūrėta 2012-10-11]. <<http://www.parlament.gv.at/PERK/NRBRBV/NR/ANR/index.shtml>>.

Reikia pasakyti, kad parlamentas ne tik kontroliuoja vyriausybės darbą. Kai kuriais labai svarbiais valstybės valdymo klausimais parlamentas kartu su vyriausybe prisiima valdymo atsakomybę ir bendradarbiauja ES sistemoje. Nacionalinėje Taryboje tai yra Pagrindinio komiteto⁸⁰ užduotis.

Pagrindinį komitetą, remdamasi proporcinio atstovavimo principu, renka Nacionalinė Taryba iš savo narių. Narių skaičius Pagrindiniame komitete nustatomas Nacionalinės Tarybos sprendimu. Nariai renkami iš pirminkui pateikiamų sąrašų. Iš kiekvieno sąrašo renkama tiek narių į Pagrindinį komitetą, kad atitiktų narių, pasirašiusių atskirus sąrašus, skaičiaus santykis. Kiekvienas Nacionalinės Tarybos narys gali būti tik viename sąrašė. Prieš renkant narius, pirmiausia nutariama dėl renkamų narių eiliškumo sąrašuose.

Jeigu Pagrindinio komiteto narys negali atlikti savo pareigų, jį pakeičia kitas narys, kurį raštu pirminkui pateikia atitinkamą sąrašą pasirašę nariai (30 str.). Reikia pažymėti, kad Pagrindinio komiteto nariais yra ir politinių grupių pirminkai. Pagrindinis komitetas yra nuolatinis komitetas, jo posėdžiai gali būti šaukiami bet kuriuo metu. Posėdžiams vadovauja Nacionalinės Tarybos pirminkas arba jo pavaduotojas⁸¹. Pagrindiniame komitete svarstymai dėl ES projektų, taip pat kai vyksta bendros diskusijos arba išsamūs svarstymai dėl visuomenės iniciatyvų, naudojantis ekspertų ir specialistų paslaugomis, būna vieši.

Pagrindinis komitetas dar renka Nuolatinį pakomitetį, kuriam priskiriami Austrijos Konstitucijos 18 straipsnio 3 dalyje ir 55 straipsnio 2 dalyje numatyti įgaliojimai, taip pat pagal Nacionalinės Tarybos darbo tvarkos taisyklės reikalai, susiję su ES projektais. Išimtiniais atvejais, pavyzdžiui, stichinių nelaimių ar karo atveju, Nuolatinis pakomitetis turi ypatingą reikšmę: jei Nacionalinė Taryba negali susirinkti, nepaprastosios padėties potvarkius gali priimti federalinis prezidentas. Tačiau jis prieš tai turi sulaukti federalinės vyriausybės pasiūlymo, kuris savo ruožtu gali būti pateiktas tik susitarus su Nuolatinio pakomitečiu⁸².

⁸⁰ Panašiai kaip ir Vengrijos parlamento komitetuose, kuriuose keliama kandidatai į renkamas tarnybas, Austrijos Nacionalinės Tarybos Pagrindinis komitetas taip pat teikia konsultacijas dėl svarbių pareigūnų skyrimo, pavyzdžiui, pataria dėl Austrijos teisėjų skyrimo į ESTT arba Austrijos narių skyrimo į ES Komisiją.

⁸¹ Parlament der Republik Österreich. Der Hauptausschuss des Nationalrates [interaktyvus]. Austria [žiūrėta 2012-10-10]. <<http://www.parlament.gv.at/PERK/NRBRBV/NR/ANR/index.shtml>>.

⁸² Parlament der Republik Österreich. Der Hauptausschuss des Nationalrates [interaktyvus]. Austria [žiūrėta 2012-10-10]. <<http://www.parlament.gv.at/PERK/PARL/POL/Hauptausschuss/Index.shtml>>.

Pakomitetyje turi būti bent po vieną partijos atstovą iš Pagrindinio komiteto. Kiekvienas Nuolatinio pakomitečio narys turi turėti po vieną pakaitinį narį. Ir nariai, ir pakaitiniai nariai Nuolatinio pakomitečio pareigas eina tol, kol Nacionalinės Tarybos pagrindinis komitetas neišrenka kitų Nuolatinio pakomitečio narių ir pakaitinių narių (31 str.).

Visi trys Nacionalinės Tarybos pirmininkai ir Pagrindinis komitetas, o jeigu Nacionalinė Taryba pagal Federalinės Konstitucijos 29 straipsnio 1 dalį buvo paleista, tai Pagrindinio komiteto Nuolatinis pakomitetas vietoje Pagrindinio komiteto toliau eina savo pareigas, kol naujai išrinkta Nacionalinė Taryba išsirenka pirmininkus ir Pagrindinį komitetą (6 str. 1 d.).

Šiuo metu Federalinėje Taryboje veikia 21 komitetas⁸³, o Nacionalinėje Taryboje įsteigtas 31 komitetas ir 7 pakomitečiai, tarp kurių yra Pagrindinis komitetas ir jo Nuolatinis pakomitetas, taip pat 2 tyrimo komitetai bei 1 specialusis komitetas.

Austrijos parlamente yra vienas bendras Nuolatinis jungtinis komitetas, kuris įsteigtas pagal Finansų konstitucinio įstatymo 9 straipsnį ir kurio nariai yra 13 Federalinės Tarybos bei 13 Nacionalinės Tarybos narių. Jeigu pasikeičia daugiau kaip pusė Federalinės Tarybos ar Nacionalinės Tarybos narių, turi būti rengiami nauji Nuolatinio jungtinio komiteto rinkimai. Federalinės Tarybos ir Nacionalinės Tarybos nariai šiame komitete renka po vieną pirmininką, jie pasikeisdami vadovauja komiteto posėdžiams. Nuolatinis jungtinis komitetas sprendžia federalinės vyriausybės ir žemės parlamento ginčus dėl, pavyzdžiui, naujų mokesčių federalinei žemei ar savivaldybei nustatymo⁸⁴.

Rumunijos Deputatų Rūmų darbo reglamento 39 straipsnis, Senato darbo reglamento 43 straipsnis numato, kad parlamentas steigia nuolatinius komitetus, specialiuosius ir tyrimo komitetus, taip pat Mediacijos (tarpininkavimo) komitetą arba jungtinį abiejų rūmų komitetą. Komitetai atlieka teisėkūros parengiamuosius darbus, taip pat parlamentinės priežiūros funkcijas.

⁸³ Parlament der Republik Österreich. Ausschüsse des Bundesrates [interaktyvus]. Austria [žiūrėta 2012-09-28]. <<http://www.parlament.gv.at/PERK/NRBRBV/BR/ABR/index.shtml>>.

⁸⁴ Parlament der Republik Österreich. Ausschüsse des Nationalrates [interaktyvus]. Austria [žiūrėta 2012-10-11]. <<http://www.parlament.gv.at/PERK/NRBRBV/NR/ANR/index.shtml>>.

Deputatų Rūmų nuolatiniai komitetai sudaromi iš 11–33 atstovų, išskyrus Darbo reglamento komitetą, kuris susideda iš kiekvienos parlamentinės grupės atstovo. Nuolatinį komitetų narių skaičius nustatomas kiekvienu konkrečiu atveju Deputatų Rūmų plenumo, remiantis Parlamentinių grupių lyderių komiteto siūlymu. Paprastai atstovai negali būti daugiau nei vieno komiteto nariu, išskyrus Darbo reglamento komitetą, Informacijos ir ryšių technologijų komitetą, Moterų ir vyrų lygių galimybių komitetą, kuriuose taip pat gali būti kito nuolatinio komiteto narių. Nuolatinės valdybos nariai jų kadencijos laikotarpiu gali pasirinkti vieną nuolatinį komitetą ir per savo kadenciją gali būti vieno nuolatinio komiteto nariu (40 str.).

Senato darbo reglamento 66 straipsnio 2 dalyje numatyta, kad turi būti sudaryta 16 nuolatinį komitetų, tarp jų ir Darbo reglamento komitetas. Šį komitetą sudaro po vieną atstovą iš kiekvienos parlamentinės grupės, o jo nariais negali būti Nuolatinės valdybos nariai. Vietos Senato komitetuose paskirstomos per Nuolatinės valdybos nustatytą terminą atsižvelgiant į politinių grupių konfigūraciją Senate po parlamentinių grupių derybų. Kandidatūras teikia parlamentinių grupių lyderiai per nustatytą laikotarpį Nuolatinėi valdybai. Kiekvienas senatorius, išskyrus Senato pirmininką, privalo būti bent vieno nuolatinio komiteto narys. Senatorius negali būti daugiau kaip dviejų nuolatinį komitetų, išskyrus Reglamento komitetą, narys. Kiekvieno komiteto sudėtį tvirtina Senatas senatorių dalyvaujančių posėdyje balsų dauguma (46 str.).

Deputatų Rūmų nuolatiniai komitetai pirmame susitikime, kurį sušaukia Deputatų Rūmų Nuolatinė valdyba, išsirenka savo valdybas, susidedančias iš vieno pirmininko, 2 jo pavaduotojų ir 2 sekretorių, išskyrus Darbo reglamento komitetą, kurio valdyba susideda iš vieno pirmininko, vieno pirmininko pavaduotojo ir 2 sekretorių. Senato komitetai, kaip ir Deputatų Rūmai, taip pat yra valdomi valdybos, tačiau ji susideda iš pirmininko ir tik vieno pirmininko pavaduotojo bei vieno sekretoriaus. Senatorius gali būti vieno nuolatinio komiteto valdybos narys (48 str.). Komitetų valdybos sudėtis nustatoma po parlamentinių grupių vadovų derybų, vadovaujantis politine konfigūracija parlamentų rūmuose. Kandidatūras į komiteto valdybą teikia parlamentinių grupių lyderiai atsižvelgdami į parlamentinei grupei tenkantį vietų skaičių komiteto valdyboje. Visas sąrašas kandidatų į Deputatų Rūmų komiteto valdybą pateikiamas komiteto

nariams balsuoti ir patvirtinamas dalyvaujančių narių balsų dauguma⁸⁵, o Senate – tvirtinamas Senato plenarinio posėdžio metu balsuojant (49 str.). Per pirmąjį Senato pirmininko sušauktą Senato komiteto posėdį pranešama apie narius, kurie sudaro komiteto valdybą (50 str.).

Komiteto valdybos sprendimu komiteto posėdžius pagal Senato darbo programą sušaukia pirmininkas, o jei jo nėra – jo pavaduotojas (58 str. 1 d.). Senato komiteto posėdžiuose gali dalyvauti Vyriausybės nariai arba jų įgalioti atstovai, tačiau jeigu komitetas reikalauja, jų dalyvavimas yra būtinas (61 str. 1, 2 d.).

Senato nuolatiniai komitetai gali surengti bendrus posėdžius Nuolatinės valdybos sprendimu. Tokiais atvejais komitetas aptaria ir priima bendrą ataskaitą ar nuomonę (75 str.).

Į Deputatų Rūmų komiteto posėdį kviečiami dalyvauti Deputatų Rūmų nariai ir senatoriai, kurie, pavyzdžiui, pasiūlė teisės aktų projektus arba jų pakeitimus ir pan., svarstomus komiteto posėdyje, taip pat Teisėkūros tarybos ekspertai (55 str. 1 d.). Deputatų Rūmų komitetų posėdžiai turi būti atviri, nebent nusprendžiama kitaip komiteto plenumė. Deputatų Rūmų komitetų posėdžiai gali būti transliuojami Deputatų Rūmų vidaus televizijos tinkle ir per radijo bei televizijos stotis (53 str.).

Kaip minėta, Rumunijos parlamento rūmuose sudaromi dar ir specialieji bei tyrimo komitetai. Specialieji komitetai steigiami, kad parengtų teisės aktų projektus arba kitiems tikslams, nurodytiems sprendime, kuriuo įsteigiamas komitetas. Specialiuosius komitetus gali įsteigti Deputatų Rūmai, jeigu yra Deputatų Rūmų 50 narių, priklausančių bent dviem parlamentinėms grupėms, siūlymas, o Senatas – Nuolatinės valdybos siūlymu.

Deputatų Rūmų specialiųjų komitetų parengti teisės aktų projektai neturi būti nagrinėjami kituose komitetuose. Pagal tą patį sprendimą, kuriuo įsteigiamas specialus komitetas, taip pat nurodoma komiteto pavadinimas, jo sudėtis, tikslai, laikas, per kurį turi būti pateikta veiklos ataskaita. Deputatų Rūmų specialusis komitetas ir jo valdyba sudaroma Parlamentinių grupių lyderių komiteto siūlymu, laikantis politinės konfigūracijos Deputatų Rūmuose. Specialieji komitetai turi tą patį statusą kaip ir nuolatiniai komitetai (72 str. 1–3 d.).

⁸⁵ Deputatų Rūmų komiteto valdybos narys iš pareigų atleidžiamas taip pat remiantis parlamentinės grupės, kuri tą narį pasiūlė, prašymu ir už atleidimą balsavus komiteto narių balsų daugumai (45 str.).

Deputatų Rūmai gali nuspręsti pradėti parlamentinį tyrimą, kad paaiškintų būtinas priežastis ir aplinkybes, kurioms esant atsitiko įvykiai ar veiksmai, turintys žalingų padarinių, taip pat kad pateiktų išvadas, atsakomybę, ir priemones, kurių turi būti imtasi. Toks tyrimas gali būti atliekamas nuolatiniaame komitete arba tuo tikslu įkurtame parlamentinio tyrimo komitete (73 str.).

Deputatų Rūmų darbo reglamentas imperatyviai numato, kad parlamentinio tyrimo objektu negali būti veiksmai ar veikla, kurios yra baudžiamojo tyrimo objektas arba yra teisme nagrinėjamų bylų sąrašuose.

Kaip ir specialiuosius komitetus, Deputatų Rūmai ne mažiau kaip 50 narių, priklausančios bent dviem parlamentinėms grupėms, siūlymu gali nuspręsti įsteigti tyrimo komitetą (74–75 str.). Tyrimo ar specialiųjų komitetų tikslus narių skaičius, sudėtis ir vadovybė patvirtinama Deputatų Rūmų plenumo jų įsteigimo metu. Senate bent trečdalis Senato narių prašymu Senatas gali nuspręsti įsteigti tyrimo komitetą. Sudarant specialiuosius ar tyrimo komitetus Senate taikomos tos pačios nuostatos kaip ir sudarant nuolatinius komitetus. Senato specialiųjų ir tyrimo komitetų nariai lieka ir nuolatinųjų komitetų nariai (77 str. ir 77 str. 1 d.).

Jei vieni parlamento rūmai turėtų priimti įstatymo projektą arba siūlymą dėl teisės akto, kitaip suformuluoto nei kiti parlamento rūmai patvirtino, Deputatų Rūmų pirmininkas ir Senato pirmininkas pradeda tarpininkavimo procedūrą. Šiam tikslui po konsultacijų su parlamentinėmis grupėmis Nuolatinė valdyba siūlo Deputatų Rūmams sudaryti Mediacijos (tarpininkavimo) komitetą, susidedantį iš 7 narių, laikantis politinės konfigūracijos Deputatų Rūmuose. Deputatų Rūmų patvirtinti nariai kartu su Senato paskirtais 7 senatoriais sudaro Mediacijos komitetą. Mediacijos komitetas, sušauktas vienų iš Rūmų pastatų komiteto pirmininko, susirenka ir nusistato taisykles, kuriomis remdamasis jis atlieka savo darbą, įskaitant terminą, per kurį turi pateikti savo veiklos ataskaitą. Komitete rotacijos principu pirmininkauja komiteto paskirtas atstovas arba senatorius. Komitetas baigia savo darbą, kai pateikia ataskaitą, taip pat jei per nustatytą terminą negali pasiekti susitarimo dėl savo veiklos ataskaitos.

Šiuo metu Rumunijos Deputatų Rūmuose yra 19 nuolatinųjų komitetų, vienas Patvirtinimo komitetas⁸⁶, turintis ypatingus įgaliojimus, ir 5 *ad hoc* tyrimo komitetai⁸⁷, o Senate – 18 nuolatinųjų komitetų⁸⁸, 6 jungtiniai Senato ir Deputatų Rūmų komitetai⁸⁹, taip pat 5 specialieji komitetai⁹⁰.

Kai nevyksta *Slovėnijos* Nacionalinės Asamblėjos sesijos, atstovai vykdo savo veiklą darbo institucijose, kurios daugelyje valstybių įvardijamos kaip komitetai arba komisijos. Federalinės Tarybos pirmininkas sušaukia komitetus į komitetų steigiamuosius susirinkimus. Darbo institucijos kontroliuoja padėtį atskirose valdymo srityse, rengia politinius sprendimus tokiose srityse, pozicijas konkrečiais klausimais ir aptaria Nacionalinio Susirinkimo įstatymų projektus ir kitus teisės aktus⁹¹.

⁸⁶ Tam, kad patvirtintų naujai išrinktų narių įgaliojimus, Deputatų Rūmai pirmame posėdyje išsirenka komitetą, susidedantį iš 30 narių, kuris turi atspindėti politines konfigūracijas Deputatų Rūmuose kaip parlamentinių grupių įkūrimo rezultatas. Kitaip nei Senato Patvirtinimo komitetas, Deputatų Rūmų Patvirtinimo komitetas veikia visą Deputatų Rūmų kadencijos laikotarpį (3 str.). Į Patvirtinimo komitetą kiekviena politinė grupė skiria tiek savo narių, kad šis skaičius būtų proporcingas visam Deputatų Rūmų narių skaičiui. Patvirtinimo komiteto sudėtis tvirtinama Deputatų Rūmų narių, dalyvaujančių posėdyje, balsu dauguma. Patvirtinimo komitetas turi išsirinkti pirmininką, jo pavaduotoją ir sekretorių, kurie sudaro Patvirtinimo komiteto valdybą, ir turi būti suorganizuotas į devynias darbo grupes, susidedančias iš trijų narių kiekvienoje. Patvirtinimo komitetui atlikus savo darbą, kaip numatyta Deputatų Rūmų darbo reglamente, Deputatų Rūmai turi susirinkti penktą dieną įkūrus Patvirtinimo komitetą, kad apsvarstytų šio pranešimą. Patvirtinimo komiteto pranešimas pristatomas Deputatų Rūmų plenumui Patvirtinimo komiteto pirmininko (9 str.).

Tam, kad patvirtintų senatorių mandatus, Senatas taip pat renka savo pirmame posėdyje Patvirtinimo komitetą, susidedantį iš 15 senatorių. Kandidatūros teikiamos ir tvirtinamos tokia pačia tvarka kaip ir Deputatų Rūmuose. Tačiau nuo Deputatų Rūmų Patvirtinimo komiteto skiriasi tuo, kad Senato Patvirtinimo komitetas pradeda darbą išsirinkdamas pirmininką ir du jo pavaduotojus, sudarančius Komiteto valdybą, ir yra suskirstytas į keturias darbo grupes, kuriose yra po tris narius (6 str.).

⁸⁷ Committees of the Chamber of Deputies of the Republic of Romania [interaktyvus]. Romania [žiūrėta 2012-10-19]. <<http://www.cdep.ro/pls/parlam/structura.co?idl=2>>.

⁸⁸ României Senat. Comisii Permanente [interaktyvus]. României [žiūrėta 2012-10-29]. <<http://www.senat.ro/EnumComisii.aspx?Permanenta=1>>.

⁸⁹ României Senat. Comisii Comune [interaktyvus]. României [žiūrėta 2012-10-29]. <<http://www.senat.ro/EnumComisii.aspx?Permanenta=1&Comuna=1>>.

⁹⁰ României Senat. Comisii Speciale [interaktyvus]. României [žiūrėta 2012-10-29]. <<http://www.senat.ro/EnumComisii.aspx?Comuna=1&Speciala=1>>.

⁹¹ The National Assembly of the Republic of Slovenia. Composition and organisation [interaktyvus]. Slovenia [žiūrėta 2012-10-16]. <<http://www.dz-rs.si/wps/portal/en/Home/ODrzavnemZboru/SestavaInOrganiziranost#CO6>>.

Darbo institucijas sudaro pirmininkas ir paprastai vienas pirmininko pavaduotojas bei nariai. Bendras narių skaičius turi būti nelyginis. Pirmininkas ir pirmininko pavaduotojas tam tikros darbo institucijos pareigas paprastai eina iš skirtingų atstovų grupių. Darbo institucijos pirmininkas priklauso valdančiosios koalicijos atstovų grupei, o pirmininko pavaduotojo pareigas eina opozicinės atstovų grupės narys, ir atvirkščiai. Nustatydama atstovų grupių narių skaičių kiekvienoje darbo institucijoje, Pirmininko taryba atsižvelgia į atstovų grupės dydį (narių skaičių); paskirstant vietas atskirose darbo institucijose, atsižvelgiama į narių iš valdančiosios koalicijos ir opozicijos santykį. Taryba taip pat atsižvelgia ir į narių skaičių savarankiškose atstovų grupėse. Bendra taisyklė, kad kiekviena atstovų grupė turėtų bent vieną vietą kiekvienoje darbo institucijoje (33 str. 1–5 d.). Nacionalinės Asamblėjos darbo tvarkos taisyklės imperatyviai reikalauja, kad Viešųjų finansų kontrolės komisijoje bei Žvalgybos ir saugumo tarnybų priežiūros komisijoje pagrindines pareigas eitų ir dauguma narių būtų iš opozicinių atstovų grupių.

Atstovų grupės skiria savo narius į darbo institucijas pagal vietų skaičių, kuris jai skiriamas tokioje darbo institucijoje, ir apie tai informuoja Nacionalinės Asamblėjos pirmininką (33 str. 7 d.). Nacionalinės Asamblėjos narys turi ne tik teisę, bet ir pareigą būti darbo institucijos, kurioje nori dirbti, nariu. Jis įteikia savo pareiškimą lyderiui atstovų grupės, kurios jis yra narys, o jeigu jis nepriklauso jokiai atstovų grupei – Nacionalinės Asamblėjos pirmininkui. Italų ir vengrų nacionalinės bendruomenės atstovai yra Nacionalinių bendruomenių komisijos nariai, o dėl narystės kitose darbo institucijose įteikia savo pareiškimus Nacionalinės Asamblėjos pirmininkui (34 str.).

Slovėnijos Nacionalinėje Asamblėjoje yra dviejų tipų darbo institucijos: komitetai ir komisijos. Komitetai paprastai apima ministerijos kompetencijos sritis arba gali apimti keletą tarpusavyje susijusių sričių. Kiekvienas komitetas turi pirmininką ir du pirmininko pavaduotojus, tačiau vienas iš šių trijų turi priklausyti opozicinei atstovų grupei (154c str.).

Komisijos yra nuolatinės (pvz., Viešosios tarnybos ir rinkimų komisija, Darbo tvarkos taisyklių komisija) arba *ad hoc* (pvz., Konstitucinė komisija). Nacionalinė Asamblėja taip pat gali steigti specialias tyrimo komisijas, atlikti tyrimus svarbiais visuomenės klausimais. Toks parlamentinis tyrimas gali būti rengiamas siekiant nustatyti ir įvertinti faktinę padėtį.

Jis gali būti pagrindas: Nacionalinei Asamblėjai sprendžiant klausimą dėl politinės atsakomybės asmenų, einančių pareigas valstybės tarnyboje; iš dalies keičiant teisės aktus tam tikroje srityje; Nacionalinei Asamblėjai priimant sprendimą dėl kitų jos konstitucinės kompetencijos klausimų.

Parlamentinius tyrimus Nacionalinė Asamblėja turi atlikti, jei to reikalauja ne mažiau kaip trečdalis Nacionalinės Asamblėjos narių arba Nacionalinė Taryba. Taip Konstitucija aiškiai įgalina vadinamuosius mažumos parlamentinius tyrimus. Parlamentinius tyrimus reglamentuoja specialios darbo tvarkos taisyklės⁹², kurias priima dviejų trečdalių balsų dauguma Nacionalinės Asamblėjos nariai, dalyvaujantys posėdyje.

Šiuo metu Slovėnijos Nacionalinėje Asamblėjoje yra įsteigta 12 komitetų, viena *ad hoc* Konstitucinė komisija ir 7 nuolatinės komisijos⁹³.

Kaip ir Nacionalinėje Asamblėjoje, Nacionalinėje Taryboje sudaromos darbo institucijos, kurios sprendžia atskirus klausimus, susijusius su įstatymų leidyba, iniciatyvomis ir prašymais pagal savo kompetencijos sritį. Tačiau Nacionalinėje Taryboje sudaromos tik vienos rūšies darbo institucijos – komisijos. Šios siunčia savo nuomonę tvirtinti Nacionalinei Tarybai arba tiesiai į Nacionalinę Asamblėją ir jo darbo institucijas. Į Nacionalinės Tarybos sesijas ir jos darbo institucijų posėdžius nuolat kviečiami dalyvauti įstatymų ir kitų teisės aktų iniciatoriai, vyriausybės ir ministerijų atstovai, taip pat ekspertai, kurie galėtų toliau išsiaiškinti nagrinėjamuoju klausimu.

Komisijose paprastai yra nuo penkių iki dešimt narių (19 str.). Kiekviena komisija turi pirmininką ir jo pavaduotoją, kuris jį pakeičia jo nesant (22 str. 1 d.). Komisijos pirmininkui, kaip ir Nacionalinės Tarybos kolegijos pirmininkui ar suinteresuotų grupių lyderiams, padeda sekretorius. Komisijų posėdžiuose patarimojo balso teise gali dalyvauti ir kiti Nacionalinės Tarybos nariai, kurie nėra komisijos nariai (25 str.). Komisijos narys gali įgalioti kitą Nacionalinės Tarybos narį jį pakeisti komisijos posėdyje, tačiau toks įgaliojimas, kuriuo perduodamos komisijos nario

⁹² Poslovnikoparlamentarnipreiskavi [interaktyvus]. Slovenia [žiūrėta 2012-10-19]. <<http://www.uradni-list.si/1/content?id=67533&part=&highlight=Poslovnik+o+parlamentarni+preiskavi>>.

⁹³ The National Assembly of the Republic of Slovenia. Working bodies [interaktyvus]. Slovenia [žiūrėta 2012-10-16]. <<http://www.dz-rs.si/wps/portal/en/Home/ODrzavne-mZboru/KdojeKdo/DelovnaTelesa>>.

teisės ir pareigos, turi būti raštiškas (24 str. 2 d.). Reikia pasakyti, jog Nacionalinės Tarybos darbo reglamentas nenustato imperatyvo Nacionalinės Tarybos nariui būti tik vienos komisijos nariu. Šiuo metu Slovėnijos Nacionalinėje Taryboje yra įsteigtos 8 komisijos⁹⁴.

Nacionalinės Tarybos ir jos darbo institucijų veikla yra atvira visuomenei. Viešumas gali būti ribojamas arba uždraustas tik jeigu Nacionalinė Taryba arba darbo institucija taip nusprendžia.

Galiausiai reikia paminėti, kad, be parlamento vadovybės (parlamento pirmininko, jo pavaduotojo (-ų), parlamentinių valdybų, frakcijų (parlamentinių grupių), komitetų ar komisijų parlamente yra ir organizacinio, techninio pobūdžio struktūrinių darinių (turinčių juridinio asmens teisinį statusą) ar pareigybių, užtikrinančių sklandų, nepertraukiamą parlamento darbą. Pavyzdžiui, pagalba Austrijos įstatymų leidžiamajai institucijai vykdant parlamentines užduotis ir administracinius reikalus yra patikėta Administracijai, kuriai vadovauja direktorius ir jo pavaduotojas, o Airijos parlamente – Rūmų komisijai, Liuksemburgo Deputatų Rūmuose – generaliniam sekretoriui, Maltos parlamente – Rūmų valdytojui, Slovakijoje – Nacionalinės Tarybos kanceliarijai, kuriai vadovauja ir atstovauja kanceliarijos vadovas ir kuri yra biudžetinė įstaiga, todėl nėra laikoma parlamento vidine struktūra.

Išvados

1. Išnagrinėjus pasirinktų ES valstybių narių parlamentų vidinę struktūrą reglamentuojančius teisės aktus matyti, kad paprastai naujai išrinkto parlamento pirmąjį posėdį pradeda ir jam vadovauja vyriausias pagal amžių parlamento narys arba ankstesnės kadencijos parlamento pirmininkas, kol bus išrinktas parlamento pirmininkas ir jo pavaduotojas (-ai). Šie kartu su frakcijų (parlamentinių grupių) lyderiais (pirmininkais) formuoja parlamento valdybą, kuri teikia parlamento pirmininkui patarimus, padeda jam organizuoti tautos atstovybės darbą.

⁹⁴ The National Council of the Republic of Slovenia. Commissions [interaktyvus]. Slovenia [žiūrėta 2012-10-18]. <<http://www.ds-rs.si/en/?q=people/commissions>>.

2. Kadangi parlamentų nariai yra visos tautos atstovai, todėl jie, steigiant parlamentines grupes ar frakcijas bei joms vykdant veiklą, dalyvauja savanoriškai, vadovaudamiesi laisvu mandatu. Nors kai kurių valstybių, pavyzdžiui, Slovakijos ar Rumunijos, parlamentuose parlamentinių grupių ar frakcijų steigimas yra susijęs su politinių partijų, susivienijimų ar rinkimų sąrašais, pagal kurios parlamento narys yra išrinktas, todėl jis turi priklausyti atitinkamai tokiai parlamentinei grupei (frakcijai). Dažniausiai parlamento narių frakcijų, grupių skaičius ir dydis priklauso nuo politinių partijų, politinių ir rinkimų susivienijimų, patekusių į parlamentą. Šios parlamentinės grupės (frakcijos) perima parlamento rinkimus laimėjusių partijų ar jų koalicijų pavadinimus. Parlamentinės grupės yra svarbus parlamento darinys, nes laikantis frakcijų proporcinio atstovavimo principo formuojami ir kiti parlamento vidiniai struktūriniai padaliniai.
3. Parlamento narių frakcijas, grupes susiburdami steigia tik patys parlamentarai, o parlamento komitetus ir komisijas sudaro parlamentas, patvirtindamas jų sudėtį, vadovybę bei suteikdamas jiems įgaliojimus veikti. Komitetai ir komisijos gali būti nuolatiniai ir laikinieji, be to, kai kada gali būti suformuoti ir pakomitečiai siauresnės srities klausimams, priskirtiems komiteto kompetencijai, spręsti. Komitetų paskirtis lemia, kad yra nustatoma tokia komitetų sistema, jog jų veikla apima visas valstybės valdymo sritis, pagal kurias komitetai rengia teisės aktų projektus arba vykdo parlamentinę kontrolę. Paprastai valstybių parlamentų vidinę struktūrą reglamentuojančiuose teisės aktuose numatyta, kiek ir kokių komitetų turi būti įsteigta, tačiau tai neklaido parlamentams pakeisti šiuos teisės aktus, numatant, kokie nauji komitetai įsteigiami ar esami panaikinami. Be to, kai kada vidinę parlamentų struktūrą reglamentuojantys teisės aktai suteikia galimybę steigti ir kitus komitetus, kurie nėra *expressis verbis* minimi šiuose teisės aktuose.
4. Dažniausiai parlamento struktūrinių padalinių ar pareigūnų įgaliojimų laikas sutampa su parlamento kadencija, išskyrus parlamentų vidinę struktūrą reglamentuojančių teisės aktų numatytas išimtis.

Literatūra

ES valstybių narių teisės aktai

1. Az Országgyűlésről Szóló 2012. Évi XXXVI. Törvény Hatályos Házzsabályi Rendelkezései [interaktyvus]. Magyarország [žiūrėta 2012-08-15]. <http://www.parlament.hu/fotitkar/hazszab/ogytv_hhsz.pdf>.
2. Bundesgesetz über die Geschäftsordnung des Nationalrates der Republik Österreich. BGBl. No. 114/2011 [interaktyvus]. Austria [žiūrėta 2012-09-26]. <<http://www.parlament.gv.at/ZUSD/RECHT/GOG-NR.pdf>>.
3. Constitution / The Fundamental Law of Hungary as adopted on 18 April 2011 [interaktyvus]. Hungary [žiūrėta 2012-08-15]. <<http://www.kormany.hu/download/4/c3/30000/THE%20FUNDAMENTAL%20LAW%20OF%20HUNGARY.pdf>>.
4. Constitution of the Portuguese Republic of 1976 [interaktyvus]. Secretary of State for Mass Communication [žiūrėta 2012-08-13]. <http://heinonline.org/HOL/COWShow?collection=cow&cow_id=334>.
5. Dáil Éireann Standing Orders Relative to Public Business Together With Oireachtas Library and Research Service Rules 2011 [interaktyvus]. Éireann [žiūrėta 2012-09-15]. <http://www.oireachtas.ie/documents/procedural-documents/Standorders2011_revised.pdf>.
6. Geschäftsordnung des Bundesrates der Republik Österreich. BGBl. I No 41/2010 [interaktyvus]. Austria [žiūrėta 2012-09-26]. <<http://www.parlament.gv.at/ZUSD/RECHT/2012-02-08-Geschaefftsordnung-Bundesrat.pdf>>.
7. National Assembly of the Republic of Bulgaria. Rules of Organisation and Procedure of the National Assembly [interaktyvus]. Bulgaria [žiūrėta 2012-08-07]. <<http://www.parliament.bg/en/rulesoftheorganisations>>.
8. Poslovník Državnega Sveta (PoDS-1-NPB2) [interaktyvus]. Slovenia [žiūrėta 2012-10-18]. <http://www.ds-rs.si/dokumenti/Poslovník_DS.pdf>.
9. Poslovník o parlamentarni preiskavi [interaktyvus]. Slovenia [žiūrėta 2012-10-19]. <<http://www.uradni-list.si/1/content?id=67533&part=&highlight=Poslovník+o+parlamentarni+preiskavi>>.
10. Reglement de la Chambre des Députés de Luxembourg [interaktyvus]. De Luxembourg [žiūrėta 2012-08-27]. <<http://www.chd.lu/wps/wcm/connect/03d3a2804344ff9181b58dc6c93b4d35/R%C3%83%C2%A8glement+CHD-mars2012.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=03d3a2804344ff9181b58dc6c93b4d35>>.
11. Regulamentul Senatului Republică României [interaktyvus]. România [žiūrėta 2012-10-29]. <<http://www.senat.ro/Start.aspx>>.
12. Regulations of the Chamber of Deputies of the Republic of Romania [interaktyvus]. Romania [žiūrėta 2012-10-19]. <<http://www.cdep.ro/pls/dic/site.page?id=240>>.

13. Regulations on the Joint Meetings of the Chamber of Deputies and of the Senate [interaktyvus]. Romania [žiūrėta 2012-10-27]. <<http://www.cdep.ro/pls/dic/site.page?id=877>>.
14. Rules of Procedure of the Assembly of the Republic of Portugal. As amended by Law no. 1/2010 of 14 October 2010 [interaktyvus]. 2010 [žiūrėta 2012-08-09]. <http://www.en.parlamento.pt/Legislation/Rules_of_Procedure.pdf>.
15. Rules of Procedure of the National Assembly of the Republic of Slovenia [interaktyvus]. Slovenia [žiūrėta 2012-10-12]. <<http://www.dz-rs.si/wps/portal/en/Home/ODrzavnemZboru/PristojnostiInFunkcije/RulesoftheProcedureText>>.
16. Rules of Procedure of the National Council of the Slovak Republic. As amended act No. 350/1996 [interaktyvus]. Slovak [žiūrėta 2012-08-26]. <<http://www.nrsr.sk/web/default.aspx?SectionId=124>>.
17. Seanad Éireann Standing Orders Relative to Public Business Together With Oireachtas Library and Research Service Rules 2011 [interaktyvus]. Éireann [žiūrėta 2012-09-23]. <<http://www.oireachtas.ie/documents/procedural-documents/SeanadStandingOrders2011.pdf>>.
18. Standing Orders of the House of Representatives of Malta [interaktyvus]. Maltese [žiūrėta 2012-08-22]. <<http://www.parliament.mt/standing-orders?l=1>>.
19. The Constitution of the Republic of Cyprus [interaktyvus]. Cyprus [žiūrėta 2012-08-13]. <<http://www.cyprus.gov.cy/portal/portal.nsf/All/C44572D7363776ACC2256EBD004F3BB3?OpenDocument>>.
20. The Houses of the Oireachtas Commission Act. 2003 no. 28 [interaktyvus]. Éirean [žiūrėta 2012-09-19]. <<http://www.oireachtas.ie/documents/bills28/acts/2003/a2803.pdf>>.
21. The Rules of Procedures of the House of Representatives of the Republic of Cyprus [interaktyvus]. Cyprus [žiūrėta 2012-08-13]. <<http://www.parliament.cy/parliamentENG/index.htm>>.

Elektroniniai šaltiniai

1. The House of Representatives of the Republic of Cyprus [interaktyvus]. Cyprus [žiūrėta 2012-08-14]. <http://www.parliament.cy/parliamenteng/002_03.HTM>.
2. The House of Representatives of the Malta [interaktyvus]. Maltese [žiūrėta 2012-08-24]. <<http://www.parliament.mt>>.
3. The Houses of the Oireachtas. Seanadóirí (Senators) [interaktyvus]. Éireann [žiūrėta 2012-09-19]. <<http://www.oireachtas.ie/parliament/tdssenators/senators/>>.
4. The Hungarian National Assembly [interaktyvus]. Hungarian [žiūrėta 2012-08-15]. <<http://www.parliament.hu>>.

5. The National Assembly of the Republic of Bulgaria [interaktyvus]. Bulgaria [žiūrėta 2012-08-07]. <<http://www.parliament.bg>>.
6. The National Assembly of the Republic of Slovenia [interaktyvus]. Slovenia [žiūrėta 2012-10-16]. <<http://www.dz-rs.si/>>.
7. The National Council of the Republic of Slovenia [interaktyvus]. Slovenia [žiūrėta 2012-10-17]. <http://www.ds-rs.si/en/?q=about_NC>.
8. The National Council of the Slovak Republic [interaktyvus]. Slovak [žiūrėta 2012-08-26]. <<http://www.nrsr.sk>>.

Konstitucinės justicijos institucijų sprendimai

1. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1994 m. vasario 24 d. nutarimas „Dėl Seimo statuto kai kurių straipsnių“. *Valstybės žinios*. 1994, Nr. 16-271.
2. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2004 m. liepos 1 d. nutarimas „Dėl Seimo narių kūrybinės veiklos“. *Valstybės žinios*. 2004, Nr. 105-3894.
3. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2005 m. vasario 10 d. sprendimas „Dėl 2004 m. liepos 1 d. nutarimo išaiškinimo“. *Valstybės žinios*. 2005, Nr. 21-664.
4. The Constitutional Court Decision no. 602 of 14 November 2005, published in the Official Gazette of Romania, Part I, no. 1 027 of 18 November 2005 [interaktyvus]. Romania [žiūrėta 2012-10-24]. <http://www.ccr.ro/decisions/pdf/en/2005/D602_05.pdf>.

Specialioji literatūra:

1. Birmontienė T. *et. al. Lietuvos konstitucinė teisė: raida, institucijos, teisių apsauga, savivalda*. Kolektyvinė monografija. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2007.
2. Beinoravičius, D.; Vainiutė, M. Austrijos Respublikos konstitucinė santvarka. *Jurisprudencija*. 2006, 12 (90).
3. Caramani, D. *Comparative Politics*. New York: Oxford University Press, 2008.
4. Hermann, R. *et. al. The Hungarian National Assembly*. Budapest: the Library of the Parliament, 2011.
5. Kortmann, C. A. J. M.; Fleuren, J. W. A.; Voermans, W. *Constitutional law of 2 EU member states: Bulgaria and Romania: the 2007 enlargement*. Netherlands: Kluwer, 2008.
6. Lukošaitis, A. *Parlamento institucionalizacija ir teisėkūros procesas: Lietuvos atvejis*. Vilnius: Vilniaus universiteto leidykla, 2005.
7. Olson, David M. *Democratic legislative institutions: a comparative view*. New York: M. E. Sharpe, 1994.
8. Olson, David M.; Norton, P. *The new parliaments of Central and Eastern Europe*. New York: Routledge, 2001.
9. Vainiutė, M. Liuksemburgo Didžiosios Hercogystės konstitucinė santvarka. *Jurisprudencija*. 2008, 9 (111): 66–73.

Juta Večerskytė

VIDURIO IR RYTŲ EUROPOS PARLAMENTŲ YPATUMAI

Įvadas

Kiekviena demokratinė valstybė, reglamentuojanti valstybės valdžios institucijų įgaliojimus pagal valdžių padalijimo principą, pasirenka savitą valdžios institucijų sistemą, kuri geriausiai užtikrina tinkamą valstybės funkcionavimą. Parlamentas dažniausiai tampa vieninteliu ar bent pagrindiniu įstatymų leidžiamosios valdžios subjektu, tačiau parlamentai įvairiose pasaulio šalyse skiriasi ne tik savo turimais įgaliojimais, bet dažnai ir pačia institucijos formavimo tvarka, vidine struktūra bei parlamento svarba valdžios institucijų visumoje. Taigi, sutikdami su šia prielaida, susiduriame su būtinybe atskleisti ir nuodugniai išanalizuoti tam tikrame regione, šiuo atveju – Vidurio ir Rytų Europos šalyse, egzistuojančius parlamentų modelius ir jų ypatumus. Tai regionas, kuris ne vieną šimtmetį buvo ne tik daugelio konfliktų židiny, bet ir naujų idėjų šaltinis, pasaulinės reikšmės politinių eksperimentų „laboratorija“.¹ Visų pirma bus aptarti esminiai Bulgarijos, Čekijos, Estijos, Latvijos, Slovakijos, Slovėnijos, Rumunijos bei Vengrijos respublikų ypatumai bei panašumai, atskleisiantys tam tikrus veiksnius, galimai paveikusius šių šalių parlamentų sampratą, struktūrą ir turimus įgaliojimus visoje valstybės valdžios institucijų sistemoje. Šio regiono valstybių parlamentų nagrinėjimas svarbus tuo aspektu, jog esti didžiulis trūkumas apibendrintos ir išsamios valstybių teisinio reguliavimo analizės, teisinėje literatūroje šios valstybės daugiausia aptariamos atskirai nuo kitų, neapžvelgiant galimų panašumų bei skirtumų, dalis valstybių apskritai yra nagrinėjamos labai fragmentiškai. Lietuvoje didžiausias indėlis apibendrinant Vidurio ir Rytų Europos šalių teisinį reguliavimą

¹ Wandycz, P. *Laisvės kaina. Vidurio Rytų Europos istorija nuo viduramžių iki dabarties*. Vilnius, 1997.

tenka prof. E. Jarašiūnui, prof. G. Mesoniui, o užsienio literatūroje bent dalį regiono valstybių yra nagrinėję mokslininkai A. Albi, J. Elsteris, B. Geremekas, Z. Mikainis, C. Taubé ir kiti. 2012 m. vertingų literatūros šaltinių sąrašą papildė mokslo studija „Europos Sąjungos valstybių narių konstitucinės sistemos“, kurioje išsamiai išnagrinėtos visų Vidurio ir Rytų Europos regiono valstybių konstitucinės sistemos, tačiau kiekviena iš valstybių buvo aptariama atskirai, jos tarpusavyje nelyginamos nė vienu aspektu. Taigi akivaizdu, kad šio regiono valstybių teisinio reguliavimo analizė pasirinktu aspektu – analizuojant visų devynių užsienio valstybių parlamentų ypatumus – yra labai reikalinga ir svarbi, padėsianti bent iš dalies panaikinti teisinės literatūros minėta tema trūkumą.

Aptarus kiekvienos šalies parlamentų formavimo bei parlamentaro teisinio statuso ypatumus, bus pateikti pagrindiniai parlamentų įgaliojimai bei santykis su kitomis svarbiausiomis valstybės institucijomis, išsamiau analizuojami parlamentams priskirti šalies konstitucijos keitimo bei įstatymų leidybos įgaliojimai. Dažniausiai skiriami tokie pototalitarinių Vidurio ir Rytų Europos konstitucijų bruožai: išsamus pagrindinių teisių ir laisvių reglamentavimas; konstitucinis politinio pliuralizmo ir politinių partijų veiklos reglamentavimas; siekis įtvirtinti racionalizuotą parlamentinį ar pusiau prezidentinį valdymą; skelbiamos teisinės, pasaulietinės, socialinės valstybės idėjos; dažniausiai tiesiogiai formuluojamas valdžių padalijimo principas, kurio laikantis nustatomi valdžios institucijų įgaliojimai ir tarpusavio santykiai; europinis konstitucinės kontrolės modelis; griežtos konstitucijos, kurių keitimo procedūra sudėtinga.² Šie ir kiti bruožai būdingi daugeliui Vidurio ir Rytų Europos šalių. Tai siejama su istorinės padėties panašumais, su iš esmės viena laikiu perėjimu į demokratiją, su šiose šalyse vykdomomis socialinėmis ekonominėmis bei politinėmis reformomis. Kaip atsakas skaudžiai praeičiai, šio regiono valstybių konstitucijos iš pat pradžių pasižymėjo griežtumu, siekiu įtvirtinti ir apsaugoti suverenitetą ir nepriklausomybę. Šiek tiek vėliau konstitucijų nuostatos buvo taisomos, tapo ne tokios griežtos ir sudarė galimybę valstybėms jungtis prie įvairių tarptautinių organizacijų.³ O ar šių devynių šalių parlamentai bei jų formavimo tvarka taip pat panaši? Ar galime

² Jarašiūnas, E. Žvelgiant į Lietuvos Respublikos 1992 m. Konstituciją platesniame konstitucionalizmo raidos kontekste. *Jurisprudencija*. 2002, 30 (22): 49.

³ Albi, A. *EU Enlargement and the Constitutions of Central and Eastern Europe*, Cambridge, 2005.

sakyti, kad minėtų valstybių istorinės aplinkybės atspindi šalių valdžios institucijų sistemos konstrukcijoje? Tolesni skirsniai leis atsakyti į užduotus klausimus ir parodys, ar nagrinėjamos regiono šalys panašiai reglamentuoja įstatymų leidžiamosios valdžios instituciją – parlamentą, kokius įgaliojimus jam suteikia, kaip apibrėžia parlamentarų teisinį statusą, kokie pagrindiniai demokratiniai principai įtvirtinti šalių teisinėse sistemose.

I. Parlamento formavimo ir parlamentarų teisinio statuso ypatumai Vidurio ir Rytų Europos regiono valstybėse

Kaip jau minėta, regiono valstybės yra vienijamos daugelio panašių istorinių išgyvenimų, turėtų demokratinių siekių, įtvirtinto konstitucinio reguliavimo pagrindų ir kitų aspektų. Dar viena šias šalis vienijanti aplinkybė – jose įsitvirtinęs parlamentarizmas ir parlamentinė jų valdymo forma. Šiaip ar taip iki XX a. vidurio parlamentinio valdymo forma įsitvirtino daugumoje žemyno šalių, kuriose keitėsi valdžios vykdymo būdas.⁴ Taigi apžvelkime pagrindinius kiekvienos iš devynių valstybių parlamentų formavimo ir šios institucijos statuso valstybės valdžios institucijų sistemoje ypatumus. Pradėkime nuo Bulgarijos Respublikos. Įstatymų leidžiamoji valdžia Bulgarijoje priklauso vienerių rūmų parlamentui, kuris vadinamas Nacionaliniu Susirinkimu (kitai – Nacionaline Asamblėja). Tačiau, be šio termino, dar turime aptarti Didžiojo Nacionalinio Susirinkimo (kitai – Didžiosios Nacionalinės Asamblėjos) terminą, vartojamą specifinei institucijai apibūdinti. Didžiąjį Nacionalinį Susirinkimą sudaro beveik dukart daugiau parlamentarų nei Nacionalinį Susirinkimą, t. y. 400 deputatų, kurių viena pusė renkama pagal proporcinę rinkimų sistemą, o kita – pagal mažoritarinę rinkimų sistemą. Ši institucija šaukiama išimtinai trimis atvejais – kai reikia priimti naują konstituciją, kai reikia keisti tam tikras konstitucijos nuostatas (pvz., susijusias su žmogaus teisėmis ir laisvėmis), kai keičiasi valstybės teritorija. Tokiais klausimais sprendimai yra priimami kvalifikuota dviejų trečdalių balsų dauguma. Dėl konkretaus klausimo balsuojama net tris kartus, balsavimus rengiant kelių posėdžių metu. Taigi matome, kad įprastinė įstatymų leidžiamoji valdžia – Nacionalinis Susirinkimas – Konstitucijos keitimo

⁴ Pokol, B. Valdžių atskyrimas ir parlamentarizmas Vengrijoje. *Parlamentarizmo genezė Europoje ir Lietuvos atvejis: tarptautinės mokslinės konferencijos medžiaga*. Vilnius: Parlamentinio bendradarbiavimo centras, 2008, p. 89.

srityje yra gana suvaržyta ir pagal Konstitucijos 153 straipsnį negali keisti Konstitucijos nuostatų – jų keitimas priskirtas Didžiojo Nacionalinio Susirinkimo kompetencijai. Nacionalinis Susirinkimas buvo įkurtas dar 1879 m. Tarnovo Konstitucijos, galiojusios iki 1947 m., pagrindu. Šiuo metu Nacionalinį Susirinkimą sudaro 240 narių, renkamų ketverių metų kadencijai.⁵ Remiantis 2009 m. Konstitucijos pataisa, 209 deputatai yra renkami pagal proporcinę rinkimų sistemą ir tik 31 – pagal mažoritarinę sistemą vienmandatėse rinkimų apygardose. Pagal Rinkimų kodekso 14 straipsnį rinkimus į Nacionalinį Susirinkimą organizuoja Centrinė rinkimų komisija, apygardos rinkimų komisijos ir skyrių rinkimų komisijos. Politinės partijos, norinčios pateikti į parlamentą, turi įveikti 4 proc. dydžio rinkimų barjerą.⁶ Aktyvioji rinkimų teisė pagal Konstitucijos 42 straipsnį suteikiama visiems bulgarams nuo 18 metų, jeigu jie yra veiksnūs ir tuo metu neatlieka įkalinimo bausmės. Nacionalinio Susirinkimo nariais gali tapti asmenys, turintys tik Bulgarijos Respublikos pilietybę⁷ ir sulaukę 21 metų amžiaus, kurie yra veiksnūs ir tuo metu neatlieka įkalinimo bausmės. Konstitucijos 67 straipsnis nurodo, jog parlamentarams suteikiamas laisvas mandatas. Tolesniuose Konstitucijos straipsniuose nurodoma, kad parlamentaro pareigos nesuderinamos su jokiais kitomis pareigomis, galima vienintelė išimtis, kai deputatas tampa ministru – tokiu atveju jis tik laikinai, kol eina ministro pareigas, sustabdo savo kaip parlamentaro įgaliojimus. Nacionalinis Susirinkimas taip pat deputatams laiduoja teisinį imunitetą bei indėnitetą. Įgaliojimų nutūkimo atvejai įvardyti Konstitucijos 72 straipsnyje. Jų yra keturi: atsistatydinimas, baudžiamojo teismo nuosprendžio įsiteisėjimas (kai asmuo įkalinamas), atsiradęs reikalavimų parlamentarui neatitikimas ar pareigų nesuderinamumas, mirtis. Nacionalinis Susirinkimas yra nuolat veikianti institucija, kuri dirba sesijomis⁸. Kasmet šaukiamos trys darbo sesijos, tarp kurių parlamentarai atostogauja (balandį, rugpjūtį ir gruodį). Pirmąjį parlamento posėdį, kol išrenkamas pirmininkas, veda vyriausias pagal amžių deputatas.

⁵ Bulgarijos Respublikos Konstitucija [interaktyvus]. [žiūrėta 2012-08-10]. <<http://www.parliament.bg/en/const/>>.

⁶ Evaluation of fifteen years of constitutional practice in Central and Eastern Europe. *Science and technique of democracy*. 2004, 40.

⁷ Rinkimų kodeksas [interaktyvus]. [žiūrėta 2012-08-10]. <[http://www.venice.coe.int/docs/2011/CDL-REF\(2011\)008-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2011/CDL-REF(2011)008-e.pdf)>.

⁸ Nacionalinės Asamblėjos veiklos reglamentas [interaktyvus]. [žiūrėta 2012-08-10]. <<http://www.parliament.bg/en/rulesoftheorganisations>>.

Pagrindinė deputatų darbo forma – plenariniai posėdžiai, taip pat darbas parlamentinėse grupėse ir komitetuose. Parlamente veikia 21 nuolatinis komitetas ir gali būti sudaromi laikinieji komitetai nenuolatinio pobūdžio klausimams spręsti. Sprendimai Nacionaliniame Susirinkime gali būti priimami, jei posėdyje dalyvauja bent pusė ar daugiau parlamentarų. Bendroji taisyklė skelbia, kad parlamento posėdžiai yra vieši, tačiau galimi išimtiniai atvejai, kai parlamente bus rengiamas uždaras posėdis.

Politinė sistema Čekijos Respublikoje pagrįsta politinių partijų konkurencija, pagarba esminiams demokratiniais principams, ji nepripažįsta prievartos kaip priemonės saviems tikslams pasiekti. Politiniai sprendimai kyla iš daugumos valios, išreikštos laisvo balsavimo būdu.⁹ Čekijos Respublikos Parlamentas yra sudarytas iš dvejų rūmų – Deputatų Rūmų ir Senato, kurie abu yra renkami tautos tiesioginių rinkimų būdu. Tradiciškai Deputatų Rūmai laikomi žemaisiais rūmais, o Senatas – aukštaisiais. Rinkimuose gali balsuoti visi pilnamečiai Čekijos Respublikos piliečiai. Rinkimus organizuoja Centrinė rinkimų komisija, rajonų rinkimų komisijos, regionų rinkimų komisijos ir apygardų rinkimų komisijos.¹⁰ Parlamento rinkimai yra visuotiniai, lygūs, tiesioginiai bei vykdomi slaptu balsavimu. Deputatų Rūmai sudaryti iš 200 deputatų, renkamų ketverių metų trukmės kadencijai. Deputatų Rūmų nariai renkami pagal proporcinę rinkimų sistemą. Nuo 2002 m. Čekijos Respublikoje yra taikomas D'Hondt'o metodas, pagal kurį šalis suskirstyta į 14 rinkimų apygardas, sutampančias su šalies regionais. Kiekvienas pilietis, sulaukęs 21 metų amžiaus, gali kandidatuoti į Deputatų Rūmus. Deputatų Rūmų sesija yra šaukiama Respublikos prezidento ne vėliau nei per 30 dienų nuo Deputatų Rūmų rinkimų. Jeigu Respublikos prezidentas nesušaukia Deputatų Rūmų, deputatai susirenka į posėdį trisdešimtą dieną nuo įvykusių rinkimų dienos. Niekas vienu metu negali būti ir deputatu, ir senatoriumi. Deputato ir senatoriaus pareigos yra nesuderinamos su Respublikos prezidento, teisėjo ar kitomis pareigomis, smulkiai nurodytomis rinkimų įstatymuose.¹¹ Deputatai ir senatoriai naudojami teisinio imuniteto bei indemniteto teisėmis,

⁹ Čekijos Respublikos Parlamentas [interaktyvus]. [žiūrėta 2012-07-12]. <<http://www.parliament.cz/czpres2009/chamber-of-deputies>>.

¹⁰ Parlamento rinkimų įstatymas [interaktyvus]. [žiūrėta 2012-07-12]. <<http://legislationline.org/documents/action/popup/id/5771>>.

¹¹ Čekijos Respublikos konstitucija [interaktyvus]. [žiūrėta 2012-07-12]. <<http://www.hrad.cz/en/czech-republic/constitution-of-the-cr.shtml>>.

jiems garantuojamas laisvas mandatas. Deputatas netenka mandato, kai atsisako prisiekti arba prisiekia su išimtimis, suėjęs įgaliojimų laikui, atsi-statydinus iš pareigų, praradus teisę būti išrinktam į Parlamentą, paleidus rūmus anksčiau laiko, pradėjęs eiti su parlamentaro pareigomis nesude-rinamas pareigas. Deputatų Rūmai renka bei atleidžia rūmų pirmininką bei pirmininko pavaduotojus. Deputatas ar senatorius, esantis vyriausybės nariu, negali būti rūmų pirmininku ar pirmininko pavaduotoju, taip pat ir parlamentinio komiteto ar komisijos nariu. Konstitucijos 31 straipsnis nustato komitetų ir komisijų sudarymo abejuose rūmuose galimybę. Abe-jų Čekijos Respublikos Parlamento rūmų posėdžiai yra vieši, uždarų po-sėdžių iniciavimo ir rengimo pagrindus pateikia įstatymas. Konstitucijos 35 straipsnyje nustatyti pagrindai, kai Respublikos prezidentas gali paleisti Deputatų Rūmus. Deputatų Rūmai Respublikos prezidento gali būti palei-džiami, jeigu Deputatų Rūmai nesuteikia pasitikėjimo naujai suformuotai vyriausybei, kurios vadovu Respublikos prezidentas paskyrė asmenį, į šias pareigas pasiūlytą Deputatų Rūmų pirmininko; jeigu Deputatų Rūmai nepritaria vyriausybės įstatymo projektui, kai nuo to tiesiogiai priklauso pasitikėjimo vyriausybę klausimas; jeigu Deputatų Rūmų sesija nutraukta ilgesniam nei leidžiama terminui; jeigu Deputatų Rūmuose daugiau nei tris mėnesius nesurenkamas reikiamas kvorumas. Antruosius Parlamento rūmus, Senatą, sudaro 81 senatorius, renkamas 81 rinkimų apygardose. Pirmieji rinkimai įvyko 1996 m. ir tuomet trečdalis senatorių buvo išrink-ti dvejiems metams, trečdalis – ketveriems metams, trečdalis – šešeriems metams. Kitų rinkimų metu, 1998 m., buvo perrinktas trečdalis senatorių, kurių dvejų metų kadencija baigėsi. Po šių rinkimų senatoriai renkami vienodai šešerių metų kadencijai, kai vis atnaujinamas trečdalis senato-rių.¹² Senatas formuojamas remiantis dviejų turų mažoritarine rinkimų sistema, pirmame ture taikant absoliučios daugumos, antrajame – santy-kinės daugumos mažoritarinę rinkimų sistemą. Rinkėjai renka senatorius iš politinių partijų iškeltų kandidatų arba iš nepriklausomai išsikėlusių savo kandidatūrą asmenų. Į Senatą patenka asmenys, surinkę daugiau nei 50 proc. balsų. Jeigu tokios balsų daugumos nesurenka nė vienas kandi-datas, tuomet rengiamas antrasis turas, kuriame dalyvauja du daugiausia rinkėjų balsų gavę kandidatai. Antrame rinkimų ture laimi asmuo, surin-

¹² Senato internetinis tinkalapis [interaktyvus]. [žiūrėta 2012-07-12]. <http://www.senat.cz/senat/volby/jsv-eng.php?ke_dni=11.10.2012&O=8>.

kęs daugiau balsų už konkurentą. Jeigu kurio nors senatoriaus mandatas yra panaikinamas pirma laiko, Respublikos prezidentas ne vėliau nei per 90 dienų nuo mandato panaikinimo skelbia papildomus rinkimus toje rinkimų apygardoje, kurioje buvo išrinktas mandato netekęs senatorius. Naujai išrinktas senatorius eina pareigas tik tiek, kiek laiko pareigas būtų ėjęs senatorius, kurio mandatas buvo panaikintas pirma laiko. Papildomi rinkimai nėra organizuojami, jeigu mandato senatorius netenka paskutiniaisiais savo pareigų vykdymo metais. Čekijos Respublikos pilietis, sulaukęs 40 metų amžiaus, gali bandyti būti išrinktas į Senatą. Niekas vienu metu negali būti abiejų rūmų nariu. Deputatų ir senatoriaus pareigos nesuderinamos su kitomis valstybinėmis pareigomis. Senatorius netenka mandato, kai atsisako prisiekti arba prisiekia su išimtimis, suėjus įgaliojimų laikui, atsistatydinus iš pareigų, praradus teisę būti išrinktam į Parlamentą, pradėjus eiti su parlamentaro pareigomis nesuderinamas pareigas. Senate renkamas Senato pirmininkas (prezidentas) ir keturi vicepirmininkai (viceprezidentai). Savo pareigų vykdymo laikotarpiui plenarinėje sesijoje senatoriai yra renkami į komitetus ir komisijas.¹³ Senatas gali atidėti Deputatų Rūmų patvirtintą įstatymą pasinaudodamas veto teise, tačiau šis sprendimas gali būti įveiktas absoliučios deputatų balsų daugumos pakartotiniu balsavimu. Senatas gali inicijuoti įstatymų projektus. Senatas netvirtina biudžeto ir neatlieka biudžeto vykdymo kontrolės, priešingai negu Deputatų Rūmai.

Kitaip negu ką tik aptartoje Čekijos Respublikoje, Estijos parlamentas yra vienerių rūmų ir vadinamas *Riigikogu*, tiesiogiai verčiant iš estų kalbos – „Valstybės asamblėja“. Kaip numato *Riigikogu* rinkimų įstatymas, šią instituciją sudaro 101 deputatas. Deputatai renkami laisvais, visuotiniais, tiesioginiais ir slaptais rinkimais pagal proporcinę rinkimų sistemą.¹⁴ Aktyvioji rinkimų teisė suteikiama visiems 18 metų sulaukusiems Estijos Respublikos piliečiams, o į parlamentą gali būti renkami asmenys, kuriems yra suėję 21 metai ir kurie atitinka aktyviosios rinkimų teisės keliamus reikalavimus. *Riigikogu* rinkimus, kaip nurodyta Rinkimų įstatymo 9 straipsnyje, organizuoja trijų rūšių rinkimų komisijos – Nacionalinė rin-

¹³ Senato internetinis tinklalapis [interaktyvus]. [žiūrėta 2012-07-12]. <http://www.senat.cz/senat/index-eng.php?ke_dni=11.10.2012&O=8>.

¹⁴ Riigikogu rinkimų įstatymas [interaktyvus]. [žiūrėta 2012-07-15]. <http://www.riigikogu.ee/?rep_id=799356>.

kimų komisija, apskričių bei skyrių rinkimų komisijos. Pirmasis *Riigikogu* posėdis šaukiamas Respublikos prezidento per dešimt dienų nuo parlamento rinkimų rezultato oficialaus paskelbimo. Parlamentas dirba sesijomis, kurių įprastai yra dvi – viena nuo sausio iki birželio, kita – nuo rugsėjo iki gruodžio mėnesio. Numatyta galimybė šaukti ir neeilines *Riigikogu* sesijas, jei to reikalauja parlamento pirmininkas, Respublikos prezidentas, vyriausybė arba ne mažiau nei penktadalis deputatų. Parlamento pirmininkas ne tik vadovauja *Riigikogu* darbui, bet ir pavaduoja Respublikos prezidentą, jeigu šis negali eiti savo pareigų tam tikrą laiką arba Respublikos prezidento įgaliojimai nutrūksta pirma laiko. Tokiu atveju, pavaduodamas Respublikos prezidentą, parlamento pirmininkas netenka savo turėtų įgaliojimų. Visi *Riigikogu* posėdžiai yra vieši, nebent parlamentas dviejų trečdalių deputatų balsų dauguma nutaria rengti uždarą posėdį. Parlamente yra sudaromi komitetai ir frakcijos. Išrinktasis deputatas naudojasi imuniteto bei indėniteto teisėmis. Konstitucijoje nustatytas baigtinis parlamentaro mandato netekimo pagrindų sąrašas: pradėjus eiti kitas valstybines pareigas, kurios nesuderinamos su deputato pareigomis; įsistejus teismo sprendimui; atsistatydinus pagal įstatymo numatytas procedūras; jeigu Aukščiausiasis Teismas nusprendžia, kad deputatas negali toliau eiti savo pareigų; parlamentarui mirus.

Latvijos Respublikos kaip ir Estijos Respublikos, parlamentas yra vienerių rūmų ir vadinamas *Saeima*. Šios įstatymų leidžiamosios valdžios institucijos statusą valstybėje suponuoja Latvijos Respublikos valdymo forma – tai yra parlamentinė respublika su visomis iš to išplaukiančiomis pasekmėmis.¹⁵ Kaip nustatyta Konstitucijos 5 straipsnyje, jis sudarytas iš 100 narių, kurie, remiantis Konstitucijos nuostatomis, yra tautos atstovai. Latvijos parlamentas yra renkamas viešuotiniais, lygiais ir tiesioginiais rinkimais, slaptu balsavimu pagal proporcinę rinkimų sistemą ketverių metų trukmės kadencijai. Pagal Konstitucijos nuostatas rinkimuose gali dalyvauti visi Latvijos Respublikos piliečiai, kuriems rinkimų dieną yra suėję 18 metų. Į *Saeimā* gali būti išrinktas Latvijos Respublikos pilietis, kuriam nėra apribotos rinkimų teisės bei rinkimų dieną yra suėję 21 metai¹⁶. *Saeimos* rinkimai yra vykdomi penkiose daugiamandatėse rinkimų

¹⁵ Mikainis, Z. The influence of the Constitution upon the development of constitutionalism of Latvia. *Jurisprudencija*. 2002, 30 (22).

¹⁶ Latvijos Respublikos Saeimos internetinis tinklalapis [interaktyvus]. [žiūrėta 2012-06-20]. <<http://www.saeima.lv/en>>.

apygardose – Rygos, Vidžemės, Latgalės, Žiemgalės ir Kuržemės. Kiekvienoje rinkimų apygardoje išrenkamų deputatų skaičius priklauso nuo toje rinkimų apygardoje registruotų rinkėjų skaičiaus, į kurį yra atsižvelgiama likus keturiems mėnesiams iki parlamento rinkimų. Asmenys, gyvenantys užsienio valstybėse, yra įtraukiami į Rygos rinkimų apygardos rinkėjų sąrašą. Asmuo savo kandidatūrą gali įtraukti tik į vieną rinkimų sąrašą tik vienoje iš šių penkių rinkimų apygardų. Už rinkimų į *Saeimā* organizavimą bei vykdymą yra atsakinga Centrinė rinkimų komisija. *Saeimos* rinkimų įstatyme numatyta, jog Rajono (vienos iš penkių sričių) rinkimų komisija administruoja jos teritorijoje esančias rinkimų apylinkes ir jų rezultatus kartu su savo užpildytais protokolais pateikia Centrinei rinkimų komisijai pagal nustatytas tvarkos taisykles¹⁷. Politinės partijos, norinčios patekti į *Saeimā*, turi surinkti bent 5 proc. rinkėjų balsų. *Saeimos* darbas vyksta sesijomis. Sesijų metu rengiami posėdžiai, kurie yra vieši. Uždari posėdžiai gali būti rengiami, jeigu to prašo dešimt deputatų, Respublikos prezidentas, ministras pirmininkas ar ministras ir siūlymui pritaria bent dviejų trečdalių visų posėdyje dalyvaujančių parlamentarų dauguma. Sprendimai parlamente gali būti priimami, jei posėdyje dalyvauja bent pusė visų deputatų. Paprastai sprendimams priimti užtenka posėdyje dalyvaujančių deputatų balsų daugumos, tačiau Konstitucijoje yra numatyti atvejai, kai reikalinga didesnė balsų dauguma sprendimams priimti. *Saeima* renka Prezidiumą, kurį sudaro parlamento pirmininkas, du pirmininko pavaduotojai ir sekretoriai.¹⁸ Parlamente yra sudaromi komitetai, jų skaičių ir įgaliojimus nustato parlamentas. Pagal Konstitucijos 26 straipsnio nuostatas *Saeimoje* gali būti sudaromi specialūs tyrimo komitetai, jeigu tokį komitetą įsteigti reikalauja ne mažiau nei trečdalis parlamentarų. Pagal parlamento veiklos reglamento nuostatas kiekvienas deputatas privalo dalyvauti *Saeimos* darbe.¹⁹ Konstitucijoje nustatyta, kad parlamentaras naudojasi teisiniu imunitetu bei indėnitetu. Respublikos prezidentui yra suteikta teisė siūlyti paleisti parlamentą pirma laiko, tačiau tokiu atveju pats Respublikos prezidentas rizikuoja savo pareigomis, nes

¹⁷ Latvijos Respublikos Saeimos rinkimų įstatymas [interaktyvus]. [žiūrėta 2012-06-20]. <<http://legislationline.org/documents/action/popup/id/3766>>.

¹⁸ Latvijos Respublikos Konstitucija [interaktyvus]. [žiūrėta 2012-06-20]. <<http://www.saeima.lv/en/legislation/constitution>>.

¹⁹ Latvijos Respublikos Saeimos veiklos reglamentas [interaktyvus]. [žiūrėta 2012-06-20]. <<http://www.saeima.lv/en/legislation/rules-of-procedure>>.

naujai išrinktas parlamentas gali nebeperrinkti Respublikos prezidento, inicijavusio parlamento paleidimą, antrai kadencijai. Pagal Konstitucijos 48 straipsnį, Respublikos prezidentui pasiūlius paleisti *Saeimą*, rengiamas referendumas. Jeigu referendumo metu daugiau nei pusė rinkimų teisę turinčių asmenų pritaris Respublikos prezidento siūlymui paleisti parlamentą, tuomet *Saeima* bus laikoma paleista pirma laiko ir ne vėliau nei per du mėnesius nuo parlamento paleidimo dienos turės būti surengti nauji *Saeimos* rinkimai.

Lenkijos Respublikos parlamentas vadinamas Nacionaliniu Susirinkimu (kitaip Nacionaline Asamblėja) ir yra sudarytas iš dvejų rūmų – Seimo ir Senato. Egzistuoja atvejai, kai šie dveji rūmai turi posėdžiauti jungtinėje sesijoje, kuriai pirmininkauja Seimo pirmininkas arba, jeigu jis pirmininkauti negali, Senato pirmininkas. Ši ypatinga parlamento veiklos forma galima tik trimis atvejais – kai priimama naujai išrinkto Respublikos prezidento priesaika, kai reikia nuspręsti, ar Respublikos prezidentas dėl silpnos sveiktos gali / negali toliau eiti savo pareigas, kai Respublikos prezidentui reiškiamas kaltinimas prieš Valstybės Tribunolą (šiuo atveju reikalinga kvalifikuota dviejų trečdalių visų deputatų balsų dauguma). Kiti įgaliojimai, vykdomi įstatymų leidžiamosios institucijos, yra priskiriami konkretiems parlamento rūmams arba vykdomi abiejų rūmų, tačiau veikiant ne jungtinėje, o atskirose sesijose. Pagal Seimo ir Senato rinkimų įstatymo nuostatas rinkimai yra organizuojami ir vykdomi Nacionalinės rinkimų komisijos, apygardų rinkimų komisijų bei rajonų rinkimų komisijų.²⁰ Seimas yra žemesnieji Nacionalinės Asamblėjos rūmai, sudaryti iš 460 deputatų. Parlamentarai į šiuos rūmus patenka išrinkti pagal proporcinę rinkimų sistemą ketverių metų kadencijai. Politinės partijos, norinčios patekti į Seimą, turi įveikti 5 proc. rinkimų barjerą. Aktyvioji rinkimų teisė priklauso lenkams, sulaukusiems 18 metų amžiaus. Kaip nustatyta Konstitucijos 99 straipsnyje bei Rinkimų kodekse, į Seimą gali būti renkami Lenkijos Respublikos piliečiai, kurie turi teisę balsuoti rinkimuose ir yra sulaukę 21 metų amžiaus²¹. Konstitucijoje įtvirtintas ne tik draudimas vienu metu būti abiejų rūmų nariais, tačiau taip pat apribojimas asmenims

²⁰ Seimo ir Senato rinkimų įstatymas [žiūrėta 2012-07-20]. <<http://legislationline.org/documents/action/popup/id/4543>>.

²¹ Rinkimų kodeksas [interaktyvus]. [žiūrėta 2012-07-20]. <<http://legislationline.org/topics/country/10/topic/6>>.

vienu metu kandidatuoti į abejus rūmus. Konstitucijos 103 straipsnis išsamiai įvardija pareigas, kurių negali eiti asmuo, išrinktas į Seimą ar į Senatą.²² Pirminis Seimo ir taip pat Senato posėdis yra šaukiamas Respublikos prezidento per trisdešimt dienų po rinkimų. Seimo posėdžiai yra vieši ir gali būti skelbiami uždarais tik pritarus absoliučiai daugumai visų deputatų. Nacionalinis Susirinkimas veikia remiantis pastovumo principu, tai reiškia, kad parlamento darbas nėra organizuojamas sesijomis ir laiku tarp sesijų.²³ Posėdžiai gali vykti ir sprendimai gali būti priimami, kai posėdyje dalyvauja ne mažiau nei pusė visų parlamentarų. Balsuodamas parlamentaras nėra apribotas ir naudojasi laisvu mandatu, tačiau jie turi laikytis konstitucinės pareigos siekti visos šalies gerovės. Taip pat abiejų rūmų parlamentarai naudojasi teisiniu imunitetu bei indemnitetu. Seimui vadovauja pirmininkas, vadinamas Seimo maršalu. Parlamente veikia nuolatiniai ir specialieji komitetai. Keletas iš Seime veikiančių nuolatinių komitetų yra vidaus reikalų, konstitucinės atsakomybės, parlamentarų etikos, ekonomikos, Europos reikalų, užsienio reikalų, teisingumo ir žmogaus teisių, įstatymų leidybos ir kiti komitetai.²⁴ Senatas yra aukštesnieji Nacionalinio Susirinkimo rūmai, sudaryti iš 100 senatorių, renkamų tiesioginiu, visuotiniu ir slaptu balsavimu ketverių metų kadencijai, kurios trukmė tiesiogiai priklauso nuo Seimo kadencijos (pasibaigus Seimo kadencijai pirma laiko, baigiasi ir Senato kadencija). Nuo 2010 m. senatoriai renkami vieno turo *first-pas-the-post* rinkimų metodu, kai vienmandatėse rinkimų apygardose laimi kandidatas, surinkęs daugumą balsų, net ir tuo atveju, jeigu negavo absoliučios balsų daugumos.²⁵ Kaip nustatyta Konstitucijoje bei Rinkimų kodekse, į Senatą gali būti renkami Lenkijos Respublikos piliečiai, kurie turi teisę balsuoti rinkimuose ir yra sulaukę 30 metų amžiaus. Pagal Senato darbo reglamento 4 straipsnį Senate yra sudaromi šie struktūriniai organai: Senato pirmininkas (maršalas), Senato prezidiumas, Seniūnų taryba ir komitetai.

²² Lenkijos Respublikos Konstitucija. [interaktyvus]. [žiūrėta 2012-07-20]. <<http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm>>.

²³ Seimo internetinis puslapis [interaktyvus]. [žiūrėta 2012-07-20]. <<http://www.sejm.gov.pl/english/sejm/sejm.htm>>.

²⁴ Senato internetinis tinklalapis [interaktyvus]. [žiūrėta 2012-07-20]. <<http://www.senat.gov.pl/en/about-the-senate/regulamin-senatu/>>.

²⁵ Senato internetinis tinklalapis [interaktyvus]. [žiūrėta 2012-07-20]. <<http://www.senat.gov.pl/en/>>.

Nacionalinė Slovakijos Respublikos Taryba (toliau – Nacionalinė Taryba) yra Slovakijos Respublikos vienerių rūmų parlamentas. Ši įstatymų leidybos institucija yra sudaryta iš 150 parlamentarų, renkamų visuotiniais, lygiais, tiesioginiais, slaptais ir viešais rinkimais ketverių metų kadencijai. Rinkimus organizuoja ir vykdo Nacionalinės Tarybos rinkimų įstatymo 13 straipsnyje nurodyta Centrinė rinkimų komisija, rajonų rinkimų komisijos ir apylinkių rinkimų komisijos.²⁶ Deputatai renkami pagal proporcinę rinkimų sistemą ir per rinkimus, norint patekti į parlamentą, partijos sąrašas turi įveikti 5 proc. rinkimų barjerą. Kaip nurodoma Konstitucijoje, patekti į Nacionalinę Tarybą gali Slovakijos Respublikos piliečiai, kurie nuolat gyvena valstybės teritorijoje ir yra sulaukę 21 metų amžiaus.²⁷ Deputatų pareigų ėjimas nesuderinamas su tokiais pareigomis kaip Respublikos prezidentas, teisėjas, prokuroras, policijos pareigūnas, kalėjimų sargybos korpusas, profesionalus kariškis. 2004 m. gegužės 14 d. Konstitucijos pakeitimas įtvirtino draudimą parlamentarams užimti Europos Parlamento nario vietą, išlaikant savo nacionalinės institucijos deputato mandatą – taigi reglamentuotos dar vienos pareigos, su kuriomis nesuderinama parlamentaro veikla. Jeigu deputatas paskiriamas vyriausybės nariu, tuomet jo mandatas nėra naikinamas, tačiau parlamentaras savo, kaip parlamento nario, pareigų nevykdo, kol eina vyriausybės nario pareigas. Nacionalinė Taryba išrinktiems asmenims suteikia teisinį imunitetą bei indėnitetą, taip pat Konstitucijoje nurodoma, kad asmenys nėra varžomi jokių imperatyvių nurodymų ir balsuoja remdamiesi savo sąžine ir įsitikinimais, taigi naudojasi laisvu mandatu. Parlamentaro mandato pasibaigimo pagrindų sąrašas yra pateikiamas Konstitucijos 81a straipsnyje, kuriame nurodoma, kad deputatas mandato netenka, kai pasibaigia įgaliojimų laikas, atsisakius mandato, nebeatitinkant pasyviosios rinkimų teisės į Nacionalinę Tarybą reikalavimų, paleidus Nacionalinę Tarybą, atsiradus pareigų nesuderinamumui ir įsiteisėjus teismo nuosprendžiui, kuriuo asmuo pripažintas padaręs nusikalstamą veiką. Parlamentas savo įgaliojimus vykdo sesijų metu. Kaip reglamentuota parlamento veiklos reglamente, Nacionalinę Tarybą į pirmąjį posėdį sušaukia Respublikos prezidentas ne vėliau nei per trisdešimt dienų nuo parlamento rinkimų

²⁶ Nacionalinės Tarybos rinkimų įstatymas [interaktyvus]. [žiūrėta 2012-07-16]. <<http://legislationline.org/documents/action/popup/id/4419>>.

²⁷ Slovakijos Respublikos Konstitucija [interaktyvus]. [žiūrėta 2012-07-16]. <<http://www.nrsr.sk/web/default.aspx?SectionId=124>>.

rezultatų paskelbimo. Jeigu Respublikos prezidentas, paskelbus Nacionalinės Tarybos rinkimų rezultatus, per trisdešimt dienų šios institucijos pirmojo posėdžio nesusaukia, trisdešimtą dieną išrinktasis parlamentas į pirmąjį posėdį turėtų susirinkti pats²⁸. Parlamento darbui vadovauja Nacionalinės Tarybos pirmininkas. Jis renkamas absoliučia visų parlamentarų balsų dauguma slaptu balsavimu ir yra atskaitingas tik Nacionalinei Tarybai. Nacionalinės Tarybos posėdžiai yra vieši, uždari posėdžiai gali būti rengiami, jeigu tam pritaria kvalifikuota trijų penktadalių visų parlamentarų dauguma. Parlamente sprendimai gali būti priimami tik dalyvaujant bent pusei parlamentarų, t. y. 76 deputatams. Balsuojama gali būti dviem būdais – atvirai arba slapta. Pastarasis būdas galimas dėl Konstitucijoje ir įstatymuose numatytų klausimų. Parlamente yra steigiami nuolatiniai komitetai, specialūs kontrolės komitetai ir komisijos, kurių skaičių bei konkrečių sudėtį nustato pati Nacionalinė Taryba.

Slovėnijos Respublikos parlamentas yra dvinaris – susideda iš Nacionalinės Asamblėjos ir Nacionalinės (Valstybės) Tarybos²⁹. Nacionalinė Asamblėja pripažįstama žemaisiais rūmais, o Nacionalinė Taryba – aukštaisiais, tačiau lygindami šių rūmų įgaliojimus matome, kad Nacionalinei Asamblėjai suteikti daug svarbesni įgaliojimai valstybės valdžios įgaliojimų sistemoje. Kadangi susiduriame su dvejų rūmų parlamentu, rūmus nagrinėsime atskirai vienus nuo kitų. Nacionalinės Asamblėjos veikla reglamentuota Konstitucijoje ir Nacionalinės Asamblėjos veiklos reglamente (toliau – Reglamentas), o rinkimų tvarka nustatyta Nacionalinės Asamblėjos rinkimų įstatyme. Slovėnijos Respublikos Konstitucijos 80 straipsnis numato, kad Nacionalinę Asamblėją sudaro 90 deputatų, jie renkami visuotiniuose, lygiuose, tiesioginiuose rinkimuose slaptu balsavimu. Nustatyta, kad deputatais gali tapti tik Slovėnijos Respublikos piliečiai, o italų ir vengrų bendruomenėms atstovauti visada renkama po vieną kandidatą iš šių bendruomenių. Konstitucijos 81 straipsnis įtvirtina, kad Nacionalinė Asamblėja renkama ketverių metų kadencijai, tačiau jei institucijos įgaliojimų laikas pasibaigia karo ar nepaprastosios padėties metu, jis yra pratęsimas ir baigiasi praėjus šešiams mėnesiams po karo

²⁸ Nacionalinės Tarybos veiklos reglamentas [interaktyvus]. [žiūrėta 2012-07-16]. <http://www.nrsr.sk/web/Static/en-US/NRSR/Dokumenty/rules_of_procedure.pdf>.

²⁹ Apie Slovėnijos Respublikos Parlamentą [interaktyvus]. [žiūrėta 2012-08-20]. <<http://www.slovenia.si/en/slovenia/state/parliament-the-national-assembly/>>.

ar nepaprastosios padėties atšaukimo arba anksčiau Nacionalinės Asamblėjos sprendimu. Nacionalinės Asamblėjos rinkimus skelbia Respublikos prezidentas. Deputatų įgaliojimai baigiasi naujos sudėties Nacionalinei Asamblėjai susirinkus į pirmąjį posėdį, kurį prezidentas skelbia ne vėliau kaip per 20 dienų po rinkimų. Išsamiau reglamentuoti rinkimų tvarką patikėta Nacionalinės Asamblėjos rinkimų įstatymui – jame nurodoma visa rinkimų organizavimo tvarka, terminai ir institucijos, atsakingos už Nacionalinės Asamblėjos rinkimų tinkamą organizavimą, vykdymą ir priežiūrą. Nacionalinės Asamblėjos rinkimų įstatymo 7 straipsnis įtvirtina, kad visuotinė rinkimų teisė priklauso Slovėnijos Respublikos piliečiui, kuris balsavimo dieną yra aštuoniolikos metų amžiaus. Rinkimų apygardas ir apylinkes suskirsto ir rinkimų teisėtumą privalo prižiūrėti bei garantuoti kelių rūšių rinkimų komisijos, išvardytos Nacionalinės Asamblėjos rinkimų įstatymo 23 straipsnyje: Nacionalinė rinkimų komisija, Apygardos rinkimų komisija ir Apylinkės rinkimų komisija. Nacionalinė Asamblėja savo darbą pradeda, kai susirenka į pirmąjį posėdį ir kai yra patvirtinta daugiau nei pusė išrinktų deputatų. Patvirtinus rinkimų rezultatus, pereinama prie Nacionalinės Asamblėjos pirmininko (prezidento), atstovaujančio šiai institucijai, rinkimo. Nacionalinės Asamblėjos pirmininkas laikomas išrinktu, jeigu už jį balsuoja dauguma visų Nacionalinės Asamblėjos narių. Konstitucijos 106 straipsnyje nustatyta, kad, Respublikos prezidentui dingus, mirus, atsistatydinus ar dėl kitų priežasčių nustojus eiti pareigas, Nacionalinės Asamblėjos pirmininkas laikinai eina Respublikos prezidento pareigas iki bus išrinktas naujas Respublikos prezidentas. Parlamento rūmų darbas vyksta sesijomis ir susideda iš dviejų įprastinių sesijų – pavasario ir rudens. Neeilinių posėdžių sušaukimą gali inicijuoti viena ketvirtoji visų deputatų arba Respublikos prezidentas. Posėdžiai vykdomi slovėnų kalba, tačiau, kaip numato Reglamento 4 straipsnis, italų ir vengrų tautinių bendrijų atstovai gali kalbėti italų bei vengrų kalbomis, o jų kalbos verčiamos į slovėnų kalbą. Nacionalinė Asamblėja priima sprendimus, kai posėdyje dalyvauja dauguma parlamento narių, institucija posėdyje dalyvaujančių deputatų balsų dauguma priima įstatymus ir kitus sprendimus bei ratifikuoja tarptautines sutartis, jei Konstitucija ar įstatymas nenumato kitaip. Deputatams Konstitucijos 82 straipsnyje numatytas laisvas mandatas. Įstatymas nustato, kas negali būti renkamas tautos atstovu, taip pat jo pareigų nesuderinamumą su kita veikla. Deputatams suteikiamas teisinis imunitetas, jie negali būti areštuoti ir traukia-

mi baudžiamojon atsakomybėn be Nacionalinės Asamblėjos sutikimo, išskyrus atvejus, kai deputatas buvo užkluptas darantis nusikaltimą, už kurį yra numatoma didesnė nei penkerių metų laisvės atėmimo bausmė. Nacionalinės Asamblėjos narys naudojasi ir indenniteto teise, jis negali būti traukiamas baudžiamojon atsakomybėn už išsakytą nuomonę ar dėl balsavimo Nacionalinės Asamblėjos posėdžių metu. Sudaroma Nacionalinės Asamblėjos pirmininko taryba, skirta patarti pirmininkui. Pagal Reglamento 21 straipsnį ją sudaro institucijos pirmininkas, vicepirmininkai, deputatų grupių lyderiai ir deputatai, atstovaujantys tautinėms bendruomenėms. Nacionalinėje Asamblėjoje veikia keletas nuolatinių komisijų. Rinkimų į antruosius parlamento rūmus – Nacionalinę Tarybą – tvarką nustato Nacionalinės Tarybos įstatymas³⁰. Jis nurodo, kad teisę balsuoti ir būti išrinktam turi Slovėnijos Respublikos pilietis, kuris balsavimo dieną yra sulaukęs 18 metų amžiaus ir nėra teismo pripažintas neveiksniu. Įtvirtinama, kad visuotiniai rinkimai turi būti atliekami ne anksčiau kaip likus dviem mėnesiams ir ne vėliau kaip 15 dienų iki penkerių metų kadencijos pabaigos, kuri pradedama skaičiuoti nuo pirmojo Nacionalinės Tarybos posėdžio dienos. Jeigu kadencija baigiasi karo ar nepaprastosios padėties metu, kadencija yra pratęsiama ir trunka dar šešis mėnesius nuo karo ar nepaprastosios padėties pabaigos. Pabrėžtina, kad rinkimai į šią instituciją yra netiesioginiai ir diferencijuoti pagal renkamų visuomenės interesų atstovų pogrupį. Rinkimus į Nacionalinę Tarybą pagal Nacionalinės Tarybos įstatymo 5 straipsnį skelbia Nacionalinės Asamblėjos pirmininkas. Juos organizuoja ir vykdo tos pačios institucijos, kurios yra atsakingos už Nacionalinės Asamblėjos rinkimų organizavimą. Tarybos įstatymo 10 straipsnyje numatyta, kad visi rinkimų klausimai, kurių nereglamentuoja šis įstatymas, sprendžiami pagal Nacionalinės Asamblėjos rinkimų įstatymo normas. Kadencija asmenims netrunka penkerių metų, jeigu atsiranda Tarybos įstatymo 63 straipsnyje pateikti pagrindai – jei asmuo praranda rinkimų teisę, nebegali tinkamai vykdyti savo pareigų bei atlikti jam priskiriamų funkcijų, yra nuteisiamas laisvės atėmimo bausme daugiau nei šešiams mėnesiams, atsiradus aplinkybėms, nesuderinamoms su Nacionalinės Tarybos nario pareigomis, jeigu asmuo atsistatydina, bei kitais įstatymų numatytais atvejais. Įstatymo 61 straipsnyje nurodoma, kad Tarybos

³⁰ Slovėnijos Respublikos Nacionalinės Tarybos įstatymas [interaktyvus]. [žiūrėta 2012-08-21]. <<http://www.uradni-list.si/1/content?id=64015>>.

narys negali tuo pačiu metu būti Nacionalinės Asamblėjos deputatu ir eiti kitų pareigų, nesuderinamų su Nacionalinės Tarybos nario pareigomis. Žemųjų parlamento rūmų nariai naudojami tokiu pačiu teisiniu indėmiu bei imunitetu kaip ir Nacionalinės Asamblėjos deputatai – nariai negali būti traukiami baudžiamajon atsakomybėn už savo išsakytą nuomonę ar balsavimą, negali būti sulaikomi ar traukiami baudžiamajon atsakomybėn be Nacionalinės Tarybos sutikimo, jeigu asmeniui gresia ilgesnis nei penkerių metų trukmės įkalinimas.³¹ Nacionalinė Taryba pirmojo posėdžio metu visų narių balsų dauguma išsirenka pirmininką ir pirmininko pavaduotoją. Sprendimai priimami posėdyje dalyvaujančių narių balsų dauguma, jei posėdyje dalyvauja ne mažiau kaip pusė visų Nacionalinės Tarybos narių. Sprendimus dėl reikalavimo paskelbti referendumą Nacionalinė Taryba priima visų narių balsų dauguma. Šios institucijos darbo užduotims vykdyti sudaroma Nacionalinės Tarybos valdyba, susidedanti iš pirmininko ir keturių narių, renkamų atstovauti įvairioms interesų grupėms. Nacionalinėje Taryboje gali veikti ir kitos nuolatinės ar laikinos veiklos vykdymo struktūros, darbo funkcijas vykdo Valdybos skiriami sekretoriai. Nacionalinės Tarybos nariams dalyvavimas posėdžiuose ir kitose institucijos vidinėse struktūrose yra ir jų teisė, ir pareiga. Netinkamai savo pareigas atliekantys ir nedalyvaujantys sprendžiant svarbius klausimus nariai gali būti šalinami iš einamų pareigų.

Rumunijos Respublikos Parlamentas taip pat yra sudarytas iš dvejų rūmų – Deputatų Rūmų ir Senato, tačiau abejie rūmai yra labai glaudžiai susiję, netgi jų rinkimo tvarka yra tokia pati ir reglamentuota bendru Rinkimų įstatymu. 2009 m. buvo vykdomas referendumas, kuriame tauta galėjo išreikšti pritarimą arba nepritaringumą iškeltai idėjai sujungti abiejus rūmus ir turėti vienerių rūmų Parlamentą, sudarytą iš 300 deputatų. Nors referendumas įvyko ir tokia idėja buvo pritarta, tačiau iki šiol nėra atliktos tam būtinos Konstitucijos pataisos, nes minėtas referendumas buvo tik rekomendacinio pobūdžio. Taigi panagrinėkime dabartinę Rumunijos Parlamento struktūrą. Tokia dvinarė Parlamento struktūra skirta pusiausvyrai parlamentinių funkcijų vykdymo srityje užtikrinti. Deputatai ir senatoriai yra renkami vienoda tvarka rinkimų apygardose visuotiniais, lygiais, tiesioginiais, slaptais ir laisvais rinkimais ketverių metų kadencijai.

³¹ Slovėnijos Respublikos Nacionalinės Tarybos įstatymo 60 str. [žiūrėta 2012-08-21]. <<http://www.uradni-list.si/1/content?id=64015>>.

Rinkimuose gali balsuoti asmenys, sulaukę 18 metų amžiaus ir nesantys protišcai atsilikę (neveiksnūs), kuriems neapribotos politinės teisės. Rinkėjai gali rinktis ir pagal partinį sąrašą, ir iš nepriklausomų kandidatų. Rumunijos Konstitucija ir Rinkimų įstatymas garantuoja teisę tautinėms mažumoms turėti po vieną deputatą Parlamente, jeigu per rinkimus tautinių mažumų atstovai negauna nė vieno deputato ar senatoriaus mandato, tačiau per visą šalį surenka bent 5 proc., skaičiuojant nuo visų rinkikų balsų. Pagal Deputatų Rūmų ir Senato rinkimų įstatymo nuostatas asmuo gali kandidatuoti tik į deputatus arba į senatorius vienų rinkimų metu. Rinkimus organizuoja ir vykdo Centrinis rinkimų biuras, apygardų rinkimų biurai ir apylinkių rinkimų biurai.³² Nors rinkimų procedūra nesisiskiria, tačiau abiejų Parlamento rūmų narių skaičius nėra vienodas. Deputatų Rūmai yra sudaryti iš 332 deputatų, o Senatas – iš 137 senatorių. Skirtingas parlamentarų skaičius atsiranda todėl, kad vienas deputatas turi atstovauti vidutiniškai 70 000 gyventojų, o vienas senatorius – 160 000 gyventojų, todėl parlamentarų skaičius gali kisti ir tiesiogiai priklauso nuo šalies gyventojų skaičiaus svyravimo. Konstitucijos 35 straipsnis apibrėžia, kad deputatais gali tapti asmenys nuo 23 metų amžiaus, o senatoriais – nuo 35 metų amžiaus.³³ Parlamentas laikomas išrinktu, kai išrenkami du trečdaliai visų parlamentarų. Išrinktieji parlamentariai naudojami teisiniu imunitetu bei indėnitetu, jiems garantuojamas laisvas mandatas. Niekas vienu metu negali būti ir deputatu, ir senatoriumi. Taip pat nustatyta, kad deputato ar senatoriaus pareigos yra nesuderinamos su jokiais kitomis pareigomis viešosios valdžios sektoriuje, išskyrus galimybę tapti vyriausybės nariu. Deputatas ir senatorius netenka savo įgaliojimų, kai sueina terminas, atsistatydina, netenka rinkimų teisės, iškyla nesuderinamumo pagrindas arba asmuo miršta. Naujai išrinktas Parlamentas Respublikos prezidento šaukiamas į pirmąjį posėdį ne vėliau nei per dvidešimt dienų nuo Parlamento rinkimų. Parlamentas dirba sesijomis, kurių įprastai yra dvi per metus. Respublikos prezidentas, kiekvienų rūmų valdyba (nuolatinis biuras), trečdalis deputatų arba trečdalis senatorių balsų dauguma gali sušaukti neeilinę Parlamento sesiją. Deputatų Rūmų bei Senato posėdžiai yra vieši, nebent patys rūmai nusprendžia rengti uždarą posėdį. Abeji rū-

³² Deputatų rūmų ir Senato rinkimų įstatymas [interaktyvus]. [žiūrėta 2012-07-20]. <<http://legislationline.org/topics/country/8/topic/6>>.

³³ Rumunijos Konstitucija [interaktyvus]. [žiūrėta 2012-07-20]. <<http://www.cdep.ro/pls/dic/site.page?id=371>>.

mai sprendimus gali priimti, kai jų posėdžiuose dalyvauja bent pusė visų tų rūmų narių. Kaip numatyta Konstitucijos 62 straipsnyje, Parlamento rūmai gali dirbti atskiromis arba jungtinėmis sesijomis. Jungtinės sesijos yra rengiamos, kai išklausomas Respublikos prezidento pranešimas, tvirtinant valstybės biudžetą, skelbiant bendrą arba dalinę mobilizaciją, skelbiant karo padėtį, stabdant karo veiksmus, skiriant tam tikrus valstybės pareigūnus, vykdant kitus Konstitucijoje numatytus įgaliojimus. Būtent jungtinėje sesijoje abeji rūmai gali pareikšti apkaltą Respublikos prezidentui, kai už apkaltą balsuoja bent du trečdaliai visų parlamentarų. Abiejų Parlamento rūmų vidinė struktūra vienoda – yra renkamas rūmų pirminkas, valdyba (nuolatinis biuras), komitetai bei frakcijos.

Pažintį su Vengrijos parlamentu dera pradėti nuo priminimo, kad ši šalis 2011 m. balandžio 18 d. priėmė naująją Konstituciją, kuri įsigaliojo 2012 m. sausio 1 d. Tai pirmoji Vengrijos Konstitucija, priimta demokratinėmis sąlygomis, po kurios vyko nepriklausomi rinkimai. Nors ir vertinama nevienareikšmiškai, negalima atmesti aiškaus Konstitucijos siekio ir toliau skirti valstybės valdžios institucijas valdymo sistemoje pagal valdžių padalijimo principą³⁴, reglamentuoti ir saugoti asmens teises ir laisves. Naujoji Konstitucija nepakeitė Vengrijos parlamento pavadinimo, tačiau šiek tiek keitėsi kiti su parlamentu susiję valdžios institucijų įgaliojimai, bet pradėjime šalies analizę nuosekliai. Taigi Vengrijos Respublikos parlamentas vadinamas Nacionaline Asamblėja ir šis vienerių rūmų įstatymų leidžiamosios valdžios vienetas, paskutinį kartą rinktas 2010 m., šiuo metu sudarytas iš 386 parlamentarų, renkamų ketverių metų kadencijai pagal mišrią rinkimų sistemą.³⁵ Įdomu tai, kad naujojoje Konstitucijoje parlamento narių skaičius nenurodytas³⁶. Esminiai Konstitucijos pakeitimai aptariami paragrafo pabaigoje ir bus pritaikyti kituose parlamento rinkimuose, įvyksiančiuose 2014 m.. Konstitucijos 2-asis straipsnis nurodo, kad parlamento nariai yra renkami tiesioginiais, laisvais, visuotiniais ir lygiais rinkimais, slaptu balsavimu. Rinkimų procedūrų įstatymas pateikia kiek daugiau rinkimų principų, t. y., be jau minėtų visuotinai pripažintų

³⁴ Vengrijos Respublikos Konstitucija [interaktyvus]. [žiūrėta 2012-08-12]. <http://www.euractiv.com/sites/all/euractiv/files/CONSTITUTION_in_English__DRAFT.pdf>.

³⁵ Nacionalinės Asamblėjos internetinis tinklalapis [interaktyvus]. [žiūrėta 2012-08-12]. <http://www.mkogy.hu/parl_en.htm>.

³⁶ Žiobienė, E. Vengrijos Respublikos konstitucinė sistema. Europos Sąjungos valstybių narių konstitucinės sistemos. Mokslo studija. Vilnius, 2012, p. 931.

rinkimų principų, nurodo teisingų ir nepriklausomų rinkimų principus, būtinybę operatyviai nustatyti rinkimų rezultatus. Balsuoti gali visi suaugę vengrai, neįvardyti parlamento rinkimų įstatymo 2-ajame straipsnyje, kuriame pateikiamas rinkimų teisės neturinčių asmenų sąrašas (neveiksnūs, atliekantys įkalinimo bausmę, kuriems teismo atimta teisė dalyvauti visuomeniniuose reikaluose ir kt.). Pagal Rinkimų procedūrų įstatymą parlamento rinkimus Vengrijoje organizuoja balsų skaičiavimo, vietos rinkimų, vienmandačių apygardų, regioninių rinkimų ir Nacionalinė rinkimų komisijos.³⁷ Į valdžią norinčios patekti politinės partijos turi įveikti 5 proc. rinkimų barjerą. Per vieno mėnesio terminą nuo įvykusių rinkimų Respublikos prezidentas sušaukia parlamentą į pirmąjį posėdį. Kaip nustatyta Parlamento rinkimų įstatyme, visi išrinkti parlamentarai turi vienodas teises ir pareigas.³⁸ Konstitucijos 4 straipsnis nurodo, kad deputatas naudojasi imuniteto teise, o deputato mandato netenkama suėjus terminui, parlamentarui mirus, atsistatydinus, iškilus interesų konfliktui pagal parlamentarų teikiamą deklaraciją (užsiimant veikla, nesuderinama su parlamentaro pareigomis) bei nedalyvaujant parlamento veikloje vienerius metus. Pagal naujosios Konstitucijos 3 straipsnio nuostatas Respublikos prezidentas gali paleisti parlamentą dviem atvejais (nuo 2012 m. nebegaliojančioje Konstitucijoje buvo įtvirtintas tik pirmasis parlamento paleidimo pagrindas) – jeigu per keturiasdešimties dienų terminą nuo Respublikos prezidento parinktos ministro pirmininko kandidatūros pateikimo Nacionalinė Asamblėja nepatvirtina vyriausybės vadovo ir jeigu Nacionalinė Asamblėja nepatvirtina valstybės biudžeto iki kovo 31 d. Paprastai Nacionalinės Asamblėjos posėdžiai yra atviri, tačiau pagal Konstitucijos 5 straipsnį Respublikos prezidento, vyriausybės ar kurio nors parlamento nario prašymu, šį prašymą patvirtinus dviem trečdaliams parlamentarų, gali būti skelbiamas uždaras posėdis. Nacionalinei Asamblėjai pirmininkauja pirmininkas. Susidarius tam tikroms aplinkybėms, kai Respublikos prezidentas laikinai negali eiti savo pareigų arba jo įgaliojimai nutrūksta pirma laiko, jis pavaduoja Respublikos prezidentą. Parlamente sudaromos frakcijos ir įvairūs komitetai. Kaip įtvirtinta Nacionalinės Asamblėjos veiklos reglamente, kiekvienas parlamentaras, kuris pasitraukia iš politinės

³⁷ Rinkimų procedūrų įstatymas [interaktyvus]. Žiūrėta 2012-08-12]. <<http://legislationline.org/documents/action/popup/id/5326>>.

³⁸ Parlamento rinkimų įstatymas [interaktyvus]. [žiūrėta 2012-08-12]. <<http://legislationline.org/documents/action/popup/id/5324>>.

frakcijos arba yra pašalinamas iš jos, turi šešis mėnesius išbūti nepriklausomu deputatu prieš galėdamas prisijungti prie kitos parlamente egzistuojančios frakcijos. Parlamentas gali priimti sprendimus, jei posėdyje dalyvauja bent pusė visų deputatų, kurių dauguma reikalinga paprastesiems įstatymams priimti. Taigi, kaip jau minėta, 2014 m. rinkimai vyks kitokia tvarka. 2012 m. sausio 1 d. įsigaliojęs įstatymas numatė šiuos pakeitimus: gerokai sumažino parlamento narių skaičių (nuo 386 iki 199), pakeitė vietų paskirstymo formulę (bus taikoma mišri proporcinė ir daugumos rinkimų sistema), įvesti vieno turo rinkimai vietoj dviejų rinkimų turų sistemos, sumažintas rinkimų apygardų skaičius, išplėsta balsavimo teisė užsienyje gyvenantiems Vengrijos piliečiams, nustatytos specialios tautinių mažumų atstovavimo parlamente taisyklės.³⁹

II. Parlamento įgaliojimai ir santykis su kitomis valstybės institucijomis

Pagrindinės Bulgarijos Respublikos Nacionalinio Susirinkimo funkcijos yra vykdyti įstatymų leidybą ir parlamentinę kontrolę, prižiūrint įstatymų vykdomosios valdžios grandį.⁴⁰ Nacionalinio Susirinkimo įgaliojimai išsamiai nurodyti Konstitucijos 84 straipsnyje: leisti, keisti, pildyti ir naikinti įstatymus; tvirtinti valstybės biudžetą; nustatyti ir tvirtinti valstybinius mokesčius; nustatyti konkrečią datą ir skelbti Respublikos prezidento rinkimus; priimti rezoliuciją dėl referendumo skelbimo; rinkti ir šalinti iš pareigų ministrą pirmininką ir jo siūlymu skirti ministrus; ministro pirmininko siūlymu kurti, pertvarkyti ar uždaryti ministerijas; skirti ir pareigas ir iš jų šalinti Bulgarijos valstybinio banko ir kitų institucijų vadovus; tvirtinti sutartis dėl valstybinių paskolų; spręsti karo paskelbimo ir taikos sudarymo klausimus; tvirtinti Bulgarijos kariuomenės naudojimo už valstybės sienų bei kitų valstybių karinių pajėgų buvimo Bulgarijos teritorijoje

³⁹ Europos Parlamento darbo dokumentas Nr. 4 <Titre>„Dėl pagrindinių teisių padėties Vengrijoje: standartai ir praktika (pagal 2012 m. vasario 16 d. Europos Parlamento rezoliuciją). Pagrindiniai demokratijos ir teisinės valstybės principai </Titre>“. [interaktyvus]. [žiūrėta 2013-05-16]. <http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/libe/dt/923/923929/923929lt.pdf>.

⁴⁰ Bulgarijos Respublikos Nacionalinės Asamblėjos internetinis tinklapis [interaktyvus]. [žiūrėta 2012-08-10]. <<http://www.parliament.bg/en/assemblywork>>.

klausimus; esant Respublikos prezidento ar Ministrų Tarybos siūlymui, įvesti karo ar nepaprastąją padėtį valstybėje ar tam tikroje jos dalyje; teikti amnestiją; teikti valstybinius apdovanojimus; skelbti valstybines šventes; gauti metines Aukščiausiojo Teismo, Aukščiausiojo administracinio teismo ir generalinio prokuroro veiklos ataskaitas; teikti nurodymus institucijoms, visiškai arba iš dalies suformuotoms Nacionalinio Susirinkimo, kaip tai numato įstatymai; rinkti žmogaus teises ir laisves ginantį ombudsmeną. Nacionalinis Susirinkimas dalyvauja formuojant Konstitucinį Teismą, sudarytą iš 12 teisėjų. Po keturis teisėjus atrenka bei į pareigas skiria Nacionalinis Susirinkimas ir Respublikos prezidentas, kiti kandidatai išrenkami specialiaje jungtiniame Aukščiausiojo Teismo ir Aukščiausiojo administracinio teismo posėdyje. Nacionalinio Susirinkimo deputatai turi taip pat tokius įgaliojimus kaip galimybė pateikti paklausimus Ministrų Tarybai bei individualiems ministrams, penktadalis deputatų gali inicijuoti interpeliaciją ar nepasitikėjimą vyriausybė (nepasitikėjimui paskelbti būtina absoliuti visų parlamentarų balsų dauguma).⁴¹

Čekijos Respublikos Parlamentas leidžia įstatymus, priima Konstitucijos pataisas, gali skelbti karo padėtį, taip pat ši institucija priima sprendimą dėl Čekijos Respublikos, kaip tarptautinių organizacijų narės, dalyvavimo gynybos programose. Parlamentas išreiškia sutikimą dėl Čekijos Respublikos karinių pajėgų dislokavimo už valstybės teritorijos ribų ir dėl užsienio valstybės karinių pajėgų buvimo Čekijos Respublikos teritorijoje. Pažymėtina, kad visi Konstitucinio Teismo teisėjai į pareigas yra skiriami Respublikos prezidento ir tvirtinami Senato. Čekijos Respublikos vyriausybė yra atskaitinga Deputatų Rūmams ir kiekvienas deputatas gali pareikšti interpeliaciją vyriausybei ar jos nariui dėl su jų veiklos sritimi susijusių klausimų. Kaip nustatyta Konstitucijoje, Deputatų Rūmai gali pareikšti nepasitikėjimą vyriausybė. Prezidento rinkimų tvarkos pakeitimai Parlamente pradėti svarstyti jau seniau, tačiau reikšmingų žingsnių, siekiant pakeisti Konstitucijos nuostatas, imtasi 2012 m. Iki tada Respublikos prezidentas buvo renkamas jungtiniame abiejų Parlamento rūmų posėdyje. Pagal Konstitucijos 58 straipsnį kandidatus į Respublikos prezidento postą galėjo teikti ne mažesnė nei dešimties deputatų ar senatorių grupė. Respublikos prezidento rinkimus laimėdavo asmuo, surinkęs ab-

⁴¹ Bulgarijos Respublikos Konstitucija [interaktyvus]. [žiūrėta 2012-08-10]. <<http://www.parliament.bg/en/const/>>.

soliučią deputatų balsų daugumą ir absoliučią senatorių balsų daugumą. Po svarstymų abejuose Parlamento rūmuose, Senatas 2012 m. rugpjūčio 8 d. pritarė konstituciniam aktui, kuris įtvirtino Konstitucijos pakeitimus. Nors Konstitucijos pataisos įsigalioja ir be prezidento pritarimo, tiesioginius prezidento rinkimus įtvirtinusioms Konstitucijos pataisoms prezidentas V. Klausas pritarė ir jas savo parašu patvirtino 2012 m. rugpjūčio 1 d. Konstitucinis aktas su keletu išimčių, kurios įsigalios 2013 m. kovo 8 d., įsigaliojo 2012 m. spalio 1 d. Pagal Čekijos Respublikos Konstitucijos 54–56 straipsnius, Respublikos prezidentas renkamas tiesioginiais rinkimais, slaptu balsavimu, pagal mažoritarinę dviejų turų rinkimų sistemą penkerių metų kadencijai. Kandidatas į prezidentus, kuris pirmame rinkimų ture surenka daugiau nei 44 proc. rinkėjų balsų, yra skelbiamas laimėjusiu rinkimus. Nė vienam iš kandidatų nesurinkus reikiamo balsų skaičiaus, per 14 dienų turi būti organizuojamas antrasis rinkimų turas, kuriame dalyvauja du daugiausia rinkėjų palaikymo sulaukę asmenys. Kandidatų į prezidentus gali tapti asmuo, kurį remia 50 000 šalies piliečių, 20 deputatų arba 10 senatorių. Pirmieji tiesioginiai Čekijos Respublikos prezidento rinkimai įvyko 2013 m. sausį.⁴²

Estijos Respublikos parlamento – *Riigikogu* – vykdomi įgaliojimai nustatyti Konstitucijoje ir parlamento veiklos reglamente. Iš esmės *Riigikogu* vykdomos funkcijos gali būti skiriamos į tris rūšis – įstatymų leidyba, įstatymų vykdomosios valdžios priežiūra bei reprezentacija⁴³, iš kurių svarbiausioji yra įstatymų leidybos funkcija. Pagal Konstitucijos 65 straipsnio nuostatas, *Riigikogu* leidžia įstatymus ir rezoliucijas; sprendžia dėl referendumo skelbimo; dviejų trečdalių balsų dauguma renka Respublikos prezidentą (kandidatūrą gali siūlyti penktadalis deputatų; jeigu nė vienas kandidatas nesurenka reikiamo balsų skaičiaus, tuomet sudaromas specialus rinkimų organas iš *Riigikogu* narių bei savivaldos tarybų atstovų, iš viso 374 nariai. Jis ir išrenka Respublikos prezidentą); ratifikuoja bei denonsuoja tarptautines sutartis; įgalioja ministrą pirmininką formuoti vyriausybę; tvirtina valstybės biudžetą bei biudžeto vykdymo ataskaitą; Respublikos prezidento teikimu skiria į pareigas Aukščiausiojo Teismo

⁴² Apie Čekijos Respublikos Prezidento rinkimų pakeitimus [interaktyvus]. [žiūrėta 2012-11-10]. <<http://czechpresidentialelections.com/the-political-context/the-president-2/presidential-powers/>>.

⁴³ Riigikogu internetinė svetainė [interaktyvus]. [žiūrėta 2012-07-10]. <<http://www.riigikogu.ee/index.php?id=34632>>.

pirmininką, Estijos banko valdybos pirmininką, generalinį auditorių bei vyriausiąjį kariuomenės vadą; Aukščiausiojo Teismo pirmininko siūlymu skiria į pareigas Aukščiausiojo Teismo teisėjus; skiria Estijos banko valdybos narius; esant vyriausybės siūlymui, sprendžia dėl valstybinių paskolų ar kitokių turtinių įsipareigojimų; kreipiasi ir teikia deklaracijas Estijos žmonėms, kitoms valstybėms bei tarptautinėms organizacijoms; skiria valstybės apdovanojimus, karinius bei diplomatinius rangus; sprendžia dėl nepasitikėjimo vyriausybę pareiškimo, ministrui pirmininkui ar atskiram ministrui (inicijuoti nepasitikėjimą gali penktadalis deputatų); pagal Konstitucijos 129 straipsnio nuostatas skelbia nepaprastąją padėtį šalyje; Respublikos prezidento siūlymu skelbia karo padėtį, mobilizaciją ir demobilizaciją; sprendžia kitus valstybinius klausimus, kurie nėra Konstitucijos nuostatomis priskirti Respublikos prezidento, vyriausybės, kitų valstybės valdžios ar savivaldos institucijų kompetencijai⁴⁴. Be jau minėtų įgaliojimų, parlamentariai dar gali reikalauti paaiškinimų iš vyriausybės ar jos narių, Estijos banko valdybos pirmininko, Estijos banko prezidento, generalinio auditoriaus bei kitų pareigūnų. Taip pat anksčiau jau minėtiems pareigūnams gali būti teikiamos interpeliacijos.

Saeima Latvijos Respublikoje vykdo nemažai įgaliojimų, kurie yra apibrėžti Konstitucijoje ir įstatymuose. Be abejo, svarbiausia parlamento funkcija yra įstatymų leidyba, kuri bus aptarta kiek vėliau. Latvijos Respublikoje parlamentas renka Respublikos prezidentą ketverių metų kadencijai. Respublikos prezidentas renkamas slaptu balsavimu ir už laimėjusį rinkimus kandidatą turi balsuoti bent 51 parlamentaras, t. y. absoliuti deputatų dauguma. Parlamentas vykdo įstatymų vykdomosios valdžios kontrolę prižiūrėdamas vyriausybės veiklą, nes būtina vyriausybės egzistavimo sąlyga – *Saeimos* pasitikėjimas. Vyriausybė yra atskaitinga parlamentui ir solidariai, ir individualiai. *Saeima* gali teikti interpeliacijas ministrui pirmininkui ir ministrams, į kurias jie privalo atsakyti. Parlamento prerogatyva yra valstybės biudžeto tvirtinimas pagal vyriausybės parengtą ir pateiktą valstybės biudžeto projektą. Parlamentas taip pat sprendžia, kokio dydžio ginkluotųjų pajėgų reikia valstybei taikos metu. Kaip nustatyta Konstitucijos 68 straipsnyje, visos Latvijos Respublikos sudaromos tarptautinės sutartys turi būti ratifikuojamos *Saeimoje*. Parlamentas yra

⁴⁴ Estijos Respublikos Konstitucija [interaktyvus]. [žiūrėta 2012-07-10]. <<https://www.eesti.ee/eng/riik/pohiseadus/>>.

ta institucija, kuri skiria į pareigas ir iš jų atleidžia teisėjus. Taip pat būtent *Saeima* formuoja Konstitucinį Teismą, skirdama į pareigas jo teisėjus. Konstitucinio Teismo teisėjų kandidatūroms balsuojant turi pritarti ne mažiau nei 51 parlamentaras, t. y. absoliuti *Saeimos* narių dauguma.

Nors Lenkijos Respublikoje Seimas vadinamas žemaisiais rūmais, tačiau šie rūmai iš esmės yra „stipresni“ už Senatą ir tai ypač gerai atspindi keliose srityse, kurių viena – įstatymų leidyba. Būtent įstatymų leidyboje vyrauja Seimas, kuris taria galutinį žodį įstatymų priėmimo procese. Tačiau to negalima pasakyti, kai kalbame apie Konstitucijos keitimą arba apie sutikimo išreiškimą dėl tam tikrų tarptautinių sutarčių pasirašymo, nes tokiais atvejais būtinas abiejų parlamento rūmų sutarimas. Antroji sritis, kurioje atsiskleidžia ženklus Nacionalinio Susirinkimo rūmų nelygiavertiškumas, yra Ministrų Tarybos kontrolė. Kiekvienas ministras individualiai ir Ministrų Taryba kolegialiai yra atskaitinga Seimui. Seimas gali teikti interpeliacijas Ministrų Tarybai ir ministrams, reikšti pasitikėjimą arba nepasitikėjimą vyriausybe. Pasitikėjimą arba nepasitikėjimą Ministrų Taryba ar atskiru ministru skelbia absoliuti dauguma visų parlamentarų. Seimas yra tie rūmai, į kuriuos grįžta Respublikos prezidento vetuotas įstatymas, kuris gali būti pakartotinai priimtas kvalifikuota trijų penktadalių deputatų balsų dauguma. Šie rūmai Lenkijos Respublikoje formuoja Konstitucinį Tribunalą ir skiria į pareigas visus 15 teisėjų, valstybės vardu skelbia karą bei sudaro taikos sutartis. Seimas gali sutrumpinti savo kadenciją, jeigu tokiam sprendimui pritaria bent dviejų trečdalių visų deputatų dauguma, taip pat Seimo kadenciją gali sutrumpinti Respublikos prezidentas, priimdamas sprendimą paleisti Seimą pirma laiko, jei šis negali pareikšti pasitikėjimo Respublikos prezidento suformuota vyriausybe arba sudaryti savos vyriausybės. Pirma laiko nutrūkę Seimo įgaliojimai tiesiogiai veikia Senato įgaliojimus ir abeji parlamento rūmai vienu metu nustoja savo galių. Nepaisant Senato, kaip aukštesniųjų rūmų, pavadinimo, šie rūmai, nagrinėję jų turimų įgaliojimų apimtį, yra „silpnesni“. Seimo viršenybė ypač pasireiškia įstatymų leidybos srityje ir įgyvendinant vyriausybės vykdomos veiklos kontrolę. Senato pritarimą būtina gauti Respublikos prezidentui, ketinančiam paskelbti referendumą, Senatas gali kreiptis į Konstitucinį Tribunalą su prašymu išnagrinėti įstatymo konstitucingumo klausimą, taip pat skiria arba dalyvauja skiriant tam tikrus valstybės pareigūnus, tačiau Senatas, kitaip negu Seimas, neturi jokių įgaliojimų vykdo-

mosios valdžios grandies kontrolės srityje. Ratifikavus Lisabonos sutartį, Senatas rūpinasi Lenkijos Respublikos nacionalinės teisės sistemos atitiktimi ES teisės aktams ir suderinamumu su jais.

Slovakijos Respublikos Nacionalinė Taryba reprezentuoja šalies ir jos piliečių suverenitetą.⁴⁵ Nacionalinės Tarybos įgaliojimų sąrašas pateikiamas Konstitucijos 86 straipsnyje. Pagal šį straipsnį parlamentas svarsto ir tvirtina Konstituciją ir jos pataisas, konstitucinius įstatymus ir kitus teisės aktus bei užtikrina jų neprieštarinumą; tvirtina tarptautines sutartis, kuriomis Slovakijos Respublika jungiasi prie tarptautinių organizacijų; sprendžia referendumo sušaukimo klausimus; tvirtina ir vėliau ratifikuoja tarptautines sutartis; tvirtina valstybės biudžetą ir prižiūri, kaip jis vykdomas; svarsto pagrindinius vidaus, tarptautinius, ekonominius, socialinius ir kitus politikos klausimus; renka Aukščiausios audito tarnybos pirmininką bei jo pavaduotoją ir tris Teisėjų Tarybos narius; priima sprendimus dėl karo paskelbimo ir taikos sudarymo; pritaria ginkluotųjų pajėgų išsiuntimui už valstybės teritorijos ribų; suteikia leidimą užsienio šalių kariniams daliniams patekti į Slovakijos Respubliką. Slovakijos Respublikos Konstitucijos 1999 m. sausio 14 d. pakeitimas susiaurino parlamento įgaliojimus įstatymų vykdomosios valdžios grandyje, išbraukdamas teisę rinkti Respublikos prezidentą – po šio Konstitucijos pakeitimo Respublikos prezidentas pradėtas rinkti tautos tiesiogiai penkerių metų kadencijai. Vis dėlto parlamentas dar šiek tiek dalyvauja Respublikos prezidento rinkimų procedūroje – kandidatais į Respublikos prezidentus gali būti skelbiami asmenys, kuriuos pasiūlė bent 15 parlamentarų arba 15 000 piliečių, turinčių rinkimų teisę. Parlamentui yra atskaitingos institucijos, kurias visiškai arba iš dalies jis formuoja. Visų pirma būtų galima paminėti vyriausybę. Parlamentinės kontrolės esmė slypi Nacionalinės Tarybos galimybeje teikti interpeliacijas, siūlymus, komentarus ir klausimus. Kiekvienas parlamentaras gali vyriausybei pareikšti interpeliaciją, į kurią turi būti atsakyta per trisdešimt dienų. Taip pat parlamentas gali kontroliuoti vyriausybę per pasitikėjimo ir nepasitikėjimo ja institutus. Balsavimą dėl nepasitikėjimo vyriausybe ar jos nariais gali inicijuoti 1/5 deputatų, o nepasitikėjimas reiškiamas, kai tam balsavimo metu pritaria daugiau nei pusė visų Nacionalinės Tarybos narių. Be to, parlamentas dalyvauja for-

⁴⁵ Nacionalinės Tarybos internetinis tinklalapis [interaktyvus]. [žiūrėta 2012-07-16]. <<http://www.nrsr.sk/web/default.aspx?SectionId=3>>.

muojant Konstitucinį Teismą, Respublikos prezidentui pasiūlydamas 20 kandidatūrų į teisėjus, iš kurių Respublikos prezidentas į pareigas skiria dešimt. Tokiu pačiu būdu, siūlydama kandidatus, Nacionalinė Taryba dalyvauja ir generalinio prokuroro skyrimo į pareigas procese. Nacionalinė Taryba, priimdama įstatymus, steigia bei naikina ministerijas ir kitus valstybės administracijos centrinius vienetus.

Slovėnijos Respublikos Konstitucijos 90 straipsnis bei Reglamento 184 straipsnis pateikia Nacionalinei Asamblėjai suteikto įgaliojimo skelbti referendumą teisines sąlygas. Nurodoma, kad Nacionalinė Asamblėja gali paskelbti referendumą dėl klausimų, priklausančių įstatymų leidybos sričiai, ir yra įpareigota vadovautis referendumo rezultatais. Nacionalinė Asamblėja gali paskelbti referendumą savo iniciatyva ir privalo skelbti referendumą ne mažiau kaip vienos trečiosios visų deputatų ar 40 000 rinkėjų reikalavimu. Dar vienas iš Nacionalinės Asamblėjos įgaliojimų yra užtikrinti valstybės gynybą. Kaip nurodoma Konstitucijos 92 straipsnyje, kai valstybės egzistavimui gresia didelis pavojus, vyriausybės siūlymu Nacionalinė Asamblėja priima sprendimą skelbti nepaprastąjį ar karo padėtį ir tvirtina būtinas veikimo priemones, taip pat priimamas sprendimą dėl karinių pajėgų panaudojimo. Be jau aptartų Nacionalinės Asamblėjos funkcijų, ji taip pat dalyvauja formuojant vyriausybę, kai po konsultacijų su parlamentinių grupių lyderiais Respublikos prezidentas Nacionalinei Asamblėjai teikia ministro pirmininko kandidatūrą ir jis išrenkamas Nacionalinėje Asamblėjoje visų deputatų balsų dauguma slapto balsavimu. Ministrus skiria ir atleidžia Nacionalinė Asamblėja ministro pirmininko teikimu. Sudaryta vyriausybė yra atskaitinga Nacionalinei Asamblėjai ir ši gali pareikšti nepasitikėjimą ja. Remiantis parlamentarizmo doktrina, sudaryta vyriausybė, turinti parlamento rūmų pasitikėjimą, ir įstatymų leidžiamoji institucija turi palaikyti nenutrūkstamą dialogą.⁴⁶ Interpeliaciją vyriausybei ar atskiram ministrui Nacionalinėje Asamblėjoje gali inicijuoti ne mažesnė kaip dešimties deputatų grupė. Nacionalinė Asamblėja dalyvauja apkaltos prezidentui, vyriausybės vadovui ir ministrams procedūroje. Jei vykdydami savo pareigas minėti pareigūnai pažeidžia Konstituciją arba šiurkščiai pažeidžia įstatymą, Nacionalinė Asamblėja gali inicijuoti apkaltos procesą Konstituciniame Teisme. Apkaltos subjektų svarstymo

⁴⁶ *Constitution making as an instrument of democratic transition. Science and Technique of Democracy.* Strasbourg, 1993, 3.

procedūra prasideda nuo Nacionalinės Asamblėjos sprendimo, kurį turi paremti absoliuti deputatų dauguma. Nacionalinė Asamblėja skiria teisėjus Teismų tarybos teikimu. Teisėjų tarybos narius renka Nacionalinė Asamblėja dviejų trečdalių balsų dauguma slapto balsavimu⁴⁷. Nacionalinė Asamblėja taip pat atsakinga už Centrinio banko priežiūrą ir jo valdytojo skyrimą, generalinio valstybės prokuroro skyrimą į pareigas, Nacionalinės Asamblėjos pirmininkas skelbia Respublikos prezidento rinkimus, viena trečioji visų deputatų, kaip ir Nacionalinė Taryba, gali kreiptis su prašymu dėl teisės akto konstitucingumo į Konstitucinį Teismą. Nacionalinės Tarybos vaidmuo įstatymų leidyboje ir pagrindiniai įgaliojimai apibrėžti Konstitucijos 96–101 straipsniuose. Juose nurodoma, kad Nacionalinė Taryba yra socialiniams, ekonominiams, profesiniams bei vietos interesams atstovaujanti institucija, kurią sudaro keturiasdešimt narių. Konstitucijos 97 straipsnyje išdėstytos Nacionalinės Tarybos teisės – teikti įstatymų projektus Nacionalinei Asamblėjai, teikti Nacionalinei Asamblėjai savo nuomonę visais klausimais, priskirtais Nacionalinės Asamblėjos kompetencijai, pareikalauti, kad Nacionalinė Asamblėja iš naujo apsvaistytų įstatymą prieš jį promulguojant (įstatymo veto teisė), pareikalauti sušaukti referendumą bei pareikalauti atlikti tyrimą dėl visuotinės svarbos klausimo. Nacionalinės Asamblėjos reikalavimu Nacionalinė Taryba privalo pareikšti savo nuomonę individualiu klausimu.

Pagrindines Rumunijos Respublikos Parlamento vykdomas funkcijas galima suskirstyti į tris pagrindines rūšis: įstatymų leidyba, valstybės pareigūnų skyrimas į pareigas ir atleidimas iš jų, parlamentinės kontrolės vykdymas⁴⁸. Be šių pagrindinių funkcijų, Rumunijos Respublikos Parlamentas vykdo ir kitas įprastines parlamentų funkcijas. Parlamentas skiria Įstatymų leidybos tarybos pirmininką ir departamentų vadovus, teisėjus bei prokurorus, sudarančius Aukščiausią magistratų tarybą, Audito rūmų narius, Tautos advokatą. Parlamentas dalyvauja formuojant Konstitucinį Teismą ir abeji rūmai skiria į pareigas po tris teisėjus. Likę trys teisėjai yra skiriami Respublikos prezidento. Parlamentas taip pat gali kreiptis į Konstitucinį Teismą su prašymu išnagrinėti įstatymo konstitucingumo

⁴⁷ Slovėnijos Respublikos teismų įstatymas [interaktyvus]. [žiūrėta 2012-07-22]. <<http://www.up-rs.si/up-rs/uprs.nsf/dokumentiweb/8A86EE6622DBD8D8C125731B0043D00F?OpenDocument>>.

⁴⁸ Rumunijos Parlamento internetinis tinklalapis [interaktyvus]. [žiūrėta 2012-07-20]. <<http://www.cdep.ro/pls/dic/site.home?idl=2>>.

klausimą ir prieš teisės aktui įsigaliojant, ir įsigaliojus teisės aktui. Nors svarbiausią vyriausybės figūrą – ministrą pirmininką – į pareigas skiria Respublikos prezidentas, bet Parlamentas tvirtina kandidatūrą suteikdamas pasitikėjimą Vyriausybe. Be to, Respublikos prezidentas, siekdamas tokios vyriausybės, kuri sugebės gauti bei išlaikyti Parlamento pasitikėjimą, atsižvelgia į politinės partijos, laimėjusios rinkimus, nuomonę ministro pirmininko skyrimo klausimu. Jeigu Parlamentas pasitikėjimo vyriausybe neišreiškia per 60 dienų nuo pirmojo kreipimosi į Parlamentą su tokiu prašymu, tuomet Respublikos prezidentas, pasikonsultavęs su abiejų rūmų pirmininkais bei parlamentinių grupių lyderiais, gali paleisti Parlamentą. Paminėtina, kad vyriausybė solidariai bei jos nariai individualiai yra atskaitingi Parlamentui. Vyriausybės nariai privalo atsakyti į deputatų ir senatorių pateiktus klausimus ar interpeliacijas. Tam tikri klausimai gali būti pateikiami viso Parlamento, kurių nors rūmų, parlamentinio komiteo, deputatų arba senatorių.

Vengrijos Respublikos Konstitucijoje reglamentuoti Nacionalinės Asamblėjos įgaliojimai, kurių yra labai įvairių. Parlamentas priima Konstituciją ir ją keičia, priima kitus žemesnės teisinės galios aktus, ratifikuoja tarptautines sutartis. Parlamentui priskirti įgaliojimai tvirtinti valstybės biudžetą ir atlikti biudžeto vykdymo priežiūrą. Parlamentui suteikta nemažai įgaliojimų rinkti arba skirti į pareigas įvairius valstybės valdžios pareigūnus – Nacionalinė Asamblėja renka Respublikos prezidentą, dviejų trečdalių balsų dauguma skiria į pareigas Konstitucinio Teismo teisėjus, skiria į pareigas generalinį prokurorą, žmogaus teisių parlamentinį komisarą ir Valstybės audito tarnybos prezidentą. Įstatymų leidžiamoji institucija taip pat renka ministrą pirmininką ir sprendžia pasitikėjimo vyriausybe klausimą. Šiuo atveju ministro pirmininko kandidatūra siūlo ma Respublikos prezidento ir kandidatūrai turi pritarti dauguma Nacionalinės Asamblėjos narių. Pagal Konstitucijos 18 straipsnį vyriausybė yra tiesiogiai pavaldi parlamentui. Parlamentas gali atleisti iš pareigų asmenis, pavaldžius parlamentui, bei išformuoti tarnybas, pažeidžiančias Konstitucijos nuostatas. Dviejų trečdalių balsų dauguma parlamentas teikia sprendimus dėl ypatingų teisinių aplinkybių bei karo padėties, leidžia amnestijos aktus, taip pat vykdo ir kitus parlamentui Konstitucija bei įstatymais suteiktus įgaliojimus. Pagal Konstitucijos 24 straipsnį, ketvirtadalis parlamentarų gali kreiptis į Konstitucinį Teismą su prašymu išnagrinėti vie-

no ar kito teisės akto konstitucingumo klausimą. Penktadalis parlamento narių gali inicijuoti apkaltą (impičmentą) Respublikos prezidentui, kuris iš pareigų gali būti pašalintas dviejų trečdalių balsų dauguma. Esant dviejų šimtų tūkstančių rinkimų teisę turinčių piliečių peticijai, parlamentas privalo surengti referendumą. Taip pat parlamentas gali surengti referendumą, jeigu to prašo šimtas tūkstančių rinkimų teisę turinčių piliečių, Respublikos prezidentas ar vyriausybė. Vykdydami savo pareigas, parlamentarai gali teikti paklausimus Žmogaus teisių parlamentiniam komisarui, Valstybės audito tarnybos prezidentui, generaliniam prokurorui ir Nacionalinio banko prezidentui.

III. Parlamento įgaliojimai šalies konstitucijos keitimo procese (ir įstatymų leidybos procedūra)

Kaip jau minėta, Vidurio ir Rytų Europos valstybės pasauliniu mastu išsiskiria savo konstitucijų keitimo tvarka, kuri dažniausiai yra paini, nes dauguma konstitucijų yra griežtos. Be abejo, užtikrinti konstitucijų stabilumą yra vienas iš svarbių uždavinių konstitucijoje įtvirtinant šio teisės akto keitimo tvarką. Taigi pažvelkime, ar visos regiono valstybės panašiai reglamentavo savo konstitucijų keitimo taisykles ir kokių institucijų dalyvavimas šiame procese yra įteisintas. Pradėkime analizę nuo Bulgarijos Respublikos, kurios Konstitucijos keitimas, kaip jau minėta skyriaus pradžioje, nėra išimtinai Bulgarijos Respublikos Nacionalinio Susirinkimo įgaliojimas, nes tam tikri Konstitucijos straipsniai gali būti keičiami tik Didžiojo Nacionalinio Susirinkimo. Tačiau Bulgarijos Respublikos Konstitucijos 154 straipsnis nurodo, jog ketvirtadalis parlamentarų bei Respublikos prezidentas gali inicijuoti Konstitucijos pakeitimus, nepriskirtus Didžiojo Nacionalinio Susirinkimo kompetencijai. Toks siūlymas yra svarstomas Nacionaliniame Susirinkime ne anksčiau nei vienas mėnuo ir ne vėliau nei trys mėnesiai nuo pakeitimo projekto pateikimo dienos. Konstitucijos pataisą priimti labai sunku, nes dėl pataisos balsuojama tris kartus ir visus kartus būtina, kad siūlymui keisti Konstituciją pritartų kvalifikuota trijų ketvirtadalių visų Nacionalinio Susirinkimo deputatų dauguma. Jeigu siūlymui nepavyko surinkti nurodytos kvalifikuotos balsų daugumos, tačiau projektą palaikė daugiau nei du trečdaliai visų parlamentarų, tuomet pro-

jektas gali būti pakartotinai teikiamas balsuoti po ne mažiau nei dviejų ir ne daugiau nei penkių mėnesių laikotarpio. Pateikus tokį projektą pakartotinai balsuoti, jis turi dar kartą sulaukti ne mažiau nei dviejų trečdalių visų parlamentarų palaikymo. Kita vertus, Čekijos Respublikoje šalies Konstitucija keičiama gana paprastai: kaip numatyta Čekijos Respublikos Konstitucijos 39 straipsnyje, trys penktadaliai visų Deputatų Rūmų ir Senato narių gali keisti, pildyti ir panaikinti Konstitucijos normas.⁴⁹ Čekijos Respublikos prezidentas Konstitucijos pataisų vetuoti negali. Nemažai subjektų dalyvauja Lenkijos Respublikos Konstitucijos keitimo procese. Lenkijos Respublikoje inicijuoti Konstitucijos keitimą, remiantis Konstitucijos 235 straipsniu, gali penktadalis deputatų, Senatas ir Respublikos prezidentas. Konstitucijos pakeitimo projektas priimamas pirmiausia Seime, projektas turi gauti kvalifikuotą dviejų trečdalių deputatų daugumos palaikymą, balsuojant ne mažiau nei pusei parlamentarų. Vėliau, per 60 dienų terminą, toks Konstitucijos keitimo projektas turi būti priimamas Senate, už jį balsuojant absoliučiai senatorių daugumai ir ne mažiau nei pusei senatorių. Konstitucijos keitimo procese nevyrauja nė vieni iš Parlamento rūmų ir turi būti pasiektas bendras sutarimas dėl Konstitucijos keitimo. Slovakijos Respublikoje įgaliojimas pakeisti Konstituciją taip pat suteiktas tik parlamentui. Norint pakeisti Slovakijos Respublikos Konstituciją ar konstitucinį įstatymą, kaip numatyta Slovakijos Konstitucijos 84 straipsnyje, reikalinga kvalifikuota trijų penktadalių parlamentarų balsų dauguma, balsuojant ne mažiau nei pusei visų Nacionalinės Tarybos narių. Vengrijos Respublikos atveju įdomu tai, kad pagrindiniams įstatymams pakeisti reikalinga tokia pat kvalifikuota dauguma (dvi trečiosios parlamento narių balsų) kaip ir pakeisti pačią Konstituciją ar kai kurias jos nuostatas.⁵⁰ Inicijuoti Konstitucijos keitimą gali Vengrijos Konstitucijos 5 straipsnyje numatyti subjektai – Respublikos prezidentas, vyriausybė, parlamento nariai ir komitetai. Taip pat svarbu paminėti, kad Konstitucijos keitimas Vengrijos Respublikoje yra pateiktas kaip vienas iš pagrindų, dėl kurių neleidžiama skelbti referendumo, taigi Konstitucijos keitimas šioje valstybėje yra priskirtas išimtinai tik parlamento kompetencijai.

⁴⁹ Vidrinskaitė, S. Čekijos Respublikos konstitucinė sistema. *Europos Sąjungos valstybių narių konstitucinės sistemos*. Mokslo studija. Vilnius, 2012, p. 171.

⁵⁰ Žiobienė, E. Vengrijos Respublikos konstitucinė sistema. *Europos Sąjungos valstybių narių konstitucinės sistemos*. Mokslo studija. Vilnius, 2012, p. 934.

Kitos regiono valstybės išsiskiria tuo, kad jų konstitucijos gali, o tam tikrais atvejais – turi būti keičiamos referendumu. Estijos Respublikoje taip pat būtent parlamentui – *Riigikogu* – suteiktas įgaliojimas keisti Estijos Respublikos Konstituciją, tačiau ne tik nuo įstatymų leidžiamojo organo priklauso visos inicijuotos procedūros rezultatas. Kaip numatyta Estijos Respublikos Konstitucijos 161 straipsnyje, inicijuoti Konstitucijos pataisą gali ne mažiau nei penktadalis visų parlamentarų bei Respublikos prezidentas, nustatytas griežtas draudimas inicijuoti Konstitucijos pataisą bei keisti šį teisės aktą esant nepaprastajai arba karo padėčiai. Konstitucijos I ir XV skirsniai gali būti keičiami tik referendumu. Kaip numatyta Konstitucijos 161 straipsnyje, Konstitucija gali būti keičiama trimis būdais – referendumu, pritarus dviems iš eilės išrinktiems *Riigikogu* arba balsuojant *Riigikogu* skubos tvarka. Jeigu Konstitucijos pataisai pritaria kvalifikuota trijų penktadalių visų *Riigikogu* deputatų dauguma, Konstitucijos pataisa teikiama tvirtinti referendumu. Sulaukus reikiamo parlamentarų pritarimo, referendumas organizuojamas ne anksčiau nei po trijų mėnesių nuo tokios rezoliucijos įsigaliojimo. Nusprendus Konstitucijos pataisą priimti pritarus dviems iš eilės išrinktiems *Riigikogu*, pirmosios kadencijos metu Konstitucijos pataisai turi pritarti dauguma parlamentarų, o antrosios kadencijos metu pataisai turi pritarti trys penktadaliai parlamento narių. Esant svarbioms priežastims, keturi penktadaliai deputatų gali siūlyti Konstitucijos pataisą svarstyti skubos tvarka. Tokiu atveju Konstitucijai pakeisti reikia dviejų trečdalių kvalifikuotos parlamento daugumos pritarimo. Latvijos Respublikos Konstitucijos keitimo tvarka nustatyta Latvijos Respublikos Konstitucijos 76 straipsnyje, kuriame nurodoma, kad Konstitucija gali būti keičiama, jeigu posėdyje dalyvauja bent du trečdaliai *Saeimos* narių. Konstitucijos pataisa yra svarstoma tris kartus ir tokiam siūlymui per kiekvieną svarstymą turi pritarti bent du trečdaliai visų parlamentarų, taigi Konstitucijos keitimo tvarka vertintina kaip griežta, nes net ir neskelbiant referendumo, Konstitucijai pakeisti reikia kvalifikuotos parlamentarų balsų daugumos, pritarimą pareiškiant visų pakartotinių balsavimų metu. Jeigu keičiami Konstitucijos pirmas, antras, trečias, ketvirtas, šeštas ar septyniasdešimt septintas straipsniai, dėl jų pakeitimo turi būti skelbiamas nacionalinis referendumas. Slovėnijos Respublikoje Konstitucijos pataisų inicijavimo ir priėmimo klausimai taip pat priskirti Nacionalinės Asamblėjos kompetencijai. Siūlymą keisti

Konstituciją gali pateikti dvidešimt Nacionalinės Asamblėjos deputatų, vyriausybė ir ne mažiau nei 30 tūkstančių rinkėjų. Tokį siūlymą svarsto Nacionalinė Asamblėja ir pagal Slovėnijos Respublikos Konstitucijos 169 straipsnio nuostatas pritarti pataisoms turi ne mažesnė nei dviejų trečiųjų visų Nacionalinės Asamblėjos deputatų dauguma. Jeigu ne mažesnė nei trisdešimties deputatų grupė reikalauja, Nacionalinė Asamblėja privalo skelbti referendumą ir teikti tvirtinti Konstitucijos pataisas tautai. Rumunijos Respublikoje Konstitucijos keitimo iniciatyva priklauso Respublikos prezidentui vyriausybės siūlymu, ketvirtadaliui deputatų arba senatorių bei 500 000 rinkimų teisę turinčių piliečių. Numatytas draudimas keisti Konstituciją vykstant karui ar esant nepaprastajai padėčiai. Konstitucijos keitimo projektas turi būti priimtas Deputatų Rūmuose bei Senate kvalifikuota dviejų trėdalių visų parlamentarų balsų dauguma. Jeigu nepriimamas sprendimas, tuomet, kaip numatyta Konstitucijos 151 straipsnyje, šaukiama jungtinė sesija ir už Konstitucijos pakeitimą turi balsuoti bent trys ketvirtadaliai visų jungtinės sesijos parlamentarų. Konstitucijos keitimo procedūra baigiama, kai pakeitimui pritariama referendumu, kuris rengiamas per 30 dienų nuo Konstitucijos keitimo projekto pateikimo.

IV. Įstatymų leidybos, kaip pagrindinio parlamento įgaliojimo, procedūra

Įstatymų leidyba yra svarbiausias parlamentų įgaliojimas, nes būtent ši teisė identifikuoja instituciją kaip įstatymų leidžiamąją valdžią pagal valdžių padalijimo principą. Kiekviena valstybė skiriasi savo įstatymų leidybos procedūromis, taigi apžvelkime kiekvieną valstybę. Pradėkime nuo įstatymų leidybos taisyklių šalyse, kuriose įstatymų leidybą vykdo vienerių rūmų parlamentai. Taigi Bulgarijos Respublikoje įstatymų leidybos procedūra apima nemažai stadijų⁵¹. Pagal Konstitucijos 87 straipsnį įstatymų leidybos iniciatyvos teisė priklauso kiekvienam parlamentarui ir Ministrų Tarybai. Iniciuotą įstatymo projektą per tris dienas Nacionalinio Susirinkimo pirmininkas išdalija nuolatiniais komitetams ir priskiria vieną iš jų kaip pagrindinį. Komitetuose įstatymo projektas pradedamas svarstyti ne

⁵¹ Bulgarijos Respublikos Nacionalinės Asamblėjos tinklalapis [interaktyvus]. [žiūrėta 2012-08-10]. <<http://www.parliament.bg/en/billbecomeact>>.

anksčiau nei po 48 valandų nuo jo gavimo, o sprendimas dėl įstatymo projekto turi būti pateikiamas parlamento vadovui bei pagrindinio komiteto vadovui ne vėliau nei po dviejų mėnesių. Ne vėliau nei likus parai iki projekto svarstymo turi būti pavišinamas projekto įvertinimas komitetuose, kad su vertinimais galėtų susipažinti visi parlamentarai. Pirminiame projekto svarstyme balsuojama dėl viso įstatymo projekto. Po šio balsavimo parlamentarai gali teikti savo rašytines pastabas, kurių pateikimo terminas yra dvi savaitės, jeigu Nacionalinis Susirinkimas nenustato kitaip. Antrojo svarstymo metu įstatymo projektas yra nagrinėjamas papunkčiui ir balsuojama atskirai dėl kiekvieno straipsnio. Priimtas įstatymo projektas keliauja Respublikos prezidentui. Jis gali įstatymą pasirašyti ir paskelbti arba gali grąžinti Nacionaliniam Susirinkimui su argumentuotomis pastabomis. Tuomet įstatymas priimamas už jį balsuojant pakartotinai. Pasirašyti ir oficialiai paskelbti įstatymai įsigalioja po trijų dienų, jeigu pačiame įstatyme nėra numatyta kitokia teisės akto įsigaliojimo data.

Įstatymų iniciatyvos teisė pagal Konstitucijos 103 straipsnį Estijos Respublikoje priklauso kiekvienam *Riigikogu* parlamentarui, parlamento frakcijai, parlamento komitetui, vyriausybei bei Respublikos prezidentui, kuriam priklauso Konstitucijos pataisų iniciatyvos teisė. Įstatymų leidybos procesas parlamente apima keletą stadijų, kurių kiekviena yra svarbi ir būtina, įstatymo projektą svarstant bendrąja tvarka. Pirmoji įstatymo projekto fazė yra jo parengimas, visi būtini parengiamieji darbai. Šiame etape turi būti nustatyta įstatymo projekto struktūra, turinys bei koncepcija, suformuluoti naujojo įstatymo poreikį grindžiantys argumentai. Antroji įstatymo projekto fazė prasideda jo inicijavimu *Riigikogu*. Šis etapas jau yra aiškiai ir griežtai apibrėžtas, reglamentuotas taisyklėmis. *Riigikogu* valdyba, įgyvendinant įstatymo iniciatyvos teisę, parenka įstatymo projektui pagrindinį komitetą. Pagrindinis komitetas jam priskirtą įstatymo projektą pateikia svarstyti plenarinio posėdžio metu. Iš viso įstatymo projektas turi būti svarstomas tris kartus. Pirmojo svarstymo metu įstatymo projektas yra pristatomas parlamentarams, pateikiami ir aptariami pagrindiniai įstatymo projekto principai. Po pirmojo svarstymo parlamentarai gali teikti savo pastabas pagrindiniam komitetui. Antrojo svarstymo metu pagrindinis komitetas atsako į pateiktas pastabas, o kiekvienas parlamentaras svarstymo metu gali išsakyti savo nuomonę dėl svarstomo įstatymo projekto. Jeigu kuris nors deputatas pageidauja, dėl kiekvienos pagrindi-

nio komiteto priimtos pastabos gali būti vykdomas balsavimas. Antrasis įstatymo projekto svarstymas gali būti sustabdytas, jeigu tai būtina siekiant kaip įmanoma geriau patobulinti įstatymo projektą. Jeigu šis etapas yra sustabdomas, galima teikti ir savo pastabas dėl įstatymo projekto. Kita vertus, jeigu antrasis svarstymas nėra stabdomas, įstatymo projektas keliauja į trečiąją ir galutinį svarstymą. Trečiojo svarstymo metu yra pateikiamas galutinis įstatymo projektas. Dėl jo vyksta debatai, kuriuose ši kartą dalyvauja tik parlamento frakcijų atstovai. Pasibaigus diskusijoms, įstatymo projektas pateikiamas galutinai balsuoti. Norint priimti paprastąjį įstatymą, jo projektui privalo pritarti daugiau nei pusė posėdyje dalyvaujančių parlamentarų. Estijos Respublikos Konstitucijos 104 straipsnyje yra nurodomi įstatymai, kurie gali būti priimami arba keičiami tik absoliučia visų parlamentarų balsų dauguma (pvz., Pilietybės įstatymas, Parlamento, Respublikos prezidento, vietos savivaldybių rinkimų įstatymai, Referendumo įstatymas, Respublikos vyriausybės įstatymas ir kt.). *Riigikogu* priimti įstatymai yra teikiami Respublikos prezidentui pasirašyti ir paskelbti. Respublikos prezidentas gali pasinaudoti jam priklausančia santykinio veto teise ir motyvuotai grąžinti įstatymą parlamentui. Jeigu parlamentas vis dėlto neatsižvelgia į Respublikos prezidento pastabas ir priima įstatymą pakartotinai be pakeitimų, Respublikos prezidentas gali kreiptis į Aukščiausiąjį Teismą su prašymu paskelbti įstatymą antikonstituciniu. Priimtas ir pasirašytas įstatymas yra oficialiai paskelbiamas valstybės žiniuose, vadinamose „*Riigi Teataja*“.

Latvijos Respublikoje įstatymų leidybos teisė priklauso parlamentui bei tautai, o inicijuoti įstatymų leidybą, kaip nurodoma Konstitucijos 65 straipsnyje, gali Respublikos prezidentas, vyriausybė (Ministrų Taryba), parlamento komitetai, ne mažiau nei penki deputatai ir Konstitucijoje numatytais atvejais – viena dešimtoji elektorato. Įstatymo projektas, prieš tapdamas įstatymu, turi įveikti keletą būtinų stadijų. Pirmiausiai įstatymo projektas pateikiamas Prezidiumui, šis projektą užregistruoja, tuomet į *Saeimā*, kur projektas perduodamas komitetams svarstyti bei priskiriamas atsakingam komitetui. Atsakingasis komitetas parengia savo nuomonę dėl įstatymo projekto ir įstatymo projektas vėl grįžta Prezidiumui ir šis jį įtraukia į darbotvarkę. Prezidiumas perduoda projektą *Saeimui* svarstyti pirmą kartą. Jo metu aptariamos įstatymo projekto gairės, esminiai principai ir nustatomas terminas, per kurį gali būti teikiamos pastabos. Po pirmojo svarsty-

mo įstatymo projektas grįžta į atsakingą komitetą, šis apsvarsto pastabas dėl projekto ir parengia jį svarstyti antrą kartą. Tuomet Prezidiumas vėl įtraukia įstatymo projektą į antrojo svarstymo darbotvarkę. Antrojo svarstymo parlamente metu įstatymo projektas nagrinėjamas papunkčiui ir vėl nustatomi terminai papildomoms pastaboms teikti. Tuomet įstatymo projektas vėl atsiduria atsakingame komitete, šis apsvarsto pastabas ir parengia įstatymo projektą svarstyti trečią kartą arba, jeigu įstatymo projektas svarstomas skubos tvarka, apsvarsto balsavimo rezultatus ir parengia galutinį įstatymo variantą. Jeigu įstatymas svarstomas įprasta tvarka, jis vėl Prezidiumo įtraukiamas į darbotvarkę ir patenka į *Saeimą* svarstyti trečią kartą. Per trečiąją įstatymą įstatymo projektas pateikiamas balsuoti. Tuomet atsakingasis komitetas įvertina balsavimo rezultatus ir parengia galutinį įstatymo variantą. Priimtas įstatymas Prezidiumo perduodamas Latvijos Respublikos prezidentui, šis įstatymą pasirašo ir oficialiai paskelbia ne anksčiau nei per septynias ir ne vėliau nei per 21 dieną nuo įstatymo priėmimo. Įstatymas paprastai įsigalioja po 14 dienų nuo jo oficialaus paskelbimo, jeigu pačiame teisės akte nenustatyta kita įsigaliojimo data. Jeigu parlamentas kvalifikuota dviejų trečdalių balsų dauguma nusprendžia, jog įstatymas turi būti svarstomas ir priimamas skubos tvarka, tokio įstatymo Respublikos prezidentas negali prašyti persvarstyti ir turi pasirašyti bei oficialiai paskelbti per tris dienas nuo įstatymo gavimo dienos, be to, toks įstatymas negali būti teikiamas tvirtinti referendumu.

Viena iš svarbiausių Slovakijos Respublikos Nacionalinės Tarybos funkcijų yra įstatymų leidyba. Konstitucijos 87 straipsnis nustato, jog įstatymų leidybos iniciatyvos teisė priklauso Nacionalinės Tarybos komitetams, parlamento nariams ir vyriausybei. Įstatymų leidybos procesas parlamente apima tris įstatymo projekto svarstymus. Per pirmąjį įstatymo projekto svarstymą, kai negali būti siūlomos jokios pataisos, parlamentas gali nuspręsti grąžinti įstatymo projektą jo rengėjams peržiūrėti, sustabdyti įstatymo projekto svarstymą arba teikti įstatymo projektą svarstyti antrą kartą. Antrojo svarstymo metu, bet ne anksčiau nei po 48 valandų nuo sprendimo dėl įstatymo projekto pateikimo komitetams, galima teikti įstatymo projekto pakeitimo siūlymus, jei tokiems pakeitimams pritaria bent 15 parlamentarų. Per trečiąjį svarstymą gali būti siūlomos tik siauro pobūdžio įstatymo projekto pataisos dėl techninių, gramatinių ar spausdinimo klaidų ištaisymo. Esminius įstatymo projekto pakeitimo

siūlymus gali inicijuoti tik ne mažiau nei 30 deputatų. Trečiojo svarstymo metu įstatymo projektas yra priimamas. Įstatymai priimami jiems pritarus bent pusei dalyvaujančių parlamentarų, kurių, kaip jau minėta, turi būti ne mažiau nei pusė skaičiuojant nuo visų parlamento narių skaičiaus. Respublikos prezidentui yra suteikta santykinio veto teisė ir jo argumentuotai parlamentui grąžinti įstatymai turi būti svarstomi dar kartą. Pakartotinai priimti įstatymai privalo Respublikos prezidento būti pasirašyti ir paskelbti, o jeigu šis to nepadaro, jie įsigalioja ir be valstybės vadovo parašo.

Įprasta įstatymų leidybos procedūra Slovėnijos Respublikos Nacionalinėje Asamblėjoje susideda iš trijų įstatymo projekto svarstymų, tačiau galimas ir kitoks įstatymų priėmimo variantas, jeigu taikoma supaprastinta įstatymų priėmimo procedūra arba nutarta įstatymus priimti skubos tvarka – visi įstatymų priėmimo būdai ir skiriami etapai yra nustatyti Nacionalinės Asamblėjos reglamento nuostatomis. Įstatymų leidybos iniciatyvos teisė, kaip nustatoma Konstitucijos 88 straipsnyje, Slovėnijos Respublikoje priklauso kiekvienam Nacionalinės Asamblėjos deputatui, Nacionalinei Tarybai, vyriausybei ir penkiems tūkstančiams piliečių, turinčių rinkimų teisę. Pagal Reglamento 107 straipsnį Nacionalinė Asamblėja priima konstitucinius aktus dėl Konstitucijos pakeitimo, įstatymus, autentiškus įstatymų interpretavimo aktus, veiklos vykdymo reglamentą, tvirtina valstybės biudžetą. Paminėtina, kad Nacionalinė Asamblėja, atlikdama jai priskirtas funkcijas ir vykdydama įgaliojimus, taip pat priima ordonansus, rezoliucijas, rekomendacijas, sprendimus bei deklaracijas. Kad įstatymas būtų priimtas, reikalinga posėdyje dalyvaujančių deputatų balsų dauguma. Visus būtinus svarstymo etapus perėjęs įstatymo projektas pagal Konstitucijos 91 straipsnį yra promulguojamas Respublikos prezidento ne vėliau kaip per aštuonias dienas nuo jo priėmimo. Nacionalinė Taryba turi teisę per septynias dienas po įstatymo priėmimo pareikalausiti jį pakartotinai svarstyti Nacionalinėje Asamblėjoje. Per pakartotinį svarstymą už įstatymą turi balsuoti dauguma visų Nacionalinės Asamblėjos narių, išskyrus Konstitucijos numatytus atvejus, kai įstatymui priimti reikalinga didesnė dauguma. Supaprastinta įstatymų priėmimo procedūra galima pagal Nacionalinės Asamblėjos reglamento 142 straipsnį, numatantį, jog toks svarstymas galimas, jeigu įstatymais atliekami neesminiai įstatymų pakeitimai, smulkūs pakeitimai, kuriais siekiama suderinti nacionalinės ir ES teisės normas, įstatymų pakeitimai, susiję su konstituciniu procesu

Konstituciniame Teisme (arba pakeitimai remiantis Teismo sprendimu). Pagal supaprastintą įstatymų priėmimo procedūrą, kurią gali inicijuoti vyriausybė, įstatymų projektai svarstomi vieną kartą. Skubus įstatymų priėmimas reglamentuojamas Reglamento 143 straipsnyje ir yra galimas tuomet, kai būtina užtikrinti valstybės saugumą, siekiant suvaldyti šalyje kilusias nepaprastąsias situacijas ar kuo greičiau pašalinti stichinių nelaimių padarinius.

Įstatymų leidybos įgaliojimas įtvirtintas Vengrijos Respublikos Konstitucijoje 6 straipsnyje. Jame nurodoma, kad įstatymų iniciatyvos teisė priklauso Respublikos prezidentui, vyriausybei, kiekvienam iš parlamento komitetų ir taip pat kiekvienam iš Nacionalinės Asamblėjos deputatų. Svarstant įstatymo projektą, įstatymo projekto iniciatoriaus, vyriausybės ar parlamento pirmininko prašymu, įstatymas gali būti siunčiamas Konstituciniam Teismui, kuris svarstytų įstatymo konstitucingumą. Jeigu įstatymas priimamas įprasta tvarka, jį per penkias dienas pasirašo Nacionalinės Asamblėjos pirmininkas ir perduoda Respublikos prezidentui. Prezidentas gautą įstatymą gali per penkias dienas pasirašyti ir paskelbti arba, turėdamas pagrįstų abejonų dėl įstatymo konstitucingumo, gali jį teikti Konstituciniam Teismui ar motyvuotai grąžinti parlamentui su pastabomis pakartotinai svarstyti. Galimybė pasinaudoti santykinio veto teise Respublikos prezidentui išlieka net ir tuomet, jeigu jis prieš tai kreipėsi į Konstitucinį Teismą, o šis priėmė sprendimą, jog įstatymas Konstitucijai neprieštaruja.

Toliau apžvelgsime šį svarbų įgaliojimą valstybėse, kuriose veikia dvejų rūmų parlamentai. Taigi Čekijos Respublikos Konstitucijos 39 straipsnis apibrėžia parlamentarų kvorumo dydį, kuris abejuose Parlamento rūmuose yra trečdalis posėdyje dalyvaujančių narių. Norint priimti ordinarinį įstatymą, už tokį teisės aktą turi balsuoti bent pusė posėdyje dalyvaujančių parlamentarų. Siekiant priimti konstitucinį įstatymą, būtina kvalifikuota trijų penktadalių visų deputatų balsų dauguma bei kvalifikuota trijų penktadalių posėdyje dalyvaujančių senatorių balsų dauguma. Įstatymo projektas gali būti inicijuojamas deputato, deputatų grupės, Senato, vyriausybės ar aukštesniųjų teritorinių vienetų atstovaujamosios organų. Įstatymų projektai pirmiausia pateikiami Deputatų Rūmams. Konstitucijos 46 straipsnyje numatyta, jog Senatas dėl jam pateikto įstatymo projekto turi apsispręsti per 30 dienų nuo jo pateikimo Senatui. Senatas gali priimti vieną iš šių sprendimų: pritarti įstatymo projektui, jį atmesti, jo nesvarstyti

arba grąžinti Deputatų Rūmams su pastabomis. Jeigu Senatas per nustatytą 30 dienų terminą nepriima nė vieno iš galimų sprendimų, įstatymo projektas laikomas priimtu. Jeigu Senatas įstatymo projektą atmeta, dėl jo Deputatų Rūmuose rengiamas pakartotinis balsavimas. Pakartotinio balsavimo metu įstatymas priimamas, jeigu jam pritaria absoliuti deputatų dauguma. Dėl Deputatų Rūmams grąžinto įstatymo projekto su Senato pastabomis taip pat rengiamas balsavimas. Jeigu Deputatų Rūmai balsavimu nepritaria Senato grąžintam įstatymo projekto variantui, deputatai pakartotinai balsuoja dėl pirminio Senatui pateikto įstatymo projekto varianto ir gali jį priimti absoliučia balsų dauguma. Čekijos Respublikos prezidentas gali per 15 dienų motyvuotai grąžinti jam perduotus įstatymus, išskyrus konstitucinius įstatymus. Tokiu atveju deputatai balsuos dėl įstatymo pakartotinai ir tokiam Respublikos prezidento veto įveikti reikalinga absoliuti deputatų balsų dauguma. Priimti įstatymai yra pasirašomi Deputatų Rūmų pirmininko, Respublikos prezidento ir ministro pirmininko. Tarptautiniai susitarimai, kuriems būtinas Parlamento pritarimas, yra patvirtinami tokia pačia tvarka kaip ir priimami įstatymų projektai. Abejų Parlamento rūmų pritarimas yra būtinas ratifikuojant tarptautines sutartis, susijusias su žmogaus teisių, laisvių bei pareigų institutu, tarptautines sutartis dėl jungimosi į tarptautines organizacijas ar kitais valstybei svarbiais klausimais.

Lenkijos Respublikoje Senatas kartu su Seimu vykdo įstatymų leidybos funkciją, tačiau šioje srityje parlamento rūmai veikia ne lygiais pagrindais, o turi skirtingos reikšmės įgaliojimus. Įstatymų leidybos iniciatyvos teise pagal Konstitucijos 118 straipsnį gali pasinaudoti Seimas, Senatas, Respublikos prezidentas, Ministrų Taryba ir 100 tūkst. Lenkijos Respublikos piliečių. Įstatymas pirmiausia yra svarstomas Seime ir tai daroma trijų etapų procedūra. Svarstymų Seime metu įstatymo projekto pakeitimus gali siūlyti įstatymo projekto rengėjas, deputatai ir Ministrų Taryba. Paprastai Seimas įstatymus priima santykinė balsų dauguma, didesnės deputatų balsų daugumos gali būti reikalaujama Konstitucijoje numatytais atvejais. Įstatymo projektui svarstyti Senatas turi 30 dienų arba, jeigu įstatymas svarstomas skubos tvarka – 14 dienų terminą. Senatas gali įstatymui pritarti, nepritarti arba siūlyti pataisas, tačiau galutinį žodį tokioje situacijoje taria Seimas. Absoliučia balsų dauguma jis gali priimti sprendimą pataisoms nepritarti ir priimti pirminį įstatymo variantą. Jeigu

per nustatytą terminą Senatas nepriima sprendimo dėl įstatymo projekto, įstatymas laikomas priimtu. Biudžeto įstatymams svarstyti Senatas turi 20 dienų. Priimtą įstatymą Seimo pirmininkas pateikia Respublikos prezidentui ir šis per 21 dieną turi įstatymą pasirašyti ir oficialiai paskelbti, grąžinti su pataisomis pakartotinai svarstyti arba iki pasirašymo kreiptis į Konstitucinį Tribunalą, prašydamas patikrinti akto konstitucingumą. Jeigu Respublikos Prezidentas kreipiasi Konstitucinį Tribunalą ir šis patvirtina akto konstitucingumą, Respublikos prezidentas aktą privalo pasirašyti ir oficialiai paskelbti. Jeigu Respublikos prezidentas nesikreipia į Konstitucinį Tribunalą, o vetuoja įstatymą, tuomet Seimas Respublikos Prezidento veto gali įveikti kvalifikuota trijų penktadalių balsų dauguma. Seimui pakartotinai priėmus įstatymą, Respublikos prezidentas nebegali pasinaudoti savo teise kreiptis į Konstitucinį Tribunalą ir tokį įstatymą privalo pasirašyti bei oficialiai paskelbti per 7 dienas.

Rumunijos Respublikoje pagrindinė Parlamento funkcija yra įstatymų leidyba. Parlamentas priima konstitucinius, organinius ir paprastuosius įstatymus. Įstatymų leidybos procedūra apima tokius pagrindinius etapus (ir Deputatų Rūmai, ir Senatas įstatymus svarsto identišškai): įstatymų leidybos teisės iniciatyvos pareiškimas, įstatymų projektų analizė parlamentiniuose komitetuose, debatai dėl įstatymų projektų plenariniame posėdyje, balsavimas, mediacija, konstitucinės kontrolės vykdymas ir įstatymų promulgavimas. Įstatymų leidybos iniciatyvos teisė, kaip nustatyta Konstitucijos 74 straipsnyje, priklauso Vyriausybei, deputatams, senatoriams ir ne mažiau kaip 100 000 piliečių, turinčių rinkimų teisę, tačiau šis subjektas negali inicijuoti su mokesčiais, tarptautiniais reikalais, amnestija ir malone susijusių įstatymų. Įstatymų projektai yra registruojami ir pagrindinio komiteto perduodami parlamentarams susipažinti. Įstatymų projektai abejiems rūmams pateikiami svarstyti kartu su patariamąja Įstatymų leidybos tarybos nuomone. Parlamentarai gali nuolatiniam komitetui pateikti savo pastabas ar pataisas ne vėliau nei likus šešioms dienoms iki įstatymo projekto svarstymo rūmų plenariniame posėdyje. Plenariniame posėdyje pirmiausia vykdomi bendrieji debatai dėl teisės akto ir vėliau diskutuojama dėl kiekvienos įstatymo projekto dalies atskirai. Paprastieji įstatymai priimami posėdyje dalyvaujančių parlamentarų balsų dauguma abejuose rūmuose. Norint priimti organiškąjį įstatymą, būtina, kad tokį įstatymo projektą paremtų absoliuti dauguma kiekvienų rūmų narių. Vienų rūmų priimtas įstatymo projektas

keliauja į kitus rūmus ir, jeigu antrieji rūmai įstatymų projektą atmeta, tuomet įstatymo projektas grąžinamas pirmiesiems rūmams tobulinti. Sprendimas įstatymo projektą atmesti antrą kartą yra galutinis. Jeigu pastebima, kad rūmų priimtų įstatymų tekstai skiriasi, gali būti sudaromas Mediacijos komitetas, kuris bando suderinti abu įstatymo projekto tekstus. Jeigu tai pavyksta padaryti ir gaunamas abiejų rūmų pritarimas, priimtas įstatymas siunčiamas Respublikos prezidentui. Kaip numato Konstitucijos 77 straipsnio nuostatos, įstatymus pasirašo ir oficialiai paskelbia Respublikos prezidentas, kuris tai turi atlikti per 20 dienų. Respublikos prezidentas gali įstatymą vetuoti arba iškelti klausimą dėl teisės akto konstitucingumo. Tokiu atveju Respublikos prezidentas įstatymą pasirašo ir paskelbia per dešimt dienų nuo pakartotino Parlamento priimto įstatymo gavimo arba nuo Konstitucinio Teismo sprendimo, patvirtinančio akto konstitucingumą, gavimo dienos. Respublikos prezidentas, vyriausybė, Aukščiausias Teisingumo Teismas, 25 senatoriai ar 50 deputatų gali kreiptis į Konstitucinį Teismą, prašydami patikrinti įstatymo konstitucingumą išankstinės konstitucinės kontrolės tvarka.

Išvados

1. Išnagrinėjus devynių Vidurio ir Rytų Europos valstybių parlamentų formavimo ir turimų įgaliojimų ypatumus galima teigti, kad iš esmės visų valstybių parlamento narių teisinis statusas labai panašus. Visų šalių konstitucijose ir įstatymuose parlamentarams yra suteikiamas teisinis imunitetas, indėnitetas bei garantuojamas laisvas mandatas. Taip pat svarbu paminėti, kad daug dėmesio skiriama parlamento narių pareigų ir kitų pareigų, nesuderinamų su parlamentaro veikla, teisiniam reglamentavimui, dažnai šį aspektą nurodant kaip vieną iš pagrindų, dėl kurių asmuo gali netekti parlamento nario mandato.
2. Nagrinėtų valstybių teisinėse sistemose negalime įžvelgti tam tikrų dėsningumų, lėmusių parlamento struktūros pasirinkimą, nes penkios iš nagrinėtų šalių pasirinko vienerių, o keturios – dvejų rūmų parlamento struktūrą. Tikėtina, kad dvejų rūmų parlamento įtvirtinimas valstybių teisinėje sistemoje susijęs su sąlyginai didesne šalių teritorija ir siekiu kuo tinkamiau atstovauti tautos ir skirtingų visuomenės grupių interesams įstatymų leidžiamosios valdžios institucijoje.

3. Valstybių minėtame regione istorinės aplinkybės labai panašios ir jas galima išvelgti šalių siekyje įvairiomis formomis siekti demokratinų vertybių apsaugos, kėtinime valstybinį valdymą grįsti pažangiais teisiniais principais. Šalių demokratiškumo siekį tiesiogiai atspindi parlamentams suteikiamų įgaliojimų visuma, kuri minėtose šalyse daugiau ar mažiau yra tokia pati. Matome reikšmingus parlamentų įgaliojimus įstatymų leidybos srityje, palaikant santykius su įstatymų vykdomosios valdžios institucijomis – vyriausybe ir prezidentu, formuojant svarbias valstybės valdžios institucijas ir skiriant pareigūnus, taip pat svarbius parlamentų įgaliojimus konstitucijos keitimo procese.
4. Kaip dar vieną iš Vidurio ir Rytų Europos šalių panašumų galime nurodyti valstybių konstitucijų keitimo tvarkos taisykles, kurios išreiškia siekį užtikrinti kuo stabilesnį valstybinį gyvenimą, nes minėtų šalių konstitucijos yra griežtos ir jų keitimo tvarka sudėtinga. Dažniausiai pasitaikanti konstitucijų keitimo procedūra – parlamentinė, kai parlamento posėdyje už konstitucijos pakeitimą turi balsuoti aiški kvalifikuota parlamentarų dauguma. Neretai valstybių konstitucijose įtvirtintas reikalavimas rengti keletą parlamento posėdžių ir ne vieną kartą balsuoti dėl konstitucijos keitimo.
5. Nagrinėtų valstybių valdymo formos taip pat rodo panašų šių šalių požiūrį į valdžių padalijimo principo įtvirtinimą valdžios institucijų sistemoje. Akivaizdu, kad parlamentinės respublikos valdymo forma regione vyrauja ir yra palanki stipriai įstatymų leidžiamosios valdžios institucijai kaip stabilios ir demokratinio pobūdžio valstybės garantui, apribojant valstybės valdymo susitelkimo galimybę įstatymų vykdomosios valdžios grandyje.

Literatūra

Užsienio šalių teisės aktai

1. Bulgarijos Respublikos Konstitucija. <<http://www.parliament.bg/en/const/>>.
2. Bulgarijos Respublikos rinkimų kodeksas. <[http://www.venice.coe.int/docs/2011/CDL-REF\(2011\)008-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2011/CDL-REF(2011)008-e.pdf)>.
3. Bulgarijos Respublikos Nacionalinės Asamblėjos veiklos reglamentas. <<http://www.parliament.bg/en/rulesoftheorganisations>>.

4. Čekijos Respublikos Konstitucija. <<http://www.hrad.cz/en/czech-republic/constitution-of-the-cr.shtml>>.
5. Čekijos Respublikos Parlamento rinkimų įstatymas. <<http://legislationline.org/documents/action/popup/id/5771>>.
6. Čekijos Respublikos Senato darbo reglamentas. <<http://www.senat.cz/informace/zakon106/zakony/zak107-eng.php>>.
7. Estijos Respublikos Konstitucija. <<https://www.eesti.ee/eng/riik/pohiseadus/>>.
8. Estijos Respublikos Riigikogu rinkimų įstatymas. <http://www.riigikogu.ee/?rep_id=799356>.
9. Latvijos Respublikos Konstitucija. <<http://www.saeima.lv/en/legislation/constitution>>.
10. Latvijos Respublikos Saeimos rinkimų įstatymas. <<http://legislationline.org/documents/action/popup/id/3766>>.
11. Latvijos Respublikos Saeimos veiklos reglamentas. <<http://www.saeima.lv/en/legislation/rules-of-procedure>>.
12. Lenkijos Respublikos Konstitucija. <<http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm>>.
13. Lenkijos Respublikos Seimo ir Senato rinkimų įstatymas. <legislationline.org/documents/action/popup/id/4543>.
14. Lenkijos Respublikos rinkimų kodeksas. <<http://legislationline.org/topics/country/10/topic/6>>.
15. Slovakijos Respublikos Konstitucija. <<http://www.nrsr.sk/web/default.aspx?SectionId=124>>.
16. Slovakijos Respublikos Nacionalinės Tarybos rinkimų įstatymas. <<http://legislationline.org/documents/action/popup/id/4419>>.
17. Slovakijos Respublikos Nacionalinės Tarybos veiklos reglamentas. <http://www.nrsr.sk/web/Static/en-US/NRSR/Dokumenty/rules_of_procedure.pdf>.
18. Slovėnijos Respublikos Konstitucija. <<http://www.us-rs.si/o-sodiscu/pravna-podlaga/ustava/?lang=1>>.
19. Slovėnijos Respublikos Nacionalinės Asamblėjos rinkimų įstatymas. <<http://www.up-rs.si/up-rs/uprs.nsf/dokumentiweb/46AFA76D97FBE5CAC1256F9B00547FA0?OpenDocument>>.
20. Slovėnijos Respublikos Nacionalinės Asamblėjos veiklos reglamentas. <<http://www.dz-rs.si/index.php?id=192>>.
21. Slovėnijos Respublikos Nacionalinės Tarybos įstatymas. <<http://www.uradni-list.si/1/content?id=64015>>.
22. Rumunijos Respublikos Konstitucija. <<http://www.cdep.ro/pls/dic/site.page?id=371>>.
23. Rumunijos Respublikos Deputatų Rūmų ir Senato rinkimų įstatymas. <<http://legislationline.org/topics/country/8/topic/6>>.

24. Vengrijos Respublikos Konstitucija. <http://www.euractiv.com/sites/all/euractiv/files/CONSTITUTION_in_English__DRAFT.pdf>.
25. Vengrijos Respublikos rinkimų procedūrų įstatymas. <<http://legislationline.org/documents/action/popup/id/5326>>.
26. Vengrijos Respublikos Parlamento rinkimų įstatymas. //<<http://legislationline.org/documents/action/popup/id/5324>>.

Elektroniniai šaltiniai

1. Bulgarijos Respublikos Nacionalinės Asamblėjos internetinis tinklalapis. <<http://www.parliament.bg/en/assemblywork>>.
2. Čekijos Respublikos Parlamento internetinis tinklalapis. <<http://www.parliament.cz/czpres2009/chamber-of-deputies>>.
3. Čekijos Respublikos Senato internetinis tinklalapis. <http://www.senat.cz/senat/index-eng.php?ke_dni=11.10.2012&O=8>.
4. Apie Čekijos Respublikos prezidento rinkimų pakeitimus. <<http://czechpresidentialelections.com/the-political-context/the-president-2/presidential-powers/>>.
5. Estijos Respublikos Riigikogu internetinis tinklalapis. <<http://www.riigikogu.ee/index.php?id=34632>>.
6. Latvijos Respublikos Saeimos internetinis tinklalapis. <<http://www.saeima.lv/en>>.
7. Lenkijos Respublikos Seimo internetinis puslapis. <<http://www.sejm.gov.pl/english/sejm/sejm.htm>>.
8. Lenkijos Respublikos Senato internetinis tinklalapis. <<http://www.senat.gov.pl/en/>>.
9. Slovakijos Respublikos Nacionalinės Tarybos internetinis tinklalapis. <<http://www.nrsr.sk/web/default.aspx?SectionId=3>>.
10. Slovėnijos Respublikos pagrindinių valstybės institucijų tinklalapiai. <<http://www.gov.si/>>.
11. Apie Slovėnijos Respublikos Parlamentą. <<http://www.slovenia.si/en/slovenia/state/parliament-the-national-assembly/>>.
12. Slovėnijos Respublikos Nacionalinės Tarybos tinklalapis. <<http://www.ds-rs.si/en/>>.
13. Rumunijos Respublikos Parlamento internetinis tinklalapis. <<http://www.cdep.ro/pls/dic/site.home?idl=2>>.
14. Vengrijos Respublikos Nacionalinės Asamblėjos internetinis tinklalapis. <http://www.mkogy.hu/parl_en.htm>.
15. Europos Parlamento darbo dokumentas Nr. 4. „Dėl pagrindinių teisių padėties Vengrijoje: standartai ir praktika“ (pagal 2012 m. vasario 16 d. Europos Parlamento rezoliuciją). Pagrindiniai demokratijos ir teisinės valstybės principai. <http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/libe/dt/923/923929/923929lt.pdf>.

Specialioji literatūra

1. Albi, A. *EU Enlargement and the Constitutions of Central and Eastern Europe*, Cambridge, 2005.
2. Birmontienė, T.; Jarašiūnas, E.; Kūris, E. et al. *Lietuvos konstitucinė teisė*. Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2002.
3. Birmontienė, T.; Buišienė, O.; Jarašiūnas, E.; Mesonis, G. et al. *Šiuolaikinė konstitucija: studijos apie užsienio šalių konstitucinį reguliavimą*. Kolektyvinė monografija. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2005.
4. Constitution making as an instrument of democratic transition. *Science and Technique of Democracy*. Strasbourg, 1993: 3.
5. Dinan, D. *Encyclopedia of the European Union*. Macmillan, 1998.
6. *Europos Sąjungos valstybių narių konstitucinės sistemos*. Mokslo studija. Vilnius, 2012.
7. *Evaluation of fifteen years of constitutional practice in Central and Eastern Europe*. *Science and technique of democracy*. 2004, 40.
8. Jarašiūnas, E. Žvelgiant į Lietuvos Respublikos 1992 m. Konstituciją platesniame konstitucionalizmo raidos kontekste. *Jurisprudencija*. 2002, 30 (22).
9. Mesonis, G. *Valstybės valdymo forma konstitucinėje teisėje: Lietuvos Respublika Vidurio ir Rytų Europos kontekste*. Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2003.
10. Mikainis, Z. The influence of the Constitution upon the development of constitutionalism of Latvia. *Jurisprudencija*. 2002, 30 (22).
11. *Konstitucinio reguliavimo įvairovė*. Kolektyvinė monografija. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2006.
12. *Parlamentarizmo genezė Europoje ir Lietuvos atvejis: tarptautinės mokslinės konferencijos medžiaga*. Vilnius: Parlamentinio bendradarbiavimo centras, 2008.
13. Sadurski, W. Accession's Democracy Dividend: The Impact of the EU Enlargement upon Democracy in the New Member States of Central and Eastern Europe. *European Law Journal*. 2004, 10 (4).
14. Taube, C. *Constitutionalism in Estonia, Latvia and Lithuania*. A study in comparative constitutional law. Uppsala: Justus Forlag, 2001.
15. Wandycz, P. *Laisvės kaina. Vidurio Rytų Europos istorija nuo viduramžių iki dabarties*. Vilnius, 1997.

Vytautas Sinkevičius

LIETUVOS RESPUBLIKOS SEIMO, RESPUBLIKOS PREZIDENTO IR MINISTRO PIRMININKO KONSTITUCINIAI ĮGALIOJAMI SUDARANT VYRIAUSYBĘ: PROBLEMINIAI AIŠKINIMO ASPEKTAI

Įvadas

Pagal Konstituciją Vyriausybė yra vykdomosios valdžios institucija. Lietuvos valstybės vykdomajai valdžiai būdingas dualizmas, kuris pasireiškia tuo, kad vykdomąją valdžią įgyvendina ne tik Vyriausybė, bet ir Respublikos Prezidentas. Vyriausybės konstitucinį statusą lemia Lietuvos valstybės valdymo forma – pagal Konstituciją Lietuva yra parlamentinė respublika, turinti pusiau prezidentinės respublikos bruožų¹. Būtent valstybės valdymo forma lemia Vyriausybės sudarymo tvarką, jos įgaliojimus, santykius su Seimu ir Respublikos Prezidentu, jos įgaliojimų grąžinimą ir pasibaigimą. Nagrinėti Seimo, Respublikos Prezidento ir Ministro Pirmininko konstitucinius santykius sudarant Vyriausybę skatina tai, kad konstitucinis reguliavimas neretai stokoja tikslumo ir aiškumo, taip pat tai, jog kai kurie Seimo, Respublikos Prezidento ir Ministro Pirmininko konstituciniai įgaliojimai formuojant Vyriausybę neretai aiškinami skirtingai. Yra pagrindas diskutuoti ir dėl to, ar Vyriausybės įstatyme ir Vyriausybės darbo reglamente įtvirtinti Vyriausybės įgaliojimai panaikinti ministrų priimtus teisės aktus atitinka Konstituciją.

¹ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1998 m. sausio 10 d. nutarimas. *Valstybės žinios*. 1998, Nr. 5-99.

I. Vyriausybės sudarymas: Seimo, Respublikos Prezidento ir Ministro Pirmininko konstituciniai įgaliojimai

Iš pirmo žvilgsnio atrodytų, jog Konstitucijoje nustatyta gana aiški Vyriausybės sudarymo *po Seimo rinkimų* tvarka. Konstitucijoje numatyta, kad: 1) po Seimo rinkimų Vyriausybė grąžina savo įgaliojimus Respublikos Prezidentui (92 str. 4 d.); 2) Respublikos Prezidentas priima Vyriausybės grąžinamus įgaliojimus išrinkus naują Seimą ir paveda jai eiti pareigas, kol bus sudaryta nauja Vyriausybė (84 str. 6 p.); 3) Vyriausybei grąžinus įgaliojimus, Respublikos Prezidentas ne vėliau kaip per 15 dienų teikia Seimui svarstyti Ministro Pirmininko kandidatūrą (84 str. 8 p.); 4) Seimas sprendžia, pritarti ar nepritarti Ministro Pirmininko kandidatūrai (67 str. 7 p.); 5) jeigu Seimas pritaria Ministro Pirmininko kandidatūrai, Respublikos Prezidentas skiria Ministrą Pirmininką, paveda jam sudaryti Vyriausybę ir tvirtina jos sudėtį (84 str. 4 p.); 6) Ministras Pirmininkas ne vėliau kaip per 15 dienų nuo jo paskyrimo pristato Seimui savo sudarytą ir Respublikos Prezidento patvirtintą Vyriausybę ir pateikia svarstyti jos programą (92 str. 3 d.); 7) Seimas svarsto Ministro Pirmininko pateiktą Vyriausybės programą ir sprendžia, ar jai pritarti (67 str. 7 p.); 8) nauja Vyriausybė gauna įgaliojimus veikti, kai Seimas posėdyje dalyvaujančių Seimo narių balsų dauguma pritaria jos programai (92 str. 5 d.); 9) pradėdami eiti savo pareigas, Ministras Pirmininkas ir ministrai Seime prisiekia būti ištikimi Lietuvos Respublikai, laikytis Konstitucijos ir įstatymų (93 str.); 10) po Seimo rinkimų sudarius naują Vyriausybę, ankstesnė Vyriausybė turi atsistatydinti (101 str. 3 d. 4 p.).

Atidesnis skaitytojas tikriausiai jau pastebėjo, jog kai kurios nurodytos Konstitucijos nuostatos suformuluotos taip, kad jos gali būti nevienodai suprantamos ir aiškinamos. Pradėkime nuo klausimo, *kada* Vyriausybė turi grąžinti savo įgaliojimus Respublikos Prezidentui. Konstitucijos tekste vartojamos skirtingos formuluotės: Konstitucijos 92 straipsnio 4 dalyje rašoma, kad Vyriausybė grąžina savo įgaliojimus „po Seimo rinkimų“, o 84 straipsnio 6 punkte – „išrinkus naują Seimą“. Ar šios skirtingos formuluotės atspindi skirtingas teisines situacijas ir kiekviena iš jų turi tik jai būdinga turinį, ar tai sinonimai, kurių turinys sutampa? Ne mažiau svarbu išsiaiškinti ir tai, kada (kokią dieną) „po Seimo rinkimų“, „išrinkus naują Seimą“ Vyriausybė turi grąžinti Respublikos Prezidentui savo įgaliojimus: ar pasibaigus balsavimui,

ar tą dieną, kai paskelbiami oficialūs Seimo rinkimų rezultatai, ar kurią nors kitą dieną? Konstitucija tiesiogiai neatsako į šį klausimą, bet tai nereiškia, kad Konstitucijoje atsakymo į šį klausimą nėra. Jį galima rasti studijuojant Konstitucinio Teismo jurisprudenciją, atskleidžiančią Konstitucijos nuostatų turinį, taip pat aiškinant Konstituciją.

Konstitucija yra vientisas aktas (6 str. 1 d.). Suvokiant Konstituciją kaip joje įtvirtintų teisės normų ir principų visumą, kaip vientisą ir darnią sistemą, kurioje visos nuostatos tarpusavyje yra suderintos, tarp kurių yra pusiausvyra, konstatuotina, kad Konstitucijoje nėra spragų, tarp atskirų Konstitucijos nuostatų nėra prieštaravimų. Tik Konstitucija yra steigiamosios valdžios (suverenios valdžios) pirminis ir aukščiausiosios galios teisės aktas, tikrasis ir vienintelis visos teisės sistemos teisiškumo matas. Konstitucija – tai aukščiausioji nacionalinė teisė, teisė *par excellence*, kurios teisiškumas nekelia abejonių². Konstitucinis Teismas ne viename savo nutarime yra konstatavęs, kad negalima vienu Konstitucijos principų ir normų aiškinti paneigiant kitų principų ir normų esmę. Paneigus kurį nors Konstitucijoje įtvirtintą principą ar normą, būtų pažeista konstitucinių principų ir vertybių pusiausvyra, iškreipta konstitucinio reguliavimo esmė. Konstitucija aiškinama remiantis tik ja pačia, jos pačios logika, jos normų ir principų ryšiais ir sąveika, konstituciniu visuminiu reguliavimu. Konstitucijos normų ir principų, konstitucinio reguliavimo turinio negalima aiškinti remiantis įstatymais ar kitais teisės aktais, esą konkretiniais Konstituciją, nes taip būtų paneigta Konstitucijos viršenybė teisės sistemoje.

Konstitucijos vientisumas reiškia ir tai, kad joje įtvirtintų įvairių pamatinių vertybių sandūroje turi būti rasti sprendimai, užtikrinantys, kad nė viena iš šių vertybių nebus paneigta ar nepagrįstai apribota³. Aiškinant Konstituciją labai svarbu išsaugoti joje įtvirtintų vertybių pusiausvyrą, jos nepažeisti. Viena konstitucinė vertybė negali būti pakeičiama kita vertybe, juo labiau dėl vienos konstitucinės vertybės negali būti sumenkinama kita. Pusiausvyros taškas ne visada aiškus, tačiau jį rasti būtina. Pagal Konstituciją tik Konstitucinis Teismas turi teisę oficialiai aiškinti Konstituciją. Konstitucinis Teismas, aiškinda-

² Jarašiūnas, E. Aukščiausioji ir ordinarinė teisė: požiūrio į Konstituciją pokyčiai. *Jurisprudencija*. 2002, 33 (25): 5–6.

³ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2003 m. kovo 4 d. nutarimas. *Valstybės žinios*. 2003, Nr. 29-1196.

mas Konstituciją, išsklaido konstitucinio reguliavimo neaiškumus, pašalina dviprasmybes, sukonkretina sąvokų ir formuluočių turinį, suderina tarpusavyje Konstitucijos normas ir konstitucinius principus. Tikrasis konstitucinio reguliavimo turinys gali būti atskleistas tik kai konstitucinės normos yra nagrinėjamos konstitucinių principų kontekste.

Būtent todėl, kad Konstitucija yra vientisas aktas, kad ją sudaro įvairios nuostatos (ir konstitucinės normos, ir konstituciniai principai), Konstitucinis Teismas pabrėžia, jog aiškinant Konstituciją negalima apsiriboti lingvistiniu (pažodiniu) jos aiškinimu; aiškinant Konstituciją taikytini įvairūs teisės aiškinimo metodai: lingvistinis (pažodinis), sisteminis, bendrųjų teisės principų, loginis, teleologinis, įstatymų leidėjo ketinimų, precedentų, istorinis, lyginamasis ir kt. Tik šitaip – visapusiškai – aiškinant Konstituciją yra sudaromos prielaidos įgyvendinti jos, kaip visuomenės sutarties ir aukščiausios teisinės galios akto, paskirtį, užtikrinti, kad nebus paneigtos Konstitucijos normos ir principai, Konstitucijos raidė ir dvasia, nebus nukrypta nuo atitinkamų Konstitucijos nuostatų ir viso konstitucinio reguliavimo prasmės ir kad gyvenime bus paisoma tų vertybių, kurios yra įtvirtintos Konstitucijoje ir kuriomis Tauta grindžia savo pačios priimtą Konstituciją⁴. Panašius teisės aiškinimo metodus taiko ir kitų valstybių konstitucinės kontrolės institucijos⁵. „Tiek atskiros konstitucijos normos, tiek konstitucinių principų atskleidimas – tai teisės aiškinimas, paremtas daugelio metodų taikymo rezultatu.“⁶

Grįžkime prie klausimo, *kada* (kokią dieną) Vyriausybė turi grąžinti savo įgaliojimus Respublikos Prezidentui, nes Konstitucijoje, kaip minėta, vartojamos skirtingos formuluotės: „po Seimo rinkimų“ (92 str. 4 d.), „išrinkus naują Seimą“ (84 str. 6 p.). Norint atsakyti į minėtą klausimą būtina aptarti, kokia yra Vyriausybės įgaliojimų grąžinimo instituto konstitucinė paskirtis, kokios aplinkybės lemia Vyriausybės įgaliojimų grąžinimą.

⁴ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2004 m. gegužės 25 d. nutarimas. *Valstybės žinios*. 2004, Nr. 85-3094.

⁵ Antai, M. Rosenfeldas, nagrinėdamas Vokietijos Federacinės Respublikos Konstitucinis Teismo jurisprudenciją, nurodo, kad šis teismas taiko gramatinį, istorinį, sisteminį ir teleologinį Konstitucijos aiškinimo metodus. (Rosenfeld M. Constitutional adjudication in Europe and the United States: paradoxes and contrasts. Nolte G. (editor). *European and US Constitutionalism*. New York: Cambridge University Press, 2004, p. 229).

⁶ Mesonis, G. *Konstitucijos interpretavimo metodologiniai pagrindai*. Vilnius: Registrų centras, 2010, p. 99.

Pagal Konstitucijoje nustatytą valdžios institucijų kompetenciją Lietuvos valstybės valdymo modelis priskirtinas parlamentinės respublikos valdymo formai, kuriai būdingi ir kai kurie vadinamosios mišriosios (pusiau prezidentinės) valdymo formos ypatumai. Konstitucinis Teismas 1998 m. sausio 10 d. nutarime yra konstatavęs, kad „Lietuvos konstitucinėje sistemoje yra įtvirtintas Vyriausybės atsakingumo Seimui principas, lemiantis atitinkamą Vyriausybės sudarymo būdą“⁷. Konstitucijoje numatyta, kad formuojant Vyriausybę atitinkamus įgaliojimus turi Respublikos Prezidentas: antai, Respublikos Prezidentas Seimo pritarimu skiria Ministrą Pirmininką, tvirtina Ministro Pirmininko sudarytos Vyriausybės sudėtį (84 str. 4 p.), Ministro Pirmininko teikimu skiria ir atleidžia ministrus (84 str. 9 p.). Tačiau pagal Konstituciją Vyriausybė gauna įgaliojimus veikti tik tuomet, kai Seimas pritaria jos programai (92 str. 5 d.). Nurodymame nutarime Konstitucinis Teismas pabrėžė, kad „<...> taip įgyvendinamos Vyriausybės veiklą reguliuojančios Konstitucijos normos, įtvirtinančios Vyriausybės atsakomybės Seimui principą. Konstitucinėje valdžių struktūroje įtvirtinta, kad tik Seimo pasitikėjimą turinti Vyriausybė gali vykdyti savo įgaliojimus. Teisinė tokių įgaliojimų suteikimo forma – balsavimas Seime pritariant Vyriausybės programai“. Kol Seimas nėra pritaręs naujai sudarytos Vyriausybės programai, ji neturi įgaliojimų veikti. Taigi Respublikos Prezidentas dalyvauja sudarant Vyriausybę, tačiau jos veikimo pradžia susijusi ne su Vyriausybės sudėties patvirtinimu, o su Seimo pritarimu Vyriausybės programai. Išrinkus naują Seimą nutrūksta Vyriausybės ryšys su ankstesniu Seimu, kuris buvo pritaręs jos programai ir taip suteikęs jai įgaliojimus veikti, bet išlieka ryšys su Respublikos Prezidentu, kuris buvo patvirtinęs ankstesnės Vyriausybės sudėtį. Siekiant pabrėžti Vyriausybės ir Respublikos Prezidento ryšį, parodyti pagarbą Respublikos Prezidentui, Konstitucijoje numatyta, kad Vyriausybė grąžina savo įgaliojimus Respublikos Prezidentui – kaip rašoma Konstitucijoje, – „po Seimo rinkimų“ (92 str. 4 d.), „išrinkus naują Seimą“ (84 str. 6 p.). Šios konstitucinės formuluotės negali būti aiškinamos vien pažodžiui. Nors ir turėdamos skirtingą tekstinę išraišką, šios formuluotės turi vienodą turinį, atspindi tą pačią teisinę padėtį. Nurodytų konstitucinių formuluočių vienodą turinį lemia minėtas Vyriausybės ir Seimo ryšys: jis egzistuoja nuo

⁷ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1998 m. sausio 10 d. nutarimas. *Valstybės žinios*. 1998, Nr. 5-99.

to laiko, kai Seimas pritaria Vyriausybės programai, ir nutrūksta, kai pasibaigia to Seimo įgaliojimai. Vadinasi, vien naujo Seimo išrinkimo fakto neužtenka, kad nurodytas Vyriausybės ir Seimo ryšys nutrūktų. Kol funkcionuoja ankstesnis Seimas, kuris suteikė Vyriausybei įgaliojimus veikti, Vyriausybė neturi konstitucinio pagrindo grąžinti savo įgaliojimus Respublikos Prezidentui.

Pagal Konstitucijos 59 straipsnio 1 dalį Seimo narių įgaliojimų laikas pradedamas skaičiuoti nuo tos dienos, kurią naujai išrinktas Seimas susirenka į pirmąjį posėdį; nuo šio posėdžio pradžios baigiasi anksčiau išrinktų Seimo narių įgaliojimų laikas. Taigi nuo naujai išrinkto Seimo pirmojo posėdžio pradžios nutrūksta ankstesnio Seimo ir Vyriausybės, kuriai jis buvo suteikęs įgaliojimus veikti, ryšys. Tačiau, kaip minėta, Vyriausybės ryšys su Respublikos Prezidentu, kuris patvirtino Vyriausybės sudėtį, išlieka. Būtent todėl, kad nuo naujai išrinkto Seimo pirmojo posėdžio pradžios nutrūksta ankstesnio Seimo ir Vyriausybės ryšys, *Vyriausybė pagal Konstituciją turi grąžinti savo įgaliojimus Respublikos Prezidentui tą dieną, kai naujai išrinktas Seimas susirenka į savo pirmąjį posėdį*⁸.

Minėta, kad pagal Konstitucijos 84 straipsnio 8 punktą Vyriausybei grąžinus įgaliojimus Respublikos Prezidentas ne vėliau kaip per 15 dienų teikia Seimui svarstyti Ministro Pirmininko kandidatūrą. Ar Respublikos Prezidentas gali pasirinkti bet kokią Ministro Pirmininko kandidatūrą?

Nors Konstitucijoje nėra tiesiogiai įtvirtintų draudimų Respublikos Prezidentui teikti Seimui bet kokią Ministro Pirmininko kandidatūrą, tačiau iš konstitucinių nuostatų „Seimas sprendžia, ar pritarti Ministro Pirmininko kandidatūrai“ (67 str. 7 p.), „Vyriausybė gauna įgaliojimus veikti, kai Seimas pritaria jos programai“ (92 str. 5 d.), iš Konstitucijoje įtvirtinto Vyriausybės atsakomybės Seimui principo, reiškiančio, *inter alia*, jog tik Seimo pasitikėjimą turinti Vyriausybė gali vykdyti savo įgaliojimus, iš kitų Konstitucijos nuostatų Respublikos Prezidentui kyla pareiga teikti Seimui tokią Ministro Pirmininko kandidatūrą, kuri būtų priimtina Seimo daugumai⁹. Kokia kandidatūra priimtina Seimo daugumai, išsiaiškinama Respublikos Prezidentui konsultuojantis su Seimo rinkimus laimėjusių politinių partijų vadovais, su Seimo daugumos atstovais. Pagal Konstituciją Respublikos Prezidentas ne-

⁸ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1998 m. sausio 10 d. nutarimas. *Valstybės žinios*. 1998, Nr. 5-99.

⁹ Ten pat.

gali ignoruoti Seimo daugumos nuomonės. Kitaip Seimas galėtų nepritarti jo pateiktai Ministro Pirmininko kandidatūrai, o tai reikštų, kad net nebūtų pradėta sudaryti naują Vyriausybę. Pažymėtina, kad pagal Konstituciją Respublikos Prezidentas negali veikti taip, kad išrinkus naują Seimą nebūtų sudaryta nauja Vyriausybė ir dėl to galėtų kilti konstitucinė krizė. Tai nereiškia, kad Respublikos Prezidentui konsultuojantis su Seimo rinkimus laimėjusių politinių partijų vadovais, su Seimo daugumos atstovais negali būti aptariamoms įvairios galimos Ministro Pirmininko kandidatūros. Tačiau Respublikos Prezidentas jam Konstitucijos suteiktų įgaliojimų teikti Seimui svarstyti Ministro Pirmininko kandidatūrą negali naudoti taip, kad mėgintų diktuoti Seimui, kokia Ministro Pirmininko kandidatūra turi būti priimtina Seimo daugumai; Konstitucija nenumato, kad Respublikos Prezidentas galėtų primesti savo valią Seimo daugumai. Taigi Respublikos Prezidentas negali laisvai pasirinkti Ministro Pirmininko kandidatūros. Konstitucinis Teismas 1998 m. sausio 10 d. nutarime yra konstatavęs, kad „Respublikos Prezidentui *tenka skirti* Seimo daugumos palaikomą Ministrą Pirmininką“ (išskirta – V. S.). Žodžiai „tenka skirti“, mūsų nuomone, reiškia, kad *Respublikos Prezidentas turi pareigą skirti Ministru Pirmininku asmenį, kurį palaiko Seimo dauguma, nors jo kandidatūra Respublikos Prezidentui dėl įvairių priežasčių gali būti nepriimtina*.

Kartu turėtume padaryti svarbią išlygą: kai Seimo dauguma svarsto, kokia Ministro Pirmininko kandidatūra jai priimtina, ji turi elgtis labai atsakingai. Taip veikti Seimo daugumą įpareigoja konstitucinis atsakingo valdymo principas, kuris šiuo atveju reiškia, *inter alia*, kad Seimo daugumai gali būti priimtina tik tokio asmens į Ministrus Pirmininkus kandidatūra, kuris yra kompetentingas ir nepriekaištingos reputacijos. Jeigu Seimo dauguma nutartų remti tokio asmens į ministrus pirmininkus kandidatūrą, kuris, pavyzdžiui, akivaizdžiai stokoja kompetencijos, buvo teistas už padarytą nusikaltimą, jo atžvilgiu yra iškelta ar nagrinėjama baudžiamoji byla, kurio reputacija yra labai prasta ir pan., Respublikos Prezidentas, kiekvienu konkrečiu atveju įvertinęs visas aplinkybes, galėtų neteikti tokio asmens kandidatūros Seimui, galėtų tokio asmens neskirti Ministru Pirmininku, nors jo kandidatūra būtų priimtina Seimo daugumai. Manytina, kad Respublikos Prezidento atsisakymas tokio asmens kandidatūrą teikti Seimui, atsisakymas tokį asmenį skirti Ministru Pirmininku būtų *konstituciškai pateisinamas*. Kita vertus, atsakingo valdymo konstitucinis

principas įpareigoja ir Respublikos Prezidentą: kiekvienas jo sprendimas nesiūlyti Seimui tokios Ministro Pirmininko kandidatūros, kuri yra priimtina Seimo daugumai, neskirti tokio asmens Ministru Pirmininku turi būti aiškiai motyvuotas, grindžiamas Ministrui Pirmininkui būtinos kompetencijos, nepriekaištingos reputacijos stoka ir kitais argumentais, kurie gali būti laikomi konstituciškai pagrįsti.

Taigi minėta bendra konstitucinė taisyklė – Respublikos Prezidentas turi pareigą teikti Seimui tokią Ministro Pirmininko kandidatūrą ir skirti Ministru Pirmininku tokį asmenį, kurį palaiko Seimo dauguma, – turi išimtį. Išimties esmė tokia: „Išskyrus atvejus, kai Respublikos Prezidento atsisakymas teikti Seimui jo daugumos palaikomą Ministro Pirmininko kandidatūrą ir skirti Seimo daugumos palaikomą asmenį Ministru Pirmininku, yra konstituciškai pagrįstas“. Konstituciškai pagrįstais gali būti laikomi įvairūs argumentai, pirmiausia, minėti kandidato ir ministrus pirmininkus kompetencijos ir nepriekaištingos reputacijos reikalavimai, kylantys iš konstitucinio atsakingo valdymo principo.

Konstitucijos 84 straipsnio 4 punkte numatyta, kad jeigu Seimas pritaria Ministro Pirmininko kandidatūrai, Respublikos Prezidentas skiria Ministrą Pirmininką, paveda jam sudaryti Vyriausybę ir tvirtina jos sudėtį; pagal Konstitucijos 92 straipsnio 3 dalį Ministras Pirmininkas ne vėliau kaip per 15 dienų nuo jo paskyrimo pristato Seimui savo sudarytą ir Respublikos Prezidento patvirtintą Vyriausybę ir pateikia svarstyti jos programą. Šias konstitucines nuostatas tyrinėsime tik vienu aspektu: koks yra Ministro Pirmininko ir Respublikos Prezidento konstitucinių įgaliojimų formuojant Vyriausybės personalinę sudėtį turinys, koks yra šiems subjektams Konstitucijoje priskirtų įgaliojimų santykis, kokią „veikimo laisvę“ pagal Konstituciją turi paskirtasis Ministras Pirmininkas ir Respublikos Prezidentas formuodami personalinę Vyriausybės sudėtį, ypač tais atvejais, kai jų nuomonės dėl būsimų ministrų nesutampa. Tai sudėtingas klausimas¹⁰, nes minėtos „veikimo laisvės“ ribas lemia ne tik Ministro Pirmininko bei Respublikos Prezidento konstituciniai įgaliojimai, bet ir jų asmeninės savybės, autoritetas visuomenėje, politiniuose sluoksniuose ir kitos aplinkybės. Nemažą reikšmę turi, *inter alia*, tai, kokia yra naujai išrinkto Seimo dauguma: ar ji gausi, stipri, galinti pakeisti įstatymus ir

¹⁰ Vinkleris, P. *Lietuvos Respublikos Prezidento statusas ir įgaliojimai*. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2002, p. 114–120.

smarkiai sumažinti Respublikos Prezidentui įstatymais nustatytus įgaliojimus, nesunkiai įveikti Respublikos Prezidento veto, ar turinti tik minimalų balsų skaičių, silpna ir dėl to linkusi nusileisti Respublikos Prezidentui, nes supranta, jog be Respublikos Prezidento palaikymo jai nepavyks spręsti atitinkamų klausimų taip, kaip ji norėtų (pvz., jos priimtus įstatymus Respublikos Prezidentas galėtų grąžinti Seimui pakartotinai svarstyti, o Seime pritrūktų balsų įveikti Respublikos Prezidento veto). Teisės mokslinėje literatūroje pagrįstai nurodoma, kad Vyriausybės formavimo procesui būdingas politinis aspektas¹¹, bet šio proceso politiniai aspektai nėra mūsų tyrinėjimo dalykas. Sutelkime dėmesį į Ministro Pirmininko ir Respublikos Prezidento konstitucinių įgaliojimų formuojant Vyriausybės personalinę sudėtį turinį, jų įgaliojimų santykį.

Minėta, kad pagal Konstitucijos 84 straipsnio 4 punktą Respublikos Prezidentas „Seimo pritarimu skiria Ministrą Pirmininką, paveda jam sudaryti Vyriausybę ir tvirtina jos sudėtį“, kad Konstitucijos 92 straipsnio 3 dalyje numatyta, jog „Ministras Pirmininkas ne vėliau kaip per 15 dienų nuo jo paskyrimo pristato Seimui savo sudarytą ir Respublikos Prezidento patvirtintą Vyriausybę ir pateikia svarstyti jos programą“. Taigi Konstitucijoje aiškiai įtvirtinta nuostata, kad Vyriausybę sudaro Ministras Pirmininkas, o jos sudėtį tvirtina Respublikos Prezidentas. Akivaizdu, kad parinkdamas ministrų kandidatūras Ministras Pirmininkas turi tartis su Seimo rinkimus laimėjusių politinių partijų vadovais, su Seimo daugumos atstovais, nes kitaip kiltų pavojus, jog Seimas gali nepritarti naujai sudarytos Vyriausybės programai ir Vyriausybė negaus įgaliojimų veikti. Sunaikiau atsakyti į klausimą, ar sudarydamas Vyriausybę, pasirinkdamas atskirų ministrų kandidatūras Ministras Pirmininkas turi šias kandidatūras iš anksto derinti ir su Respublikos Prezidentu, nes būtent Respublikos Prezidentas pagal Konstituciją tvirtina Vyriausybės sudėtį. Jeigu Ministro Pirmininko ir Respublikos Prezidento nuomonės dėl Vyriausybės personalinės sudėties sutampa, problemų sudarant Vyriausybę nekyla. Tokiu atveju kiekvienas iš nurodytų subjektų – Ministras Pirmininkas ir Respublikos Prezidentas – savo nuožiūra įgyvendina jiems Konstitucijoje priskirtus įgaliojimus. Problemų sudarant Vyriausybę, o kartų – aiškinant Ministrui Pirmininkui ir Respublikos Prezidentui Konstitucijoje nustatytus įgaliojimus, atsiranda, kai Ministro Pirmininko ir Respublikos Prezidento nuo-

¹¹ Bakaveckas, A. *Lietuvos vykdomoji valdžia*. Vilnius: Eugrimas, 2007, p. 261–262.

monės dėl Vyriausybės personalinės sudėties nesutampa ir nepavyksta pasiekti kompromiso. Kieno įgaliojimai tokiu atveju pagal Konstituciją yra „didesni“: ar Ministro Pirmininko, kuris turi konstitucinius įgaliojimus sudaryti Vyriausybę ir pateikti jos sudėtį tvirtinti Respublikos Prezidentui, ar Respublikos Prezidento, kuris pagal Konstituciją turi įgaliojimus tvirtinti Ministro Pirmininko sudarytos Vyriausybės sudėtį?

Taigi konstitucinės nuostatos „Ministras Pirmininkas sudaro Vyriausybę“, „Ministro Pirmininko sudarytos Vyriausybės sudėtį tvirtina Respublikos Prezidentas“, „Ministras Pirmininkas pristato Seimui savo sudarytą ir Respublikos Prezidento patvirtintą Vyriausybę“ tik iš pirmo žvilgsnio yra aiškios. Jos tikrai aiškios tuo požiūriu, kad jose nurodyti subjektai, turintys teisę sudaryti Vyriausybę ir ją tvirtinti. Tačiau galima nevienodai aiškinti, kokius įgaliojimus „sudarant Vyriausybę“ turi Ministras Pirmininkas ir koks yra Respublikos Prezidento įgaliojimų „tvirtinti Vyriausybę“ turinys tais atvejais, kai Ministro Pirmininko ir Respublikos Prezidento nuomonės dėl Vyriausybės personalinės sudėties nesutampa. Minėtų konstitucinių nuostatų aiškinimą ir jo rezultatus lems tai, kokie aiškinimo metodai bus taikomi, koks turinys bus suteiktas konstitucinėms formuluotėms „Vyriausybę *sudaro* Ministras Pirmininkas“, „Vyriausybės sudėtį *tvirtina* Respublikos Prezidentas“. Minėtų konstitucinių nuostatų samprata priklausys ir nuo to, ar jos bus susietos su kitomis Konstitucijos nuostatomis, *inter alia*, su nuostatomis „Vyriausybė yra kolegiali institucija“, „Vyriausybė solidariai atsako Seimui už savo veiklą“, „Vyriausybei vadovauja Ministras Pirmininkas“, „ministrai, vadovaudami jiems priskirtoms valdymo sritims, tiesiogiai pavaldūs tik Ministrui Pirmininkui“.

Taikant vien pažodinį Konstitucijos aiškinimo metodą, konstitucines nuostatas „Ministras Pirmininkas sudaro Vyriausybę“, „Ministro Pirmininko sudarytos Vyriausybės sudėtį tvirtina Respublikos Prezidentas“ būtų galima aiškinti, pavyzdžiui, taip: pagal Konstituciją Vyriausybę sudaro Ministras Pirmininkas, tai jo prerogatyva, joks kitas subjektas neturi teisės sudaryti Vyriausybės (92 str. 3 d.); Konstitucijoje nėra *expressis verbis* įtvirtintų nuostatų, kad Respublikos Prezidentas turi teisę kokiu nors būdu dalyvauti parenkant Vyriausybės personalinę sudėtį, sudarant Vyriausybę, vadinasi, Respublikos Prezidentas tokių įgaliojimų neturi; konstitucinis valdžių padalijimo principas nagrinėjamuoju atveju reiškia, *inter alia*, tai, kad Respublikos Prezidentas negali įsiterpti į Ministrui Pirmi-

ninkui Konstitucijoje numatytus įgaliojimus sudaryti Vyriausybę, negali tokių įgaliojimų suvaržyti ar apriboti; konstitucinė nuostata „Respublikos Prezidentas tvirtina Ministro Pirmininko sudaryta Vyriausybę“ reiškia tik tai, kad Respublikos Prezidentas turi įgaliojimus ir privalo patvirtinti tokią Vyriausybės sudėtį, kokią jam pateikė Ministras Pirmininkas; konstitucinė nuostata „Vyriausybę tvirtina Respublikos Prezidentas“ atspindi pagarbą Respublikos Prezidentui, kaip valstybės vadovui, bet nesuteikia jam teisės dalyvauti parenkant ministrų kandidatūras, sudarant Vyriausybę, nes pagal Konstituciją tai tik Ministro Pirmininko prerogatyva; pagal Konstituciją Respublikos Prezidentas neturi teisės spręsti, tvirtinti ar netvirtinti Ministro Pirmininko sudarytos Vyriausybės, nes Konstitucija imperatyviai reikalauja, kad Respublikos Prezidentas tvirtintų tokią Vyriausybę, kokią jam pateikia Ministras Pirmininkas; jeigu Respublikos Prezidentas atsisakytų tvirtinti Ministro Pirmininko sudarytą Vyriausybę, jis sąmoningai nevykdytų jam Konstitucijoje priskirtų įgaliojimų ir taip šiurkščiai pažeistų Konstituciją, sulaužytų priesaiką.

Ar tokia Konstitucijoje įtvirtintų nuostatų „Ministras Pirmininkas sudaro Vyriausybę“, „Ministro Pirmininko sudarytos Vyriausybės sudėtį tvirtina Respublikos Prezidentas“ yra konstituciškai pagrįsta, ar ji nėra vienpusiška? Juk tokiu atveju Respublikos Prezidentui tektų tik notaro vaidmuo – patvirtinti tokią Vyriausybės sudėtį, kokią pateikė Ministras Pirmininkas. Netenka abejojti, kad su tokiu Respublikos Prezidento vaidmeniu sudarant Vyriausybę nesutinkantys oponentai galėtų pateikti įvairių argumentų, pagrindžiančių ir kitokį požiūrį. Jų pagrindiniu argumentu galėtų būti, pavyzdžiui, tai, kad konstitucinėje formuluotėje „Respublikos Prezidentas tvirtina Ministro Pirmininko sudaryta Vyriausybę“ vartojama sąvoka „tvirtina“ turi kitokią prasmę, negu ta, jog Respublikos Prezidentas esą visais atvejais privalo patvirtinti Ministro Pirmininko sudarytą Vyriausybę, nesikišdamas į jos personalinę sudėtį. Oponentai galėtų teigti, jog Respublikos Prezidento konstituciniai įgaliojimai tvirtinti Vyriausybę negali būti suprantami tik kaip teisė atlikti formalų veiksmą, t. y. patvirtinti tokią Vyriausybę, kokią sudarė Ministras Pirmininkas. Tokia siaura sąvokos „tvirtina“ samprata sumenkintų Konstitucijoje numatytus Respublikos Prezidento įgaliojimus formuojant Vyriausybę, padarytų juos visiškai nereikšmingus, nes Respublikos Prezidentas neturėtų jokio pasirinkimo – nors jam visa Vyriausybės sudėtis ar atskirų ministrų kandidatūros

būtų nepriimtinos, jis negalėtų spręsti, ar patvirtinti tokią Vyriausybę, ir visais atvejais turėtų tvirtinti tokią Vyriausybę, kokią sudarė Ministras Pirmininkas. Konstitucinė sąvoka „tvirtina“ suponuoja, jog Respublikos Prezidentui tenka atsakomybė už tai, kokią Vyriausybę jis patvirtino, todėl jis turi teisę spręsti, ar tvirtinti Ministro Pirmininko sudarytą Vyriausybę, ir, jeigu jos sudėtis jam yra nepriimtina, – gali tokios Vyriausybės netvirtinti, pareikalauti iš Ministro Pirmininko pateikti kitą Vyriausybės sudėtį ar kitą atskiro ministro kandidatūrą. Taigi Ministras Pirmininkas turi iš anksto suderinti Vyriausybės sudėtį su Respublikos Prezidentu, kitaip gali susidaryti padėtis, kad Vyriausybės nepavyks patvirtinti per Konstitucijoje numatytą laiką (pagal Konstitucijos Vyriausybė turi būti sudaryta ir patvirtinta ne vėliau kaip per 15 dienų nuo Ministro Pirmininko paskyrimo).

Pateikėme kelis visiškai skirtingus tų pačių konstitucinių nuostatų aiškinimo variantus, abu negali būti teisingi. Koks iš jų yra konstituciškai pagrįstas? Konstitucinėje jurisprudencijoje bent kiek išsamesnio atsakymo į šį klausimą nerasime. Konstitucinis Teismas, aiškindamas Konstitucijos nuostatas, susijusias su Vyriausybės sudarymu, minėtame 1998 m. sausio 10 d. nutarime yra konstatavęs, kad „Respublikos Prezidentas, būdamas vykdomosios valdžios dalis, turi tam tikrą *politinio poveikio galimybių* Vyriausybės personalinės sudėties formavimui“ (išskirta – V. S.). Kokios yra minėtos „politinio poveikio galimybės“, koks jų turinys, ar jos kildintinos iš Konstitucijos nuostatų, ar tai teisiškai nereglamentuoto politinio proceso dalis ir pan., Konstitucinis Teismas neatskleidė. Jis tik konstatavo tam tikrą politinės realybės faktą. Visiškai suprantama, kad visi subjektai, dalyvaujantys sudarant Vyriausybę, siekia turėti kuo didesnę įtaką sudaromos Vyriausybės personalinei sudėčiai, ne išimtis ir Respublikos Prezidentas. Kartu tenka atkreipti dėmesį į labai svarbią aplinkybę – Konstitucinis Teismas rašo tik apie Respublikos Prezidento galimą *politinę įtaką* parenkant Vyriausybės personalinę sudėtį, o *ne apie jo konstitucinius įgaliojimus šiame procese*. Kiekvienas teisininkas pasakys, kad *galimybė daryti politinę įtaką nėra tas pats, kas turėti atitinkamus konstitucinius įgaliojimus daryti atitinkamą įtaką*. Ar tai reiškia, jog, Konstitucinio Teismo nuomone, pagal Konstituciją Respublikos Prezidentas neturi konstitucinių įgaliojimų dalyvauti formuojant Vyriausybės personalinę sudėtį? Kitaip tariant, ar tai reiškia, kad Respublikos Prezidentas, nesutikdamas su Ministro Pirmininko pateikta Vyriausybės sudėtimi, *gali turėti įtakos*

jos sudėčiai naudodamas įvairius politinio pobūdžio svertus (pvz., tokius: su Ministru Pirmininku aptardamas įvairius būsimo bendradarbiavimo su Vyriausybe variantus, gali pareikšti, kad jis šią Vyriausybę rems tik tokiu atveju, jeigu bus atsižvelgta į jo nuomonę dėl ministrų kandidatūrų, kad priešingu atveju Ministro Pirmininko sudaryta Vyriausybė nesulauks jo paramos, bus nuolat jo kritikuojama ir pan.), bet, Ministrui Pirmininkui nesutikus su Respublikos Prezidento požiūriu dėl būsimos Vyriausybės sudėties, nepasidavus jo politiniam spaudimui, Respublikos Prezidentas *neturi konstitucinių svertų* priversti Ministrą Pirmininką pakeisti jo sudarytos Vyriausybės sudėtį?

Kad būtų aiškiau, pamodeliuokime vieną iš galimų situacijų: įvyko Seimo rinkimai; Respublikos Prezidentas, atsižvelgdamas į Seimo daugumos nuomonę, pateikė Seimui Ministro Pirmininko kandidatūrą, Seimas jai pritarė; Respublikos Prezidentas paskyrė Ministrą Pirmininką, pavedė jam sudaryti Vyriausybę ir pateikti Respublikos Prezidentui tvirtinti. Šiame Vyriausybės formavimo etape jokių konfliktų tarp Respublikos Prezidento, Seimo daugumos ir Ministro Pirmininko nekilo. Jie prasidėjo tada, kai, atsižvelgdamas į Seimo daugumos nuomonę, Ministras Pirmininkas pasirinko būsimų ministrų kandidatūras ir, prieš teikdamas Respublikos Prezidentui tvirtinti Vyriausybės sudėtį, informavo jį apie pasirinktus ministrus. Kai kurios ministrų kandidatūros Respublikos Prezidentui buvo nepriimtinos, Respublikos Prezidentas apie tai pranešė Ministrui Pirmininkui, pasiūlydamas jam pasirinkti kitus kandidatus, ir nurodė, kokie asmenys turėtų būti išbraukti iš būsimos Vyriausybės sudėties, o kokie – galėtų būti į ją įtraukti. Respublikos Prezidento nuomonę ir jo pasiūlymus Ministras Pirmininkas aptarė su Seimo daugumos atstovais, kurie kategoriškai nesutiko su Respublikos Prezidento požiūriu ir pareikalavo, kad Ministras Pirmininkas teiktų Respublikos Prezidentui tvirtinti tokią Vyriausybę, dėl kurios personalinės sudėties jau buvo sutarta su Seimo dauguma. Kartu buvo pagrasinta, kad jeigu Ministras Pirmininkas paklus Respublikos Prezidento reikalavimams, Seimas nepritaris Vyriausybės programai ir Vyriausybė negaus įgaliojimų veikti. Ministras Pirmininkas pateikė Respublikos Prezidentui tvirtinti savo sudarytą Vyriausybę, neatsižvelgęs į Respublikos Prezidento pageidavimus. Respublikos Prezidentas atsakė tvirtinti Ministro Pirmininko sudarytą Vyriausybę, motyvuodamas tuo, kad nebuvo atsižvelgta į jo nuomonę dėl atskirų ministrų kandidatūrų.

Kokius įgaliojimus tokioje ar panašioje situacijoje pagal Konstituciją turi Ministras Pirmininkas ir Respublikos Prezidentas?

Ieškant atsakymo į šį klausimą, vien samprotavimų, jog Vyriausybės sudarymas bei atskirų ministrų kandidatūrų parinkimas yra ne tik teisinis, bet ir politinis procesas, neužtenka. Sutinkant su požiūriu, kad teisės normomis neįmanoma sureguliuoti visų atvejų, galinčių atsirasti šiame procese, kad sudarant Vyriausybę turi būti ieškoma politinio kompromiso tarp Seimo daugumos, Ministro Pirmininko ir Respublikos Prezidento, kad yra tikimasi, jog kiekvienas iš jų elgsis atsakingai ir priims protingus sprendimus, vis dėlto tenka pasakyti, jog Vyriausybės sudarymas yra labai reikšmingas visos valstybės valdžios sistemai funkcionuoti, valstybės stabilumui, todėl atsakymų į tai, kaip turi būti sprendžiamos minėtos ir panašios konfliktinės situacijos, turime ieškoti visų pirma Konstitucijoje. Tuomet turėsime teisinį, o ne politinį atsakymą. Tai darydami turime nagrinėti ir aiškinti ne tik jau minėtas konstitucines nuostatas „Ministras Pirmininkas sudaro Vyriausybę“, „Ministro Pirmininko sudarytos Vyriausybės sudėtį tvirtina Respublikos Prezidentas“. Būtina matyti šių nuostatų sąsajas su kitomis Konstitucijos nuostatomis: su nuostata „nauja Vyriausybė gauna įgaliojimus veikti, kai Seimas pritaria jos programai“ (92 str. 5 d.), „Vyriausybei vadovauja Ministras Pirmininkas“ (97 str. 1 d.), „Vyriausybę sudaro Ministras Pirmininkas ir ministrai“ (91 str.), Vyriausybė yra kolegiali institucija (95 str.), „Vyriausybė solidariai atsako Seimui už bendrą Vyriausybės veiklą“ (96 str. 1 d.), „ministrai, vadovaudami jiems pavestoms valdymo sritims, pavaldūs tik Ministrui Pirmininkui“ (96 str. 2 d.), „Seimas gali pareikšti nepasitikėjimą Vyriausybe ar Ministru Pirmininku – tokiu atveju Vyriausybė privalo atsistatydinti“ (101 str. 3 d. 2 p.), „Seimas gali pareikšti nepasitikėjimą ministru – tokiu atveju ministras privalo atsistatydinti“ (101 str. 4 d.), „ministrai atsakingi Seimui ir Respublikos Prezidentui“ (96 str. 2 d.), „Respublikos Prezidentas neturi teisės savarankiškai skirti ir atleisti ministrų – jis tai daro Ministro Pirmininko teikimu“ (84 str. 9 p., 92 str. 2 d.), „pradedami eiti savo pareigas, Ministras Pirmininkas ir ministrai prisiekia Seime“ (93 str.), „kai pasikeičia daugiau kaip pusė ministrų Vyriausybė turi iš naujo gauti Seimo įgaliojimus; priešingu atveju Vyriausybė turi atsistatydinti“ (101 str. 2 d.). Tik toks – sisteminis įvairių konstitucinių nuostatų aiškinimas, jų loginių ir prasminių ryšių bei sąveikos atskleidimas gali padėti nustatyti, kokius

įgaliojimus pagal Konstituciją turi Ministras Pirmininkas ir Respublikos Prezidentas formuodami Vyriausybę, kai jų nuomonės dėl jos sudėties išsiskiria ir nepavyksta rasti jiems abiemis priimtinių sprendimų?

Iš pateiktų konstitucinių nuostatų, iš Seimo, Vyriausybės ir Respublikos Prezidento bendro konstitucinio statuso matyti, kad pagal Konstituciją naujos Vyriausybės veiklos pradžia yra susijusi su Seimo pasitikėjimu Vyriausybe. Šis pasitikėjimas Vyriausybės formavimo procese išreiškiamas Seimo pritarimu naujos Vyriausybės programai. Kol Seimas nėra pritaręs Vyriausybės programai, tol Respublikos Prezidento patvirtinta Vyriausybė neturi įgaliojimų veikti. Praradusi Seimo pasitikėjimą, Vyriausybė taip pat negali veikti – minėta, kad Seimui pareiškus nepasitikėjimą Vyriausybe ar Ministru Pirmininku, Vyriausybė turi atsistatydinti. Atsistatydinti turi ir ministras, kuriam Seimas pareiškė nepasitikėjimą. Apibūdinant Seimui, Ministrui Pirmininkui ir Respublikos Prezidentui Konstitucijoje nustatytus įgaliojimus Vyriausybės formavimo procese, ypač svarbios konstitucinės nuostatos, jog Vyriausybė yra kolegiali institucija, kad ji solidariai atsako Seimui už savo veiklą, kad ministrai pavaldūs tik Ministrui Pirmininkui. Pažvelgę į Konstitucijoje Respublikos Prezidentui priskirtus įgaliojimus, matome, kad Vyriausybės veiklos pradžia nepriklauso nuo Respublikos Prezidento¹², kad jis be Ministro Pirmininko teikimo negali nei paskirti, nei atleisti ministro. Be to, nei Ministras Pirmininkas, nei ministrai nėra pavaldūs Respublikos Prezidentui, Respublikos Prezidentas negali duoti Ministrui Pirmininkui ar ministrams privalomų vykdyti nurodymų (išskyrus atskirus Konstitucijoje numatytus atvejus, susijusius su Vyriausybės atsistatydinimu, kai Respublikos Prezidentas gali pavesti vienam iš ministrų eiti Ministro Pirmininko pareigas, kol bus sudaryta nauja Vyriausybė, taip pat atvejus, susijusius su ministro atsistatydinimu, kai Respublikos Prezidentas gali pavesti jam laikinai eiti pareigas, kol bus paskirtas naujas ministras (84 str. 7 p.); dar vienas atvejis numatytas

¹² Žinoma, galima teigti, kad jeigu Respublikos Prezidentas nepatvirtins Vyriausybės, ji negalės parengti ir pateikti Seimui savo veiklos programos, o Seimas negalės spręsti, ar jai pritarti, vadinas, Vyriausybė neįgys įgaliojimų veikti ir nepradės veikti. Tačiau tokie samprotavimai nepaneigia teiginio, kad pagal Konstituciją Vyriausybės veiklos pradžia nepriklauso nuo Respublikos Prezidento, o priklauso tik nuo Seimo pritarimo jos programai. Vyriausybės sudėties patvirtinimas ir jos veiklos pradžia pagal Konstituciją yra skirtingi dalykai, jie susiję su skirtingų subjektų – Respublikos Prezidento ir Seimo – sprendimais. Pagal Konstituciją naujos Vyriausybės veiklos pradžia, kaip minėta, yra susijusi tik su Seimo pritarimu jos programai (92 str. 5 d.).

Konstitucijos 97 straipsnyje, pagal kurį „kol nėra Ministro Pirmininko ar jis negali eiti savo pareigų, Respublikos Prezidentas ne ilgesniam kaip 60 dienų laikui Ministro Pirmininko teikimu paveda vienam iš ministrų jį pavaduoti, o kai tokio teikimo nėra, Respublikos Prezidentas vienam iš ministrų paveda pavaduoti Ministrą Pirmininką). Nors pagal Konstituciją Vyriausybė vykdo Respublikos Prezidento dekretus (94 str. 2 p.), bet tokie dekretai gali būti leidžiami paisant konstitucinio valdžių padalijimo ir jų pusiausvyros principo, reiškiančio, *inter alia*, kad Respublikos Prezidento dekretais negali būti įsiterpiama į tuos įgaliojimus, kurie Konstitucijos ir įstatymų yra priskirti Vyriausybei ar atskiriems ministrams. Konstitucija nenumato, kad Respublikos Prezidentas galėtų koku nors būdu vadovauti Vyriausybei, Ministrui Pirmininkui ar atskiriems ministrams, kad Respublikos Prezidentas kaip nors būtų atsakingas už Vyriausybės, Ministro Pirmininko ar atskirų ministrų veiklą. Galima teigti, jog Konstitucija suponuoja tokią naują Vyriausybę, kurios kiekvienas narys turi turėti Seimo ir Ministro Pirmininko pasitikėjimą; Ministras Pirmininkas turi būti tikras, kad ministras vykdys Vyriausybės programą, Vyriausybės sprendimus, Ministro Pirmininko nurodymus, arba, jeigu nesutiks su Vyriausybės sprendimais ar Ministro Pirmininko nurodymais, nedelsdamas atsistatydins. Pabrėžtina, jog Konstitucija nenumato, kad pareigas gali eiti tik toks ministras, kuris turi Respublikos Prezidento pasitikėjimą. Turėti Respublikos Prezidento pasitikėjimą svarbu, bet ir jo netekęs ministras gali likti eiti savo pareigas, nes pagal Konstituciją Respublikos Prezidentas negali vienas spręsti, ar atleisti ministrą – tai jis gali padaryti tik tuo atveju, kai yra Ministro Pirmininko teikimas atleisti ministrą. Konstitucija nenumato tokio teisinio instituto kaip Respublikos Prezidento nepasitikėjimas ministru. Jeigu Respublikos Prezidentas pareikštų, kad jis nepasitiki ministru, tai galėtų sukelti tik tam tikras politines, moralines, o ne konstitucines pasekmes. Respublikos Prezidentui pareiškus politinį ar kitokį nepasitikėjimą ministru, nei Ministras Pirmininkas, nei Seimas pagal Konstituciją neprivalo imtis kokių nors teisinių veiksmų. Suprantama, jie gali svarstyti, ar Respublikos Prezidentui pareiškus, kad jis nepasitiki ministru, toks ministras gali toliau likti savo poste, bet tokios konstitucinės pareigos neturi. Ministrui būtina turėti Ministro Pirmininko, kurį remia Seimo dauguma, pasitikėjimą. Netekęs Seimo daugumos remiamo Ministro Pirmininko pasitikėjimo, ministras galėtų sulaukti Seimo jam pareikšto nepasitikėji-

mo, o tai reikštų, jog ministras privalo atsistatydinti. Seimas, kitaip negu Respublikos Prezidentas, turi konstitucinius įgaliojimus vienas pašalinti ministrą iš pareigų. Net ir tuo atveju, jeigu Respublikos Prezidentas būtų kitos nuomonės.

Taigi po Seimo rinkimų formuojant naujos Vyriausybės sudėtį, lemiamas žodis, mūsų nuomone, pagal Konstituciją priklauso Ministrui Pirmininkui, o ne Respublikos Prezidentui. Konstitucijos nuostata „Respublikos Prezidentas tvirtina Ministro Pirmininko sudarytą Vyriausybę“ neturėtų būti aiškinama kaip esą reiškianti, kad Respublikos Prezidentas gali netvirtinti Ministro Pirmininko sudarytos Vyriausybės, primesti Ministrui Pirmininkui, o kartu ir Seimo daugumai savo valią dėl Vyriausybės sudėties. Taip aiškinant Konstituciją būtų paneigta konstitucinė nuostata „Vyriausybę sudaro Ministras Pirmininkas“, nes Vyriausybę sudėtį faktiškai formuotų ne Ministras Pirmininkas, o Respublikos Prezidentas. Konstitucija tokių įgaliojimų Respublikos Prezidentui nenumato. Svarbu ir tai, kad už Vyriausybės veiklą atsako ne Respublikos Prezidentas. Už savo veiklą atsako pati Vyriausybė, ji atsakinga tik Seimui; labai svarbu ir tai, kad Vyriausybės atsakomybė yra solidari. Pagal Konstituciją gali veikti tik tokia Vyriausybė, kuri turi Seimo pasitikėjimą. Ministras Pirmininkas savo pareigas taip pat eina tol, kol Seimas juo pasitiki. Konstitucija nereikalauja, kad Vyriausybė ar Ministras Pirmininkas turėtų Respublikos Prezidento pasitikėjimą; Konstitucija nenumato tokio teisinio instituto kaip Respublikos Prezidento nepasitikėjimas Vyriausybe ar Ministru Pirmininku. Kol Vyriausybė turi Seimo pasitikėjimą, ji gali veikti, ir joks subjektas, įskaitant Respublikos Prezidentą, negali nutraukti jos veiklos. Tą patį galima pasakyti ir apie Ministrą Pirmininką – kol jis turi Seimo pasitikėjimą, jis eina savo pareigas, kartu funkcionuoja ir Vyriausybė; Seimui pareiškus nepasitikėjimą Ministru Pirmininku, Ministras Pirmininkas ir visa Vyriausybė turi atsistatydinti. Tokia Vyriausybės ir Ministro Pirmininko teisinių santykių su Seimu ir Respublikos Prezidentu konstitucinė konstrukcija yra svarbiausias Lietuvos valstybės valdžios sistemos organizavimo ir jos funkcionavimo elementas.

Taigi, mūsų nuomone, iš Konstitucijos nekyla, kad Respublikos Prezidentas esą turi konstitucinius įgaliojimus spręsti, ar tvirtinti Ministro Pirmininko sudarytą Vyriausybę, o nusprendęs, kad visa Vyriausybės sudėtis ar kai kurių ministrų kandidatūros jam nepriimtini, turi konstitucinius

įgaliojimus jos netvirtinti ir reikalauti iš Ministro Pirmininko sudaryti kitą Vyriausybę, pateikti kitas ministrų kandidatūras. Pritartina Konstitucinio Teismo suformuluotai nuostatai, kad „Respublikos Prezidentas turi tam tikrų *politinio poveikio galimybių* Vyriausybės personalinės sudėties formavimui“ (išskirta – V. S.). Manytina, jog Konstitucinis Teismas apie kitokias, taip pat ir Respublikos Prezidento konstitucines poveikio galimybes turėti įtakos Vyriausybės personalinei sudėčiai, net neužsiminė tik dėl to, kad Konstitucija jų nenumato. Nei *explicitiškai*, nei *implicitiškai*. Konstitucijos nuostata „Respublikos Prezidentas *tvirtina* Ministro Pirmininko sudarytą Vyriausybę“ negali būti aiškinama taip, kad nuo Respublikos Prezidento priklausytų, ar bus sudaryta nauja Vyriausybė, ar ji pradės veikti. Aiškinant Konstituciją minėtos Respublikos Prezidento politinio poveikio galimybės negali būti transformuotos į konstitucinio poveikio galimybes. Vien dėl to, kad konstitucinio poveikio galimybės visada reiškia atitinkamų teisinių santykių subjektų teises ir pareigas; šiuo atveju tai reikštų, jog Respublikos Prezidentas turi teisę reikalauti, kad Ministras Pirmininkas atliktų atitinkamus veiksmus (pateiktų naujas ministrų kandidatūras), o kitas subjektas – Ministras Pirmininkas turi pareigą atlikti reikalaujamus veiksmus. Konstitucija tokių teisių Respublikos Prezidentui nesuteikia, ji taip pat nenumato atitinkamų Ministro Pirmininko pareigų. Galima teigti, jog Konstitucijoje įtvirtintas toks paskirto Ministro Pirmininko teisinių santykių su Respublikos Prezidentu modelis, kai po Seimo rinkimų sudarant Vyriausybę „svorio centras“ yra Seimas (jo dauguma) ir Seimo daugumos palaikomas Ministras Pirmininkas, o ne Respublikos Prezidentas¹³. Jeigu Respublikos Prezidento panaudotos politinio poveikio priemonės neveiksmingos, konstitucinio poveikio priemonių pakeisti Ministro Pirmininko sudarytos Vyriausybės sudėtį Respublikos Prezidentas neturi, nes pagal Konstituciją jis negali atsakyti tvirtinti tokios Vyriausybės sudėties, kuri yra priimtina Seimo daugumai. Todėl neatmes-tina ir tokia teisinė padėtis, kai Respublikos Prezidentui gali tekti atlikti tik notaro vaidmenį, patvirtinant tokią Vyriausybės sudėtį, kurią sudarė Ministras Pirmininkas. Kitoks Konstitucijos nuostatos „Respublikos Prezidentas *tvirtina* Ministro Pirmininko sudarytą Vyriausybę“ aiškinimas,

¹³ Panašios nuomonės apie Respublikos Prezidento įgaliojimus parenkant aukštų valstybės pareigūnų kandidatūras laikosi ir kiti autoriai. Žr., pavyzdžiui, Hollstein, A. Valstybės organizacinis modelis Lietuvos Konstitucijoje: trečiasis kelias tarp prezidentinės ir parlamentinės sistemos? *Politologija*. 1999, 2: 33–34.

mūsų nuomone, konstituciškai nepagrįstai išplėstų Respublikos Prezidento galias ir susiaurintų Seimo, kuriam Vyriausybė yra atsakinga, konstitucinius įgaliojimus, taip pat sumažintų Ministro Pirmininko konstitucinius įgaliojimus ir taip iškreiptų Seimui, Respublikos Prezidentui ir Ministrui Pirmininkui Konstitucijoje numatytų įgaliojimų formuojant Vyriausybę pusiausvyrą. Konstitucinis Teismas 1998 m. sausio 10 d. nutarime yra konstatavęs, jog Seimo ir Respublikos Prezidento įgaliojimų Vyriausybės formavimo srityje analizė leidžia teigti, kad formuojant Vyriausybę Respublikos Prezidento „veiksmus visų pirma turėtų lemti pareiga veikti taip, kad būtų sudaryta veiksminga, t. y. turinti Seimo pasitikėjimą, Vyriausybė“, ir kad „remiantis parlamentinės demokratijos principais, įtvirtintais Konstitucijoje, darytina prielaida, kad Respublikos Prezidentas negali laisvai pasirinkti Ministro Pirmininko ar ministrų kandidatūrų, nes visais atvejais minėtų pareigūnų skyrimas priklauso nuo Seimo pasitikėjimo ar nepasitikėjimo jais“. Kitaip tariant, Respublikos Prezidentas gali pasirinkti, bet pasirinkimas nėra didelis – jis gali pasirinkti tik iš tų kandidatūrų, kurios priimtinos Seimo daugumai.

Išdėstyti Vyriausybės personalinės sudėties formavimo pagrindai – tai Vyriausybės sudarymo *bendros konstitucinės taisyklės*. Šios taisyklės taip pat turi *išimčių*, kurios kildintinos iš Konstitucijos, joje įtvirtinto konstitucinio atsakingo valdymo principo. Minėta, kad Seimo daugumai svarstant, kokia Ministro Pirmininko kandidatūra jai priimtina, ji turi elgtis labai atsakingai. Konstitucinis atsakingo valdymo principas įpareigoja Seimo daugumą, taip pat paskirtą Ministrą Pirmininką veikti labai atsakingai apsisprendžiant ir dėl ministrų kandidatūrų: Seimo daugumai, paskirtam Ministrui Pirmininkui gali būti priimtinos tik tokių asmenų ir ministrus kandidatūros, kurie yra kompetentingi ir nepriekaištingos reputacijos. Jeigu Ministras Pirmininkas į būsimos Vyriausybės sudėtį įtrauktų kandidatūras tokių asmenų, kurie, pavyzdžiui, akivaizdžiai stokoja kompetencijos, buvo teisti už padarytą nusikaltimą, jiems yra iškeltos ar nagrinėjamos baudžiamosios bylos, kurių reputacija yra labai prasta, ir pan., Respublikos Prezidentas, kiekvienu konkrečiu atveju įvertinęs visas aplinkybes, turėtų teisę reikalauti, kad atitinkama kandidatūra būtų pakeista, nors ji yra priimtina Seimo daugumai ir Ministrui Pirmininkui. Manytina, kad toks Respublikos Prezidento reikalavimas būtų konstituciškai pagrįstas, o paskirtasis Ministras Pirmininkas bei Seimo dauguma turėtų pai-

syti nurodyto reikalavimo. Kita vertus, atsakingo valdymo konstitucinis principas, kaip minėta, įpareigoja ir Respublikos Prezidentą: kiekvienas jo sprendimas nesutikti su Ministro Pirmininko pateikta ministro kandidatūra turi būti aiškiai motyvuotas, grindžiamas tik tokiais argumentais, kurie yra konstituciškai pagrįsti.

Kas įvyktų, jeigu Respublikos Prezidentas, *neturėdamas konstituciškai pagrįstų argumentų*, vis dėlto atsisakytų skirti Ministru Pirmininku asmenį, kurį palaiko Seimo dauguma, ar atsisakytų tvirtinti tokią Vyriausybės sudėtį, kuri priimtina Seimo daugumai ir paskirtam Ministrui Pirmininkui? Galėtų kilti konstitucinė krizė, nes per Konstitucijoje nustatytą laiką nebūtų sudaryta nauja Vyriausybė. Kita vertus, neatmestina, kad Respublikos Prezidentas galėtų būti Seimo apkaltintas, kad jis, nesant konstituciškai pateisinamų priežasčių, neatlieka jam Konstitucijoje numatytų pareigų skirti Ministru Pirmininku asmenį, kurį palaiko Seimo dauguma, ir tvirtinti Seimo daugumai priimtina Vyriausybę. Tai galėtų būti vertinama kaip Respublikos Prezidento trukdymas sudaryti veiksmingą, t. y. turinčią Seimo pasitikėjimą, Vyriausybę.

Manytina, kad Konstitucijos požiūriu būtų nepriimtina ir tokia situacija, kai Ministrui Pirmininkui pareiškus, jog jis nepasitiki kokiu nors veikiančios Vyriausybės ministru, tas ministras neatsistatydintų, o Respublikos Prezidentas, gavęs Ministro Pirmininko teikimą atleisti tokį ministrą iš pareigų, jo netenkintų. Nors priežastys, dėl ko Ministras Pirmininkas gali nepasitikėti ministru, gali būti įvairios, jų pobūdis neturėtų lemti Respublikos Prezidento sprendimo, ar patenkinti Ministro Pirmininko teikimą dėl ministro atleidimo¹⁴. Jeigu ministras nebūtų atleistas, tai reikštų, kad Respublikos Prezidentas priverčia Ministrą Pirmininką dirbti Vyriausybėje su tokiu ministru, kuris jam nepriimtinas. Apie Ministro Pirmininko pasitikėjimą tokiu ministru net neverta kalbėti, nes jo tiesiog negali būti. Susiklosčius atitinkamoms situacijoms, toks Respublikos Prezidento sprendimas galėtų sudaryti prielaidas netiesiogiai paneigti konstitucinę nuostatą „ministras, vadovaudamas jam pavestai valdymo sričiai,

¹⁴ Suprantama, kad taip teigdami nekalbame apie tokias nepasitikėjimo ministru priežastis, kai jis pareiškiamas, pavyzdžiui, dėl to, kad ministras atskleidė kitų ministrų ar paties Ministro Pirmininko piktnaudžiavimą įgaliojimais, biudžeto lėšų grobstymą ir pan. Tokia Ministro Pirmininko nepasitikėjimo ministru priežastis galėtų lemti Respublikos Prezidento sprendimą neatleisti ministro. Kartu Seimas turėtų svarstyti, ar toks Ministras Pirmininkas gali toliau eiti savo pareigas.

tiesiogiai pavaldus Ministrui Pirmininkui“, nes neatmestina galimybė, jog Respublikos Prezidento „užstotas“ ministras savo veikloje pradės vadovautis ne Vyriausybės programa, Vyriausybės sprendimais, Ministro Pirmininko nurodymais, o Respublikos Prezidento nurodymais. Nesunku numanyti, kas atsitiktų, jeigu tokių ministrų būtų ne vienas, o Seime nesusidarytų pakankama dauguma, galinti pareikšti nepasitikėjimą tokiais „proprezidentiniais“ ministrais. Lietuva iš parlamentinės respublikos, turinčios tam tikrų pusiau prezidentinės respublikos bruožų, kaip numatyta Konstitucijoje, galėtų tapti pusiau prezidentine respublika, turinčia tam tikrų parlamentinės respublikos bruožų. Konstitucija neleidžia tokiu būdu pakeisti valstybės valdymo formos; Konstitucija netoleruoja tokių valstybės valdžios institucijų ar jų pareigūnų veiksmų, kai, formaliai nekeičiant Konstitucijos, joje nustatyta valstybės valdymo forma galėtų būtų pakeista *de facto*. Grįžtant prie Ministro Pirmininko išreikšto nepasitikėjimo jo vadovaujamos Vyriausybės ministru, galima pridurti, kad demokratinėje teisinėje valstybėje toks ministras iš karto atsistatydina, o valstybės vadovas tokį atsistatydinimą patenkina. Kitaip būtų nepaisoma Konstitucijoje įtvirtintos nuostatos, jog Vyriausybė yra kolegiali ir Seimui už savo veiklą solidariai atsakanti institucija, kad Vyriausybei vadovauja Ministras Pirmininkas, kad ministras, vadovaudamas jam pavestai valdymo sričiai, tiesiogiai pavaldus Ministrui Pirmininkui, taip pat būtų sumenkinamas Ministro Pirmininko konstitucinis statusas.

Po Seimo rinkimų sudarant Vyriausybę neretai susiduriama su dar vienu Konstitucijos aiškinimo probleminiu aspektu: ar Konstitucija leidžia Ministrui Pirmininkui sudaryti ir pateikti Respublikos Prezidentui tvirtinti ne visą Vyriausybės sudėtį, o, pavyzdžiui, Vyriausybę be vieno ar kelių ministrų? Ar Respublikos Prezidentas gali patvirtinti tokią, nevysiškai suformuotą Vyriausybę? Pagaliau ar Respublikos Prezidentas, kuriam Ministras Pirmininkas pateikė tvirtinti visą Vyriausybės sudėtį, gali patvirtinti Vyriausybę be vieno ar kelių ministrų, jeigu kai kurios pateiktų ministrų kandidatūros jam yra nepriimtinos, o laiko naujiems kandidatams rasti nelieta? Tai klausimai, į kuriuos atsakymų Konstitucijoje ieškoma beveik po kiekvienų Seimo rinkimų, nes likus kelioms dienoms iki pasibaigiant Konstitucijoje numatytam 15 dienų terminui, per kurį turi būti patvirtinta Vyriausybė, Ministras Pirmininkas ir Respublikos Prezidentas neretai būna neradę sutarimo dėl kai kurių ministrų kandidatūrų. Būtent tokiais atvejais viešojoje

erdvėje nuskamba mintis, kad iki Konstitucijoje nustatyto laiko esą galima patvirtinti Vyriausybę be vieno ar kelių ministrų, o likę ministrai bus patvirtinti vėliau, kai bus rastos Seimui, Ministrui Pirmininkui ir Respublikos Prezidentui priimtinos ministrų kandidatūros. Dar priduriama, esą pagal Konstituciją svarbiausia tai, kad nustatytu laiku būtų patvirtinta daugiau kaip pusė Vyriausybės sudėties, nes būtent tiek Vyriausybės narių balsų reikia Vyriausybės nutarimams priimti, ir kad Konstitucijoje tiesiogiai neparašyta, jog Respublikos Prezidentas turi patvirtinti visą Vyriausybės sudėtį, vadinasi, jis turi įgaliojimus patvirtinti ir tokią Vyriausybę, kurioje trūktų vieno ar kelių ministrų, jie gali būti patvirtinti vėliau. Nurodoma ir tai, kad tokių atvejų Lietuvos konstitucinėje praktikoje buvo.

Konstitucijoje tikrai nėra tokio teksto (žodžių ar formuluočių), jog po Seimo rinkimų Respublikos Prezidentas turi *tvirtinti visą* Ministro Pirmininko sudarytos Vyriausybės sudėtį (išskirta – V. S). Konstitucijos 84 straipsnio 4 punkte rašoma, kad Respublikos Prezidentas *tvirtina* Vyriausybės sudėtį, o 92 straipsnio 3 dalyje – apie Respublikos Prezidento *patvirtintą* Vyriausybę. Bet tai, kad minėtose Konstitucijos straipsniuose nėra žodžių „visą Vyriausybę“, savaime nereiškia, jog Konstitucijoje nėra reikalavimo tvirtinti visą Vyriausybės sudėtį.

Konstitucijos aiškinimo teorijoje sutariama, jog net aiškūs žodžiai, kurie yra vartojami Konstitucijoje, ne visada turi aiškią konstitucinę prasmę, kad Konstitucijos tekstas, išreiškiantis tam tikrą konstitucinę nuostatą, ne visada lemia vienintelę galimą tos nuostatos turinio sampratą, nes žodžiai, atspindintys šią nuostatą, skirtingų žmonių neretai suvokiami skirtingai¹⁵. Dar daugiau erdvės nevienodai suprasti Konstitucijos nuostatų turinį atsiranda, kai žodžiai, sąvokos, formuluotės yra ne visiškai aiškos, dviprasmiškos. Neinterpretuojamos konstitucinės normos gali atrodyti deklaratyvios, stokojančios juridinio tikslumo, gal net tariamai prieštaraujančios viena kitai, tačiau tai – ne Konstitucijos kūrėjų darbo spragos, o objektyviai egzistuojanti konstitucinio reguliavimo specifika¹⁶. Konstitucija turi būti aiškinama, nes „aiškinimas reikalingas tam, kad išvengtume nesusipratimo arba

¹⁵ Berger Linda, L. How Embedder Knowledge Structures Affect Judicial Decision Making: A Rhetorical Analysis of Metaphor, Narrative, and Imagination in Child Custody Disputes. *Southern California Interdisciplinary Law Journal*. 2009, 18: 259–308.

¹⁶ Mesonis, G. Kai kurie Konstitucijos interpretavimo aspektai: *expressis verbis* ribos. *Jurisprudencija*. 2008, 5 (107): 20.

pašalintume tą nesusipratimą, kuris atsirastų, jeigu nebūtų paaiškinimo¹⁷. Aiškinti reikia ir „aiškias“ teisės normas, nes aiškumas yra reliatyvus dalykas. Konstitucija turi ne tik *explicitinį*, bet ir *implicitinį* teisinį reguliavimą, ne tik raidę, bet ir dvasią. Pritartina požiūriui, kad teisės (taigi, ir Konstitucijos) aiškinimas „užtikrina teisės gyvavimą, garantuoja tai, kad teisė plėtojasi kartu su besikeičiančia visuomene, pasaulėžiūra. Be aiškinimo ir interpretavimo teisė negalėtų egzistuoti, ji būtų statiška, sustabarėjusi ir sunkiai pritaikoma, todėl neatitiktų visuomenės lūkesčių“¹⁸. Teisės literatūroje pripažįstama, kad Konstitucijos tekstas tampa tik išeities tašku tikrajai konstitucinio reguliavimo prasmei ir turiniui atskleisti, kad tikrasis „svorio centras“ suprantant Konstituciją kaip norminę tikrovę iš Konstitucijos – pagrindinio akto – konstitucinės justicijos dėka perkeliamas į konstitucinę jurisprudenciją¹⁹.

Taigi, nors Konstitucijoje daug kas nėra įtvirtinta *expressis verbis*, tai savaime nereiškia, kad Konstitucijoje nėra nustatytas atitinkamas teisinis reguliavimas, nėra įtvirtinta tam tikra teisės norma ar principas. Kad ir kaip abstrakčiai būtų suformuluotos Konstitucijos normos, kad ir kokia būtų jų struktūra, jos visada nustato tam tikrus subjektų veiklos parametrus: tikslus, ribas, sąlygas, būdus ir kt.²⁰. Konstitucijos normose visada reikalaujama tam tikro elgesio, nustatomas jo standartas. Reikalaujamo elgesio taisyklės konstitucinėse normose ne visada išreikštos aiškiai, tačiau tai nereiškia, kad, kaip minėta, jų ten nėra. Jos yra. Jeigu tokios taisyklės konstitucinėse normose išreikštos nelabai aiškiai, jas tiesiog sunkiau „atrasti“ ir atskleisti. Konstitucijos aiškinimas neapsiriboja ir negali apsiriboti vien Konstitucijos teksto – žodžių, terminų, sąvokų, sakinių – gramatinės prasmės aiškinimusi; minėta, kad tikrąjį konstitucinių nuostatų, konstitucinio reguliavimo turinį galima atskleisti tik tuomet, kai yra taikomi įvairūs teisės aiškinimo metodai (lingvistinis, sisteminis, bendrųjų teisės principų, loginis ir kt.).

Šiame darbe Konstitucijos aiškinimo teorinės nuostatos primenamos tik dėl to, kad jomis vadovausimės ieškodami atsakymo ir į klausimą, ar Konstitucija leidžia Ministrui Pirmininkui sudaryti ir pateikti Respublikos Prezidentui tvirtinti ne visą Vyriausybės sudėtį, ar Respublikos Prezidentas

¹⁷ Vitgenšteinas, L. *Rinktiniai raštai*. Vilnius: Mintis, 1995, p. 166.

¹⁸ Gumbis, J. Teisės samprata: logikos taikymo problematika. *Teisė*. 2010, 76: 60.

¹⁹ Jarašiūnas, E. Jurisprudencinė Konstitucija. *Jurisprudencija*. 2006, 12 (90): 24.

²⁰ Lučins, V. *Konstitucija Rossijskoj Federacyji. Problemy realizacyji*. Moskva: UNITY, 2002, p. 13.

gali patvirtinti tokią, nevisiškai suformuotą Vyriausybę ir ar Respublikos Prezidentas, kuriam Ministras Pirmininkas pateikė tvirtinti visą Vyriausybės sudėtį, gali patvirtinti Vyriausybę be vieno ar kelių ministrų?

Pagal Konstituciją Vyriausybę susideda iš Ministro Pirmininko ir ministrų (91 str.); ministerijas steigia ir panaikina Seimas Vyriausybės siūlymų (67 str. 8 p.), ministras vadovauja ministerijai (98 str. 1 d.); Vyriausybė rengia ir teikia Seimui savo programą (92 str. 3 d., 67 str. 7 p.), Vyriausybė solidarčiai atsako Seimui už bendrą Vyriausybės veiklą (96 str.); kai pasikeičia daugiau kaip pusė ministrų, Vyriausybė turi iš naujo gauti Seimo įgaliojimus (101 str. 2 d.); ministrą laikinai pavaduoti gali tik kitas ministras (98 str. 2 d.).

Konstitucijoje nenustatyta, kiek yra ministrų. Tai palikta spręsti Seimui, kuris Vyriausybės siūlymu steigia ir panaikina ministerijas. Ministrų yra tiek, kiek ministerijų yra numatyta Vyriausybės įstatyme. Konstitucinė nuostata „ministras vadovauja ministerijai“ reiškia, *inter alia*, tai, kad Lietuvoje negali būti vadinamų „ministrų be portfelio“, t. y. ministrų, kuriems nebūtų priskirta atitinkama ministerija. Po Seimo rinkimų sudaryta Vyriausybė turi parengti ir pateikti Seimui svarstyti savo programą. Tai dokumentas, kuriame atsispindi tam tikro laikotarpio valstybės veiklos gairės. Seimas, pritardamas Vyriausybės programai, Vyriausybei suteikia įgaliojimus veikti. Seimas ne tik sutinka, kad Vyriausybė įgyvendintų būtent tokią programą, kuriai jis pritarė, bet ir įsipareigoja prižiūrėti, kad Vyriausybė vykdytų nurodytą programą. Konstitucinis Teismas yra konstatavęs, kad pritarimu Vyriausybės programai suteikiant Vyriausybei įgaliojimus veikti yra įtvirtinamas Seimo pasitikėjimo Vyriausybe *in corpore* principas²¹, kad „Vyriausybės programa – Vyriausybės politinės – teisinės atsakomybės Seimui pagrindas, nes ji solidarčiai atsako Seimui už savo veiklą“²². Vyriausybė yra kolegiali bendrosios kompetencijos vykdomosios valdžios institucija, todėl jos programa įgyvendinama Vyriausybei priimant nutarimus valstybės valdymo klausimais, rengiant ir teikiant Seimui įstatymų projektus, priimant kitus sprendimus. Kita vertus, Konstitucijoje nustatyta, kad jiems pavestoms valdymo sritims vadovauja ministrai (96 str. 2 d.), kad ministras vadovauja ministerijai (98 str. 1 d.),

²¹ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1999 m. balandžio 20 d. nutarimas. *Valstybės žinios*. 1999, Nr. 36-1094.

²² Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1998 m. sausio 10 d. nutarimas. *Valstybės žinios*. 1998, Nr. 5-99.

taigi Vyriausybės programą įgyvendina ne tik Vyriausybė *in corpore*, bet ir ministerijos, kurios, kaip nurodoma Vyriausybės įstatymo 29 straipsnio 1 dalyje, yra „steigiamos formuoti valstybės politiką, taip pat organizuoti, koordinuoti ir kontroliuoti jos įgyvendinimą ministrui pavestose valdymo srityse“²³. Galima teigti, jog konstitucinės nuostatos „Vyriausybė susideda iš Ministro Pirmininko ir ministrų“, „Vyriausybė rengia ir teikia Seimui savo programą“, „Vyriausybė solidariai atsako Seimui už bendrą Vyriausybės veiklą“, „ministrai vadovauja jiems pavestoms valdymo sritims“, „ministras vadovauja ministerijai“ reiškia ir tai, kad konstitucinė teisė ir pareiga parengti Vyriausybės programą tenka Ministrui Pirmininkui ir visiems ministrams, t. y. Vyriausybei *in corpore*. Konstitucija nenumato, kad po Seimo rinkimų Vyriausybės programą rengtų ne visi ministrai, – jų skaičių, kaip minėta, lemia ministerijų skaičius, o tik kai kurie iš jų. Jeigu Vyriausybės programą rengtų ne visa Vyriausybė, taip būtų pažeistas Vyriausybės, kaip kolegialios ir Seimui už bendrą veiklą solidariai atsakančios institucijos, konstitucinis statusas.

Argumentą, kad pagal Konstituciją po Seimo rinkimų Ministras Pirmininkas turi sudaryti ir pateikti Respublikos Prezidentui tvirtinti visą Vyriausybę, o ne jos dalį, ir kad Respublikos Prezidentas turi iš karto patvirtinti visą Vyriausybės sudėtį, sustiprina kita konstitucinė nuostata – „kai pasikeičia daugiau kaip pusė ministrų, Vyriausybė turi iš naujo gauti Seimo įgaliojimus“ (101 str. 2 d.). Ši nuostata susijusi su Konstitucijos 95 straipsnio 1 dalimi, pagal kurią „Vyriausybė valstybės valdymo reikalus sprendžia posėdžiuose visų Vyriausybės narių dauguma priimdama nutarimus“. Konstitucijoje įtvirtintas Vyriausybės įgaliojimų iš naujo gavimo institutas yra viena iš Vyriausybės parlamentinės priežiūros formų. Konstitucinis Teismas 1998 m. balandžio 20 d. nutarime yra konstatavęs, kad „nustatant, kas laikytina ministrų pasikeitimu pagal Konstitucijos 101 straipsnio 2 dalį, esminę reikšmę turi ta aplinkybė, kad Vyriausybė yra kolegialiai veikianti ir solidariai Seimui atsakanti už savo bendrą veiklą institucija“, <...> kad „pagal Konstituciją Vyriausybės įgaliojimų pradžia yra susieta su Seimo pritarimu jos programai“, <...> kad „sistemiškai aiškinant <...> Konstitucijos nuostatas galima daryti išvadą, kad pritarimu Vyriausybės programai suteikiant Vyriausybei įgaliojimus veikti yra įtvirtinamas Seimo pasitikėjimo Vyriausybe *in corpore* principas“. Ministro valdymo srities pasikeitimas yra reikš-

²³ Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatymas. *Valstybės žinios*. 1998, Nr. 41 (1)-1131.

mingas ministro atsakomybės aspektu, o „Vyriausybės *in corpore* ir Seimo santykių aspektu yra svarbu ne atskirų ministrų pasikeitimas Vyriausybėje (kai tos Vyriausybės narys paskiriamas vadovauti kitai ministerijai ir pan.), bet tai, ar dėl tokių pasikeitimų Vyriausybėje neatsiranda daugiau kaip pusė naujų ministrų. Tuomet Seimas turi konstitucinį pagrindą patikrinti, ar tebevykdoma Vyriausybės programa, kuriai Seimas anksčiau buvo pritaręs“. Todėl, Konstitucinio Teismo nuomone, „Konstitucijos 101 straipsnio 2 dalies nuostatą dėl ministrų pasikeitimo reikėtų suprasti taip, kad į atleisto ar naujai įsteigtos ministerijos vadovo vietą skiriamas asmuo, kuris nėra tos Vyriausybės narys“. Konstitucinis Teismas yra konstatavęs ir tai, kad „sprendžiant, ar Vyriausybėje pasikeitė daugiau kaip pusė ministrų, <...> labai svarbu nustatyti, nuo kokio ministrų skaičiaus turi būti skaičiuojami jų pasikeitimai“, kad „šiuo atveju reikėtų atsižvelgti į tai, kad pagal Konstitucijos 98 straipsnio 1 dalį ministras vadovauja ministerijai“ ir kad „iš to darytina išvada, kad ministrų skaičių lemia ministerijų skaičius, kuris nustatytas Vyriausybės įstatyme“.

Konstitucinio Teismo pateikta konstitucinės nuostatos „kai pasikeičia daugiau kaip pusė ministrų“ samprata aiškiai rodo, kad pagal Konstituciją ministrų pasikeitimas skaičiuojamas nuo visų ministrų, o jų yra tiek, kiek yra ministerijų. Vyriausybės įgaliojimų iš naujo gavimo konstitucinį institutą lemia tai, kad pasikeitus daugiau kaip pusei ministrų, Vyriausybė gali priimti ir tokius nutarimus, kurie neatitiks Vyriausybės programos, kuriai Seimas buvo pritaręs ir taip Vyriausybei suteikęs įgaliojimus veikti. Konstitucijoje, kaip minėta, yra įtvirtintas Vyriausybės atsakingumo Seimui principas. Seimas nepriima teisės aktų dėl ministrų paskyrimo ar atleidimo – pagal Konstituciją ministrus skiria ir atleidžia Respublikos Prezidentas Ministro Pirmininko teikimu. Vyriausybės veiklos metu jos sudėtis dėl įvairių priežasčių gali pasikeisti (pvz., ministras atsistatydina, įsteigiama nauja ministerija ir paskiriamas naujas ministras, ministerijos sujungiamos, o joms vadovavę ministrai yra atleidžiami ir kt.). Pasikeitus daugiau kaip pusei ministrų, Seimas turi turėti galimybę patikrinti, ar Vyriausybė ir toliau vykdys tą programą, kuriai Seimas buvo pritaręs. Būtent dėl to Konstitucijoje yra įtvirtinta nuostata „kai pasikeičia daugiau kaip pusė ministrų, Vyriausybė turi iš naujo gauti Seimo įgaliojimus. Priešingu atveju Vyriausybė turi atsistatydinti“ (101 str. 2 d.). Vyriausybės įgaliojimų iš naujo gavimo konstitucinis institutas yra ne tik Vyriausybės parla-

mentinės kontrolės forma, bet ir atsvara Respublikos Prezidento įgaliojimams skirti ir atleisti ministrus. Tai yra vienas iš Konstitucijoje įtvirtinto valstybės valdžių padalijimo ir jų pusiausvyros principo elementų.

Kitoks minėtų Konstitucijos nuostatų aiškinimas, taip pat ir toks, kad Konstitucija esą leidžia Respublikos Prezidentui tvirtinti ne visą Vyriausybės sudėtį, kad atskiri ministrai gali būti patvirtinti vėliau, pavyzdžiui, po to, kai Seimui bus pateikta Vyriausybės programa ar dar vėliau, reikštų ne tik tai, kad, kaip minėta, būtų nepaisoma Vyriausybės, kaip kolegialios ir Seimui už bendrą veiklą solidariai atsakančios institucijos, konstitucinio statuso. Pagal Konstituciją Vyriausybę sudaro Ministras Pirmininkas ir visi ministrai, o ne Ministras Pirmininkas ir tik dalis Respublikos Prezidento patvirtintų ministrų. Ministrų pasikeitimą pradėjus skaičiuoti ne nuo visų ministrų skaičiaus, o nuo mažesnio jų skaičiaus, – toks mažesnis ministrų skaičius susidarytų, jeigu Respublikos Prezidentas patvirtintų ne visą Vyriausybės sudėtį, o tik jos dalį, – būtų paneigta Konstitucijos 101 straipsnio 2 dalies nuostatos „kai pasikeičia daugiau kaip pusė ministrų, Vyriausybė turi iš naujo gauti Seimo įgaliojimus“ konstitucinė paskirtis ir prasmė. Minėta, kad vienas iš Konstitucijos aiškinimo postulatų yra toks: nė vienos Konstitucijos nuostatos negalima aiškinti taip, kad būtų paneigta ar iškreipta kokia nors kita Konstitucijos nuostata, nes, paneigus kurį nors Konstitucijoje įtvirtintą principą ar normą, būtų pažeista konstitucinių principų ir vertybių pusiausvyra, iškreipta konstitucinio reguliavimo esmė. Taigi ir Respublikos Prezidentui Konstitucijoje priskirtų įgaliojimų po Seimo rinkimų tvirtinti Ministro Pirmininko sudarytą Vyriausybę negalima aiškinti taip, kad būtų paneigta Konstitucijos 101 straipsnio 2 dalies nuostata „kai pasikeičia daugiau kaip pusė ministrų, Vyriausybė turi iš naujo gauti Seimo įgaliojimus“ ar būtų paneigta ši konstitucinė nuostata aiškinanti oficiali konstitucinė doktrina, jog „Seimo pritarimu Vyriausybės programai suteikiant Vyriausybei įgaliojimus veikti yra įtvirtinamas Seimo pasitikėjimo Vyriausybe *in corpore* principas“. Taigi pagal Konstituciją Ministras Pirmininkas privalo sudaryti ir pateikti Respublikos Prezidentui tvirtinti visą Vyriausybės sudėtį – ministrų skaičių lemia Vyriausybės įstatyme numatytas ministerijų skaičius – ir negali pateikti Vyriausybės, kurioje nebūtų kokio nors ministro; pagal Konstituciją Respublikos Prezidentas privalo tvirtinti visą Vyriausybės sudėtį ir negali patvirtinti tokios Vyriausybės, kurioje nebūtų kokio nors ministro.

Tai bendra konstitucinė taisyklė. Ji, kaip ir anksčiau minėtos kitos bendros Vyriausybės sudarymo konstitucinės taisyklės, turi kai kurių išimčių. Konstitucines išimtis gali lemti objektyvios ir subjektyvios aplinkybės. Antai, neatmestina tokia padėtis, kai prieš pat pasibaigiant Konstitucijoje numatytam laikotarpiui, per kurį turi būti patvirtinta Vyriausybės sudėtis, paaiškėja iki tol nežinomos svarbios aplinkybės, dėl kurių asmuo apskritai negali būti paskirtas ministru (pvz., paaiškėja, kad asmuo turi kitos valstybės pilietybę, yra bendradarbiavęs su kitų valstybių specialiosiomis tarnybomis, nuslėpė, kad buvo teistas už padarytą nusikaltimą, suklautojo įgyto išsilavinimo dokumentus ir kt.). Tai objektyvios aplinkybės. Tokio pobūdžio aplinkybėms priskirtinos ir aplinkybės, kurios nepriklauso nuo žmogaus atliktų veiksmų ar jo valios (antai, prieš pat Vyriausybės sudėties patvirtinimą kandidatas į ministrus miršta ar patiria tokius kūno sužalojimus, dėl kurių negalės tinkamai vykdyti ministro pareigų). Akivaizdu, kad tokiais ir kitais panašiais atvejais dėl objektyvių aplinkybių nėra galimybės iš karto patvirtinti visą naujos Vyriausybės sudėtį, nes nelieta laiko rasti naują kandidatą į ministrus, šią kandidatūrą suderinti su Seimo dauguma ir Respublikos Prezidentu. Taigi pati Konstitucija preziūmuoja tam tikrus atskirus atvejus, kai dėl objektyvių priežasčių nauja Vyriausybės sudėtis gali būti patvirtinama be vieno ar kelių ministrų. Tačiau ir tokiais atvejais Konstitucija reikalauja, kad Seimo dauguma, Ministras Pirmininkas, Respublikos Prezidentas veiktų taip, kad kuo greičiau būtų sudaryta visa Vyriausybė. Sunkesnė padėtis susidarytų, jeigu paskirtasis Ministras Pirmininkas, žinodamas Respublikos Prezidento jam iš anksto pareikštą nuomonę, jog atskiri kandidatai į ministrus yra nepriimtini dėl konstituciškai pagrįstų priežasčių, vis dėlto pateiktų Respublikos Prezidentui tokią Vyriausybės sudėtį, kurioje būtų ir tokių kandidatų į ministrus, kurių kandidatūroms Respublikos Prezidentas nepritarė dėl minėtų konstituciškai pagrįstų priežasčių. Manytina, kad tokiais atvejais Respublikos Prezidentas taip pat turėtų teisę patvirtinti ne visos sudėties Vyriausybę ir pareikalauti, kad paskirtasis Ministras Pirmininkas kuo greičiau pateiktų tokio asmens kandidatūrą, kurį paskirti ministru nebūtų konstitucinių kliūčių. Dar kitokia padėtis galėtų susiklostyti ir kitokios teisinės pasekmės kiltų, jeigu Respublikos Prezidentas nepritartų Ministro Pirmininko pateiktoms ministrų kandidatūroms nesant konstituciškai pagrįsto pagrindo,

o paskirtasis Ministras Pirmininkas nesutiktų su Respublikos Prezidento jam pareikštais reikalavimais pateikti kitą ministro kandidatūrą ir pateiktų jam tokią Vyriausybės sudėtį, kurioje būtų ir tokių kandidatų į ministrus, kurių kandidatūroms Respublikos Prezidentas nepritarė, nors, kaip minėta, nepritari nėra jokio konstituciškai pagrįsto pagrindo. Kitaip tariant, kalbame apie padėtį, kai Respublikos Prezidentas nesutinka su pateiktomis ministrų kandidatūromis tik dėl įvairių asmeninių subjektyvių priežasčių. Manytina, kad tokia padėtis vertintina kitaip negu anksčiau nurodytos: tokiais atvejais Respublikos Prezidentas neturi konstitucinio pagrindo tvirtinti ne visą naujos Vyriausybės sudėtį. Jeigu Respublikos Prezidentas atsisakytų tvirtinti visą Vyriausybės sudėtį nesant konstituciškai pateisinamų pagrindų, galėtų kilti klausimas, ar Respublikos Prezidentas tinkamai vykdo jam Konstitucijoje nustatytus įgaliojimus, ar jis nesulaužo priesaikos, nepažeidžia Konstitucijos.

Ne vieną kartą citavome ir komentavome Konstitucijos 93 straipsnio 5 dalį, pagal kurią „nauja Vyriausybė gauna įgaliojimus veikti, kai Seimas posėdyje dalyvaujančių Seimo narių balsų dauguma pritaria jos programai“. Sugrįžkime prie šios nuostatos, šį kartą norėdami atskleisti ne konstitucinį jos turinį, o įgyvendinimo tvarką, kuri nustatyta ordinarinės teisės aktuose: Seimo statute ir Vyriausybės įstatyme.

Pagal Konstitucijos 76 straipsnį Seimo struktūrą ir darbo tvarką nustato Seimo statutas²⁴, kuris turi įstatymo galią. Tai reiškia, kad Seimas – kaip Tautos atstovybė – pagal Konstituciją turi įgaliojimus pats savarankiškai nusistatyti savo struktūrą ir darbo tvarką, kad šių įgaliojimų įgyvendinimas negali priklausyti nuo kitų valstybės valdžią vykdančių institucijų; nuostatos formuluotė „Seimo statutas turi įstatymo galią“ reiškia, *inter alia*, tai, kad visi poįstatyminiai teisės aktai negali prieštarauti Seimo statutui. Atsižvelgiant į tai, kad pačioje Konstitucijoje yra nustatyta, jog Seimo statuto galia yra tokia pati, kaip ir įstatymo galia, iš Konstitucijos nekyla reikalavimas, kad Seimo statutas neprieštarautų įstatymams. Jeigu atsitiktų taip, kad įstatyme ir Seimo statute būtų nustatytas skirtingas ir tarpusavyje konkuruojantis teisinis reguliavimas, sprendžiant, kokią teisės normą taikyti – ar tą, kuri nustatyta įstatyme, ar tą, kuri nustatyta Seimo statute, turėtų būti vadovojamasi bendromis tos pačios galios teisės akto

²⁴ Seimo statutas. *Valstybės žinios*. 1999, Nr. 5-97.

normų taikymo taisyklėmis. Seimo statutas, kaip ir bet kuris kitas teisės aktas, negali prieštarauti konstituciniams įstatymams ir Konstitucijai.

Konstitucijos 76 straipsnio nuostata, kad Seimo statute turi būti nustatyta „Seimo darbo tvarka“ reiškia, kad jame turi būti nustatyti ir tai, *kokia tvarka Seimas sprendžia pritarti ar nepritarti Vyriausybės programai*. Ši tvarka apima ne tik Seimo narių balsavimą dėl programos, bet ir tai, koku būdu Seimui pateikiama Vyriausybės programa, kokia tvarka ji svarstoma Seimo posėdžiuose, kokius veiksmus turi atlikti struktūriniai Seimo padaliniai (frakcijos, komitetai), per kokį laiką turi būti atlikti atitinkami veiksmai ir kt. Visa tai nustatyta Seimo statuto 194–197 straipsniuose. Nesigilindami į Seimo statute nustatyto Vyriausybės programos svarstymo Seime, jo struktūriniuose padaliniuose teisinio reguliavimo detales, atkreipkime dėmesį į tai, kokius sprendimus Seimas gali priimti, kai Vyriausybės programa apspvarstoma Seimo posėdyje. Seimo statuto 197 straipsnio 1 dalyje nustatyta, kad „kai Ministras Pirmininkas ir ministrai baigia atsakinėti į Seimo narių klausimus, Seimas turi priimti sprendimą dėl Vyriausybės programos. Sprendimo formuluotės pateikiamos komitetų ir frakcijų išvadose“, o šio straipsnio 2 dalyje įtvirtinta tokia nuostata: „Jeigu Vyriausybės programai *nepritarta* arba *ji grąžinta Vyriausybei patobulinti*, nauja Vyriausybės programos redakcija Seimui turi būti pateikta per 10 dienų“ (išskirta – V. S.). Seimo statuto 197 straipsnio 5 dalyje nurodoma, kad „kai Seimas du kartus iš eilės nepritaria naujai sudarytos Vyriausybės programai, Vyriausybė privalo atsistatydinti“. Taigi pagal Seimo statutą Seimas, apspvarstęs Vyriausybės programą, gali priimti vieną iš šių sprendimų: 1) nepritarti Vyriausybės programai; arba 2) grąžinti programą Vyriausybei patobulinti. Seimo statute taip pat įtvirtinta Vyriausybės pareiga pateikti Seimui naują Vyriausybės programos redakciją – tai, kaip minėta, turi būti padaryta ne vėliau kaip per 10 dienų. Pažymėtina, jog Seimo statute nenustatyta, kiek kartų Seimas gali priimti sprendimą grąžinti programą Vyriausybei patobulinti. Tai reiškia, kad tokį sprendimą Seimas gali priimti ne vieną kartą.

Dabar pažvelkime, kaip santykiai, susiję su Seimo pritarimu ar nepritarrimu Vyriausybės programai, reguliuojami Vyriausybės įstatyme²⁵. Pagal šio įstatymo 6 straipsnio 2 dalį „jeigu *Seimas motyvuotu nutarimu nepritaria šiai programai*, Ministras Pirmininkas ne vėliau kaip per 15 die-

²⁵ Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatymas. *Valstybės žinios*. 1998, Nr. 41 (1)-1131.

nų nuo nepritavimo dienos *pateikia svarstyti naują programą*“ (išskirta – V. S.). Taigi Vyriausybės įstatyme nenumatyta, kad Seimas gali grąžinti Vyriausybei jos programą patobulinti – pagal Vyriausybės įstatymą Seimas gali nuspręsti nepritarti Vyriausybės programai; tai Seimas gali padaryti ne bet koku, o motyvuotu nutarimu; tokiu atveju Ministras Pirmininkas ne vėliau kaip per 15 dienų nuo nepritavimo dienos privalo pateikti Seimui svarstyti naują programą.

Minėta, kad pagal Seimo statutą Seimas, apsvaustęs Vyriausybės programą, gali nuspręsti grąžinti programą Vyriausybei patobulinti ir kad Seimo statute nenurodyta, kiek kartų Seimas gali tai padaryti. Šias Seimo statuto nuostatas reikėtų vertinti Konstitucijos 58 straipsnio 2 dalies 1 punkto kontekste, kuriame nustatyta, kad pirmalaikius Seimo rinkimus gali paskelbti ir Respublikos Prezidentas, jeigu „Seimas per 30 dienų nuo pateikimo nepriėmė sprendimo dėl naujos Vyriausybės programos arba nuo Vyriausybės programos pirmojo pateikimo per 60 dienų du kartus iš eilės nepitarė Vyriausybės programai“. Matome, jog Konstitucija reikalauja, kad Seimas priimtų sprendimą dėl naujos Vyriausybės programos ne vėliau kaip per 30 dienų nuo jos pateikimo. Ką reiškia nurodyta konstitucinė formulė „priimti sprendimą dėl naujos Vyriausybės programos“? Ar ji reiškia tik tai, kad per nustatytą laiką Seimas turi apsispręsti *pritarti ar nepritarti* Vyriausybės programai, ar ji reiškia ir tai, kad per nustatytą laiką Seimas gali priimti Seimo statute numatytą sprendimą *grąžinti programą Vyriausybei patobulinti* ir taip įvykdyti konstitucinį reikalavimą „priimti sprendimą dėl naujos Vyriausybės programos“? Manytina, kad reikalavimas priimti sprendimą dėl naujos Vyriausybės programos ne vėliau kaip per 30 dienų nuo jos pateikimo Konstitucijoje nustatytas siekiant kelių tikslų. Vienas iš jų yra toks. Pagal Konstituciją po Seimo rinkimų turi būti sudaryta nauja Vyriausybė, kuri turi turėti Seimo daugumos pasitikėjimą. Gali veikti tik tokia Vyriausybė, kurios programai pritarė Seimas. Minėta, kad po Seimo rinkimų Vyriausybės personalinę sudėtį formuoja Ministras Pirmininkas ir Respublikos Prezidentas, kad Seimas nepriima individualių teisės aktų dėl Vyriausybės personalinės sudėties. Neatmestina, kad gali atsitikti taip, jog Respublikos Prezidentas patvirtins tokia Vyriausybę, kurios sudėtis Seimui bus nepriimtina. Tokiu atveju Seimas galėtų mėginti trukdyti naujai Vyriausybei pradėti veikti, atsisakydamas svarstyti jos programą ar dėl jos ilgą laiką nepriimdamas jokio sprendimo. Kad to neį-

vyktų ir nauja Vyriausybė galėtų kuo greičiau pradėti veikti, Konstitucijoje numatytas 30 dienų terminas, per kurį Seimas turi priimti sprendimą dėl naujos Vyriausybės programos. Priešingu atveju Respublikos Prezidentas turi teisę skelbti pirmalaikius Seimo rinkimus. Taigi konstituciniu reikalavimu „priimti sprendimą dėl naujos Vyriausybės programos ne vėliau kaip per 30 dienų nuo jos pateikimo“ siekiama, kad po Seimo rinkimų sudaryta nauja Vyriausybė galėtų kuo greičiau pradėti savo darbą, kad Seimas, atsisakydamas svarstyti Vyriausybės programą ar dėl jos nepriimdamas sprendimo, negalėtų ilgą laiką neleisti jai pradėti veikti. Kita vertus, minėtas konstitucinis reikalavimas skirtas tam, kad Seimas neturėtų galimybės ilgam laikui pratęsti ankstesnės Vyriausybės veiklos. Kalbame apie tai, kad kol Seimas nepritaria naujos Vyriausybės programai, tol funkcionuoja ankstesnė Vyriausybė. Be abejo, po Seimo rinkimų visada tam tikrą laikotarpį veikia ankstesnė Vyriausybė, bet ji veikia tik tol, kol bus sudaryta nauja Vyriausybė. Pagal Konstituciją negalima tokia teisinė situacija, kad valstybė liktų be Vyriausybės, kad ji nefunkcionuotų. Todėl Konstitucijoje (84 str. 6 p.) numatyta, kad po Seimo rinkimų Respublikos Prezidentas priima Vyriausybės grąžinamus įgaliojimus ir paveda jai eiti pareigas tol, kol bus sudaryta nauja Vyriausybė. Tačiau ankstesnės Vyriausybės veikla negali tęstis labai ilgai, priešingu atveju būtų paneigti iš valstybės valdžių padalijimo principo, iš konstitucinio teisinės valstybės principų kylantys imperatyvai, *inter alia*, reikalavimas po Seimo rinkimų sudaryti naują Vyriausybę, kuri galėtų veikti.

Vadinasi, Konstitucijos 58 straipsnio 2 dalies 1 punkto nuostata „Seimas priima sprendimą dėl naujos Vyriausybės programos“ aiškinama kaip reiškianti tik Seimo sprendimą *pritarti ar nepritarti* Vyriausybės programai. Ši formuluotė neapima Seimo statute numatyto Seimo sprendimo „grąžinti programą Vyriausybei patobulinti“. Iš to darytina išvada, kad Seimo statute gali būti numatyta ir tai, kad Seimas, apsvaustęs Vyriausybės programą, gali ją grąžinti Vyriausybei tobulinti, tačiau sprendimas „programą grąžinti tobulinti“ nenutraukia Konstitucijoje nustatyto 30 dienų termino, per kurį Seimas turi priimti sprendimą pritarti arba nepritarti Vyriausybės programai. Pagal Konstituciją šis terminas pradedamas skaičiuoti nuo tos dienos, kai Ministras Pirmininkas pateikia Vyriausybės programą Seimui. Tai, kaip minėta, turi būti padaryta ne vėliau kaip per 15 dienų nuo Ministro Pirmininko paskyrimo.

II. Vyriausybės aktai

Pagal Konstitucijos 95 straipsnio 1 dalį Vyriausybė valstybės valdymo reikalus sprendžia posėdžiuose visų Vyriausybės narių balsų dauguma priimdama nutarimus; šio straipsnio 2 dalyje nustatyta, jog Vyriausybės nutarimus pasirašo Ministras Pirmininkas ir tos srities ministras. Konstitucinis Teismas, aiškindamas Konstitucijos 95 straipsnio 1 dalies normą „Vyriausybė valstybės valdymo reikalus sprendžia posėdžiuose visų Vyriausybės narių balsų dauguma priimdama nutarimus“, 1999 m. lapkričio 23 d. nutarime²⁶ konstatavo, jog šioje normoje nustatyta: 1) Vyriausybės veiklos organizacinė forma (klausimai sprendžiami Vyriausybės posėdžiuose); 2) nurodyta, kokia balsų dauguma reikalinga nutarimams priimti (už juos turi balsuoti daugiau kaip pusė visų Vyriausybės narių); 3) nustatyta Vyriausybės priimamų teisės aktų rūšis (valstybės valdymo reikalai sprendžiami priimant Vyriausybės nutarimą).

Konstitucijoje vartojama ne tik sąvoka „Vyriausybės nutarimai“, bet ir sąvokos „Vyriausybės aktai“ (Konstitucijos 105, 106 str.) ir „Vyriausybės sprendimai“ (123 str.). Plėtodamas 1999 m. lapkričio 23 d. nutarime suformuotą Vyriausybės priimamų teisės aktų konstitucinę doktriną, Konstitucinis Teismas 2001 m. lapkričio 29 d. nutarime konstatavo, jog „Konstitucijoje vartojama sąvoka „Vyriausybės sprendimai“, kaip ir sąvoka „Vyriausybės aktai“, yra bendrinė, ji ne apibūdina Vyriausybės aktų rūšį, o reiškia Vyriausybės valios pareiškimą įgyvendinant jai nustatytą kompetenciją²⁷. Konstitucinis Teismas taip pat konstatavo, jog Vyriausybės įgaliojimai kyla iš Konstitucijos bei įstatymų, ir kad visa tai, ką Vyriausybė daro įgyvendindama Konstitucijoje bei įstatymuose jai nustatytą kompetenciją, yra valstybės valdymo reikalų sprendimas. Taigi Konstitucinio Teismo 1999 m. lapkričio 23 d. ir 2001 m. lapkričio 29 d. nutarimuose buvo suformuota konstitucinė doktrina, jog Konstitucijoje yra įtvirtinta tik viena Vyriausybės teisės aktų, kuriuos ji turi teisę priimti sprendama valstybės valdymo reikalus, rūšis – Vyriausybės nutarimai; valstybės valdymo reikalai negali būti sprendžiami Vyriausybei priimant kitos rūšies teisės aktą; visa tai, ką Vyriausybė daro

²⁶ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1999 m. lapkričio 23 d. nutarimas. *Valstybės žinios*. 1999, Nr. 101-2916.

²⁷ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2001 m. lapkričio 29 d. nutarimas. *Valstybės žinios*. 2001, Nr. 102-3636.

įgyvendindama Konstitucijoje bei įstatymuose jai nustatytą kompetenciją, yra valstybės valdymo reikalų sprendimas.

Seimas 2004 m. liepos 13 d. papildė Konstituciją – priėmė Konstitucinį aktą „Dėl Lietuvos Respublikos narystės Europos Sąjungoje“²⁸, kuris yra sudedamoji Konstitucijos dalis²⁹. Priėmus šį Konstitucinį aktą minėta konstitucinė doktrina tapo koreguotina. Pagrindinė priežastis – nurodyto Konstitucinio akto 4 punkte yra įtvirtinta, kad „Vyriausybė siūlymus priimti Europos Sąjungos teisės aktus nagrinėja teisės aktų nustatyta tvarka“ ir kad „Dėl šių pasiūlymų Vyriausybė gali priimti *sprendimus* ar *rezoliucijas*, kurių priėmimui *netaikomos Konstitucijos 95 straipsnio nuostatos*“ (išskirta – V. S.). Taigi, priėmus Konstitucinį aktą „Dėl Lietuvos Respublikos narystės Europos Sąjungoje“, pačioje Konstitucijoje buvo įtvirtintos dar dvi Vyriausybės teisės aktų rūšys: sprendimai ir rezoliucijos. Taip pat buvo nustatyta, jog jiems priimti Konstitucijos 95 straipsnio nuostatos netaikomos.

Minėtame Konstituciniame akte nenurodyta, dėl kokių pasiūlymų priimti ES teisės aktus Vyriausybė gali priimti *sprendimus*, o dėl kokių – *rezoliucijas*. Bet Konstituciniame akte aiškiai įtvirtinta, jog Vyriausybės sprendimai ir rezoliucijos gali būti priimtos tik dėl pasiūlymų priimti ES *teisės aktus* (išskirta – V. S.). Kada Vyriausybė gali priimti sprendimus, o kada rezoliucijas – numatyta Vyriausybės įstatyme. Pagal Vyriausybės įstatymo 41¹ straipsnio 3 dalį „Vyriausybė, svarstydamą Lietuvos Respublikos pozicijas dėl pasiūlymų priimti Europos Sąjungos *teisės aktus*, gali priimti *sprendimus*, o dėl kitų Europos Sąjungos *dokumentų* – *rezoliucijas*“. Vyriausybės įstatyme taip pat nustatyta, kad Vyriausybės sprendimai ir Vyriausybės rezoliucijos priimami Vyriausybės narių pasitarime dalyvaujančių Vyriausybės narių balsų dauguma (41¹ str. 1 d.); Vyriausybės sprendimus ir Vyriausybės rezoliucijas pasirašo Ministras Pirmininkas (41¹ str. 2 d.). Taigi Konstituciniame akte „Dėl Lietuvos Respublikos narystės Europos Sąjungoje“ vartojama sąvoka „Europos Sąjungos teisės aktai“ Vyriausybės įstatyme suprantama dvejopai: kaip reiškiančią būtent „Europos Sąjungos *teisės aktus*“ ir kaip reiškiančią „*kitus* Europos Sąjungos *dokumentus*“.

²⁸ Konstitucinis aktas „Dėl Lietuvos Respublikos narystės Europos Sąjungoje“. *Valstybės žinios*. 2004, Nr. 111-4123.

²⁹ Konstitucinis aktas „Dėl Lietuvos Respublikos narystės Europos Sąjungoje“ įsigaliojo 2004 m. liepos 14 d., t. y. praėjus mėnesiui nuo jo priėmimo (Konstitucijos 149 str. 3 d.).

Minėta, kad Konstitucinis Teismas 2001 m. lapkričio 29 d. nutarime yra konstatavęs, jog visa tai, ką Vyriausybė daro įgyvendindama Konstitucijoje bei įstatymuose jai nustatytą kompetenciją, yra valstybės valdymo reikalų sprendimas. Ar tokia Konstitucijos 95 straipsnio ir kitų Konstitucijos straipsnių samprata išlieka ir po to, kai 2004 m. liepos 13 d. buvo priimtas Konstitucinis aktas „Dėl Lietuvos Respublikos narystės Europos Sąjungoje“, kuris, kaip minėta, yra sudedamoji Konstitucijos dalis? Manytina, kad išlieka, nes Vyriausybė, savo *sprendimuose* ar *rezoliucijose* suformuluodama ir išreiškdamą nuomonę „dėl siūlymų priimti Europos Sąjungos teisės aktus“, kartu pareiškia *Lietuvos valstybės poziciją* dėl atitinkamų pasiūlymų, o Lietuvos valstybės pozicijos pareiškimas, mūsų nuomone, laikytinas valstybės valdymo reikalu. Jeigu tokia prielaida teisinga, galima teigti, kad priėmus Konstitucinį aktą „Dėl Lietuvos Respublikos narystės Europos Sąjungoje“ valstybės valdymo reikalai gali būti sprendžiami ne tik Vyriausybės nutarimais, bet ir atitinkamais sprendimais ar rezoliucijomis. Tokie sprendimai ir rezoliucijos gali būti priimami ne visais valstybės valdymo klausimais, o tik tais, kurie nurodyti minėtame Konstituciniame akte, t. y. dėl siūlymų priimti ES teisės aktus.

Prielaida, kad tam tikri valstybės valdymo reikalai gali būti sprendžiami ne tik Vyriausybės nutarimais, bet ir atitinkamais sprendimais ar rezoliucijomis, suponuoja dar vieną klausimą. Jo esmė tokia: teisės teorijoje laikomasi bendros nuomonės, kad Vyriausybės nutarimas yra poįstatyminis teisės aktas, jis negali prieštarauti aukštesnės galios teisės aktams – įstatymams, konstituciniams įstatymams, Konstitucijai; Vyriausybės nutarime negali būti normų, konkuruojančių su įstatymo, konstitucinio įstatymo, Konstitucijos normomis. O kokios nuostatos laikomasi Vyriausybės sprendimų ar rezoliucijų dėl pasiūlymų priimti Europos Sąjungos teisės aktus atžvilgiu? Ar jiems taip pat taikomos nurodytos teisės aktų hierarchijos taisyklės?

Minėtų Vyriausybės sprendimų ir rezoliucijų vietos Lietuvos teisės sistemoje, *inter alia*, jų teisinės galios klausimų Konstitucinis Teismas dar nėra nagrinėjęs. Tai nėra nagrinėta ir teisės mokslininkų darbuose. Bandydami atsakyti į minėtą klausimą, pasirinkime tam tikrus atsparos taškus. Galbūt vienas iš jų galėtų būti toks: Konstituciniame akte „Dėl Lietuvos Respublikos narystės Europos Sąjungoje“ yra įtvirtinta nuostata „Europos Sąjungos teisės normos yra sudedamoji Lietuvos Respubli-

kos teisinės sistemos dalis. Jeigu tai kyla iš sutarčių, kuriomis grindžiama Europos Sąjunga, Europos Sąjungos teisės normos taikomos tiesiogiai, o teisės normų kolizijos atveju jos turi viršenybę prieš Lietuvos Respublikos įstatymus ir kitus teisės aktus“ (2 d.). Konstitucinis Teismas yra konstatavęs, kad Konstitucinio akto „Dėl Lietuvos Respublikos narystės Europos Sąjungoje“ 2 dalies nuostatose *expressis verbis* nustatyta kolizijos taisyklė, įtvirtinanti ES teisės aktų taikymo pirmenybę tais atvejais, kai ES teisės nuostatos, kylančios iš sutarčių, kuriomis grindžiama ES, konkuruoja su teisiniu reguliavimu, nustatytuoju Lietuvos nacionaliniuose teisės aktuose (nesvarbu, kokia jų teisinė galia), išskyrus pačią Konstituciją³⁰. Tokia Konstitucinio Teismo doktrina reiškia, kad pati Konstitucija įtvirtina ES teisės normų viršenybę prieš Lietuvos Respublikos įstatymus ir poįstatyminius teisės aktus, išskyrus Konstituciją. Vadinasi, Vyriausybės nutarimai, kaip ir visi kiti Lietuvos valstybės institucijų išleisti norminio pobūdžio poįstatyminiai teisės aktai, negali prieštarauti ne tik Lietuvos Respublikos įstatymams, konstituciniams įstatymams, Konstitucijai, bet ir ES teisės aktams. Jeigu atsitiktų taip, kad jie prieštarautų ES teisės aktams, būtų taikomi ES teisės aktai, o ne Lietuvos Respublikos įstatymai ir poįstatyminiai teisės aktai. Kitas atsparos taškas galėtų būti toks: Vyriausybės sprendimai arba rezoliucijos dėl pasiūlymų priimti ES teisės aktus nėra teisės norminiai aktai, jie nenustato kokių nors bendro pobūdžio taisyklių, nesukelia jokių teisinių pasekmių Lietuvos Respublikos jurisdikcijoje esantiems subjektams – Vyriausybės sprendimais ar rezoliucijomis yra tik išreiškiama Lietuvos pozicija dėl vieno ar kito pasiūlymo priimti ES teisės aktus. Vadinasi, nėra jokio reikalo Vyriausybės sprendimų ar rezoliucijų lyginti su Lietuvos Respublikos Konstitucija, konstituciniais įstatymais ar įstatymais, taip pat su ES teisės aktais jų hierarchijos požiūriu, nes tokios hierarchijos nėra ir negali būti. Išimtis gali būti tik hipotetinė – tokie Vyriausybės sprendimai ar rezoliucijos galėtų būti lyginami su Lietuvos Respublikos Konstitucija tik tuo atveju, jeigu būtų siūloma priimti tokius ES teisės aktus, kurie prieštarautų Lietuvos Respublikos Konstitucijai, o Vyriausybė, nepaisydama, jog tokie pasiūlymai prieštarauja Lietuvos Respublikos Konstitucijai, sutiktų su tokiais pasiūlymais ir „antikonstitucinę“ poziciją išreikštų priimdama atitinkamus Vyriausybės sprendimus. Ma-

³⁰ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2006 m. kovo 14 d. nutarimas. *Valstybės žinios*. 2006, Nr. 44-1608; 2006 m. gruodžio 21 d. nutarimas. *Valstybės žinios*. Nr. 141-5430.

nytina, kad tokie Vyriausybės sprendimai galėtų tapti konstitucinės kontrolės objektais, nes pagal Konstitucijos 105 straipsnio 2 dalies 2 punktą Konstitucinis Teismas sprendžia, ar Konstitucijai neprieštaruoja Vyriausybės aktai, o Vyriausybės sprendimas yra viena iš Vyriausybės priimamų aktų rūšių. Tačiau aptariamas atvejis – tai tik teorinė prielaida.

Aptardami Vyriausybės leidžiamus teisės aktus, galime suformuluoti dar vieną probleminį aspektą: *ar pagal Konstituciją Vyriausybė turi įgaliojimus panaikinti ministro priimtą teisės aktą?* Ar tokie Vyriausybės įgaliojimai gali būti numatyti Vyriausybės įstatyme ar kituose įstatymuose? Jeigu pagal Konstituciją Vyriausybė gali panaikinti ministro priimtą teisės aktą, tai ar ji gali panaikinti bet kokį ministro išleistą teisės aktus, ar tik kai kuriuos teisės aktus?

Konstitucijoje Vyriausybės ir ministrų teisiniai santykiai apibrėžiami labai lakoniškai. Konstitucijoje nėra teisės normų, tiesiogiai įtvirtinančių Vyriausybės ir ministrų teisinius santykius, šių santykių turinį atskleidžia Konstitucijoje Vyriausybei, Ministrui Pirmininkui ir ministrams priskirta kompetencija. Pagal Konstituciją Vyriausybė yra kolegiali vykdomosios valdžios institucija, kuri tvarko krašto reikalus ir turi kitus Konstitucijoje bei įstatymuose nustatytus įgaliojimus. Ministras yra Vyriausybės narys (91 str.); ministras vadovauja ministerijai, sprendžia ministerijos kompetencijai priklausančius klausimus, taip pat vykdo kitas įstatymų numatytas funkcijas (98 str. 1 d.); ministrai, vadovaudami jiems pavestoms valdymo sritims, yra tiesiogiai pavaldūs Ministrui Pirmininkui (96 str. 2 d.).

Vyriausybės ir ministrų teisiniai santykiai įtvirtinti ir Vyriausybės įstatyme. Vienas iš šių santykių aspektų yra toks: pagal Vyriausybės įstatymo 34 straipsnį Vyriausybė turi teisę Vyriausybės darbo reglamento nustatyta tvarka pripažinti netekusiais galios ministrų priimtus teisės aktus, jeigu šie prieštaruoja Lietuvos Respublikos Konstitucijai, Lietuvos Respublikos tarptautinėms sutartims, įstatymams ir kitiems Seimo priimtiems teisės aktams, Respublikos Prezidento dekretams, Vyriausybės nutarimams ar Ministro Pirmininko potvarkiams. Vyriausybės darbo reglamentas³¹ pakartoja Vyriausybės įstatymo 34 straipsnyje įtvirtintą teisės normą, taip pat nustato, kad pasiūlymus pripažinti netekusiu galios ministro priimtą

³¹ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2009 m. rugsėjo 9 d. nutarimas Nr. 1065 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės darbo reglamento patvirtinimo“. *Valstybės žinios*. 2009, Nr.109-4650.

teisės aktą Ministrui Pirmininkui teikia Teisingumo ministerija, Ministro Pirmininko politinio (asmeninio) pasitikėjimo valstybės tarnautojai ir Ministro Pirmininko tarnyba (52 punktas).

Aiškinant Konstitucijoje ir Vyriausybės įstatyme nustatytą teisinį reguliavimą ir bandant atsakyti į klausimą, ar Vyriausybė pagal Konstituciją ir įstatymus turi įgaliojimus panaikinti ministro priimtą teisės aktą, žiniasklaidoje buvo pareikšta nuomonė, kad Vyriausybė tokius įgaliojimus turi³². Minėta nuomonė buvo pareikšta, kai vidaus reikalų ministras, nepaisydamas Ministro Pirmininko raginimo neskubėti skelbti konkurso užimti Finansinių nusikaltimų tyrimo tarnybos vadovo pareigas, paskelbė minėtą konkursą. Visuomenėje kilus diskusijai, ar vidaus reikalų ministras galėjo nepaklusti Ministro Pirmininko nurodymui ir ar Ministras Pirmininkas negali priversti ministro atšaukti paskelbtą konkursą, Ministras Pirmininkas vienoje radijo laidų paaikšino, jog „Vyriausybės įstatymas ir Konstitucija nesuteikia galimybių nei Vyriausybei, nei premjerui tokiu atveju ministro, tariamai veikiančio pagal įstatymus, pagal teisės aktus, suteiktus įgaliojimus, kaip nors sustabdyti“. Reaguodamas į tokį Ministro Pirmininko paaikškinimą, P. Ragauskas pasiūlė „įveikti nesudėtingą teisinę dëlionę“³³ ir pateikė tokius argumentus (*citatos pradžia*): „1. Konstitucijos 96 straipsnio 2 dalyje sakoma, kad „Ministrai, vadovaudami jiems pavestoms valdymo sritims, <...> tiesiogiai pavaldūs Ministrui Pirmininkui“. <...> Vyriausybės įstatymo 26 straipsnio 3 dalies 2 ir 4 punktuose ši Konstitucijos nuostata detalizuojama ir nurodoma, kad ministras „užtikrina <...> Vyriausybės nutarimų, Vyriausybės sprendimų, Vyriausybės rezoliucijų, Ministro Pirmininko potvarkių ir kitų teisės aktų įgyvendinimą“ ir „užtikrina Vyriausybės ir Ministro Pirmininko pavedimų vykdymą“. 2. Jei Ministras Pirmininkas sako, kad Vyriausybės pasitarime vidaus reikalų ministrui buvo nurodyta stabdyti konkursą FNTT vadovo pareigoms, <...> išvada akivaizdi: ministras nepakluso Ministrui Pirmininkui ir Vyriausybei, neužtikrino teisės aktų ir pavedimų vykdymo. 3. Jei ministras „neužtikrino“ atitinkamų teisės aktų įgyvendinimo ir pavedimų vykdymo bei priėmė jiems prieštaraujantį įsakymą, toks ministro įsakymas prieštarauja Konstitucijos 96 straipsnio 2 daliai bei Vyriausybės

³² Ragauskas, P. Premjeras ir atsakomybės baimė. *Bernardinai* [žiūrėta 2012-03-22]. <<http://www.bernardinai.lt/straipsnis/-79271>>.

³³ Ten pat.

įstatymo 26 straipsnio 3 dalies 2 arba 4 punktui. <...> 4. Remiantis Vyriausybės įstatymo 34 straipsniu „Vyriausybė turi teisę pripažinti netekusiais galios <...> ministrų <...> priimtus teisės aktus, jeigu šie prieštarauja Lietuvos Respublikos Konstitucijai, <...> įstatymams <...> ar Ministro Pirmininko potvarkiams“. 5. Taigi, vidaus ministro įsakymą, kurio pagrindu prasidėjo formaliai dar nepasibaigęs konkursas, remdamasi Vyriausybės įstatymo 34 straipsniu Vyriausybė gali pripažinti netekusiu galios, nes jis prieštarauja Konstitucijos 96 straipsnio 2 daliai ir Vyriausybės įstatymo 26 straipsnio 3 dalies 2 arba 4 punktui“ (*citatos pabaiga*). Pateikęs šiuos argumentus, jų autorius priduria: „Nesakau, kad koalicijos partneriams reikia konfliktuoti ir kalbėtis ultimatumais. Tai pasirinkimo reikalas. Ir pasirinkti stilių yra Ministro Pirmininko bei kitų Vyriausybės narių teisė. Tačiau nežinoti Konstitucija ir įstatymais suteiktų galių – nedovanotina. O savo neryžtingumą ir abejones dangstyti tariamai blogais įstatymais – nesolidu ir negarbinga“³⁴.

Ar pateikta „teisinė dėlionė“ tikrai yra nesudėtinga ir ar Ministras Pirmininkas tikrai nežino jam Konstitucijos ir Vyriausybės įstatymo suteiktų galių? Panagrinėkime argumentus, kuriais jų autorius grindžia išvadą, kad Vyriausybė turi įgaliojimus panaikinti ministro priimtą teisės aktą.

Pagrindžiant požiūrį, kad Vyriausybė turi įgaliojimus panaikinti ministro priimtą teisės aktą, naudojamos Konstitucijos ir Vyriausybės įstatymo normos, pateikiamos jų citatos. Būdas, kai, sprendžiant atitinkamą teisinę padėtį, atskleidžiant teisinio reguliavimo turinį, vadovaujamasi Konstitucija ir įstatymais, yra visiškai pagrįstas, kito būdo tiesiog nėra. Tačiau norint remtis Konstitucija neužtenka pacituoti atitinkamą konstitucinę nuostatą, būtina atskleisti tos nuostatos turinį, matyti jos sąsajas su kitomis konstitucinėmis nuostatomis, atskleisti Konstitucijoje įtvirtinto atitinkamo visuminio teisinio reguliavimo turinį; be to, nė vienos Konstitucijos nuostatos negalima aiškinti taip, kad būtų paneigta kokia nors kita Konstitucijos nuostata. Tą patį galima pasakyti ir apie įstatymus. Labai svarbu ir tai, kad įstatymų ir kitų ordinarinės teisės aktų normomis galima vadovautis tik tuo atveju, jeigu jos neprieštarauja Konstitucijai.

Minėjome, kad vienas iš argumentų, jog Vyriausybė gali panaikinti ministro priimtą teisės aktą, yra toks: „Pagal Vyriausybės įstatymo 34 straipsnį

³⁴ Ragauskas, P. Premjeras ir atsakomybės baimė. *Bernardinai* [žiūrėta 2012-03-22]. <<http://www.bernardinai.lt/straipsnis/-79271>>.

Vyriausybė turi teisę pripažinti netekusiais galios <...> ministrų <...> priimtus teisės aktus, jeigu šie prieštarauja Lietuvos Respublikos Konstitucijai, <...> įstatymams <...> ar Ministro Pirmininko potvarkiams“. Naudodamas šį argumentą, jo autorius nekelia klausimo, ar Vyriausybės įstatymo 34 straipsnis, įtvirtinantis Vyriausybės teisę panaikinti ministro priimtą teisės aktą, neprieštarauja Konstitucijai. Tačiau neatsakius į šį klausimą, mūsų nuomone, neįmanoma atsakyti ir į pagrindinį klausimą – ar pagal Konstituciją Vyriausybė gali panaikinti ministro priimtą teisės aktą.

Sprendžiant, ar pagal Konstituciją Vyriausybė turi įgaliojimus panaikinti ministro priimtą teisės aktą, būtina išsiaiškinti, koks yra Konstitucijos 98 straipsnio 1 dalies nuostatos „ministras vadovauja ministerijai, sprendžia ministerijos kompetencijai priklausančius klausimus, taip pat vykdo kitas įstatymų numatytas funkcijas“ ir Konstitucijos 96 straipsnio 2 dalies nuostatos „ministrai, vadovaudami jiems pavestoms valdymo sritims, yra tiesiogiai pavaldūs Ministrui Pirmininkui“ turinys, koks yra šių konstitucinių nuostatų santykis. Nė vienos šios nuostatos negalima aiškinti atskirai nuo kitos, nes jos yra susijusios.

Konstitucinis Teismas, aiškindamas Konstitucijos 98 straipsnio 1 dalies nuostatą „ministras vadovauja ministerijai“, 1999 m. lapkričio 23 d. nutarime yra konstatavęs, kad nurodytos nuostatos turinį sudaro šie elementai: „Ministras turi teisę įstatymų ir kitų teisės aktų nustatyta tvarka pasirinkti ministerijos darbuotojus ir priimti juos į darbą bei atleisti iš darbo; ministras turi teisę organizuoti ministerijos darbuotojų darbą, kad būtų vykdomos įstatymais ir kitais teisės aktais ministerijai nustatytos funkcijos; ministras turi teisę duoti visiems ministerijos darbuotojams privalomus vykdyti nurodymus; ministras turi teisę taikyti drausminio poveikio priemones visiems ministerijos darbuotojams, kurie nevykdo savo pareigų ar ministro nurodymų arba netinkamai juos vykdo, taip pat skatinti visus ministerijos darbuotojus.“³⁵ Taigi Konstitucijos 98 straipsnio 1 dalies nuostata „ministras sprendžia ministerijos kompetencijai priklausančius klausimus, taip pat vykdo kitas įstatymų numatytas funkcijas“ reiškia, kad ministerijos kompetencijai priskirtus klausimus pagal Konstituciją turi teisę spręsti tik ministras, kad tai yra išimtinė ministro kompetencija, kad kiti subjektai negali įsiterpti į tokių klausimų sprendimą, kad

³⁵ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1999 m. lapkričio 23 d. nutarimas. *Valstybės žinios*. 1999, Nr. 101-2916.

Konstitucija draudžia jiems tai daryti. Pagrindas būtent taip aiškinti Konstitucijos 98 straipsnio 1 dalies nuostatos formuluotę „ministras sprendžia ministerijos kompetencijai priklausančius klausimus, taip pat vykdo kitas įstatymų numatytas funkcijas“ yra Konstitucijoje įtvirtintas valdžių padalijimo ir jų pusiausvyros principas, „stabdžių ir atsvarų“ sistema, kurie reiškia ne tik valstybės valdžios suskirstymą į įstatymų leidžiamąją, vykdomąją ir teisminę valdžias, galimybę vienai valstybės valdžiai pristabdyti kitą valstybės valdžią, bet ir tai, kad pačioje Konstitucijoje yra įtvirtinta „stabdžių ir atsvarų“ sistema vykdomosios valdžios viduje. Ši „stabdžių ir atsvarų“ sistema numatyta ne tik Vyriausybės ir Respublikos Prezidento teisiniuose santykiuose, bet ir Vyriausybės ir ministrų teisiniuose santykiuose, taip pat Ministro Pirmininko ir ministro teisiniuose santykiuose. Konstitucinis valdžių padalijimo principas reiškia, *inter alia*, kad jeigu Konstitucijoje atitinkamam subjektui yra nustatyti tam tikri įgaliojimai, tai joks kitas subjektas negali jų perimti, tokių įgaliojimų negalima atsisaityti, jų negalima suvaržyti ar apriboti įstatymais³⁶.

Konstitucijos 96 straipsnio 2 dalies nuostata „ministrai, vadovaudami jiems pavestoms valdymo sritims, yra tiesiogiai pavaldūs Ministrui Pirmininkui“ konstitucinėje jurisprudencijoje iki šiol nėra nagrinėta. Akivaizdu, kad ji negali būti aiškinama atsietai nuo Konstitucijos 98 straipsnio 1 dalies nuostatos „ministras vadovauja ministerijai, sprendžia ministerijos kompetencijai priklausančius klausimus, taip pat vykdo kitas įstatymų numatytas funkcijas“. Minėta, kad viena iš Konstitucijos aiškinimo taisyklių yra tokia: nė vienos Konstitucijos nuostatos negalima aiškinti taip, kad būtų paneigta kokia nors kita Konstitucijos nuostata. Sutikus su požiūriu, jog pagal Konstituciją ministerijos kompetencijai priklausančius klausimus gali spręsti tik ministras, kad kiti subjektai tokios teisės neturi, – o nesutikti su tokiu požiūriu, mūsų nuomone, nėra jokio konstitucinio pagrindo, nes tai Konstitucijoje įtvirtinta *ekspresis verbis*, – tenka konstatuoti, kad Konstitucijos 96 straipsnio 2 dalies nuostata „ministrai, vadovaudami jiems pavestoms valdymo sritims, yra tiesiogiai pavaldūs Ministrui Pirmininkui“ negali būti aiškinama taip, kad būtų paneigti Konstitucijoje ministrui priskirti įgaliojimai spręsti ministerijai priskirtus klausimus, vykdyti kitas įstatymų numatytas funkcijas. Kitaip būtų pažeistas konsti-

³⁶ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2002 m. sausio 14 d. nutarimas. *Valstybės žinios*. 2002, Nr. 5-186.

tucinis valdžių padalijimo ir jų pusiausvyros principas, „stabdžių ir atsvarų“ sistema vykdomosios valdžios institucijų veikloje.

Atkreipkime dėmesį ir į Konstitucijos 98 straipsnio 1 dalies bei 96 straipsnio 2 dalies nuostatų turinį. Konstitucijos 98 straipsnio 1 dalyje, kurioje apibrėžiami ministro įgaliojimai, yra nurodomos trys ministro įgaliojimų grupės: pirma, „ministras vadovauja ministerijai“; antra, ministras „sprendžia ministerijos kompetencijai priklausančius klausimus“; trečia, ministras „vykdo kitas įstatymų numatytas funkcijas“. Konstitucijos 96 straipsnio 2 dalyje, kurioje įtvirtinti Ministro Pirmininko ir ministrų tiesiniai santykiai, nurodoma, kad ministrai tiesiogiai pavaldūs Ministrui Pirmininkui „vadovaudami jiems pavestoms valdymo sritims“. Nei Konstitucijos 96 straipsnio 2 dalyje, nei kitose Konstitucijos normose nenustatyta, kad ministrai pavaldūs Ministrui Pirmininkui ir tais atvejais, kai „sprendžia ministerijos kompetencijai priklausančius klausimus“ ar kai „vykdo kitas įstatymų numatytas funkcijas“. Manytina, kad šie konstitucinių nuostatų skirtumai turi esminę reikšmę, nes būti pavaldžiu „vadovaujant ministrui pavestai valdymo sričiai“ nėra tas pats, kas būti pavaldžiu „sprendžiant ministerijos kompetencijai priklausančius klausimus“ ar „vykdant kitas įstatymų numatytas funkcijas“. Kiekviena iš nurodytų konstitucinių nuostatų, mūsų nuomone, turi joms būdingą savarankišką turinį, jos negali būti sutapatinamos. Svarbiausias skirtumas yra tai, kad ministro tiesioginis pavaldumas Ministrui Pirmininkui, kai ministras vadovauja „ministrui pavestai valdymo sričiai“, negali būti aiškinamas taip, kad būtų paneigti Konstitucijoje ministrui priskirti įgaliojimai spręsti ministerijai priskirtus klausimus, vykdyti kitas įstatymų numatytas funkcijas.

Konstitucijoje įtvirtintas ministro pavaldumas Ministrui Pirmininkui – kai ministras vadovauja „ministrui pavestai valdymo sričiai“ – apima įvairius elementus, *inter alia*, Ministro Pirmininko teisę duoti ministrui privalomus vykdyti nurodymus ir reikalauti, kad jie būtų įvykdyti, ir atitinkamai ministro pareigą vykdyti Ministro Pirmininko nurodymus. Kita vertus, Konstitucijos 96 straipsnio 2 dalyje nustatytas tiesioginis ministro pavaldumas Ministrui Pirmininkui nereiškia, kad Ministras Pirmininkas turi teisę duoti bet kokius nurodymus ministrui, kaip jis turėtų vadovauti jam pavestai valdymo sričiai – Ministro Pirmininką saisto įstatymai ir Vyriausybės nutarimai, t. y. Ministras Pirmininkas negali duoti ministrui tokių nurodymų, kurie prieštarauja įstatymams ar Vyriausybės nutarimams,

kuriais įsiterpiama į Konstitucijoje ir įstatymuose ministrui priskirtų įgaliojimų vykdymą. Suprantama, ministrai jiems pavestoms valdymo sritims taip pat vadovauja ne savo nuožiūra, o vadovaudamiesi įstatymais ir Vyriausybės nutarimais; ministrus saisto ir jų pačių priimti teisės aktai, kurie jiems privalomi tol, kol tokie teisės aktai nėra pakeisti ar panaikinti. Manytina, kad Konstitucijos 96 straipsnio 2 dalyje įtvirtintas ministro tiesioginis pavaldumas Ministrui Pirmininkui, kai ministras vadovauja jam priskirtai valdymo sričiai, – minėta, kad toks pavaldumas apima ir Ministro Pirmininko teisę duoti ministrui privalomus vykdyti nurodymus, – aiškintinas kaip reiškiantis ne tai, kad Ministras Pirmininkas turi teisę nurodyti ministrui, kokius konkrečius sprendimus jis turi priimti, kai įgyvendina Konstitucijoje ir įstatymuose jam (ministerijai) nustatytus įgaliojimus, bet tai, kad Ministras Pirmininkas turi teisę duoti ministrui bendro pobūdžio nurodymus, kaip užtikrinti įstatymų, tarptautinių sutarčių, Vyriausybės nutarimų ir kitų teisės aktų vykdymą, Vyriausybės programos laikymąsi, kaip įgyvendinti Vyriausybės veiklos prioritetus, kokių nuostatų laikytis rengiant atitinkamų įstatymų ir kitų teisės aktų projektus ir pan. Kitaip tariant, kalbame apie Ministro Pirmininko teisę nurodyti ministrui tam tikras veiklos gaires. Tokiais Ministro Pirmininko nurodymais negali būti paneigta ar suvaržyta ministro teisė, neperžengiant įstatymų, Vyriausybės nutarimų ir kitų teisės aktų ribų, savarankiškai pasirinkti jų kompetencijai priskirtų konkrečių klausimų sprendimo būdus ir priimti atitinkamus sprendimus. Aiškinimas, jog Konstitucijos 96 straipsnio 2 dalies nuostata „ministras yra tiesiogiai pavaldus Ministrui Pirmininkui“ esą reiškia, kad Ministras Pirmininkas turi teisę duoti ministrui bet kokius nurodymus ir kad tokie nurodymai visais atvejais ministrui privalomi, mūsų nuomone, būtų konstituciškai nepagrįsti. Vien dėl to, kad toks aiškinimas reikštų, jog atitinkamai valdymo sričiai, ministerijai vadovauja, ministerijai priskirtus klausimus sprendžia ne ministras, kaip tai nustatyta Konstitucijoje, o Ministras Pirmininkas. Pažymėtina, kad Konstitucija nenumato tokių Ministro Pirmininko įgaliojimų. Priešingai, Konstitucijos 98 straipsnio 1 dalyje, kurioje apibrėžiami ministro įgaliojimai ir kartu netiesiogiai nustatomi ministro ir Ministro Pirmininko teisinių santykių konstituciniai pagrindai, *ekspresis verbis* įtvirtinta, kad ministerijai vadovauja ministras, kad ministras sprendžia ministerijos kompetencijai priklausančius klausimus, vykdo kitas įstatymų numatytas funkcijas. Vadinasi, pati Konstituci-

ja apriboja Ministro Pirmininko galias Konstitucijoje ministrui priskirtų įgaliojimų atžvilgiu – pagal Konstituciją Ministras Pirmininkas gali duoti ministrui tik tokius privalomus vykdyti nurodymus, kuriais nėra įsiterpiama į Konstitucijoje ir įstatymuose ministrui priskirtų įgaliojimų spręsti ministerijos kompetencijai priklausančius klausimus įgyvendinimą.

Taigi Vyriausybės įstatymo 34 straipsnio nuostatos „Vyriausybė turi teisę pripažinti netekusiais galios <...> ministrų <...> priimtus teisės aktus, jeigu šie prieštarauja Lietuvos Respublikos Konstitucijai, <...> įstatymams <...> ar Ministro Pirmininko potvarkiams“ negalima aiškinti kaip reiškiančios, kad pagal Konstituciją Vyriausybė esą turi teisę panaikinti bet koki ministro priimtą teisės aktą, jeigu jis prieštarauja Ministro Pirmininko potvarkiams ar kitais būdais ministrui duotiems nurodymams. Toks vien pažodinis (verbalinis) minėtos Vyriausybės įstatymo nuostatos aiškinimas, mūsų nuomone, nederėtų su Konstitucijoje ministrui nustatytais įgaliojimais laikantis įstatymų ir Vyriausybės nutarimų savarankiškai spręsti jam (ministerijai) priskirtus klausimus, pažeistų konstitucinį teisinės valstybės principą. Kita vertus, yra pagrindas manyti, jog nesvarbu, kaip aiškintume Vyriausybės įstatymo 34 straipsnį, jis visas prieštarauja Konstitucijai, nes pagal Konstituciją Vyriausybė apskritai negali turėti teisės panaikinti ministrų priimtų teisės aktų net ir tais atvejais, kai, Vyriausybės ar Ministro Pirmininko nuomone, ministrų aktai prieštarauja Konstitucijai ir įstatymams. Tokia Vyriausybės teisė į šiuo metu galiojantį Vyriausybės įstatymą „atėjo“ dar iš sovietinių laikų, kai valstybės valdymo sistema buvo griežtai centralizuota, o aukštesnės valdymo institucijos turėjo teisę panaikinti žemesnių valdymo institucijų priimtus aktus³⁷. Manytina, kad Konstitucija nustato kitokius Vyriausybės ir ministrų teisinius santykius: ar ministrų priimti teisės aktai prieštarauja Konstitucijai ir įstatymams, sprendžia ne Vyriausybė, o teismai. Kita vertus, jeigu Vyriausybė ar Ministras Pirmininkas manytų, jog ministro priimtas teisės aktas prieštarauja Konstitucijai ar įstatymams, o ministras nesutiktų panaikinti tokio akto, Ministras Pirmininkas galėtų kreiptis į Respublikos Prezidentą siūlydamas atleisti tokį ministrą iš pareigų ir toks ministras galėtų būti atleistas. Naujai paskirtas ministras turėtų panaikinti ankstesnio ministro priimtą

³⁷ Antai, Lietuvos TSR Ministrų Tarybos įstatymo 21 straipsnio 3 dalyje buvo įtvirtinta, kad „Lietuvos TSR Ministrų Taryba pagal savo kompetenciją turi teisę panaikinti Lietuvos TSR ministerijų ir valstybinių komitetų, kitų jai pavaldžių organų aktus“. *Lietuvos TSR įstatymų sąvadas*. I tomas. Vilnius: Mintis, 1983, p. 164–165.

teisės aktą, kuris, jo nuomone, prieštarauja Konstitucijai ar įstatymams, ir taip ištaisytų ankstesnio ministro padarytas klaidas.

Sugrįždami prie P. Ragausko pasiūlymo, kaip galima „įveikti nesudėtingą teisinę dëlionę“ (esą Vyriausybė turi teisę panaikinti vidaus reikalų ministro įsakymą paskelbti konkursą į Finansinių nusikaltimų tyrimo tarnybos vadovo pareigas, nes ministras nepakluso Ministro Pirmininko nurodymui neskubėti rengti minėto konkurso), pažvelkime, kokius įgaliojimus skiriant ir atleidžiant Finansinių nusikaltimų tyrimo tarnybos pareigūnus pagal įstatymus turi vidaus reikalų ministras. Pagal Finansinių nusikaltimų tyrimo tarnybos įstatymo 10 straipsnį šiai Tarnybai vadovauja Tarnybos direktorius, kurį penkeriems metams į pareigas skiria ir iš jų atleidžia vidaus reikalų ministras Valstybės tarnybos įstatymo nustatyta tvarka³⁸. Taigi, įstatymas numato, kad įgaliojimus skirti ir atleisti Finansinių nusikaltimų tyrimo tarnybos direktorių turi tik vidaus reikalų ministras. Tai reiškia, kad pagal įstatymus jokie kiti valstybės pareigūnai ar valstybės institucijos tokių įgaliojimų neturi; jie negali įsiterpti į vidaus reikalų ministrui priskirtų įgaliojimų įgyvendinimą. Vadinasi, nei Ministras Pirmininkas, nei Respublikos Prezidentas, nei joks kitas valstybės pareigūnas ar institucija negali duoti vidaus reikalų ministrui privalomų vykdyti nurodymų, ką paskirti Finansinių nusikaltimų tyrimo tarnybos direktoriumi, kada rengti naują konkursą eiti direktoriaus pareigas ar tokio konkurso tam tikrą laiką nerengti, stabdyti pradėtą konkursą ar jį tęsti, atleisti asmenį iš direktoriaus pareigų ar jo neatleisti ir kt. Pagal įstatymus tai sprendžia tik vidaus reikalų ministras. Kitoks Finansinių nusikaltimų tyrimo tarnybos įstatyme nustatyto teisinio reguliavimo aiškinimas, *inter alia*, toks, kad vidaus reikalų ministras esą turėjo vykdyti Ministro Pirmininko nurodymą stabdyti paskelbtą konkursą eiti Finansinių nusikaltimų tyrimo tarnybos direktoriaus pareigas, nes pagal Konstitucijos 96 straipsnio 2 dalį „ministras, vadovaudamas jam pavestai valdymo sričiai, yra tiesiogiai pavaldus Ministrui Pirmininkui“, reikėtų, jog yra paneigiama Konstitucijos 98 straipsnio 1 dalyje įtvirtinta ministro teisė spręsti „ministerijos kompetencijai priklausančius klausimus“. Jeigu Ministras Pirmininkas tikrai nurodė vidaus reikalų ministrui stabdyti paskelbtą konkursą eiti Finansinių nusikaltimų tyrimo tarnybos direktoriaus pareigas, tai galima

³⁸ Lietuvos Respublikos Finansinių nusikaltimų tyrimo tarnybos įstatymas. *Valstybės žinios*. 2002, Nr. 33-1250.

kelti klausimą, ar toks Ministro Pirmininko nurodymas yra konstituciškai pagrįstas, ar jis yra teisėtas. Jeigu toks nurodymas buvo duotas, manytina, kad Ministras Pirmininkas viršijo jam Konstitucijoje ir įstatymuose numatytus įgaliojimus, nes bandė perimti įstatymuose tik vidaus reikalų ministrui priskirtus įgaliojimus spręsti, ar skelbti konkursą eiti Finansinių nusikaltimų tyrimo tarnybos direktoriaus pareigas. Tokie ir panašaus pobūdžio Ministro Pirmininko nurodymai, jeigu jie tikrai buvo duoti, vidaus reikalų ministrui teisiškai nėra ir negali būti privalomi, nes jais įsiterpiama į tik vidaus reikalų ministrui įstatymais priskirtų įgaliojimų įgyvendinimą.

Kita vertus, Vyriausybė yra kolegiali institucija, viena jos sklandaus darbo sąlygų yra Ministro Pirmininko pasitikėjimas ministrais. Jeigu Ministras Pirmininkas pareiškia, kad jis nepasitiki ministru, ministras turėtų nedelsdamas atsistatydinti. Tokių politinio elgesio taisyklių laikomasi senas demokratines teises tradicijas turinčiose valstybėse. Gavęs ministro atsistatydinimo pareiškimą, Respublikos Prezidentas turėtų jį patenkinti. Respublikos Prezidentas turėtų patenkinti ir Ministro Pirmininko teikimą atleisti ministrą iš pareigų, jeigu pats ministras neatsistatydintų. Taip būtų užtikrinama pagarba Ministrui Pirmininkui kaip Vyriausybės vadovui. Brandžios politinės ir teisinės kultūros valstybėse būtų nepriimtina ir tokia padėtis, kai Respublikos Prezidentas, gavęs Ministro Pirmininko teikimą atleisti ministrą iš pareigų, teikimo netenkintų ir kartu priverstų Ministrą Pirmininką dirbti su tokiu ministru, kuriuo jis nepasitiki.

Apibendrinami galime teigti, kad bandydami įveikti minėtą „nesudėtingą teisinę dėlionę“, esą pagal Konstituciją ir Vyriausybės įstatymą Vyriausybė turi įgaliojimus panaikinti vidaus reikalų ministro įsakymą paskelbti konkursą eiti Finansinių nusikaltimų tyrimų tarnybos direktoriaus pareigas, padarėme išvadą – pagal Konstituciją Vyriausybė tokių įgaliojimų neturi. Oponentai galėtų prieštarauti, sakydami, kad Vyriausybės įstatymo 34 straipsnis, kuriuo, mūsų nuomone, negalima remtis sprendžiant, ar Vyriausybė turi teisę panaikinti minėtą vidaus reikalų ministro įsakymą, yra galiojantis, nėra pripažintas prieštaraujančiu Konstitucijai, vadinasi, gali būti taikomas. Paneigti tokį oponentų argumentą būtų neįmanoma, nes kol įstatymas (jo dalis) nėra pripažintas prieštaraujančiu Konstitucijai, preziumuojama, kad jis atitinka Konstituciją. Bet gal oponentai sutiktų, jog esant teisiniui pagrindui abejoti, kad įstatymas (jo dalis) prieštarauja Konstitucijai, svarbu išsiaiškinti, kaip yra iš tikrųjų. Galutinai šį klausimą gali išspręsti

tik Konstitucinis Teismas. Tačiau ir mokslinė teisinė diskusija siekiant išsiaiškinti, ką reiškia Konstitucijos 96 straipsnio 2 dalies nuostata „ministrai, vadovaudami jiems pavestoms valdymo sritims, yra tiesiogiai pavaldūs Ministrui Pirmininkui“ taip pat siekiant išsiaiškinti, ar pagal Konstituciją Vyriausybė turi teisę pripažinti netekusiu galios ministro priimtą teisės aktą, gali būti naudinga. Ne tik dėl to, kad ji leidžia išsiaiškinti Konstitucijoje įtvirtintų ministro ir Ministro Pirmininko, ministro ir Vyriausybės teisinių santykių turinį, bet ir dėl to, kad ji skatina net „nesudėtingas teisines dėliones“ mėginti įveikti taip, kad tai derėtų su Konstitucija.

Išvados

1. Pagal Konstituciją Respublikos Prezidentas negali laisvai pasirinkti Ministro Pirmininko ir ministrų kandidatūrų – Respublikos Prezidentui kyla pareiga teikti Seimui tokią Ministro Pirmininko kandidatūrą, kuri yra priimtina Seimui, taip pat pareiga tvirtinti tokią Ministro Pirmininko sudarytos Vyriausybės sudėtį, kuri priimtina Seimui. Ši bendra konstitucinė taisyklė gali turėti išimčių, kurias lemia konstitucinis atsakingo valdymo principas.
2. Jeigu nėra konstituciškai pagrįstų pagrindų, dėl kurių Respublikos Prezidentas gali nesutikti su Ministro Pirmininko pateikta Vyriausybės sudėtimi, Respublikos Prezidentas gali turėti įtakos jos sudėčiai naudodamas tik politinio pobūdžio svertus, bet, Ministrui Pirmininkui nesutikus su Respublikos Prezidento požiūriu dėl būsimos Vyriausybės sudėties, Respublikos Prezidentas neturi konstitucinių svertų priversti Ministrą Pirmininką pakeisti jo sudarytos Vyriausybės sudėtį.
3. Respublikos Prezidentas, įgyvendindamas jam Konstitucijoje nustatytus įgaliojimus tvirtinti Ministro Pirmininko sudarytos Vyriausybės sudėtį, negali veikti taip, kad po Seimo rinkimų nauja Vyriausybė nebūtų sudaryta per Konstitucijoje nustatytą laiką. Pagal Konstituciją Respublikos Prezidentas turi iš karto patvirtinti visą Ministro Pirmininko sudarytos Vyriausybės sudėtį; Respublikos Prezidentas negali patvirtinti tokios Vyriausybės, kurioje nebūtų kokio nors vieno ar kelių ministrų. Šios bendros konstitucinės taisyklės gali turėti konstituciškai pagrįstų išimčių.

4. Pagal Konstituciją Vyriausybė neturi teisės panaikinti ministro priimto teisės akto, kuris buvo išleistas ministrui įgyvendinant jam Konstitucijoje ir įstatymuose nustatytus įgaliojimus.
5. Galima teigti, kad Vyriausybės įstatymo 34 straipsnio nuostatos ir Vyriausybės 2009 m. rugsėjo 9 d. nutarimu patvirtinto Vyriausybės darbo reglamento 52 punkto nuostatos, įtvirtinančios Vyriausybės teisę pripažinti netekusiais galios ministrų priimtus teisės aktus, jeigu šie prieštarauja Lietuvos Respublikos Konstitucijai, Lietuvos Respublikos tarptautinėms sutartims, įstatymams ir kitiems Seimo priimtiems teisės aktams, Respublikos Prezidento dekretams, Vyriausybės nutarimams ar Ministro Pirmininko potvarkiams, prieštarauja Konstitucijai.

Literatūra

Lietuvos Respublikos norminiai teisės aktai

1. Lietuvos Respublikos Konstitucija. *Valstybės žinios*. 1992, Nr. 33-1014.
2. Lietuvos Respublikos Konstitucinis aktas „Dėl Lietuvos Respublikos narys-tės Europos Sąjungoje“. *Valstybės žinios*. 2004, Nr. 111-4123.
3. Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatymas. *Valstybės žinios*. 1998, Nr. 41 (1)-1131.
4. Lietuvos Respublikos Seimo statutas. *Valstybės žinios*. 1999, Nr. 5-97.
5. Lietuvos Respublikos finansinių nusikaltimų tyrimo tarnybos įstatymas. *Valstybės žinios*. 2002, Nr. 33-1250.
6. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2009 m. rugsėjo 9 d. nutarimas Nr. 1065 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės darbo reglamento patvirtinimo“. *Valstybės žinios*. 2009, Nr. 109-4650.

Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo nutarimai

1. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1998 m. sausio 10 d. nutarimas. *Valstybės žinios*. 1998, Nr. 5-99.
2. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1999 m. balandžio 20 d. nutari-mas. *Valstybės žinios*. 1999, Nr. 36-1094.
3. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1999 m. lapkričio 23 d. nutari-mas. *Valstybės žinios*. 1999, Nr. 101-2916.
4. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2001 m. lapkričio 29 d. nutari-mas. *Valstybės žinios*. 2001, Nr. 102-3636.

5. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2002 m. sausio 14 d. nutarimas. *Valstybės žinios*. 2002, Nr. 5-186.
6. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2003 m. kovo 4 d. nutarimas. *Valstybės žinios*. 2003, Nr. 29-1196.
7. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2004 m. gegužės 25 d. nutarimas. *Valstybės žinios*. 2004, Nr. 85-3094.
8. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2006 m. kovo 14 d. nutarimas. *Valstybės žinios*. 2006, Nr. 44-1608;
9. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2006 m. gruodžio 21 d. nutarimas. *Valstybės žinios*. 2006, Nr. 141-5430.

Specialioji literatūra

1. Bakaveckas, A. *Lietuvos vykdomoji valdžia*. Vilnius: Eugrimas, 2007.
2. Berger Linda, L. How Embedder Knowledge Structures Affect Judicial Decision Making: A Rhetorical Analysis of Metaphor, Narrative, and Imagination in Child Custody Disputes. *Southern California Interdisciplinary Law Journal*. 2009, 18.
3. Gumbis, J. Teisės samprata: logikos taikymo problematika. *Teisė*. 2010, 76.
4. Hollstein, A. Valstybės organizacinis modelis Lietuvos Konstitucijoje: trečiasis kelias tarp prezidentinės ir parlamentinės sistemos? *Politologija*. 1999, 2.
5. Jarašiūnas, E. Aukščiausioji ir ordinarinė teisė: požiūrio į Konstituciją pokyčiai. *Jurisprudencija*. 2002, 33 (25).
6. Jarašiūnas, E. Jurisprudencinė Konstitucija. *Jurisprudencija*. 2006, 12 (90).
7. Lučin, V. *Konstitucija Rossijos Federacyji. Problemy realizacyji*. Moskva: UNITY, 2002, p. 13.
8. Mesonis, G. *Konstitucijos interpretavimo metodologiniai pagrindai*. Vilnius: Registrų centras, 2010.
9. Mesonis, G. Kai kurie Konstitucijos interpretavimo aspektai: *expressis verbis* ribos. *Jurisprudencija*. 2008, 5 (107).
10. Ragauskas, P. Premjeras ir atsakomybės baimė. *Bernardinai* [interaktyvus]. Vilnius [žiūrėta 2012-03-22]. <<http://www.bernardinai.lt/straipsnis/2012-03-22-petras-ragauskas-premjeras-ir-atsakomybes-baime/79271>>.
11. Rosenfeld, M. Constitutional adjudication in Europe and the United States: paradoxes and contrasts. Nolte G. (editor). *European and US Constitutionalism*. New York: Cambridge University Press, 2004.
12. Vinkleris, P. *Lietuvos Respublikos Prezidento statusas ir įgaliojimai*. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2002.
13. Vitgenšteinas, L. *Rinktiniai raštai*. Vilnius: Mintis, 1995.

IV. ES POLITIKOS POVEIKIS
ADMINISTRACINĖS
TEISĖS RAIDAI LIETUVOJE

Eglė Bilevičiūtė, Violeta Kosmačaitė

GLOBALI ADMINISTRACINĖ TEISĖ

Įvadas

Globali administracinė teisė – naujas reiškinys ne tik Lietuvos, bet ir pasaulio teisiniame gyvenime, nors šios teorijos šalininkai šaltinių, susijusių su šiuo naujadaru, randa dar XIX amžiuje.

Moderniame administraciniame kontekste globalus valdymas pradėtas nagrinėti, kai Jungtinėse Amerikos Valstijose (toliau – JAV) buvo atlikti projektai, kuriuose dalyvavo Niujorko universiteto Teisės mokykla ir Tarptautinės teisės ir justicijos institutas. Šiems bendradarbiaujant su Niujorko Oksfordo universiteto Mertono koledžu buvo parengtas projektas, „Globalus valdymas ir globali administracinė teisė tarptautinėje teisinėje erdvėje“¹. Šis darbas – reakcija į globalizacijos padarinius tarptautiniams teisiniams santykiams ir šių santykių pokyčius. Juo siekiama parodyti, kaip pastaraisiais dešimtmečiais kinta tarptautinio reguliavimo ir valdymo struktūros, kai globalios reguliacinės funkcijos tampa savitos ne tik klasikinėms tarptautinėms organizacijoms, bet ir nacionalinėms administravimo institucijoms, nevyriausybiniams organizacijoms ar net privačiomis iniciatyvomis funkcionuojantiems subjektams. Tačiau ir pastariesiems subjektams, nors jų prigimtis teisinė, turi būti taikomi sprendimų priėmimo skaidrumo, atskaitomybės, priežiūros ir teisėtumo reikalavimai. Globalios administracinės teisės tiriamuoju projektu bandoma atkreipti dėmesį į tai, kad įvardyti subjektai atlieka pasaulinį valdymą, kuris yra administracinio pobūdžio ir paremtas administracinės teisės principais. Taigi globalios administracinės teisės doktrina teigia, kad pasaulinis valdymas yra administraciniai veiksmai. Anksčiau administracinės teisės principai tarptautinėje teisėje buvo aktualūs tik sprendžiant klausimus, susijusius su tarptautinio reguliatoriaus, pavyzdžiui, tarptautinės organizacijos, vidiniu funkcionavimu (pvz., struk-

¹ Globalios administracinės teisės projekto metu atlikti ir tebevykdomi tyrimai, vertinimai, renginiai ir kita informacija skelbiama internetiniame portale < <http://www.iilj.org/GAL/> >.

tūros formavimu, personalo statuso reguliavimu), o šiuo metu svarbu išsiaiškinti, kokia yra administracinės teisės įtaka tokių subjektų išorinei veiklai (funkcijų įgyvendinimui), turinčiai poveikį pasaulinei bendruomenei.

Nesuklysimė sakydami, kad pasaulinio valdymo koncepcija tiesiogiai gali būti susieta, o gal net nulemta globalizacijos procesų, apimančių įvairias kiekvienos valstybės reguliavimo sritis: tarptautines investicijas, prekybą, finansinę veiklą ir bankininkystę, aplinkos apsaugą, sveikatos apsaugos sistemą, saugumą, transportą ir ryšius ir kt. Globalizacija paskatino įvairius pokyčius, dėl kurių kylančios pasekmės ne visada yra teigiamos. Siekiant jų išvengti arba bent kiek įmanoma sumažinti, ypatingas dėmesys turi būti skiriamas integruotam pasauliniam valdymui, nes žmonijos veiklos neigiamus padarinius daugiausia sukelia ne tiek neišvengiamas globalizacijos procesas, kiek nemokėjimas jo suvaldyti, t. y. valdymo trūkumai.

Nors globali administracinė teisė yra pristatoma kaip vis dar tiriamas reiškiny, šia tema užsienio literatūroje, ypač JAV, paskelbta nemažai mokslinių darbų. Ja taip pat domisi Indijos, Australijos, Kanados, Brazilijos, Europos valstybių mokslininkai. Tai tik iliustruoja globalios administracinės teisės ribas ir pasaulinį susidomėjimą, nes pripažįstant šią teisę lygiaverte teisės šaka yra suvokiamas jos reguliavimo globalumas. Nagrinėjama tema rašo tokie mokslininkai kaip B. Kingsbury, N. Krischas, R. B. Stewartas, M. Donaldsonas, M. Ruffertas, S. Steinecke'as, M. R. Sanchezas, A. Somekas ir kiti, tačiau, autorių žiniomis, Lietuvoje šia tema mokslinių darbų nėra.

Vertinant šios temos aktualumą reikėtų pabrėžti, kad, norint suprasti globalios administracinės teisės naudą ir poreikį, svarbu išsiaiškinti jos esmę. To ir siekia šio straipsnio autoriai. Globali administracinė teisė yra nauja idėja, kurios teisinis statusas pasauliniame kontekste dar nėra visapusiškai atskleistas, dėl to ji kartais vertinama prieštaringai. Kokiu tikslu yra kuriama globali administracinė erdvė, kam ji gali būti naudinga ir kodėl ji gali būti svarbi Lietuvai? Tai klausimai, į kuriuos atsakę sužinosime kuriamos doktrinos aktualumą ir vertę.

Šio straipsnio *tikslas* – atskleisti globalios administracinės teisės reiškinį.

Tyrimo objektas – globalios administracinės teisės doktrina.

Tyrimo uždaviniai: 1) išnagrinėti sąvokos „globali administracinė teisė“ turinį ir pateikti pagrindinius šios teisinės koncepcijos modelius; 2) išanalizuoti, koks yra sąvokų „globali administracinė teisė“, „tarptautinė administracinė teisė“ ir „tarptautinė teisė“ santykis; 3) atskleisti įvairias mokslines

nuomones ir diskusijas, pagrindžiančias ir paneigiančias globalios administracinės teisės poreikį.

Rengiant straipsnį taikyti dokumentų analizės, sisteminės analizės, aprašomasis, analitinis kritinis metodai.

1. Globali administracinė teisė – samprata ir modeliai

1.1. Globalios administracinės teisės samprata

Globalizacija yra neišvengiamas šių dienų reiškinys, turintis valstybėms ir teigiamų, ir neigiamų pasekmių. Ekonominė, kultūrinė, politinė ar socialinė globalizacija sukuria ir teisinės globalizacijos poreikį, nes „legalus“ globalus valdymas turi būti pagrįstas teisiniais – teisėtais pagrindais. Mokslininkų teigimu, globalus valdymas vis labiau grindžiamas teisės normomis ir pabrėžia, kad teisė turi dvigubą poveikį – viena vertus, suteikia administracines galias, kita vertus, nustato šios galios (valdžios) apribojimus. Taigi teisės normų ir standartų laikymasis gali normalizuoti ir legalizuoti valdžios panaudojimą, suformuluoti galios ir jos įgyvendinimo užginčijimo pagrindus, kritikos ar pakeitimo tvarką.² Vadinasi, taisyklės, standartai ar šablonai, kurie pradedami taikyti pasauliniu mastu, tampa globalios administracijos teisėto funkcionavimo pagrindu bei jų priimamų sprendimų privalomumo garantu. Kartu tai tampa pagrindu kalbėti apie globalią administracinę teisę kaip savarankišką teisę.

Apibendrinant mokslinę literatūrą šiame straipsnyje nagrinėjama tema, galima išskirti pagrindines idėjas, atspindinčias globalios administracinės teisės doktriną, bet kartu pažymėtina, kad kai kurios jų yra gana radikaliai ir metančios iššūkius kai kurioms klasikinėms ir pasaulyje pripažintų teisės šakų koncepcijoms.

Natūralu, kad globalizacijos amžiuje vis dažniau pabrėžiamas tarptautinių subjektų (organizacijų) vaidmuo ne tik pasauliniame kontekste, bet ir šalių nacionalinės teisės atžvilgiu. Tačiau globali administracinė teisė suteikia galimybę klasikinius tarptautinius darinius vertinti kitu aspek-

² Kingsbury, B., Donaldson, M. Global Administrative Law. *Max Planck Encyclopedia of International Law* [interaktyvus]. Oxford University Press, 2011 [žiūrėta 2012-11-01]. <http://www.mpepil.com/subscriber_article?script=yes&id=/epil/entries/law-9780199231690-e948&recno=1&searchType=Quick&query=megan+donaldson>

tu ir pripažinti, kad jų funkcijas gali atlikti ir kiti subjektai³. Drauge tai rodo, kad nacionalinės teisės ir tarptautinės teisės santykis kinta ir šioje srityje vis didesnis vaidmuo tenka administracinei teisei.

B. Kingsbury, N. Krischas, R. B. Stewartas teisėtai gali būti įvardijami globalios administracinės teisės pradininkais. Ju teigimu, pasaulinio administracinės teisės koncepcija prasideda nuo dviejų, tarpusavyje susijusių idėjų, kurios skelbia, kad globalus valdymas gali būti suprantamas kaip administravimas (*administration*) ir kad toks administravimas dažnai organizuojamas ir formuojamas vadovaujantis principais, turinčiais administracinės teisės charakterį. Taigi įstaigos, kurios iš pradžių nebuvo kuriamos kaip reguliavimo institucijos, vis dažniau tampa tokios. Šie pasaulinio administravimo organai yra tarpvyriausybės institucijos, neformalūs tarpvyriausybinių tinklai, nacionalinės vyriausybės agentūros, veikiančios pagal pasaulinius standartus, tarptautinio administravimo procese dalyvaujančios hibridinės viešojo ir privataus sektoriaus įstaigos ir viešąjį vaidmenį atliekančios grynai privačios organizacijos. Globali administracinė teisė apima teisinius mechanizmus, principus ir praktiką, kuri skatina arba kitaip siekia paveikti pasaulio administracinių institucijų statusą, visų pirma užtikrindama, kad šios institucijos atitiktų adekvачius skaidrumo, veiklos, racionalumo, priežiūros ir teisėtumo standartus ir galėtų priimti veiksmingus sprendimus bei taisykles.⁴ Taigi ši teorija gvildena, kaip tarptautinėje erdvėje veikiantys subjektai gali sėkmingai įgyvendinti administracinio-reguliacinio pobūdžio funkcijas. Jeigu tokias funkcijas atliktų valstybinės institucijos – jų prigimtis akivaizdžiai būtų administracinė, tačiau vertinti šių subjektų klasikiniame administracinės teisės kontekste negalima, nes jų veiklos mastas yra tarptautinis.

Mokslininkų teigimu, pasaulio administracinės teisės konceptualizavimas pripažįsta, kad egzistuoja pasaulinis, arba tarptautinis, administravimas. Ir, nors šis požiūris yra ginčytinas, bet egzistuoja gana globali, arba tarptautinė, administracija, kad būtų galima nustatyti daugiasluoksnę pasaulio administracinę erdvę, kurioje yra skirtingų tipų administracinių

³ Šie subjektai yra aptariami šio straipsnio dalyje, kurioje rašoma apie globalios administracijos tipus.

⁴ Kingsbury, B.; Krisch, N.; Stewart, R. B.; Wiener, J. B. Foreword: Global Governance as Administration - National and Transnational Approaches to Global Administrative Law. *Law & contemporary problems*. 2005, 68 (3-4) : 2, 5.

institucijų ir įvairių rūšių įmonių – reguliavimo subjektų, įskaitant ne tik valstybes, bet ir privačius asmenis, įmones ir nevyriausybinės organizacijas.⁵

Anot S. Battini, pasaulio administracinės teisės atsiradimas yra dviejų susijusių reiškinių derinys. Viena vertus, tarptautinis reguliavimas vis daugiau tiesiogiai veikia privačius asmenis valstybių viduje. Kita vertus, vis dažniau privačių asmenų dalyvavimo ir apsaugos mechanizmai yra nustatomi tarptautiniuose kriterijuose, kurie yra tiesiogiai susiję su tarptautinių organizacijų priimtais sprendimais. Taigi administracinės teisės normos teisiniai principai yra paimami iš vidaus administracinės teisės ir yra perkeliama ir pritaikoma tarptautiniame kontekste⁶.

Globalios administracinės teisės doktrinos mokslininkai gana radikaliai teigia: vidaus valstybinės ir tarptautinės teisės skirtumas tampa mažiau pagrindžiamas, vis labiau plinta lanksčios teisės normų kūrimo formos, laipsniškai mažėja valstybių suvereni lygybė ir vis labiau abejojama tarptautinės teisės legitimumu. Formuojasi pasaulinė administracinė erdvė, kurioje beveik sunaikinama griežta vidaus ir tarptautinių santykių dichotomija (atskyrimas), o administracinės funkcijos dažnai atliekamos esant sudėtingai sąveikai. Daugelis pasaulinio valdymo reguliacinių funkcijų priklauso neformalioms viešosios valdžios struktūroms, taip pat valdymo struktūroms, kurios yra mišraus pobūdžio, bet dažnai esančios viešos ir gretinamos su privačiomis įstaigomis. Globali administracinė tvarka reiškia platesnį, lankstesnį, šiuolaikinius standartus atitinkantį teisinį naujadarą. Jis darniai įsiliesia į teisę, politiką, ekonomiką, kultūrą ir kitas sritis visuomeninių santykių, kurie, kaip ir tarptautinėje teisėje, valstybių suverenija lygybe negrindžiami, tačiau išsiskiria skaidrumu, daugiafunkciškumu ir pritampa ne tik prie viešosios teisės, bet ir prie privačios teisės institutų⁷.

Kaip matome, mūsų nagrinėjami autoriai meta iššūkį tarptautinei teisei, abejoja jos legitimumu ir gebėjimu patenkinti šiuolaikinės tarptautinės bendruomenės poreikius. Todėl ir tarptautiniu mastu vykstantys teisiniai santykiai išgyvena natūralius pokyčius, kuriuos tiesiogiai veikia globalizacijos procesas. Taigi globalios administracinės teisės teorija siekia paro-

⁵ Kingsbury, B.; Krisch, N.; Stewart, R.B. The emergence of global administrative law. *Law & contemporary problems*. 2005, 68 (3-4): 18.

⁶ Battini, S. International Organizations and Private Subjects: A Move Toward a Global Administrative Law? *International Law and Justice Working Papers*. 2005, 3: 3.

⁷ Krisch, N., Kingsbury, B. Introduction: Global Governance and Global Administrative Law in the International Legal Order. *The European Journal of International Law*. 2006, 17 (1): 1.

dyti, kad vykstant pasaulinio valdymo plėtrai daugelis administracinių ir reguliavimo funkcijų jau yra atliekamos pasauliniu mastu, o jų vykdytojais tampa įvairių teisinių formų subjektai.

Mokslininkai teigia, kad, nepaisant šių labai įvairių institucijų statuso, visuose šiuose pavyzdžiuose galima išvelgti administracinių ir reguliavimo funkcijų vykdymą: taisyklių nustatymas ir taikymas tampa funkcija tokių subjektų, kurie nėra nei teisėkūros, nei teisminės institucijos. Jeigu tokius veiksmus atliktų valstybinė agentūra, būtų mažai abejonių dėl jų administracinio pobūdžio (išskyrus galbūt privataus reguliavimo pavyzdžius). Tačiau klasikiniu požiūriu šiuos veiksmus vertinti kaip administracinius būtų sunku dėl jų tarptautinio masto, nes sąvoka „administravimas“ glaudžiai susijusi su valstybės sistema ir daugių daugiausia gali nurodyti, kaip įgyvendinti tarptautines normas šalies viduje. Tačiau šis kategoriškas skirtumas šiandien tapo problemiškas, nes šiame reguliavimo procese per daug susipynę vidaus ir tarptautinių normų elementai. Vertinant pagal klasikinį principą vidaus ir tarptautinės sričių skirtumus, pažymėtina, kas tarptautinės normos būna sutartos tarptautiniu mastu, tačiau valstybė išlaiko galimybę laisvai priimti jas arba ne, nes privalomas normų pobūdis ir poveikis priklauso nuo jų ratifikavimo ir įgyvendinimo valstybės viduje. Tačiau kuo daugiau vidaus ir užsienio procesai yra susiję ir persipina, tuo labiau ši laisvė apribojama, o tai daro įtaką klasikinių mechanizmų veiksmingumui. Aiškiai matyti, kad tarptautinėje erdvėje daugėja tokių mechanizmų, kurie yra analogiški vidaus administracinės teisės sistemoms⁸. Kita vertus, pabrėždami tokių subjektų statuso ypatumus bei trūkumus, valstybės valdymo ir pasaulinio valdymo esminius skirtumus, mokslininkai atkreipia dėmesį, kad lyginant su vidaus administracinėmis sistemomis pasaulinio administravimo srityje valdžios ir galios struktūros yra kur kas mažiau struktūruotos, institucinė diferenciacija ne tokia išsami, nėra aiškiai priskirti vaidmenys, apibrėžtos hierarchijos, nėra aiškos linijos tarp administravimo ir teisėkūros, arba tarp administracinių ir konstitucinių principų ir peržiūros institucijų⁹.

⁸ Kingsbury, B.; Krisch, N.; Stewart, R. B.; Wiener, J. B. Foreword: Global Governance as Administration - National and Transnational Approaches to Global Administrative Law. *Law & contemporary problems*. 2005, 68 (3-4): 3, 4.

⁹ Kingsbury, B.; Donaldson, M. Global Administrative Law. *Max Planck Encyclopedia of International Law* [interaktyvus]. Oxford University Press, 2011 [žiūrėta 2012-11-01]. <http://www.mpepil.com/subscriber_article?script=yes&id=/epil/entries/law-9780199231690-e948&recno=1&searchType=Quick&query=megan+donaldson>

1.2. Globalios administracinės teisės raida

Nors šiuolaikinės tarptautinės administracinės teisės teorija plėtojama vos dešimtmetį, o sąvoka „globali administracinė teisė“ plačiau pradėta vartoti tik pirmaisiais XXI a. dešimtmečiais, mokslininkai pateikia šios teorijos užuomazgas kur kas ankščiau, nei pradėjo sparčiai vystytis globalizacijos procesas pasaulyje, juo labiau – teisinėje srityje. Globalios administracinės teisės ištakos siejamos su autoriais, kurie savo darbuose nagrinėjo tarptautinį (pasaulinį) valdymą, grįstą administracinės teisės pagrindais ir principais. Pažymėtina, kad pasaulio administracinės teisės šiuolaikinė koncepcija susiformavo vadovaujantis teisinėmis idėjomis, kurias globalaus valdymo pradininkai pradėjo analizuoti dar XIX a. viduryje. Modernios globalios administracinės teisės doktrina yra siejama su „ankstyvųjų“ tarptautinės administracinės teisės mokslininkų darbais, kuriuose, atsižvelgiant į XIX a. prasidėjusius globalizacijos pokyčius telekomunikacijų, transporto ir kitose srityse, administravimą (administraciją) pradėta nagrinėti kitokiu aspektu, t. y. įvertinant nacionalinės administracijos statusą tarptautiniame kontekste bei tarptautinių organizacijų administracinę veiklą. Taigi buvo skiriama daugiau dėmesio ne tik nacionaliniams administraciniams organams, bet ir jų santykiams su analogiškoms institucijoms kitose valstybėse, taip pat nagrinėjama, kaip skirtingų šalių administracinės teisės struktūros gali būti susijusios su tarptautiniu valdymu. To laikmečio mokslininkai terminą „tarptautinis valdymas“ siejo ne tik su tarptautinėmis organizacijomis, bet ir su nacionaliniais subjektais, kurių veikla buvo susijusi su tarptautiniais interesais.

Pagrindiniai istoriniai darbai, kuriuose išvelgiamos globalios administracinės teisės užuomazgos, atrandami įvairiose šalyse – Vokietijoje, JAV, Prancūzijoje: 1866 m. vokiečių teisininkas Lorenzas von Steinas (1815–1890) pristatė tarptautinės administracinės teisės koncepciją (*internationales verwaltungsrecht*), kurioje ją įvardijo taip: „Tai teisės normų ansamblis, t. y. normų, iš dalies susijusių su tarptautiniais šaltiniais, iš dalies – su vietiniais šaltiniais dėl administracinių veiklų tarptautinėje erdvėje kaip visumoje“¹⁰; amerikiečių teisininkas ir politologas Paulas Samuelis Reinschas (1869–1923) teigė, kad „tarptautinė administracinė teisė apima

¹⁰ Kingsbury, B. The Concept of ‘Law’ in Global Administrative Law. *The European Journal of International Law*. 2009, 20 (1): 5.

įstatymus ir kitus tarptautinių konferencijų ir komisijų sukurtus norminius teisės aktus, reguliuojančius nacionalinių, vietinių ir tarptautinių agentūrų santykius bei veiklas tarptautinių organizacijų srityje“; 1935 m. prancūzas Paulas Negulesco apibrėžė tarptautinę administracinę teisę kaip viešosios teisės šaką, kuri nustato ir sistemina tarptautinę administraciją reguliuojančias normas, o tarptautinė administracija turi būti suprantama kaip darinys, sudarytas iš įvairių institucijų, kurių paskirtis – ginti nepriklausomai nuo nacionalinės ar teritorinės jurisdikcijos egzistuojančius interesus. Vokiečių teisininkas Karlas Neumeyeris (1869–1941) teigė, kad „tarptautinė administracinė teisė apima taisykles, limituojančias valstybių ir kitų autonominių darinių administracines veiklas ir vietinės teisinės sistemos taisykles dėl virš teritorinio efekto, suteikto administracinei teisei ir kitos valstybės sprendimams“. Jis argumentavo, kad tarptautinė administracinė teisė veikė kaip įrankis spręsti nacionalinių teisiųjų reguliavimų kolizijoms¹¹.

Apibendrinant galima pasakyti, kad anksčiau minėtų ir kitų to laiko mokslininkų darbais buvo apibrėžtas tarptautinio valdymo reiškinyis ir įvardyta teisė, kuri turi būti taikytina tokio valdymo procese – t. y. tarptautinė administracinės teisė. Tačiau ši teisė transformavosi ir įgijo modernų pavidalą, kurį siūloma vadinti globalia administracine teise. Tačiau, nors globalios administracinės teisės mokslas ir jo siūlomi modeliai yra pateikiami kaip naujas teisinis reiškinyis, reprezentuojantis globalų valdymą ir konkuruojantis su tarptautine teise, vis dėlto nesuklysimė pasakę, kad šiuo metu pasaulyje jau yra žinomi ne vieną dešimtmetį funkcionuojantys teisiniai dariniai, kurių prigimtis taip pat yra administracinė, o reguliacinės funkcijų ribos peržengia nacionalines. Pavyzdžiui, ES teisė – daugiausia administracinės teisės principais veikianti teisė¹² ir jai įgyvendinti valstybės narės taip pat naudoja nacionalines administra-

¹¹ Kingsbury, B.; Donaldson, M. Global Administrative Law. *Max Planck Encyclopedia of International Law* [interaktyvus]. Oxford University Press, 2011 [žiūrėta 2012-11-01]. <http://www.mpepil.com/subscriber_article?script=yes&id=/epil/entries/law-9780199231690-e948&recno=1&searchType=Quick&query=megan+donaldson>.

¹² Kaip nurodo Lietuvos teisininkai, „EB teisės reguliavimo sritys pagal reglamentuojamų santykių pobūdį iš dalies sutampa ir persipina su nacionalinės administracinės teisės reglamentuojamais teisiniais santykiais, nes EB teisė pati savaime yra sudaryta visų pirma iš administracinio pobūdžio taisyklių“. Valančius V.; Kavalnė S. *Europos Sąjungos teisės įgyvendinimas Lietuvos administracinėje teisėje*. Vilnius: Registrų centras, 2009, p. 31.

cines priemonės ar kitus būdus, panašius ar identiškus tiems, kurie yra aptariami amerikiečių mokslininkų administratyvistų. Kitaip tariant, ES teisės poveikis nacionalinei administracinei teisei yra vadinamas administracinės teisės europeizacija¹³, o ES reguliatoriai taip pat siekia sklandaus ir rezultatyvaus globalaus valdymo. ES Regionų komitetas – patariamasis organas, atstovaujantis bendrijos vietos ir regionų valdžios institucijoms, vertindamas globalaus valdymo reikšmę ES mastu, nurodo, kad „globalus valdymas yra valdymo sistemos, išsišakojusios nuo vietos lygio iki daugianacionalinių bendrovių, viršūnė. Gerą globalizacijos valdymą gali užtikrinti tik tinkamos viršnacionalinių, nacionalinių ir regioninių bei vietos privataus ir viešojo sektoriaus dalyvių sąsajos. Globalaus valdymo struktūrą lemia jau ne vien tik nacionalinių valstybių veiksmai ir taisyklės. Be nacionalinio lygio, šiame veiksmų kontekste būtina pasaulinių veikėjų, tokių kaip ES, įmonių valdymo ir regioninės bei vietos valdžios institucijų sąveika. Svarbūs globalaus valdymo kokybės veiksniai yra minėtų subjektų pasirengimas priimti daugiašališkumą, visuotines vertybes bei bendrus tikslus, jų vykdomos politikos poveikio tarptautiniu mastu suvokimas, taip pat reikšmė, kurią jie teikia socialinėms savo veiksmų pasauliniu mastu pasekmėms.“¹⁴

Taigi, nagrinėjant ir bandant pažinti naujai siūlomos globalios administracijos idėją, ne visuomet aišku, kokie gi yra esminiai siūlomos doktrinos skirtumai nuo jau esančių modelių. Suprantama, kad ES teisės globalumas apsiriboja Europos teritorija, tačiau, manytina, sąvoka „globali administracinė teisė“ siekia suvienodinti administracinę reglamentavimą didesniu mastu, o gal net pasauliniu, todėl tarp šių sąvokų dėti lygybės ženklo negalėtume.

¹³ Kaip nurodo S. Kavalnė, „administracinės teisės europeizacija – tai procesas, kurio metu nacionalinė administracinė teisė, vis labiau veikiama ES teisės, yra naujai interpretuojama, kinta jos turinys, ji papildoma ir pakeičiama ES teise. Kavalnė, S. *Administracinės teisės europeizacija – administraciniais teismams aktualūs klausimai. Administraciniai teismai Lietuvoje. Nūdienos iššūkiai*. Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas, 2010, p. 212.

¹⁴ Europos Sąjungos Regionų komiteto nuomonė „Komisijos komunikato Europos Parlamentui, Tarybai, Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komitetui ir Regionų komitetui dėl globalizacijos socialinės dimensijos – ES politikos indėlis siekiant tolygiai paskirstyti naudą“ [2005] C 164/11.

1.3. Globalios administracinės teisės mokslo tyrimų kryptys

Globali administracinė teisė – dar tik besiformuojanti teisinė erdvė. Siekiant ją pažinti ir suprasti vykdomi moksliniai projektai bei atliekami tyrimai, kuriuose dalyvauja viso pasaulio mokslininkai. Manome, kad globalios administracinės teisės įsitvirtinimas priklausys nuo to, ar ji sugebės įrodyti savo unikalumą, ar galima bus nustatyti jos santykį su jau esančiomis teisės šakomis, ar bus įmanoma apibrėžti jos vietą teisės mokslų sistemoje. Tokiems tikslams pasiekti išskiriami penki blokai probleminių klausimų, sudarančių šios teisinės srities tyrimų ir vykdomų mokslinių darbų – projektų pagrindą. Sudarydami šių klausimų kompleksus, mokslininkai pabrėžia jų reikšmę tiriant globalią administracinę teisę:

- Pirmajame klausimų komplekse pabrėžiamas jų empirinis ir analitinis pobūdis. Jais bandoma paaiškinti, kaip iš tikrųjų globalaus valdymo srityje atsiranda ir formuojasi administracinės teisės mechanizmai, kokie yra esminiai juos identifikuojantys požymiai ir koks yra jų ryšys su įvairiomis globalaus reguliavimo struktūromis¹⁵. Taigi galima daryti išvadą, kad šioje srityje globali administracinė teisė nagrinėja klausimus, susijusius su globalaus valdymo modeliais ir jų formavimosi ypatumais;
- Antrojo komplekso klausimai yra labiau doktrininiai. Jais siekiama išsiaiškinti, kaip išsamiai globalaus administracinio valdymo mechanizmai yra paremti teisės normomis ir principais ir kokie yra šių teisės normų bei principų šaltiniai. Ar šie šaltiniai gali būti išvestini iš tarptautinės teisės doktrinos? Ar gali pasaulinė administracinė teisė būti veiksminga be globalios teisminės valdžios? Ar vis dėlto bus sukurtas globalus tribunolų (vidinis (nacionalinis) ir tarptautinis) tinklas, kuris atliks būtent šį vaidmenį?¹⁶ Akivaizdu, kad šioje srityje nagrinėjamomis temomis bandoma atskleisti, koks yra tarptautinės teisės ir globalios administracinės teisės ryšys, siekiama nustatyti jos ribas bei atskleisti doktrinius šio reiškinių pagrindus;

¹⁵ Kingsbury, B.; Krisch, N.; Stewart, R. B.; Wiener, J. B. Foreword: Global Governance as Administration - National and Transnational Approaches to Global Administrative Law. *Law & contemporary problems*. 2005, 68 (3-4): 5.

¹⁶ *Ibid.*

- Trečia gvildenamų klausimų sritimi siekiama pabrėžti norminį (normatyvinį) globalios administracinės teisės aspektą. Čia pabrėžiamas poreikis aptarti globalios administracinės teisės norminės bazės išipareigojimus, taip pat jos poveikį socialinei gerovei, ypač demokratijai ir teisingumui. Čia keliami tokie klausimai: ar globali administracinė teisė gali gyvuoti tik demokratinėse struktūrose, ar vis dėlto ji gali būti veiksminga (nors ir su ribotomis funkcijomis) už demokratijos ribų? Kaip plačiai pasaulyje gali paplisti globalios administracinės teisės idėjos? Esminiais taip pat pabrėžiami klausimai, susiję su valdžia ir nešališkumu: ar nagrinėjamos administracinės teisės priemonės atspindi vakarieetiškas koncepcijas, o kartu ir parodo, kad yra tam tikri politiniai užsakymai? Kas laimės, o kas pralaimės, jei globalios administracinės teisės idėja įsitvirtins ir įgis plataus poveikio mastą?¹⁷ Kaip matome, šie klausimai yra orientuoti į globalios administracinės teisės legitimumą. Taip bandoma suformuluoti globalių valdymo institucijų norminio legitimumo standartus, kurie būtų visiems (arba daugumai) priimtini. Galima pasakyti, kad trečios grupės tiriamais klausimais norima tarsi pateisinti arba pagrįsti globalaus valdymo mechanizmų poreikį, kartu pabrėžiant, kad jie yra teisėti. Tai natūralu, nes globali administracinė teisė – tai naujas, vis dar besiformuojantis reiškinys teisinėje erdvėje, be to, aktyviai aptariamasis ir kritikuojamas mokslinio pasaulio atstovų¹⁸. Šio straipsnio autorių nuomone, įdomu sužinoti ir tai, ar analizuojamas teisinis reiškinys – globali administracinė teisė – nėra tik kažkieno gerai apgalvotas projektas, kuriuo siekiama konkrečių tikslų ir naudos, prisidengiant visuotinai priimtinomis vertybėmis?

¹⁷ Kingsbury, B.; Krisch, N.; Stewart, R. B.; Wiener, J. B. Foreword: Global Governance as Administration - National and Transnational Approaches to Global Administrative Law. *Law & contemporary problems*. 2005, 68 (3-4): 5.

¹⁸ Mokslininkai, tyrinėjantys globalaus valdymo institucijų legitimumą, mano, kad tokių subjektų legitimumo standartai turi atitikti tam tikras charakteristikas: *pirma*, pasaulinio valdymo institucijos turi turėti nuolatinį demokratinių valstybių sutikimą, *antra*, šios institucijos turi atitikti esminius kriterijus minimalaus moralinio priimtimumo, lyginamosios naudos ir institucinio vientisumo, *trečia*, jos turėtų turėti epistemines dorybes, kurių reikia, norint priimti patikimus sprendimus. Buchanan, A.; Keohane, R. O. *The Legitimacy of Global Governance Institutions. Ethics & International Affairs*. 2006, 20: 432–433.

- Ketvirtojo tipo klausimai, kuriuos tiria globalios administracinės teisės specialistai, yra susiję su institucinėmis struktūromis ir jų statuso ypatumais: kaip turėtų būti suderintas dviejų globalaus valdymo mechanizmų funkcionavimas, viename kurių globalaus valdymo funkcionavimas (patikrinimas) yra atliekamas vidaus (nacionalinių) subjektų veiksmais¹⁹, o kitame modelyje tokie veiksmai taikomi pagal globalaus valdymo subjektų nurodymus arba jų viduje²⁰; ar įmanoma administracinės teisės nacionalinius modelius perkelti ir panaudoti esant globaliems režimams, kuriems, kitaip nei nacionaliniams modeliams, būdingas didelis neformalumas, sprendimai dažniausiai yra priimami konsensuso ir susitarimų pagrindu, išplėstas valdžios aparatas, galingas privatus sektorius, minimaliai centralizuota legislatyvinė ar egzekutyvinė valdžia ir stiprių nepriklausomų teismų trūkumas?²¹

Kaip matome, minėti klausimai orientuoti į globalios administracijos struktūras, analizuojama jų organizacinė sandara ir veiklos pagrindai, vertinami institucijų atskaitomybės modeliai ir jų veikimas globalių režimų sąlygomis. Šiame bloke tarsi lyginami nacionalinės administracinės teisės ir globalios administracinės teisės funkcionavimo pagrindai, pabrėžiant, kad nacionaliniai teisiniai institutai išsiskiria tam tikrais, tik jai būdingais, privalomo pobūdžio elementais (pvz., sunku įsivaizduoti valstybę, kuri neturėtų teisminių institucijų), tačiau šie elementai nėra būdingi visoms globalioms struktūroms.

- Galiausiai paskutinė klausimų sritis įvardijama kaip susijusi su pozityvia politine teorija: kokie veiksniai turi įtakos administracinės teisės mechanizmų panaudojimo plėtrai esant globaliam reguliavimui ir kokiomis sąlygomis galima tikėtis, kad šie mechanizmai sėkmingai veiks? Ar nagrinėjamas mechanizmas taps ta vieta, kurioje socialiniai judėjimai sieks pakeisti arba prieštarauti globalizacijos elementams, ar jie kurs korporatyvines ar kitas grupes, kurios gali sau leisti dalyvauti sudėtinguose administraciniuose procesuose

¹⁹ Toks globalios administracinės teisės modelis yra vadinamas *iš apačios į viršų* (angl. *bottom-up*).

²⁰ Šis globalios administracinės modelis įvardijamas „iš viršaus į apačią“ (angl. *top-down*).

²¹ Kingsbury, B.; Krisch, N.; Stewart, R. B.; Wiener, J. B. Foreword: Global Governance as Administration - National and Transnational Approaches to Global Administrative Law. *Law & contemporary problems*. 2005, 68 (3-4): 5.

visame pasaulyje. Galbūt globali administracinė teisė susiformavo kaip atsakas plečiantis tarptautiniam reguliavimui (kaip ir nacionalinė administracinė teisė atsirado daugėjant valstybinių reguliatorių skaičiui)²². Pažymėtina, kad šios srities klausimai yra daugiau retoriniai: „Kas būtų, jeigu būtų?“ Kita vertus, jie sudaro prielaidas atsakyti į klausimą, ar pasiteisins globalios administracinės teisės projektas ir ši sąvoka įgaus teisėtus veikimo pagrindus.

Kaip matome, globalios administracinės teisės tyrimų kryptys aiškiai išskiria, kokios sritys turi būti analizuojamos, kad būtų galima pažinti šį reiškini. Tačiau, nagrinėjant pačią globalios administracinės teisės sąvoką, natūraliai kyla klausimas, kodėl ji yra įvardijama globalia, o ne tarptautine administracine teise? Atsakymas pagrindžiamas tuo, kad tarptautinė administracinė teisė (kuri pradėjo rasti dar XIX a.) valdymą (administravimą) pradėjo sieti ne tik su šalies mastu veikiančiomis administracinėmis įstaigomis, bet ir su tarptautinėmis organizacijomis. Tai būdinga ir globaliai administracinei teisei, tačiau ji peržengia šias ribas ir administracinės teisės principus pradeda taikyti dar plačiau, t. y. suteikia pasaulinio valdymo funkcijas įvairaus teisinio statuso subjektams (net ir neformaliams ar privatiems). Mokslininkai pažymi, kad ši teisės sritis apibūdinama kaip „globali“, o ne „tarptautinė“ tam, kad atspindėtų įvairių neformalių institucinių mechanizmų įtraukimą, todėl jos pagrindą sudaro normos ir šaltiniai, kurių neapima tradicinė tarptautinės teisės koncepcija. Taigi pavadinimas „tarptautinė administracinė teisė“ iš dalies būtų klaidinantis, nes nusakytų, kad tai yra bendrosios tarptautinės teisės dalis²³. Toks paaiškinimas yra priimtinas, nes lyginant tarptautinę teisę su globalia matyti, kad iš dalies sutampa jų šaltiniai ir subjektai. Tačiau vokiečių mokslininkai M. Ruffertas ir S. Steinecke'as siūlo nesureikšminti šio terminologinio nesutapimo ir mano, kad sąvokos „globali administracinė teisė“ arba „tarptautinė administracinė teisė“ gali būti vartojamos kaip sinonimai. Taip pat jie pažymi, kad globali administracinė teisė gali būti

²² Kingsbury, B.; Krisch, N.; Stewart, R. B.; Wiener, J. B. Foreword: Global Governance as Administration - National and Transnational Approaches to Global Administrative Law. *Law & contemporary problems*. 2005, 68 (3-4): 5., p. 6.

²³ Kingsbury, B.; Donaldson, M. Global Administrative Law. *Max Planck Encyclopedia of International Law* [interaktyvus]. Oxford University Press, 2011 [žiūrėta 2012-11-01]. <http://www.mpepil.com/subscriber_article?script=yes&id=/epil/entries/law-9780199231690-e948&recno=1&searchType=Quick&query=megan+donaldson>

analizuojama kaip tam tikrų produktyvių pirmtakų įpėdinė. Tai reiškia, kad ši teisė galėjo susiformuoti dėl pokyčių tarptautinės teisės moksle, dėl teisės šakų konflikto viešosios teisės srityje arba dėl pokyčių tarptautinių teisinių santykių srityje. Jų manymu, nereikėtų daryti esminio skirtumo ir tarp sąvokų „tarptautinis“ ir „transnacionalinis“, nes jų vartojimas nereiškia kokio nors nukrypimo nuo bendros globalios administracinės teisės teorijos, o tik gali pabrėžti skirtingus to paties reiškinio aspektus²⁴.

Apibendrinant galima pasakyti, kad tarptautinei teisei paskelbiamas verdiktas ir pamažu siūloma pereiti prie pasaulinės teisės²⁵ vartojimo. Globalios administracinės teisės tikslu tampa tikslas sukurti universalias – tarptautines normas (normas – konglomeratus) valstybinio valdymo srityje, suformuoti tarptautines valdymo institucijas, padedančias įgyvendinti nacionalines administracines funkcijas. Šis reiškinys atspindi teisinės integracijos procesus ir pasaulinės teisinės erdvės, funkcionuojančios administracinės teisės principais, sukūrimą.

1.4. Globalios administracinės teisės modeliai

Pažymėtina, kad dažniausiai globali administracinė teisė nagrinėjama remiantis tam tikrais modeliais, kurių pagrindą sudaro JAV administracinės teisės teorija. Pažymėtina, kad šioje šalyje yra ne tik plačiai išplėta administracinė teisė, bet ją galima laikyti globalios administracinės teisės teorijos pradininke ir tyrinėtoja. Kita vertus, šios šalies mokslininkai pabrėžia, kad globali administracinė teisė turi būti plėtojama ir analizuojama remiantis ne tik JAV, bet įvairių nacionalinių ir regioninių teisinių sistemų ir tradicijų principais ir praktika, kartu siūlydami globalų valdymą analizuoti dviem refleksijomis – *top down* („iš viršaus į apačią“) ir *bottom up* („iš apačios į viršų“).²⁶ Šių refleksijų tyrinėtojai atskleidžia, kokios JAV administracinės teisės priemonės ir koncepcijos gali būti pritaikytos ir panaudotos globalaus reguliavimo sąlygomis. Šie modeliai rodo, kokie gali susiklostyti nacionalinių ir tarptautinių subjektų santykiai, sprendžiant įvairius globalius klausimus (prekybos, aplinkos apsaugos, saugumo ir kt.), nes globalios admi-

²⁴ Ruffert, M.; Steinecke, S. *The global administrative law of science*. Springer, 2011, p. 22.

²⁵ World law (angl.) – aut. pastaba.

²⁶ Stewart, R. B. U. S. Administrative Law: A Model for Global Administrative Law? *Law & contemporary problems*. 2005, 68, 3-4: 63.

nistracinės teisės doktrina leidžia suabejoti tradicinės tarptautinės teisės ir administracinės teisės galimybėmis nacionaliniu lygmeniu reguliuoti teisinius režimus, kurie sudaro naujas globalaus reguliavimo sritis.

Kaip jau minėta anksčiau, amerikiečių mokslininkai pateikia globalios administracinės teisės modelius vadovaudamiesi JAV administracinę teisę pagrindiniais postulatais. Kaip kartiniai išskiriami šie jos struktūriniai elementai, kuriuos galima būtų arba reikėtų panaudoti, kuriant pasaulinio valdymo modelius: (1) renkama teisėkūros institucija, priimanti teisės aktus ir deleguojanti jų įgyvendinimą vykdomosioms institucijoms; (2) administracinis organas – turintis diskrecines galias, atsakingas už sprendimų priėmimą, pavaldus ir gaunantis įgaliojimus iš teisės aktų leidėjo, kuris įgyvendina atitinkamus įstatymus per teismo sprendimus, taisyklių priėmimą arba kitų formų administracinius sprendimus; (3) nepriklausomas teismas arba tribūnolai, peržiūrintys agentūros²⁷ sprendimus dėl jų atitikties teisės aktų reikalavimams, ir (4) sprendimų priėmimo skaidrumas, įskaitant galimybę visuomenei susipažinti su vyriausybės sprendimais.²⁸ Akivaizdu, kad šie elementai yra būdingi ne tik JAV, bet ir daugelio kitų pasaulio šalių administracinei teisei, o globalios administracijos funkcionavimas galėtų būti modeliuojamas įvairių šalių administracinės teisės patirtimi. Taigi kokie yra šiame straipsnyje nagrinėjamo reiškinio modeliai ir kaip jie galėtų ar turėtų veikti?

Globalios administracinės teisės modelis „iš apačios į viršų“ atskleidžia būdus, kuriais pasaulinio reguliavimo sprendimai gali būti priimami panaudojant valstybių nacionalines administracines teises priemones. Taigi kuriant globalius režimus vidaus administracinę teisę yra adaptuojama ir išplečiamas nacionalinių instrumentų panaudojimas. JAV mokslininkai siūlo jų nacionalinę administracinę teisę²⁹ taikyti keliais aspektais³⁰:

²⁷ Kaip nurodo I. Deviatnikovaitė, administracinės teisės branduoliu amerikiečiai laiko administravimo agentūras, o šios sąvokos atitikmuo Lietuvos administracinėje teisėje turėtų būti viešojo administravimo institucija. Deviatnikovaitė, I. *Administracinė teisė: kategorijos, apibrėžimai, užduotys*. Justitia, Vilnius, 2009, p. 108, 111.

²⁸ Stewart, R. B. U. S. Administrative Law: A Model for Global Administrative Law? *Law & contemporary problems*. 2005, 68 (3-4): 73.

²⁹ Pažymėtina, kad amerikiečių mokslininkai nacionalinę administracinę teisę iliustruoja kaip vieną iš galimybių, kaip ją galima panaudoti įgyvendinant modelį iš apačios į viršų, o bet kuri kita valstybė gali siūlyti savo būdus, kaip jų vidaus administracinę teisę gali būti panaudota kuriant globalaus administracinio valdymą.

³⁰ Stewart, R. B. U. S. Administrative Law: A Model for Global Administrative Law? *Law & contemporary problems*. 2005, 68 (3-4): 14.

Tiesiogiai taikyti JAV administracinę teisę priimant pasaulinio reguliavimo sprendimus arba atliekant kitus veiksmus; taikyti administracinės teisės disciplinas įgyvendinant globalaus reguliavimo normas šalies viduje; JAV administracijos pareigūnų dalyvavimas priimant globalaus reguliavimo sprendimus. Šis modelis funkcionuotų nacionaliniams teismams užtikrinant globalių normų įgyvendinimą, įvairioms šalies institucijoms (pareigūnams) dalyvaujant derybose ar priimant sprendimus, taikomus pasauliniu mastu, nacionaliniams viešojo valdymo subjektams priimant teisės aktus ar sprendimus, reikalingus tarptautiniams standartams įgyvendinti³¹, ir pan. Tačiau, kaip pabrėžia R. Tripathi, šis modelis turi ir tam tikrų esminių apribojimų, nes nacionalinė administracinės teisės sistema, turėdama vertingų idėjų, ne visas jas gali tiesiogiai panaudoti nustatant ir sprendžiant problemas, kylančias visiškai kitomis globalaus reguliavimo sąlygomis³².

³¹ Priimant sprendimus, reikalingus globaliems standartams įgyvendinti, amerikiečių mokslininkai siūlo taikyti trijų rūšių taisykles – paradigmas, kurios yra susijusios su nacionalinės administracijos veiksmis, jų apskundimo teismams galimybe, kontrole ir pan. Taigi nacionaliniams sprendimams arba administraciniais veiksmais, kuriais įgyvendinami tarptautiniai susitarimai, gali būti taikomos šios paradigmos: *pariteto* (vadovaujantis šia paradigma, agentūros sprendimams, priimtiems įgyvendinant pasaulio reguliavimo normas, turėtų būti taikomos tos pačios administracinės procedūros, reikalavimai ar peržiūrėjimo mechanizmai kaip ir agentūrų veiksmais šalies viduje); *pariteto minus* (vadovaujantis šiuo požiūriu, manoma, kad administraciniais sprendimams neturėtų būti taikomi tokie patys procedūriniai reikalavimai arba teisminės priežiūros kaip ir išimtinai vidaus sprendimams. Ši paradigma grindžiama tuo, kad per didelis legalizavimas ir procedūrų formalumas gali pakenkti vykdomosios valdžios gebėjimams sudaryti ir nedelsiant įgyvendinti tarptautinius susitarimus, o greitai ir veiksmingai įgyvendinti sprendimus yra būtina siekiant užtikrinti vykdomosios valdžios patikimumą tarptautinėse derybose. Be to, procedūriniai formalumai ar teisminė peržiūra gali blokuoti arba vėlinti tarptautinių susitarimų įgyvendinimą, pakenkti bendradarbiavimo santykiams su kitomis tautomis); *pariteto plus* (taikant šią paradigmą vidaus administraciniais sprendimams, kuriais būtų įgyvendinamos tarptautinio reguliavimo normos, būtų nustatyti aukštesni reikalavimai (skaidrumo, kontrolės ir pan) nei taikytini lygiavertiški vidaus veiksmai. Toks pasirinkimas būtų grindžiamas tuo, kad normos, kurios turi būti įgyvendintos, yra nustatytos globalių procedūrų tvarka, o ji yra labiau nutolusi ir uždara nei analogiški vidaus procesai. Siekiant įgyvendinti „paritetą plus“ procedūriniai reikalavimai ir teisminė kontrolė turi būti nukreipti ne tik į tai, kaip federalinės agentūros įgyvendina pasaulines normas – jų taikymas turi būti išplėstas ir į pačias normas, ir jų priėmimo procesą.) Stewart, R. B. U. S. Administrative Law: A Model for Global Administrative Law? *Law & contemporary problems*. 2005, 68 (3-4): 79, 81, 83. Šio straipsnio autorių nuomone, svarbu, kad globalios administracinės teisės doktrina numatytų, kokiomis aplinkybėmis kokia pariteto paradigma turėtų būti taikoma, t. y. apibrėžtų, kodėl vienas atvejais įgyvendinant tarptautinius sprendimus turi būti taikomi aukštesni, o kitais atvejais – žemesni procedūriniai ar kontrolės mechanizmai, nei taikomi šalies viduje.

³² Tripathi, R. Concept of Global Administrative Law: An Overview. *India Quarterly: A Journal of International Affairs*. 2011, 67: 366.

O kitas globalios administracinės teisės modelis „iš viršaus į apačią“ siūlo kurti naujus administracinės teisės mechanizmus tiesiogiai pasaulinio reguliavimo režimų sąlygomis, taip nustatant globalius standartus, skirtus nacionalinėms administracinėms procedūroms įgyvendinti. Ypačingą dėmesys skiriamas pasaulinės administracinės valdžios modeliui sukurti, jo funkcionavimo mechanizmui ir pan. Amerikiečių administratyvistai nurodo, kad šiam modeliui sukurti reikės įsteigti naujas globalias institucines struktūras, kuriose funkcionuos įstatymų leidybos, administracinės ir nepriklausomos persvarstymo institucijos. Lyginant su šiuo metu veikiančia, ši struktūra išsiskirs aukštesnio lygio institucine diferenciacija ir legalizacija.³³ Ši sistema suteiks globalaus reguliavimo subjektams (valstybėms, organizacijoms ir pan.) galias dalyvauti pasaulinio administravimo procedūrose, sprendimų persvarstymas būtų atliekamas nepriklausomų tarptautinių institucijų ir tai apimtų nacionalinių sprendimų, susijusių su pasaulio administravimu, peržiūrą. Tačiau, kaip ir anksčiau aptartasis modelis, šis susidurtų su tam tikrais sunkumais:

- i. sprendimų priėmimo difuzija daugiasluoksnyje sistemoje, dažnas netiesioginis efektas globaliam administraciniam sprendimui;
- ii. sunkumai užtikrinant nevalstybiniam subjektams teisę dalyvauti ir vertinti šalies viduje centralizuotą daugelio administracinių režimų orientaciją;
- iii. reikšmingas privatus elementas globalioje administracijoje.³⁴

Kaip matome, yra siūlomi du modeliai, kuriais remiantis būtų kuriama pasaulinį valdymą atliekanti globali administracija, tačiau globalios teorijos šalininkai atkreipia dėmesį į tai, kad globali administracinė teisė greičiausiai bus plėtojama per interaktyvią, o kartais ir konfrontacinę sąveiką tarp būdų iš viršaus į apačią ir iš apačios į viršų³⁵. Tai reiškia, kad šalių nacionalinės administracinės priemonės gali inicijuoti modelio iš apačios į viršų iniciatyvas ir atvirkščiai.

³³ Stewart, R. B. U. S. Administrative Law: A Model for Global Administrative Law? *Law & contemporary problems*. 2005, 3-4: 29.

³⁴ Tripathi, R. Concept of Global Administrative Law: An Overview. *India Quarterly. A Journal of International Affairs*. December, 2011, 67: 368.

³⁵ Kingsbury, B.; Krisch, N.; Stewart, R. B.; Wiener, J. B. Foreword: Global Governance as Administration - National and Transnational Approaches to Global Administrative Law. *Law & contemporary problems*. 2005, 68 (3-4): 11.

II. Globalios administracijos tipai

Globalios administracinės teisės idėją plėtojantys mokslininkai pateikia teorijas, kuriomis remdamiesi bando pagrįsti tokios koncepcijos pagrįstumą apskritai. Kalbant apie globalią administracinę teisę kaip savarankišką teisės šakos rūšį, reikia išskirti tik jai būdingas savybes, požymius, metodus ir pan., kuriais remiantis būtų galima teigti, kad egzistuoja ši teisė. Tradiciškai, atibojant teisės šakas, vadovaujasi teisinio reguliavimo dalyko, reguliavimo metodo kriterijais, nagrinėjami teisės šakos subjektai ir jų subjektiškumas. Taigi, kokiais kriterijais remiantis būtų galima atskleisti globalios administracinės teisės išskirtinumą –savarankiškumą? Globalios administracinės teisės šalininkai pateikia globalios administracijos rūšis, t. y. įvardija globalaus administravimo tipus ir nurodo subjektus, kurie įgyvendina pasaulinio valdymo funkcijas. B. Kingsbury, N. Krischas ir R. B. Stewartas nurodo, kad yra tarsi pateikiamas institucijų idealaus suskirstymo modelis, kurio struktūrinės dalys gali sutapti arba derėti viena su kita, tačiau būtent tokie pateikiami tipai leidžia palengvinti globalios administracinės teisės teorijos ateities tyrimus³⁶. Į šį momentą reikėtų atkreipti dėmesį, nes toliau, nagrinėjant pateikiamus administravimo tipus, pasigendama aiškesnių kriterijų ir argumentų, kodėl vienas ar kitas įvardijamas subjektas priklauso konkrečiam globalaus valdymo tipui.

Taigi toks suskirstymas, tikėtina, leidžia globalios administracinės teisės tyrinėtojams nustatyti globalaus valdymo modelius. Pasaulinio valdymo tyrinėtojai pabrėžia, kad globalaus administravimo priemonės savo veikloje naudoja, tarptautinius reguliavimo standartus nustato ir taiko pagal savo statusą gana skirtingi subjektai, tačiau visiems jiems keliami didesni skaidrumo ir atskaitomybės reikalavimai. Tokie subjektai yra klasikinės tarptautinės organizacijos, tarptautinės nevyriausybines organizacijos, privatūs tarptautiniai ar hibridiniai viešų privačių subjektų dariniai. Nagrinėjant šių institucijų statusą įdomu įvertinti ir Lietuvos administracinės teisės subjektų santykį (ryšį) su globaliomis administracijomis.

Taigi naujos tarptautinės administracinės koncepcijos šalininkai pateikia šiuos globalaus administracinio reguliavimo modelius³⁷:

³⁶ Kingsbury, B.; Krisch, N.; Stewart R. B. The emergence of global administrative law. *Law & contemporary problems*. 2005, 68 (3-4): 6.

³⁷ Kingsbury, B.; Krisch, N.; Stewart R. B. The emergence of global administrative law. *Law & contemporary problems*. 2005, 68 (3-4): 6.

*Formalių tarptautinių organizacijų administravimas*³⁸. Klasikinės tarptautinės organizacijos, sudarytos remiantis steigiamąja sutartimi ar vykdomuoju susitarimu – tai pagrindiniai tarptautinio administravimo subjektai. Tokio administravimo pavyzdys galėtų būti JTO Saugumo Taryba, Pasaulio bankas ar Pasaulio sveikatos organizacija. Kiekvienas šių subjektų pasauliniu mastu priima sprendimus, kurių įtaką konkrečioms šalims ar subjektams yra akivaizdi ir neginčijama. Daugelis tarptautinių organizacijų padeda spręsti ir valstybių vidaus problemas, nes pripažįstama, kad jų nacionalinės problemos yra pasaulinės problemos (pvz., prekyba žmonėmis, aplinkos apsauga, nelegali migracija, korupcija).

Visos tarptautinės organizacijos vidaus valdymo sąlygomis sprendžia su biudžetu, pirkimais, darbo santykiais, sprendimų priėmimo procedūromis susijusius klausimus, tačiau šis administravimas turi reikšmingą praktinę ir finansinę įtaką už organizacijos ribų³⁹. Ir jeigu ne visi veiksmai, tai bent jau jų dalis gali būti nagrinėjami kaip administracinės priemonės, taikomos vadovaujantis administracinės teisės principais. Pavyzdžiui, Pasaulio sveikatos organizacija – tai didžiausia tarptautinė sveikatos organizacija, kuri yra Jungtinių Tautų specializuota institucija. Pagrindinis jos tikslas – siekti aukščiausio sveikatos lygio visose pasaulio valstybėse. Su šia organizacija Lietuva įgyvendina daugiau kaip trisdešimt projektų ir yra pasirašiusi pagrindinę sutartį, o kas dveji metai pasirašo atnaujintą bendradarbiavimo sutartį. Tarptautinius santykius su šiuo tarptautinio administravimo subjektu Lietuva palaiko per Sveikatos apsaugos ministeriją ir Užsienio reikalų ministeriją. Pažymėtina, kad Lietuvos sveikatos programos ir strategijos kuriamos atsižvelgiant į Pasaulio sveikatos organizacijos nustatomus standartus ir reikalavimus bei informaciją⁴⁰.

Administravimas grindžiamas kolektyviniais veiksmais tarptautiniuose tinkluose ir nacionalinių reguliavimo pareigūnų bendradar-

³⁸ *Administration by formal international organizations* (angl.) – aut. pastaba.

³⁹ Kingsbury, B.; Donaldson, M. *Global Administrative Law. Max Planck Encyclopedia of International Law 2011* [interaktyvus]. Oxford University Press, 2011 [žiūrėta 2012-11-01]. <http://www.mpepil.com/subscriber_article?script=yes&id=/epil/entries/law-9780199231690-e948&recno=1&searchType=Quick&query=megan+donaldson>

⁴⁰ Pavyzdžiui, Vyriausybė, tvirtindama Lietuvos sveikatos sistemos 2011–2020 metų plėtos metmenis, vadovaujasi Pasaulio sveikatos organizacijos duomenų bazės duomenimis. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2011 m. birželio 7 d. nutarimas Nr. XI-1430 „Dėl Lietuvos sveikatos sistemos 2011–2020 metų plėtos metmenų patvirtinimo“. *Valstybės žinios*. Nr. 73-3498.

biavimo susitarimais⁴¹. Šis globalios administracijos tipas grindžiamas horizontalaus valdymo santykiais (forma). Jį sudarantis tarptautinių subjektų tinklas ir koordinaciniai mechanizmai neturi privalomos formalios, sprendimus priimančios struktūros. Vyraujantis šio tipo pagrindas yra neformalus tarpvalstybinių reguliatorių (subjektų) bendradarbiavimas. Ši globalaus valdymo forma gali, tačiau neprivalo, funkcionuoti sutarties pagrindu. Tokiu pagrindu sudaryti susitarimai ar priimti sprendimai, nors gali būti ir neprivalomi, tačiau vis dėlto išlieka veiksmingi. Aptariant šias struktūras kaip pavyzdys pateikiamas *Bazelio komitetas*. Bazelio komitetas buvo įsteigtas 1974 m. po didelių tarptautinės valiutos ir bankininkystės rinkos sukrėtimų⁴². Jo steigėjai buvo dešimties pasaulio šalių centrinių bankų valdytojai (G10). D. Kerwerio teigimu, kadangi Bazelio bankų priežiūros komitetas veikia už tarptautinės teisės ribų, jis nėra klasikinė daugiašalė organizacija. Šis komitetas neturi steigiamosios sutarties ir pagrindinė jo funkcija – priimti politinius sprendimus bei nustatyti standartus neformalaus forumo principu.⁴³ Bazelio komiteto skelbiami susitarimai nėra teisiškai privalomi, tačiau jais siekiama užtikrinti bendrus priežiūros pagrindus, kurie skatintų bendrų metodų konvergenciją ir užtikrintų teisingą tarptautiniu mastu aktyvių bankų konkurenciją⁴⁴. Taigi nagrinėjamas subjektas tarptautiniu mastu formuoja bankų priežiūros standartus ir gaires ir rekomenduoja valstybių valdžios institucijoms įgyvendinti šias priemones nacionalinėse sistemose, siekiant užtikrinti kredito įstaigų patikimumą ir kontrolę. Vertinant šio subjekto sprendimų įtaką nacionaliniams administravimo subjektams, pažymėtina, kad Lietuvos bankas, kaip

⁴¹ *Administration based on collective action by transnational networks of cooperative arrangements between national regulatory officials* – aut. pastaba.

⁴² *Basel committee on banking supervision. History of the Basel Committee and its Members* [interaktyvus]. [žiūrėta 2012-08-01]. <<http://www.bis.org/bcbs/history.pdf>>.

⁴³ Kerwer, D. *Rules that Many Use: Standards and Global Regulation*. p. 4. [interaktyvus]. [žiūrėta 2012-08-01]. <http://www.polwiss.edu.tum.de/fileadmin/tueds03/www/Publicationen/Kerwer/Kerwer__2005_-_Rules_that_many_use_-_Standards__Global_Regulation.pdf>.

⁴⁴ Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komiteto nuomonė dėl Pasiūlymo priimti Europos Parlamento ir Tarybos direktyvas, pataisančias 2000 m. kovo 20 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvą 2000/12/EB dėl kredito įstaigų veiklos pradėjimo ir vykdymo ir 1993 m. kovo 15 d. Tarybos direktyvą 93/6/EEB dėl investicinių įmonių ir kredito įstaigų kapitalo pakankamumo KOM (2004) 486 galutinis — 2004/0155 ir 2004/0159 (COD), C 234, 22/09/2005 [interaktyvus]. [žiūrėta 2012-08-01]. <<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52005AE0244:LT:HTML>>.

akivaizdus nacionalinis viešojo administravimo subjektas, pagal Lietuvos Respublikos Lietuvos banko įstatymo 64 straipsnio 1 dalį yra priežiūros institucija⁴⁵, kuri, vykdydama kredito įmonių ir mokėjimo įstaigų priežiūrą, savo veikloje stebi, ar šie subjektai vykdo ir nacionaliniais teisės aktais (įstatymais ir Lietuvos banko) nustatytus reikalavimus, ir Tarptautiniais apskaitos standartais bei Bazelio komiteto sprendimais rekomenduojamus saugios ir patikimos bankininkystės reikalavimus⁴⁶.

Plečiamasis administravimas, įgyvendinamas nacionalinių reguliavimo institucijų pagal tarptautinį susitarimą, tinklą ar kitokį bendradarbiavimo režimą, – tai vidaus reguliavimo subjektai, kurių priimami sprendimai gali būti svarbūs pasauliniu mastu. Globalios administracinės struktūros dalimi gali būti nacionaliniai reguliatoriai. Jų veikla susijusi su sritimis, kurių apsaugą reguliuoja ne tik valstybių vidaus teisės aktai, bet ir tarptautinės normos, pavyzdžiui – aplinkos apsauga. Globalios administracinės teisės teoretikai teigia, kad tokie subjektai, siekdami bendrų tikslų, yra atsakingi už tarptautinės aplinkos apsaugos teisės įgyvendinimą ir jų sprendimai yra svarbūs kitų šalių vyriausybėms (ir visuomenei), nes jos taip pat įgyvendina tarptautinius aplinkosaugos režimus⁴⁷. Kartu pabrėžiama, kad vidaus subjektų sprendimai gali būti globalaus valdymo dalimi tik esant tam tikroms aplinkybėms, pavyzdžiui, pagal susitarimą šalys gali nustatyti, kad užsienio valstybės vyriausybinių ekspertai gali atlikti eksportuojančios šalies produktų (maisto ir ne tik) saugos kontrolę⁴⁸. Taigi šalis, išleidžianti į savo vidų užsienio valstybės produkciją, gali taikyti tam tikrus, pagal susitarimą nustatytus, ribojimus, jeigu nustatomi saugumo pažeidimai. Pavyzdžiui, Lietuvos Respublikos Vyriausybė nutarimu⁴⁹ yra

⁴⁵ Lietuvos Respublikos Lietuvos banko įstatymas. *Valstybės žinios*. 1994, Nr. 99-1957.

⁴⁶ Lietuvos bankas vadovaujasi savo priimtu ir 2007 m. nauja redakcija išdėstytu 1998 m. gruodžio 17 d. nutarimu Nr. 224 „Dėl Bazelio bankų priežiūros komiteto patvirtintų Pagrindinių efektyvios bankų priežiūros principų įgyvendinimo“. *Valstybės žinios*. 1998, Nr. 114-322.

⁴⁷ Kingsbury, B.; Krisch, N.; Stewart R. B. The emergence of global administrative law. *Law & contemporary problems*. 2005, 68 (3-4): 8.

⁴⁸ Kingsbury, B.; Donaldson, M. Global Administrative Law. *Max Planck Encyclopedia of International Law* [interaktyvus]. Oxford University Press, 2011. [žiūrėta 2012-11-01<]. <http://www.mpepil.com/subscriber_article?script=yes&id=/epil/entries/law-9780199231690-e948&recno=1&searchType=Quick&query=megan+donaldson>.

⁴⁹ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2003 m. spalio 9 d. nutarimas 1252 „Dėl laisvo prekių judėjimo ir pasikeitimo informacija apie nacionalines priemones užtikrinimo. *Valstybės žinios*. 2003, Nr. 97-4345.

patvirtinusi abipusio pripažinimo principo taikymo sąlygas. Šis principas reiškia, kad teisėtai kitoje ES valstybėje narėje, Europos laisvosios prekybos asociacijos valstybėje, pasirašiusioje Europos ekonominės erdvės susitarimą, arba Turkijoje pagaminti gaminiai, kurie leidžiami tiekti rinkai toje valstybėje, gali būti be jokių apribojimų tiekiami Lietuvos Respublikos rinkai, tačiau, nustačius, kad šie gaminiai savo savybėmis neužtikrina apsaugos lygio, lygiaverčio nustatytajam Lietuvos Respublikos techninėse taisyklėse, galima taikyti Lietuvos Respublikos teisės aktuose nustatytas rinkos ribojimo priemones. Ketinanti priimti tokį sprendimą šalis privalo raštu pranešti atitinkamam ES valstybės narės ekonominės veiklos vykdytojui⁵⁰. Šis pavyzdys neatspindi pasaulinio globalaus valdymo, tačiau iliustruoja globalų valdymą, funkcionuojantį regioniniu ir europiniu mastu.

*Hibridinių tarpvyriausybinių ir privačių susitarimų administravimas*⁵¹. Ketvirtasis globalaus administravimo tipas pasireiškia per mišrių (hibridinių) tarpvyriausybinių – privačių subjektų veiklą. Pabrėžiama, kad organų, kurie jungia privačias ir valstybines struktūras, veikla įvairiomis formomis tampa vis reikšmingesnė⁵². Šio tarptautinio administravimo modelio pavyzdžiais nurodomi tokie subjektai kaip *Codex Alimentarius* komisija ar Skirtųjų vardų ir numerių interneto korporacija. *Codex Alimentarius* komisija⁵³ – tai už maisto saugos standartus pasauliniu mastu atsakingas subjektas. Ši komisija – tai dviejų pasaulinių organizacijų – Maisto ir žemės ūkio (FAO) bei Pasaulio sveikatos organizacijos (PSO) – sprendimu 1963 m. prie Jungtinių Tautų įkurta bendra komisija, kuri savo veikla siekia, kad nacionalinės maisto kontrolės taisyklės būtų derinamos tarptautiniu lygmeniu. Pagrindiniai tokių taisyklių plėtros kriterijai yra: vartotojų sveikatos apsauga, atitiktis tarptautines prekybos normoms ir šalies ypatybių įvertinimas.⁵⁴ Nors aptariamoms komisijoms priimami teisės

⁵⁰ Pažymėtina, kad tokie nacionalinių subjektų veiksmai, kurie, kaip matome, daro įtaką kitų šalių subjektams, yra taikomi vadovaujantis 2008 m. liepos 9 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentu (EB) Nr. 764/2008, nustatančiu procedūras, susijusias su tam tikrų nacionalinių techninių taisyklių taikymu kitoje valstybėje narėje teisėtai parduodamiems gaminiams.

⁵¹ *Administration by hybrid intergovernmental-private arrangements* (angl.) – aut. pastaba.

⁵² Kingsbury, B.; Krisch, N.; Stewart, R. B. The emergence of global administrative law. *Law & contemporary problems*. 2005, 68 (3-4): 8.

⁵³ *Codex Alimentarius* komisija iš lotynų kalbos išvertus reiškia Maisto kodekso komisija.

⁵⁴ Paserpskienė, M. *Codex Alimentarius* komisija, jos tikslai, uždaviniai bei Kodekso nuostatų įgyvendinimas Lietuvos pieno sektoriuje (apžvalga). *Maisto chemija ir technologija*. 2005, 39 (1): 54.

aktai yra rekomendacinio pobūdžio, vis dėlto jų neformali galia yra aki-vaizdi⁵⁵.

Skirtųjų vardų ir numerių interneto korporacija (ICANN) – pavyz-dys, kaip privatus subjektas gali turėti įtakos pasauliniu mastu valdant tam tikras struktūras. Nebejotina, kad internetas tampa vis svarbesne pasau-lio ritmo dalimi, nuo kurios priklauso šalių ekonominiai rodikliai, kuri turi įtakos verslui, prekybai, finansams. Domenų vardai ir adresai būtini, kad internetu siunčiami duomenų srautai pasiektų tikslinį adresatą. JAV įsteigta korporacija ICANN – privataus sektoriaus ne pelno subjektas, ku-ris ir yra atsakingas už domenų vardų sistemos koordinavimo politikos formavimą pasauliniu mastu. Šis subjektas veikia privataus – viešo sek-torių bendradarbiavimo pagrindu ir yra atsakingas už stabilų interneto veiklą, prieigos prie interneto konkurencijos skatinimą. Kaip nurodo Lietuvos Respublikos ryšių reguliavimo tarnyba, viena iš ICANN bendro darbo su viešu sektoriumi formų – korporacijos direktorių valdybai pa-tariantis Vyriausybės patariamasis komitetas, kurio pagrindinė funkcija yra patarti viešosios politikos ir atskiroms vyriausybėms svarbiais klausi-mais. Šis komitetas ICANN veikloje nustato bendrus principus dėl esamų domenų vardų administravimo, naujų vardų skyrimo, atkreipia dėmesį į kultūrinius skirtumus, autorių teisių ir vartotojų interesų apsaugą. Lietu-vai Vyriausybės patariamajame komitete atstovauja nacionalinės valdžios institucija – Lietuvos Respublikos ryšių reguliavimo tarnyba.⁵⁶

Pažymėtina, kad mokslininkai, įžvelgdami tam tikras šio globalaus administravimo tipo subjektų teisinio statuso problemas, išskiria juos į atskirą grupę, nurodydami, kad „šalių atstovų įtraukimas, nacionalinių ir tarptautinių viešųjų įstatymų apribojimai, privatūs dalyviai, kurie gali tu-rėti konfliktinių pareigų, pavyzdžiui, tokių kaip komercinė paslaptis, kelia nelygios ir potencialiai pavojingos kontrolės grėsmę“⁵⁷.

⁵⁵ Lietuvos Respublikos maisto įstatymo 9 straipsnis nustato, kad „Valdymo institucijos, atlikdamos šio įstatymo ir kitų Lietuvos Respublikos teisės aktų joms pavestų sričių vals-tybės valdymo funkcijas, siekdamos užtikrinti, kad į rinką būtų teikiamas saugos reika-lavimus atitinkantis maistas, įgyvendina Europos Sąjungos, Jungtinių Tautų Maisto ir žemės ūkio organizacijos, Pasaulinės Prekybos Organizacijos, Maisto kodekso (Codex Alimentarius) komisijos dokumentų ir kitų tarptautinių teisės aktų reikalavimus“; nuo 2006 m. Respublikiniam mitybos centrui pavesta atlikti *Codex Alimentarius* komisijos Nacionalinio atstovo funkcijas.

⁵⁶ [Interaktyvus]. [žiūrėta 2012-08-01]. <<http://epaslaugos.rrt.lt/index.php?-1906852103>>

⁵⁷ Kingsbury, B.; Krisch, N.; Stewart R. B. The emergence of global administrative law. *Law & contemporary problems*. 2005, 68 (3-4): 8.

*Privačių įstaigų, turinčių reguliacines funkcijas, administravimas*⁵⁸. Pažymėtina, kad pagal globalaus administravimo teoriją kai kurių viešųjų (administracinių) funkcijų įgyvendinimu gali užsiimti ir privatūs subjektai. Nacionaliniu mastu nagrinėjant šį modelį analogiją pritaikyti būtų sunku. Lietuvoje viešojo administravimo subjektas (pagal įstatymą⁵⁹) yra valstybės institucija ar įstaiga, savivaldybės institucija ar įstaiga, pareigūnas, valstybės tarnautojas, valstybės ar savivaldybės įmonė, viešoji įstaiga, kurios savininkė ar dalininkė yra valstybė ar savivaldybė, asociacija, šio įstatymo nustatyta tvarka įgalioti atlikti viešąjį administravimą. Taigi privačių subjektų įstatymas neišvardija, tačiau globalios administracinės teisės teoretikai nurodo, kad nacionalinėse teisinėse sistemose privачios organizacijos dažnai yra vertinamos kaip savanoriški dariniai, o ne kaip administracinės teisės subjektai⁶⁰, tačiau, atsižvelgiant į tai, kad globalioje erdvėje nėra atitinkamų tarptautinių viešųjų institucijų, pastarieji dažnai turi didelę galią ir reikšmę⁶¹.

Aptariamo valdymo pavyzdžiais galėtų būti:

- Tarptautinė standartizacijos organizacija (ISO). Tai didžiausia pasaulyje tarptautinių standartų kūrėja ir leidėja. Tai nevyriausybinių organizacija, kuri jungia viešojo ir privataus sektorių bendradarbiavimą;
- Pasaulinė antidopingo agentūra – tarptautinė nepriklausoma agentūra, kurios pagrindinis tikslas – įgyvendinti antidopingo politiką prižiūrint, kaip yra laikomasi Pasaulio antidopingo kodekso.
- SWIFT (*Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication*) – pasaulinis saugių finansinių pranešimų paslaugų teikėjas. Šis subjektas užtikrina patentuotą ryšių platformą, leidžiančią klientams (bankams, kredito įstaigoms) saugiai prisijungti ir keistis finansine informacija.

⁵⁸ *Administration by private institutions with regulatory functions* – aut. pastaba.

⁵⁹ Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo 2 straipsnio 4 dalis.

⁶⁰ Kingsbury, B.; Donaldson, M. *Global Administrative Law. Max Planck Encyclopedia of International Law* [interaktyvus]. Oxford University Press, 2011 [žiūrėta 2012-11-01]. <http://www.mpepil.com/subscriber_article?script=yes&id=/epil/entries/law-9780199231690-e948&recno=1&searchType=Quick&query=megan+donaldson> .

⁶¹ Kingsbury, B.; Krisch, N.; Stewart, R. B. *The emergence of global administrative law. Law & contemporary problems*. 2005, 68 (3-4): 9.

Mokslininkai pažymi, kad dažnai šių subjektų priimtais teisės aktais vadovaujasi ir klasikiniai tarptautiniai subjektai⁶². Pavyzdžiui, Tarptautinės standartizacijos organizacijos sprendimai turi ne tik sunkias ekonomines pasekmes pasauliniu mastu, bet jie atsispindi ir Tarptautinės darbo organizacijos reguliaciniuose sprendimuose, o Pasaulio antidopingo agentūra yra glaudžiai susijusi su Tarptautiniu olimpinio komitetu, kuris, vadovaudamasis agentūros standartais, atlieka sportininkų, įtariamų naudojant uždraustas medžiagas, priežiūrą⁶³.

Apibendrinami anksčiau įvardytų subjektų statusą esant globaliam valdymui ir jų vaidmenį bei sąveiką su nacionalinėmis institucijomis, mokslininkai pateikia lentelę, iliustruojančią globalių reguliatorių statusą ir santykius su nacionaliniais reguliatoriais:⁶⁴

	Globalaus administracinio reguliavimo tipai	Regulatorius	Regulatoriaus vaidmuo	Sąveika su vidaus (nacionaline) sistema	Nacionalinių institucijų vaidmuo	Pavyzdžiai
(1)	Formalių tarptautinių organizacijų administravimas	Tarptautinės organizacijos	Papildoma (subsidiari) teisės aktų leidyba, įpareigojantys sprendimai	Grindžiama sutartimi	Derybos ir vykdymas	Saugumo Taryba, Pasaulio bankas, FATF ⁶⁵
(2)	Administravimas, grindžiamas kolektyviniais veiksmais tarptautiniuose tinkluose ir nacionalinių reguliavimo pareigūnų bendradarbiavimo susitarimais	Viešieji tarptautiniai tinklai	Neprivailomi, bet veiksmingi sprendimai	Politikos koordinavimas, abipusis pripažinimas	Bendradarbiavimas, derybos ir įgyvendinimas	Bazelio komitetas, dvišalis bendradarbiavimas

⁶² Nacionalinės administracinės teisės subjektai, tokie kaip Lietuvos standartizacijos departamentas prie Aplinkos ministerijos ar viešoji įstaiga Lietuvos antidopingo agentūra, savo veikloje taip pat vadovaujasi tarptautinių subjektų sprendimais.

⁶³ Kingsbury, B.; Krisch, N.; Stewart R. B. The emergence of global administrative law. *Law & contemporary problems*. 2005, 68 (3-4): 9.

⁶⁴ Sanchez, M. R. *The global administrative law Project: a review from Brazil*, p. 14 [interaktyvus]. [žiūrėta 2012-08-01]. <<http://www.iilj.org/courses/documents/Sanchez-GALProjectReviewfromBrazil.pdf>>.

⁶⁵ FATF (The Financial Action Task Force) – Finansinių veiksmų darbo grupė.

(3)	Plečiamasis administravimas, įgyvendinamas nacionalinių reguliavimo institucijų pagal tarptautinį susitarimą, tinklą ar kitokį bendradarbiavimo režimą	Nacionaliniai reguliatoriai	Sprendimai, priimami vienoje šalyje, tačiau klausimais, svarbiais ir užsienyje, ir pasauliniu mastu	Susijusi (paveikta) su kitų šalių sprendimais	Vieni priima sprendimus, kiti įgyvendina	Nacionaliniai aplinkos apsaugos reguliatoriai
(4)	Hibridinių tarpvyriausybinių ir privačių susitarimų administravimas	Hibridinės grupės	Kvaziprivalomi standartai	Suderinimo (derinimo)	Priėmimas (įsisavinimas)	<i>Codex Alimentarius</i> komisija, ICANN
(5)	Privačių įstaigų, turinčių reguliacines funkcijas, administravimas	Privatūs subjektai	Specifiniai standartai	Specifinis derinimas	Priėmimas (įsisavinimas)	Tarptautinė standartizacijos organizacija, nevyriausybinių organizacijos

Taigi apibendrinant pažymėtina, kad pagal siūlomą modelį globalus administravimas priskiriamas ne tik klasikinėms tarptautinėms organizacijoms, bet ir privatiems (ne pelno siekiantiems) ar mišrų statusą turintiems subjektams. Tai rodo, kad administraciniais reguliatoriais tampa ir tokie subjektai, kuriems iš pradžių nebuvo numatytos reguliacinės funkcijos. Kartu tai iliustruoja globalios administracijos įvairumą ir lankstumą.

Pažymėtina, kad globalios administracinės teisės teorija pateikia ne tik globalios administracijos tipus, bet ir formas, kaip gali pasireikšti šių subjektų tarpusavio santykiai. 2012 m. amerikiečių mokslininkai pristatė tarpinstitucinių ryšių (santykių) analizę bei formavimą esant globaliam valdymui ir išskyrė penkių tipų institucinę sąveiką: (1) horizontali: institucijų, kurios yra tarptautiniai subjektai, sąveika; (2) vertikali: tarptautinės ir nacionalinės institucijos, kai pastaroji yra tarptautinės organizacijos narys, sąveika; (3) įstrižinė: tarptautinės institucijos ir nacionalinės, kai nacionalinė institucija nėra tarptautinės organizacijos narys, sąveika; (4) skirtingų šalių institucijų santykiai <...>; (5) įvairių nacionalinių institucijų toje pačioje šalyje santykiai.⁶⁶

⁶⁶ The Institute for International Law and Justice “Analyzing and Shaping Inter-Institutional Relations in Global Governance”. [interaktyvus]. [žiūrėta 2012-08-20]. <<http://www.iilj.org/newsandevents/documents/Aprilreport.pdf>>.

III. Alternatyvi nuomonė apie globalią administracinę teisę

Labai dažnai tam tikros srities neklasikinis ar liberalus teisinis reguliavimas sukuria „naujadarus“, kurie visuomenėje, bent jau pradžioje, nėra visapusiškai priimtini, dėl to yra kritikuojami. Mokslinėje erdvėje nediskutuojama, pavyzdžiui, dėl civilinės ar baudžiamosios teisės prigimties, nes tai yra klasikinės teisės šakos ir niekas neabejoja šių teisės šakų poreikiu ar tuo, kad jos turi teisę būti. Globali administracinė teisė sulaukia kritinės nuomonės, abejojama jos savarankiškumu, keliama klausimai, siekiant įsitikinti šios koncepcijos pagrįstumu ir legitimumu, o pati idėja kartais prilyginama globaliam socialiniam judėjimui, politinei globalizacijai, būdai manipuluoti pasauline bendruomene ar net „taikiai ekspansijai“.

Yra žinoma, kad valstybės vidaus valdymas grindžiamas administraciniais principais, o šalies vidinį valdymą atlieka nacionaliniai subjektai. Lietuvoje šį vaidmenį atlieka Lietuvos Respublikos Seimas, Vyriausybė, įvairūs viešojo administravimo subjektai. Vadovaujantis tokiu principu būtų logiška galvoti, kad šalies išorinei politikai įgyvendinti reikalingas viršnacionalinis politinis institutas, kuriuo galėtų būti pasaulinė vyriausybė. Tai yra subjektas, su kuriuo turėtų būti derinami šalies veiksmai šiai būnant pasaulinės bendruomenės dalimi. Taigi kas galėtų atlikti tokio subjekto vaidmenį, koks būtų jo funkcionavimo bei kontrolės mechanizmas? Tokie ir panašūs klausimai kyla analitiškai vertinant ir globalios administracinės teisės, susijusios su pasauliniu valdymu, teoriją.

Mokslininkai, kritiškai vertinantys globalios administracijos koncepciją, abejojantys globalia administracine erdve, daro tam tikras kategoriškas išvadas, nors kartu teigia, kad jeigu globalios administracinės teisės idėja turi teisę gyvuoti, tai tik numatant tam tikras išimtis ar sąlygas. Rusų mokslininkas I. N. Barcicas globalią administracinę erdvę linkęs vadinti terminu „bendrų valdymo principų erdvė“, o ši teisė turėtų būti sudėtinė tarptautinės teisės dalis. Jo nuomone, „visi samprotavimai apie „globalią administracinę erdvę“ galimi tik esant išlygai, kad šis terminas bus įvestas į tarptautinės viešosios teisės apyvartą tarptautinės teisės bendrųjų principų kontekste. Parengti globalius (universalius), su valstybiniu valdymu susijusius tarptautinius standartus įmanoma laikantis tarptautinės teisės. Vienintelis leidžiamas globalios administracinės erdvės kūrimo mecha-

nizmas – parengti universalias tarptautines teises nuostatas tarptautinėse konferencijose arba tarptautinėse specializuotose organizacijose⁶⁷.

Autorius mato tam tikras grėsmes, bandydamas atsakyti į klausimą, koks gi subjektas rengs globalaus administracinio valdymo teisės normas, kurios galiausiai bus įdiegtos į tarptautinę teisę? Taigi globalios administracinės teisės koncepcija, anot minėto rusų mokslininko, yra ne kas kita kaip amerikiečių administratyvistų noras padaryti savo šalies normas tarptautinio lygio bei JAV bandymas išplėsti nacionalinės teisės taikymą tarptautinių santykių srityje, taip savo valstybinio valdymo modelius proteguojant kaip sektinus etalonus. Ar tai galima būtų įvardyti politine globalizacija? Anot O. N. Tynjanovos, „jeigu yra politinė globalizacija, bet kuri valstybė iš tarptautinių santykių ir politinio valdymo subjekto gali tapti tokiu santykių objektu, kuriam gali būti primesti tokie ekonominiai ar politiniai santykiai ir su tais politinio valdymo objektais, kurie ir su kuriais tai naudinga valstybei – hegemonui“⁶⁸.

Akivaizdu, kad JAV ir Rusija – galingos pasaulio valstybės, kurios varžosi įvairiose srityse, todėl išimtimi netampa ir teisė, o ši konkurencija pastebima taip pat ir mokslinių straipsnių tekstuose: „<...> minėti amerikiečių administratyvistai serga sindromu „daryk su mumis, daryk kaip aš“, kartu kategoriškai atmesdami galimybę, kad kas nors padarys geriau nei jie, o bet koks nukrypimas nuo jų sukurto modelio suprantamas kaip valdymo demokratinų principų pažeidimas.“⁶⁹ Tai pat yra pabrėžiama, kad globali administracinė teisė – tarptautinėje arenoje atliekami savavališki veiksmai, kurie pristatomi kaip teorinis pagrindas, tačiau jis atstovauja supervalstybės arba transnacionalinių korporacijų interesams⁷⁰. Ar tai yra perdėta ir niekuo nepagrįsta kritika, ar racionalus ir loginis požiūris į teisinį naujadarą? Padėti atsakyti į šį klausimą gali išsami globalios

⁶⁷ Barcic, I. N. Mezhdunarodnye metodiki ocenki effektivnosti gosudarstvennogo upravlenija [Valstybinio valdymo efektyvumo įvertinimo tarptautinės metodikos]. *Upravlenchiskoe konsultirovanie*. N. 4. Sankt Peterburg: Institut sociologii RAN, 2009, p. 23.

⁶⁸ Tynjanova, O. N. Nacionalnyj suverenitet i gosudarstvenye granicy b epokhu globalizacii [Nacionalinis suverenitetas ir nacionalinės sienos globaliajame pasaulyje]. *Vek globalizacii*. Volgograd: Uchitel, 2010, p. 95.

⁶⁹ Barcic, I. N. Mezhdunarodnye metodiki ocenki effektivnosti gosudarstvennogo upravlenija [Valstybinio valdymo efektyvumo įvertinimo tarptautinės metodikos]. *Upravlenchiskoe konsultirovanie*. N. 4. Sankt Peterburg: Institut sociologii RAN, 2009, p. 24

⁷⁰ Tichomirov, J. A. Suverenitet v fokuse nacionalnogo i mezhdunarodnogo pravo. *Izvestija: Mir i politika*. 2008, 4 (19): 15

administracijos koncepcijos analizė. Daugelis įvairių pasaulio mokslininkų pritaria šiai idėjai, tačiau, be rusų mokslininkų, ši koncepcija kritinio žvilgsnio sulaukia ir iš kitų šalių mokslininkų. B. S. Chimni yra pasauliniu mastu pripažintas tarptautinės teisės specialistas, kurio požiūris yra ne tiek paneigiantis globalią administracinę teisę, kiek matantis joje daug trūkumų, skatinančių ir toliau plėtoti globalios administracinės teisės teoriją. Vertindamas šią teoriją, mokslininkas išskiria platų ir siaurą globalios administracinės teisės supratimą: siauroji koncepcija teigia, kad globali administracinė teisė pratęsia dualistinę⁷¹ tarptautinės teisės supratimą, o plačioji peržengia dualistinės teorijos ribas ir teigia, kad globalizacija pakeitė tarptautinę teisę ir tarptautinių organizacijų charakterį. B. S. Chimni nuomonė atstovauja trečiojo pasaulio šalims, Ji nurodo, kad globali administracinė teisė kuriama tarptautinės teisės pagrindu veikiant naujai tarptautinei kapitalistų klasei jų pačių interesams įgyvendinti. Taigi globali administracinė teisė visada bus veikiamą pasauliniu lygiu vyraujančių klasių ir tai sudaro jiems geresnes galimybes „panaudoti“ globalią administracinę teisę savo teisėms ginti. Taigi itin svarbu, kad ateityje mažesnėms pasaulio šalims netektų ribotas vaidmuo pasaulinio valdymo procese. Ieškodamas atsakymo į klausimą, kas laimės, o kas pralaimės, išsivertinus globalios administracinės teisės paradigmas, autorius teigia, kad lemiamą įtaką turės šie vienas kitam įtakos turintys veiksniai:

- (i) tarptautinės teisės ir jos institutų pobūdis, kurių dalimi būtų ir globalioji administracinė teisė;
- (ii) priimtas globaliosios administracinės teisės apibrėžimas ir platinimas, ir siaurąja prasmėmis;
- (iii) administracinės teisės sąvoka, kuri pristato globaliąją administracinę teisę ir jos sąsajas su žmogaus teisėmis;

⁷¹ Profesorius Juozas Žilys nurodo, kad „<...> šiuolaikinės tarptautinės teisės doktrinoje išskirtinos dvi koncepcijos – dualistinė ir monistinė. Pagal dualistinę koncepciją tvirtinama, kad tarptautinės teisės ir vidaus teisės sistemos yra atskiros, jos reguliuoja iš esmės skirtingus santykius. Manoma, kad tarptautinės teisės subjektai yra suverenios valstybės, o vidaus teisės subjektai ir objektai iš esmės yra kitokio pobūdžio... Pagal monistinę doktriną nemanoma, kad tarptautinės ir vidaus teisės sistemos yra uždaros, nes tarptautinė teisė yra virš nacionalinės teisės“. Žilys, J. Tarptautinės teisės aktų konstitucingumo ir jų taikymo problemos Lietuvos Respublikos teisinėje sistemoje. *Jurisprudencija*. 2001, 21 (13): 49.

- (iv) globaliosios administracinės teisės ir globalinių socialinių judėjimų santykis⁷².

Apibendrinant galima pasakyti, kad mokslinėje erdvėje nėra paneigiama globalios administracinės teisės gyvavimo galimybė, tačiau pabrėžiamas poreikis plėtoti ir tobulinti šį teisinį naujadarą, įvertinant jį ne tik teisiškai, bet ir politiškai, ekonomiškai. Mokslininkai, kritiškai vertindami šią idėją, siekia atkreipti dėmesį į esminius valstybių administracinės teisės (kuri kiekvienoje šalyje ne tik funkcionuoja vadovaujantis bendrais teisiniais principais, bet kartu ir esanti gana skirtinga) ir globalios administracinės teisės principų skirtumus ir galimybes juos suderinti. Italų profesorius Sabino Cassese įspėja, kad pasauliniu lygiu administracinė teisė yra daugiapoliarė, o ne hierarchinė, jos galimybės ją įgyvendinti yra per menkos, ir administracinės teisės funkcijos dažnai labai skiriasi nuo funkcijų nacionalinėje aplinkoje. Jo analizė rodo, kad nors daugelis administracinės teisės principų, parengtų nacionaliniame kontekste, gali būti svarbūs ir pasauliniame valdymo srityje, tačiau tokio valdymo institucionalizacija ir jos reguliacinis vaidmuo būtinai turi būti labai skirtingas įvairiuose globaliuose kontekstuose.⁷³

Išvados

1. Tarptautiniu lygiu susiklostantys teisiniai santykiai išgyvena natūralius pokyčius, kuriuos tiesiogiai veikia globalizacijos procesas. Šis procesas, neaplenkdamas ir valdymo srities, sukuria naują teisinį reiškinių, kurį siūloma vadinti globalia administracine teise. Ši teisė – naujas požiūris į tarptautinių santykių srityje vykstančius valdymo procesus, vykstančius įvairių valstybių administracinės teisės idėjas pritaikant ir perkeltiant virš nacionalinių ribų. Taigi šis teisinis naujadaras sukuria globalias normas, reguliuojančias tarptautinių administracinių organų išorinius ir vidinius administracinius veiksmus bei funkcijų įgyvendinimą, taip pat padeda

⁷² Chimni, B. S. *Global Administrative Law: Winners and Losers*. *New York University Institute for International Law and Justice (draft working paper)*. IILJ 4, 2005, p. 1.

⁷³ Kingsbury, B.; Krisch, N.; Stewart, R. B.; Wiener, J. B. Foreword: Global Governance as Administration - National and Transnational Approaches to Global Administrative Law. *Law & contemporary problems*. 2005, 68 (3-4): 9.

nacionaliniams valdymo subjektams šalies viduje įgyvendinti tarptautines normas.

2. Globali administracinė teisė – viešosios teisės sritis, kuri meta iššūkį klasikinei tarptautinei teisei ir teigia, kad ši jau nesugeba patenkinti šiuolaikinės pasaulinės bendruomenės poreikių, todėl jai yra paskelbiamas nuosprendis ir siūloma pamažu pereiti prie pasaulinės teisės vartojimo. Globalios administracinės teisės tikslu tampa sukurti universalias – tarptautines normas (normas – konglomeratus), kurios įtvirtintų bendrus valstybinio valdymo principus, bei suformuoti tarptautines valdymo institucijas, kurioms būtų priskirta įgyvendinti administracines funkcijas pasauliniu mastu. Šis reiškinys atspindi teisinės integracijos procesus ir pasaulinės teisės erdvės, funkcionuojančios vadovaujantis administracinės teisės principais, sukūrimą.
3. Pasaulinio valdymo koncepciją tiesiogiai veikia dėl žmonijos veiklos prasidėjęs, tačiau neišvengiamas globalizacijos procesas. Integruotas pasaulinis administracinio pobūdžio valdymas – tai būdas suvaldyti globalizacijos pasekmes, kurias daugiausia sukelia ne tiek pats globalizacijos procesas, kiek nemokėjimas jo suvaldyti, t. y. valdymo trūkumai. Siekiant sukurti priimtinausią globalaus valdymo politiką, nesuteikiant galimybės didžiausioms pasaulio valstybėms pasinaudoti vyraujančia padėtimi, į pasaulinės administracinės erdvės sukūrimą turi būti įtraukti visų pasaulio regionų atstovai.
4. Globali administracinė teisė pateikia gana didelę tarptautinių reguliatorių įvairovę. Globalaus valdymo funkcijų priskyrimas ne tik klasikinėms tarptautinėms organizacijoms, bet ir privatiems (ne pelno siekiantiems) ar mišrų statusą turintiems subjektams rodo, kad tarptautinis administravimas tampa būdingas ir tokiems dariniams, kuriems iš pradžių nebuvo numatytos reguliacinės funkcijos, kita vertus, tai rodo globalios administracijos įvairumą ir lankstumą.

Literatūra

Teisės aktai

1. Lietuvos Respublikos Lietuvos banko įstatymas. *Valstybės žinios*. 1994, Nr. 99-1957.
2. Lietuvos Respublikos maisto įstatymas. *Valstybės žinios*. 2000, Nr. 32-893.
3. Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas. *Valstybės žinios*. 1999, Nr. 60-1945.
4. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2003 m. spalio 9 d. nutarimas Nr. 1252 „Dėl laisvo prekių judėjimo ir pasikeitimo informacija apie nacionalines priemones užtikrinimo“. *Valstybės žinios*. 2003, Nr. 97-4345.

Specialioji literatūra

1. Barcic, I. N. Mezhdunarodnye metodiki ocenki effektivnosti gosudarstvennogo upravlenija [Valstybinio valdymo efektyvumo įvertinimo tarptautinės metodikos]. *Upravlenchiskoe konsultirovanie*. N. 4. Sanktpeterburg: Institut sociologii RAN, 2009.
2. Battini, S. International Organizations and Private Subjects: A Move toward a Global Administrative Law? *International Law and Justice Working Papers*. 2005, 3.
3. Buchanan, A.; Keohane, R. O. The Legitimacy of Global Governance Institutions. *Ethics & International Affairs*. 2006, 20.
4. Basel committee on banking supervision. History of the Basel Committee and its Membership [interaktyvus]. [žiūrėta 2012-08-01] <<http://www.bis.org/bcbs/history.pdf>>.
5. Chimni, B. S. Global Administrative Law: Winners and Losers. *New York University Institute International Law and Justice (draft working paper)*. ILLJ 4, 2005.
6. Deviatnikovaitė, I. *Administracinė teisė: kategorijos, apibrėžimai, užduotys*. Vilnius: Justitia, 2009.
7. Europos Sąjungos Regionų komiteto nuomonė „Komisijos komunikato Europos Parlamentui, Tarybai, Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komitetui ir Regionų komitetui dėl globalizacijos socialinės dimensijos – ES politikos indėlis siekiant tolygiai paskirstyti naudą“ [2005] C 164/11.
8. Kavalnė, S. Administracinės teisės europeizacija – administraciniais teisams aktualūs klausimai. *Administraciniai teismai Lietuvoje. Nūdienos iššūkiai*. Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas, 2010.
9. Kerwer, D. *Rules that Many Use: Standards and Global Regulation* [interaktyvus]. [žiūrėta 2012-08-01]. <http://www.polwiss.edu.tum.de/fileadmin/tueds03/www/Publikationen/Kerwer/Kerwer__2005_-_Rules_that_many_use_-_Standards__Global_Regulation.pdf>.

10. Kingsbury, B. The Concept of 'Law' in Global Administrative Law. *The European Journal of International Law*. 2009, 20 (1),
11. Kingsbury B.; Donaldson, M. Global Administrative Law. *Max Planck Encyclopaedia of International Law*. Oxford University Press, 2011.
12. Kingsbury B.; Krisch N.; Stewart R. B. The emergence of global administrative law. *Law & contemporary problems*. 2005, 68 (3-4).
13. Kingsbury, B.; Krisch, N.; Stewart, R. B.; Wiener J. B. Foreword: Global Governance as Administration-National and Transnational Approaches to Global Administrative Law. *Law & contemporary problems*. 2005, 68 (3-4).
14. Krisch, N.; Kingsbury, B. Introduction: Global Governance and Global Administrative Law. *The European Journal of International Law*. 2006, 17 (1).
15. In the International Legal Order. *The European Journal of International Law*. 2006, 17 (1),
16. Paserpskienė, M. Codex Alimentarius komisija, jos tikslai, uždaviniai bei Kodekso nuostatų įgyvendinimas Lietuvos pieno sektoriuje (apžvalga). *Maisto chemija ir technologija*. 2005, 39 (1).
17. Ruffert, M.; Steinecke, S. *The global administrative law of science*. Springer, 2011.
18. Sanchez, M. R. *The global administrative law Project: a review from Brazil* [interaktyvus]. [žiūrėta 2012-08-01] . <<http://www.iilj.org/courses/documents/Sanchez-GALProjectReviewfromBrazil.pdf>>.
19. Stewart, R. B. U. S. Administrative Law: A Model for Global Administrative Law? *Law & contemporary problems*. 2005, 68 (3-4).
20. Tichomirov, J. A. Suverenitet v fokuse nacionalnogo i mezhdunarodnogo pravo [Suverenitetas nacionalinės ir tarptautinės teisės požiūriu]. *Mir i politika*. 2008, 4 (19).
21. Tynjanova, O. N. Nacionalnyj suverenitet i gosudarstvenye granicy b epokhu globalizacii [Nacionalinis suverenitetas ir nacionalinės sienos globaliajame pasaulyje]. *Vek globalizacii*. Volgograd: Uchitel, 2010.
22. Tripathi, R. Concept of Global Administrative Law: An Overview. *India Quarterly. A Journal of International Affairs* December. 2011, 67,.
23. Valančius, V.; Kavalnė, S. *Europos Sąjungos teisės įgyvendinimas Lietuvos administracinėje teisėje*. Vilnius: Registrų centras, 2009.
24. Žilys, J. Tarptautinės teisės aktų konstitucingumo ir jų taikymo problemos Lietuvos Respublikos teisinėje sistemoje. *Jurisprudencija*. 2001, 21 (13).

Algimantas Urmonas

1990 M. KOVO 11-OSIOS AKTAS KAIP LIETUVOS ADMINISTRACINĖS TEISĖS RAIDOS EUROPEIZAVIMO POSTŪMIS

Įvadas

Kovo 11 d. Aktas „Dėl Lietuvos nepriklausomos valstybės atstatymo“ politiniu teisiniu požiūriu aiškiai įtvirtino tris tarpusavyje susijusius vertybinius teisės lygmens dalykus: teisinį nepriklausomos Lietuvos valstybės tęstinumą, apsivalymo nuo SSRS okupacijos patirties padarinių ir grįžimo į Europos vertybinę teisės aplinką pradžią. Kartu administracinė teisė įgavo galimybę keistis ir evoliuciškai artėti prie ES teisinio reguliavimo standartų: orientacijos į žmogų, valstybinio gyvenimo demokratizavimo, teisinės valstybės tapatumo siekių. Geresnis administracinis teisinis reguliavimas – tai priemonė valstybės politikai įgyvendinti ir tautos, žmonių lūkesčiams pateisinti. Valstybės valdžios įgyvendinimo strateginiais tikslais tampa kuo geriau parengti teisinės politikos kryptis, vertybiškai objektyvuoti administracinę teisę ir taip užtikrinti, kad konkrečiam teisinio reguliavimo tikslui pasiekti būtų naudojamos tinkamos teisinės priemonės, kad būtų kuo didesnė nauda ir kuo mažesni neigiami padariniai.

Valstybingumo tęstinumo tautinė savivoka atsispindi visose minėto Akto teiginiuose: nuo akcento, kad [...] „atstatomas 1940 metais svetimos jėgos panaikintas Lietuvos Valstybės suvereninių galių vykdymas“ iki „Lietuvos Respublikos Aukščiausioji Taryba kaip suvereninių galių reiškėja šiuo aktu pradeda realizuoti visą Valstybės suverenitetą“.

Pačiame Kovo 11 d. Akto pavadinime pabrėžtas nepriklausomos valstybės atstatymas reiškia apsivalymą – okupacijos padarinių ir jos relikto paneigimą atkurtos valstybės gyvenime. Šie du dalykai yra svarbūs nacionalinės administracinės teisės vizijai ir misijai, nustatančiai naują socialinę teisinę vertybinę orientaciją, apimančią politinius, socialinius, socialinius

psichologinius veiksnius, atmetančius totalitarinės valstybės primestų socialinių teisinių vertybinių standartų „Valstybė, visuomenė, žmogus“ neigimą ir transformaciją į europietišką socialinę, teisinę vertybinę orientaciją „Žmogus, visuomenė, valstybė“, kartu pabrėžiant, kad Valstybė yra tautos ir žmogaus lopšys.

I. Svarbiausių Lietuvos valstybės atkūrimo uždavinių sprendimas, remiantis Kovo 11 d. Aktu „Dėl Lietuvos nepriklausomos valstybės atstatymo“, ir valdžios institucijų veiksmų viešinimas Europoje

Svarbiausias valstybės atkūrimo uždavinys buvo **nustatyti valstybės institucinę sistemą**. Remdamasi naujais teisiniais pagrindais, Lietuvos Respublikos Aukščiausioji Taryba (toliau – Atkuriamasis Seimas) jau tą pačią dieną priėmė įstatymą „Dėl buvusių Lietuvos TSR sąjunginio-respublikinio pavaldumo valstybės valdymo organų statuso pakeitimo“¹. Įstatymu nustatyta, kad visos buvusios Lietuvos TSR sąjunginio-respublikinio pavaldumo ministerijos, valstybiniai komitetai ir žinybos pavaldžios tik Lietuvos Respublikai. Taip pat Aukščiausioji Taryba priėmė nutarimą „Dėl kai kurių Lietuvos Respublikos valstybės organų įgaliojimų pratęsimo“². Nutarimu, iki naujasis parlamentas sudarys naujos sudėties valstybės organus, pavedė Respublikos Aukščiausiajam Teismui, rajonų ir miestų teismams, Respublikos prokurorui ir jam pavaldiems prokurorams, Valstybiniam arbitražui ir liaudies kontrolės organams vykdyti tuos įgaliojimus.

Labai svarbu buvo legalizuoti Lietuvos atkurtąjį valstybingumą Atkuriamojo Seimo, Vyriausybės ir kitų viešojo administravimo institucijų veikloje agresyvių SSSR veiksmų aplinkoje.

1990 m. nacionalinės administracinės teisės raidai turėjo reikšmės Atkuriamojo Seimo intensyvi įstatymų leidyba, *įtvirtinant Lietuvos vals-*

¹ Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos įstatymas „Dėl buvusių Lietuvos TSR sąjunginio-respublikinio pavaldumo valstybės valdymo organų statuso pakeitimo. *Valstybės žinios*. 1990-03-31, Nr. 9-225.

² Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos nutarimas „Dėl kai kurių Lietuvos Respublikos valstybės organų įgaliojimų pratęsimo“. *Valstybės žinios*. 1990-03-31, Nr. 9-219. *Valstybės žinios*. 1990-03-31, Nr. 9-219.

tybingumą, neutralizuojant ir šalinant SSSR okupacijos padarinius. Šią strateginę veiklos kryptį kūrybiškai turėjo įgyvendinti ir kitos valstybės valdžios institucijos. Sunki misija teko viešojo administravimo institucijoms, kurioms reikėjo dirbti šalies valstybingumo įtvirtinimo grėsmės sąlygomis: Lietuvos 74 dienų ekonominė blokada, TSRS realių derybų su Lietuva problemos, TSRS palankių jėgų, pirmiausia TSKP, vadinamųjų platformininkų bei „Jedinstvo“, kurias rėmė sovietinės armijos daliniai, veikla turint tikslą atkurti okupacinės valdžios pozicijas³.

Reikia pripažinti, kad Lietuvos valstybinės valdžios institucijos agresyvioje SSSR veikimo aplinkoje protingai naudojosi *įvairių formų legaliomis teisinėmis priemonėmis*: įstatymų leidimu, nutarimų, potvarkių priėmimu, deklaracijų skelbimu, oficialių laiškų siuntimu SSSR valstybės vadovams, kreipimosi į pasaulio tautas, į Lietuvos tautines bendrijas, į TSRS tautas, į Lietuvos žmones kviečiant santaikos. Okupacinio režimo kolaborantiui paveldui teisiškai vertinti buvo naudojamas ir Atkuriamojo Seimo **pareiškimas**. Antai, kreiptasi į žmones dėl ankstesnio bendradarbiavimo su TSRS valstybės saugumo komiteto organais, pabrėžiant, kad jų nei juridškai, nei morališkai nesaisto šiai tarnybai duoti pasižadėjimai ar kokie kitokie įsipareigojimai. Pareiškite kviečiamas kiekvienas asmuo, bendradarbiavęs su TSRS valstybės saugumo komitetu, iki š. m. kovo 28 dienos apsispręsti ir nebeteikti pagalbos TSRS valstybės saugumo komiteto organams⁴. Buvo užtikrinama, jog nė vienas asmuo, nepadaręs sunkių nusikaltimų Lietuvos gyventojams ir atsisakęs palaikyti tolesnius ryšius su TSRS VSK, nepatirs nei moralinių, nei teisinių, nei jokių kitokių Respublikos valdžios persekiojimų. Slaptų informatorių sąrašuose esančios jų pavardės niekada nebus oficialiai skelbiamos ar patvirtinamos, jeigu viešumon iškiltų koku kitu būdu. Antra vertus, prisipažinimas ir atgaila būtų vertinami kaip moralinis piliečio ir visuomenės apsisvalymas.

Teisinę reikšmę turėjo ir parlamento telegramos. 1990 m. kovo 27 d. buvo nusiųsta Vyriausybinių telegrama Pabaltijo karinės apygardos Vyriausiajam vadui dėl pažymos „Neteisėtų veiksmų Lietuvos TSR teritorijoje je faktai“, pasirašytos Vilniaus įgulos vado. Telegramoje pabrėžiama, kad

³ Lietuva 1940–1990: *Okupuotos Lietuvos istorija*. Vilnius: Lietuvos gyventojų genocido ir rezistencijos tyrimų centras, 2005.

⁴ Lietuvos Respublikos Atkuriamojo Seimo pareiškimas. *Valstybės žinios*. 1990-04-10, Nr. 10-319.

pažymoje išdėstyti faktai iškreipti ir neatitinka tikrovės – taip siekiama ne nustatyti tiesą, o įgyvendinami aiškiai provokaciniai tikslai. „Tai rodo ir Tarybinės armijos kariškių įvykdytas kai kurių Respublikos pastatų užgrobimas, neva „piliečiams“ ar „organizacijoms“ prašant, taip pat įsibrovimas naudojant jėgą į ligonines ir Lietuvos Respublikos piliečių pavogimas iš jų.“⁵

Parlamento ir Vyriausybės vadovai panaudojo ir **Aukštosios vyriausybės notos formą**, siųsdami ją SSSR vadovams, „kategoriškai protestuodami prieš TSRS ginkluotųjų pajėgų veiksmus Lietuvos Respublikos teritorijoje, šturkščiai paniekinančius jos suverenitetą“⁶.

Ieškant tinkamų teisinių pagrindų politinei padėčiai įvertinti ir ginti atkurtos Nepriklausomybės iškovojoimus pasitelkiama ir laiško forma. 1990 m. kovo 14 d. rašomas garsusis Vytauto Landsbergio laiškas Tarybų Socialistinių Respublikų Sąjungos Prezidentui, Jo Prakilnybei M. Gorbačioviui, sveikinantį jo išrinkimą Prezidentu, kartu primenant apie ką tik atkurtą Lietuvos nepriklausomybę.

Kaip valstybingumo disponavimo įrankis buvo panaudotas ir Įsakas. Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos pirmininkas, remdamasis Lietuvos Respublikos pilietybės įstatymu, suteikė Lietuvos Respublikos pilietybę dviem JAV gimusioms lietuvių kilmės JAV pilietėms⁷.

Paminėtinas ir 1990 m. birželio 6 d. trijų Baltijos valstybių vadovų bendras pareiškimas „Dėl Lietuvos Respublikos, Estijos Respublikos ir Latvijos Respublikos nuolatinių gyventojų teisių ir laisvių vieningų teisinio reguliavimo principų“. Baltijos šalys pareiškime išreiškia savo valstybių pasirengimą prisijungti prie Tarptautinio pilietinių ir politinių teisių pakto, Tarptautinio ekonominių, socialinių ir kultūrinių teisių pakto, Pilietinių ir politinių teisių pakto fakultatyvinio protokolo bei kitų atitinkamų tarptautinių dokumentų. Teigiama, kad Lietuvoje, Estijoje ir Latvijoje gyvenančių TSRS piliečių teisių ir laisvių nustatymas yra vienas iš derybų

⁵ Vyriausybė 1990 m. kovo 27 d. telegrama Pabaltijo karinės apygardos Vyriausiajam vadui dėl pažymos „Neteisėtų veiksmų Lietuvos TSR teritorijoje faktai“ [interaktyvus]. [žiūrėta 2012-09013]. <http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=117194&p_query=&p_tr2=2>.

⁶ Aukštoji vyriausybė nota [interaktyvus]. [žiūrėta 2012-09013]. <http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=117192&p_query=&p_tr2=2>.

⁷ Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos Prezidiumo įsakas „Dėl Lietuvos Respublikos pilietybės suteikimo D. Navickaitei ir A. D. Giedraitytei“. *Valstybės žinios*. 1990-05-20, Nr. 14-400.

su TSRS objektų, ir pareiškama, kad sprendžiant šį klausimą numatoma išsaugoti ir plėtoti ekonominius, socialinius, kultūrinius ir humanitarinius Baltijos valstybių nuolatinių gyventojų ryšius su istorine jų tėvynė.

Sudėtingomis okupacinės kariuomenės buvimo sąlygomis buvo priimami drąsūs, suverenumą demonstruojantys teisės norminiai aktai.

Antai, Atkuriamasis Seimas, nepaisydamas to, remdamasis Lietuvos Respublikos Laikinojo Pagrindinio Įstatymo 3 straipsniu, 1990 m. kovo 12 d. pripažino netekusiais galios 1967 m. spalio 12 d. priimtą TSRS visuotinės karinės prievolės įstatymą Lietuvos Respublikos piliečių atžvilgiu⁸. Įstatymu atitinkamai pripažinti netekusiais galios Lietuvos TSR administracinių teisės pažeidimų septyni straipsniai⁹, susiję su administracinės atsakomybės nustatymu, pažeidus TSRS visuotinės karinės prievolės įstatymo nuostatas¹⁰. Tam, kad sukurtų palankią teisinę terpę administraciniams ginčams dėl pašauktų į sovietinę kariuomenę Lietuvos jaunuolių spręsti ir sustabdytų pavasarinį šaukimą, kovo 14 d. Atkuriamasis Seimas nutarė nutraukti SSRS gynybos ministerijos karinių komisariatų, kaip svetimos valstybės įstaigų, esančių Lietuvos Respublikos teritorijoje, veiklą¹¹. Tačiau to meto politinė padėtis buvo tokia, kad objektinės teisės nuostatos negalėjo būti realiai įgyvendinamos esant konkrečioms teisiniams santykiams. Todėl Atkuriamasis Seimas 1990 m. kovo 17 d. sudarė laikinąją

⁸ Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos nutarimas „Dėl 1967 m. spalio 12 d. TSRS visuotinės karinės prievolės įstatymo negaliojimo Lietuvos Respublikos teritorijoje“. *Valstybės žinios*. 1990-03-31, Nr. 9-233.

⁹ Lietuvos Respublikos įstatymas „Dėl kai kurių Lietuvos TSR baudžiamojo kodekso ir Lietuvos TSR administracinių teisės pažeidimų kodekso straipsnių pripažinimo netekusiais galios“. *Valstybės žinios*. 1990-03-31, Nr. 9-232.

¹⁰ Karinės įskaitos taisyklių pažeidimas. Neatvykimas pagal šaukimą į karinį komisariatą. Nepateikimas kariniams komisariatams sąrašų jaunuolių, turinčių registruotis šaukimo apylinkėse. Priėmimas į darbą (mokytis) karo prievolinkų, nesančių karinėje įskaitoje. Neužtikrinimas pranešimo karo prievolinkams ir šaukiamiesiems, kad jie šaukiami į karinius komisariatus. Nepateikimas laiku dokumentų, reikalingų pirminei karo prievolinkų ir šaukiamųjų įskaitai, taip pat nepranešimas jiems apie šaukimą į karinius komisariatus. Žinių apie karo prievolinkus ir šaukiamuosius nepranešimas.

¹¹ Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos nutarimas „Dėl TSRS gynybos ministerijos karinių komisariatų, esančių Lietuvos Respublikos teritorijoje, veiklos nutraukimo“. *Valstybės žinios*. 1990-03-31, Nr. 9-242.

deputatų komisiją Lietuvos piliečių, tarnaujančių TSRS ginkluotosiose pajėgose, grąžinimo klausimams spręsti¹².

Sprendžiant Lietuvos piliečių, tarnaujančių TSRS ginkluotosiose pajėgose, grąžinimo klausimus, Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos Prezidiumas 1990 m. kovo 20 d. nutarė apginti Lietuvos Respublikos piliečius, pasitraukusius iš TSRS ginkluotųjų pajėgų karinių dalių, kuriuose jie tarnavo pagal TSRS visuotinės karinės prievolės įstatymą. Nutarta įsteigti Lietuvos Respublikoje jų valstybinę globą ir užtikrinti pilietinių teisių apsaugą. Įgyvendinant šį tikslą, asmenis, pasitraukusius iš TSRS Ginkluotųjų pajėgų karinių dalių, nutarta registruoti Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos Prezidiume ir nustatyta tvarka imti valstybės globon. Lietuvos Vyriausybė buvo įpareigota spręsti šių asmenų apgyvendinimo, įdarbinimo ir asmens apsaugos klausimus.

1990 m. kovo 19 d. Atkuriamasis Seimas paskelbė pareiškimą „Dėl Tarybinių ginkluotųjų pajėgų Lietuvoje statuso“. Jame teigiama, kad „Tarybinė armija įžengė į Lietuvą 1940 m. birželio 15 d. kaip TSRS agresijos įrankis ir okupuojanti jėga. Ligi šiol jos daliniai naudojami Lietuvos Respublikos teritorija, akvatorija bei oro erdve be reikiamų susitarimų su Lietuvos Respublikos Vyriausybe, todėl piliečiai daugiau kaip 1,5 mln. parašų išreiškta valia reikalavo tos kariuomenės išvedimo. Ši teisškai neapibrėžto statuso kitos valstybės kariuomenė, įskaitant Valstybės saugumo komitetą ir Pasienio kariuomenę, pavaldi tik savo karinei ir savosios valstybės politinei vadovybei. Toks TSRS kariuomenės buvimas Lietuvoje, žalingas ekonominiu, ekologiniu, psichologiniu ir politiniu požiūriu, sudaro vyriausybių problemą, kuri, tikimės, netrukus bus sprendžiama. Tuo tarpu patys kariškiai ir jų šeimos čia niekuo dėti. Jų nedera užkabinėti, įžeidinėti, reikšti jiems kokio nors priešiško. Būkime jiems draugiški ir mandagūs, tada ir išsiskirsime, neminėdami vieni kitų blogu“¹³.

¹² Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos laikinosios komisijos Lietuvos piliečių, tarnaujančių TSRS ginkluotosiose pajėgose, grąžinimo klausimams spręsti sudarymo“. *Valstybės žinios*. 1990-03-31, Nr. 9-254.

¹³ Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos Prezidiumo nutarimas „Dėl asmenų, palikusių TSRS ginkluotųjų pajėgų karinius dalinius, teisinio statuso“. *Valstybės žinios*. 1990-04-20, Nr. 11-356.

SSRS vadovybė nereagavo į jokiais Lietuvos iniciatyvas, o sovietinės kariuomenės aukštieji vadai demonstravo, kad Lietuvoje galima taikyti administracinę prievartą pasinaudojus karine jėga¹⁴.

1990 m. vykę ikiderybiniai konsultaciniai susitikimai parodė tik SSSR pusės taktinius manevrus. Spalio 31 d. SSRS gynybos ministras ir Generalinio štabo viršininkas išsiuntė raštą „Lietuvos SSR Aukščiausiosios Tarybos Pirmininkui“ su pridėtais naujais SSRS įstatymais, tarp jų ir su „Dėl visuotinės karinės prievolės ir karinės tarnybos“ projektu ir paprašė pateikti jam pasiūlymus bei pastabas. Šiuo raštu vėl buvo aiškiai parodyta, kad Lietuva tebelaikoma SSRS Respublika.

Gruodžio 21 d. Rygoje įvyko Pabaltijo karinės apygardos karininkų suvažiavimas. Jame ultimatyviai pareikšta, kad „jei Aukščiausiosios Tarybos deputatų suvažiavimas, dabar posėdžiaujantis Kremliuje, nesiims konkrečių priemonių krašto tvarkai ir politiniam stabilumui išlaikyti, tai jie Pabaltijo respublikose imsis visų galimų priemonių, taip pat ir karinės padėties įvedimo savo teisėms ir garbei saugoti“.

Tokia įvykių raida 1990 m., priėmus Kovo 11 d. Aktą, rodė, jog SSSR stengėsi ekonomiškai, politiškai, teisiškai, pasinaudojant ir karine galia, trukdyti įtvirtinti atkurtosios Lietuvos valstybės nepriklausomybę.

II. Administracinės teisės vertybinės paradigmos raiška atkūrus Lietuvos nepriklausomybę: jos ištakos ir vertybinio viešojo diskurso legitimacinis virsmas

Atkurtos Lietuvos nepriklausomybės administracinės teisės vertybinių paradigmų virsmo ištakos siekia tarpukario Lietuvos visuomenės ir valstybinio gyvenimo sritis. Todėl būtent administracinės teisės vertybinių nuostatų galima kaita XX a. devintajame dešimtmetyje formavosi remiantis visa Lietuvos visuomenės gyvenimo sričių panorama, kurioje

¹⁴ 1990 m. kovo 27 d. ginkluoti Tarybų Sąjungos kariuomenės desantinių dalinių kareiviai, užpuolę ir įsiveržę į Naujosios Vilnios psichiatrinę ligoninę Vilniuje ir Žiegždrių psichiatrinę ligoninę Kaune, išlaužė duris, nutraukė telefono ryšį, naudojamą kraštutiniu atveju, suplėšė Raudonojo Kryžiaus vėliavą, įžeidė seses ir gydytojus, žiauriai mušė ir prievarta išvežė beginklius jaunos kariuomenės atsisakėlius ir kai kuriuos psichinius ligonius. Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos nutarimas „Dėl kreipimosi pagalbos į Raudonąją Kryžių ir tarptautines žmogaus teisių organizacijas“. *Valstybės žinios*. 1990-04-20, Nr. 11-341.

visų pirma buvo atmetama sovietinės imperijos **ideologinių paradigmų kontrolinė funkcija** kultūriniam tautos gyvenimo tapatumui, iš to ir teisei. Domėjimasis Lietuvos valstybingumo ir tautinio tapatumo klausimais, visuotinis gilinimasis į praeities, ekonomikos, politikos, kultūros problemas pasiekė kritinę ideologinio virsmo ribą, kurią peržengti kvietė įvairių sričių intelektualai. Istorikai Č. Laurinavičius ir V. Sirutavičius profesionalai teigia, kad *„dalis tarybinių lietuvių nacionalinis sąmonėjimas vyko kaip Justino Marcinkevičiaus dramos Mažvydas herojų, raginamų įsiklausyti į nuolatos tariamą žodį Lietuva.<...>...lėtas ir nuoseklus šviečiamasis darbas buvo anaip tol ne beprasmis, bet iš esmės lemiantis veiksnys atkuriant valstybę“*¹⁵. Tuo pat metu socialinių mokslų tyrėjai domisi socialinės, politinės, teisinės minties palikimu, skatina domėtis Mykolo ir Vaclovo Biržiškų, Augustino Janulaičio, Petro Leono, Antano Maceinos, Mykolo Rōmerio, Stasio Šalkauskio, Adolfo Šapokos, Mykolo Šleževičiaus ir kitų iškilų tarpukario Lietuvos intelektualų darbais ir visuomenine veikla. Šiame plačiame tautinio ideologinio paveldo kontekste, kaip pažymėjo A. Ramonaitė, J. Kavaliauskaitė, A. Švedas, *„visų pirma paminėtinas tarpukariu suformuluotas didysis naratyvas apie lietuvių tautos praeitį, dabartį ir ateitį, iškeliantis valstybingumą kaip aukščiausią vertybę. Paradigminiu veikalu, įkūnijančiu svarbiausius šio didžiojo naratyvo bruožus, derėtų laikyti Adolfo Šapokos redaguotą Lietuvos istoriją“*¹⁶, kurios teiginiai tapo kertiniais idėjiniais-ideologiniais orientyrais ne vienai lietuvių kartai, sovietmečiu puoselėjusiai rezistencinę tapatybę ir prasidėjus Atgimimui mėginusiai susikurti naują arba atgauti „senąją“ savastį“¹⁷.

Taigi vertybiniai Lietuvos administracinės teisės naujieji pagrindai XX a. devintajame dešimtmetyje formavosi plačiu mastu, šalyje suvokiant istorinę galimybę atkurti nepriklausomą Lietuvos valstybę. Net vidurinei bendrojo lavinimo mokyklai buvo keliamas paradigmiškai naujas humanizmo idėjomis paremtas mokyklos uždavinys – atsigręžti į žmogų kaip

¹⁵ Laurinavičius, Č.; Sirutavičius, V. Sąjūdis: nuo „persitvarkymo“ iki Kovo 11-osios. *Lietuvos istorija*. t. XII, I d., Vilnius: Baltos lankos, 2008, p. 30.

¹⁶ *Lietuvos istorija*. Red. A. Šapoka. Švietimo ministerijos knygų leidimo komisijos leidinys. Kaunas, 1936.

¹⁷ Ramonaitė, A.; Kavaliauskaitė, J.; Švedas, A. Įvadas. Savaimi visuomenė prieš totalitarinį režimą? *Sąjūdžio ištakų beiėškant. Nepaklusniųjų tinklaveikos galia*. Vilnius: Baltos lankos, 2012, p. 14. Lietuvos TSR vidurinės bendrojo lavinimo mokyklos koncepcija. Projektas. *Tarybinis mokytojas*. 1988, 98.

absoliučią vertybę: puoselėti jo fizinę ir psichinę prigimtį, sudaryti sąlygas atsiskleisti jo individualybei, pažadinti siekimą per saviauklą ir savikūrą tapti asmenybe¹⁸.

Ėjimas į Kovo 11-ąją turėjo ir savotiško evoliucinio vertybinio virsmo bruožų net tuometinio okupacinio teisinio režimo sąlygomis. Pasinaudodama *perestroikos* ideologiniais mechanizmais, Lietuvos TSR Aukščiausioji Taryba 1988 m. lapkričio 18 d. pataisomis sugrąžino kai kuriuos buvusio valstybingumo simbolius: įtvirtino valstybinės lietuvių kalbos statusą¹⁹, Lietuvos trispalvę vėliavą ir himną paskelbė Lietuvos TSR simboliais²⁰. Dar vėliau, 1989 m. gegužės 18 d., Lietuvos TSR Aukščiausioji Taryba priėmė deklaraciją „Apie Lietuvos valstybinį suverenitetą“²¹. Deklaracijoje buvo pažymėta, kad „Lietuvos TSR Aukščiausioji Taryba mato išeitį iš esamos padėties tik atgaunant valstybinį suverenitetą, kuris yra jau šiandien išryškėjęs lietuvių tautos siekis ir neatimama tautų teisė, įgyvendinama tik laisvo tautų apsisprendimo sąlygomis. Lietuvos TSR Aukščiausioji Taryba skelbia, kad nuo šios dienos, priėmus Lietuvos TSR Konstitucijos 70 straipsnio pataisą, Lietuvos TSR galioja tik jos Aukščiausiojoje Taryboje priimti arba patvirtinti įstatymai. Ateities santykiai su TSRS ir kitomis valstybėmis turi būti nustatomi tik tarpvalstybinėmis sutartimis“²². Kaip pažymėjo J. Prapiestis, „nuo tada ir iki 1990 m. kovo 11-osios, kai buvo atkurta nepriklausoma valstybė, pradėjo veikti savita SSRS teisės aktų atmetimo ar pripažinimo teisinė tvarka ir taip realizuotas Lietuvos teisės aktų viršenybės principas“²³. 1990 m. vasario 7 d. Lietuvos TSR Aukščiau-

¹⁸ Posėdžio stenogramoje pranešėjas Aukščiausiosios Tarybos pirmininko pavaduotojas Česlovas Stankevičius nurodė, „kad pas mus galioja tarybiniai įstatymai, ir ši sąvoka apima tiek Tarybų Sąjungos įstatymus ir kitus teisinius aktus, tiek ir Lietuvos TSR įstatymus“. Trečiasis posėdis. 1990 m. kovo 11 d. [interaktyvus]. [žiūrėta 2012-09-13]. <http://www.lrs.lt/datos/kovo11/st_03.htm>.

¹⁹ LTSR įstatymas „Papildyti Lietuvos TSR Konstituciją (Pagrindinį Įstatymą) 77 straipsniu“. *Lietuvos TSR Aukščiausiosios Tarybos ir Vyriausybės žinios*. 1988, Nr. 33-358.

²⁰ LTSR įstatymas „Pakeisti Lietuvos TSR Konstitucijos 168 ir 169 straipsnius“. *Lietuvos TSR Aukščiausiosios Tarybos ir Vyriausybės žinios*. 1988, Nr. 33-359.

²¹ Lietuvos TSR Aukščiausiosios Tarybos deklaracija „Apie Lietuvos valstybinį suverenitetą“. *Lietuvos Tarybų Socialistinės Respublikos Aukščiausiosios Tarybos ir Vyriausybės žinios*. 1989, 15-167.

²² *Ibid.*

²³ Prapiestis, J. Valstybingumo atkūrimo ir konstitucinio įtvirtinimo ištakose. *Jurisprudencija*. 2012, 19 (3): 864.

sioji Taryba priėmė nutarimą, panaikinantį 1940 m. liepos 21 d. Liaudies Seimo deklaraciją dėl Lietuvos įstojimo į Tarybų Sąjungą, taip pašalinant teisinį pagrindą laikyti Lietuvą TSRS dalimi. To paties nutarimo trečiuoju punktu Aukščiausioji Taryba pasiūlė Tarybų Sąjungai pradėti dvišales derybas dėl Lietuvos valstybės nepriklausomybės atkūrimo.

Kokie administracinės teisės vertybinio virsmo iššūkiai laukė, priėmus Kovo 11 d. Aktą?

Priėmus Kovo 11 d. Aktą „Dėl Lietuvos nepriklausomos valstybės atstatymo“ buvo aišku, kad administracinės teisės teorija ir praktika turi perimti su Lietuvos valstybingumu susijusias socialines teises vertybes, orientuotis į naujas teisės ir teisinės sistemos kūrimo gaires.

- 1) Paveldėti iš okupacinio periodo instituciniai, funkciniai ir procesiniai administracinio teisinio reguliavimo mechanizmai, teisinės priemonės ir metodai, su kuriais privalėjo susisieti valstybinės institucijos ir asmenys, sudarė tam tikrą ideologiškai dažnai beformę, išskydusią, takią sankaupą. *Kiekvienas teisės taikymo atvejis turėjo būti vertybiškai pasvertas*, nes Lietuvos Respublikoje ir toliau galiojo tie²⁴ iki šiol veikę Lietuvoje įstatymai bei kiti teisės aktai, kurie neprieštarauja Lietuvos Respublikos Laikinajam Pagrindiniam Įstatymui²⁵.
- 2) Valstybinių organizacijų institucines teisinio statuso ir veiklos formas buvo būtina įgalinti dirbti administracinės teisės vertybinio virsmo sąlygomis, išnaudojus politinius, socialinius, socialinius psichologinius veiksnius kurti palankią Lietuvos valstybingumo įtvirtinimo teisinę aplinką. Antai, atkūrus Lietuvos nepriklausomybę, keitėsi, o kai kur iš naujo formavosi teisinis reguliavimas. To pavyzdys – valstybinės nuosavybės formos nykimas ir įvairių privatinės nuosavybės formų įsitvirtinimas. Iš kilo būtinumas valdžių padalijimo kontekste permąstyti vykdomosios valdžios su-

²⁴ Posėdžio stenogramoje pranešėjas Aukščiausiosios Tarybos Pirmininko pavaduotojas Česlovas Stankevičius nurodė, „kad pas mus galioja tarybiniai įstatymai, ir ši sąvoka apima tiek Tarybų Sąjungos įstatymus ir kitus teisinius aktus, tiek ir Lietuvos TSR įstatymus“. Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos (pirmojo šaukimo) pirmoji sesija. Trečiasis posėdis. 1990 m. kovo 11 d. [interaktyvus]. [žiūrėta 2012-09013]. <http://www.lrs.lt/datos/kovo11/st_03.htm>.

²⁵ Lietuvos Respublikos įstatymas „Dėl Lietuvos Respublikos laikinojo pagrindinio įstatymo“. *Valstybės žinios*. 1990, Nr. 9-224.

vokimą: sąvokas, kategorijas, sisteminių struktūrų vaizdą, veiklos principus, orientuojantis į demokratinės valstybės teisinius standartus kurti teisinę valstybę.

- 3) Buvo būtina primestus totalitarinės valstybės socialinius teisinius vertybinius standartus – *valstybė, visuomenė, žmogus* – administracinės teisės teorijoje, įstatymų leidyboje ir teisės taikymo praktikoje keisti į vakarietiškąją socialinę teisinę vertybinę orientaciją – *žmogus, visuomenė, valstybė*.
- 4) Totalitarinio ideologinio paveldo administracinėje teisėje paneigimo, valstybingumo įtvirtinimo ir demokratinio valdymo modelio atrankos laikotarpiui būdinga daugelio ideologijų ir vertybių konkurencija. Vertybinis požiūris į administracinę teisę leidžia teigti, kad jos taikymas yra saistomas saugomų ir ginamų prioritetinių vertybių konkurencijos principu. Teisinėje praktikoje dažnai kyla ir sprendžiamas saugomų ir ginamų materialinių ir procesinių normų vertybinis konfliktas. Teisės normų konfliktų sprendimas teisinėje praktikoje rodo teisinės sąmonės turinį, atskleidžia konkrečią vertybinę orientaciją, teisės taikymo logiką. Teisinės vertybinės orientacijos ugdymas yra tarpdalykinis teoretikų ir praktikų bendras veiklos objektas. Tokios patirties tuo laiku nebuvo. Aiškėjo, kad vienodai būtinų įgyvendinti žmogaus, visuomenės, valstybės socialinių teisinių vertybių konkurencijos bei jų atrankos įvairovės sąlygomis parlamentui, vyriausybei, valstybinių institucijų darbuotojams stigo vakarietiško mąstymo ir teisinių gebėjimų, tokių kaip:
 - praktiškai įgyvendinti idėją „žmogus – tikslas, o ne priemonė“, ieškoti teisinę valstybę atitinkančio administracinio teisinio reguliavimo mechanizmo įgyvendinimo variantų. Todėl teisiniuose įstatymų rengimo, leidybos ir įgyvendinimo procesuose įvyksta *vertybinis užsibrėžto norminio tikslo poslinkis*, kuris vadinamas *teisinės inversijos* terminu. Inversija – loginė sąvokos turinio reikšmė pakeičiama priešinga reikšme. Taip įgyvendinant teisingumą, įgyvendinamas neteisingumas, įgyvendinant procesinę lygybę – procesinę diskriminaciją;
 - valdyti socialinius teisinius pokyčius, ieškoti kompleksinių sprendimų. Vykstant socialiniams pokyčiams turi keistis ir

atitinkamas teisinis reguliavimas, kuris turi padėti išspręsti kylančias socialines problemas ir konfliktus. Tarp socialinių pokyčių ir administracinės teisės yra tarpusavio sąveikos procesai, nuolat keičiantys vienas kitą. Ne tik socialiniai pokyčiai veikia administracinę teisę, bet ir administracinė teisė pasižymi poveikiu socialiniams pokyčiams.

Anksčiau veikusi komandinė viešojo valdymo sistema automatiškai nenyko, todėl buvo būtina orientuotis į šiuolaikinės teisės aktų reguliavimo sistemos kūrimą, ieškoti įstatymų veiksmingumą užtikrinančių metodų;

- formuluoti naujų įstatymų koncepcijas, atitinkančias objektivius Lietuvos valstybingumo poreikius ir galimybes;
 - socialinių teisinių vertybių prioritetus pritaikyti žmonių socializacijos požiūriu keičiamai socialinei ekonominei aplinkai, nes praeina nemažai laiko, kol pagrindinės vertybės tampa žmonių elgsenos normomis. Be to, asmens teisiniai vertybiniai prioritetai daugiau orientuoti į dabarties, esamos vietos ir esamo laiko problemas, savo tiesioginę socialinę ir ekonominę aplinką ir ją atspindi: didžiausią subjektyvią vertę žmogus suteikia tiems nepritekliaus dalykams, kuriems santykinai skiriama mažiau valstybės dėmesio;
 - suvokti konkrečių visuomenės sluoksnių mąstymo stereotipų socialinės sąveikos su ekonomikos, politikos ir teisės veiksniais ypatumus darant poveikį konfliktinei žmonių elgsenai.
- 5) Visuomenės socialinės organizacijos sistemos veikimo požiūriu *ekonomika, politika ir teisė* turi užtikrinti tam tikrą sisteminę sąveikos tvarką. Tačiau toks sisteminės tvarkos užtikrinimo procesas, kuriame dalyvauja ir administracinė teisė, turinti ir savo teoriją, ir teisinio reguliavimo norminius segmentus, ir įsitvirtinusią teisinę praktiką, nėra savaime pasiekiami tikslai. Tai sudėtingas socialinis procesas, kuriame administracinės teisės teisinio reguliavimo galimybės yra socialiai nulemtos. Šiuo požiūriu filosofas, politikos teoretikas ir sociologas Ralfas Dahrendorfas pastebėjo tokių sąveikų ypatumus, teigdamas, jog politinei reformai atlikti reikia 6 mėnesių, ekonominei reformai – 6 metų, bet žmonių mentaliteto, gyvenimo stiliaus keitimo procesas gali pareikalauti kelių žmonių kartų.²⁶

²⁶ Plotinskiy, YU., M. *Teoreticheskiye i empiricheskiye modeli sotsialnykh protsessov*. Moskva, 1998, p. 189.

Iš citatos akcentų galima suvokti, kad ekonomikos, politikos ir teisės sąveika yra susijusi su žmonių gyvenimo būdu, kuriame slypi žmonių kultūra, sukaupta patirtis, informacija, praeitis, dabartis ir ateities pagrindai. Teisė yra kaip kultūros apraiška. Kultūros kaip bendrybės teisei analizė rodo, kad jos funkcijos susijusios su teisės funkcijomis. Atliekant kultūros šaltinių analizę nustatytos šios jos funkcijos:

- a) *prisitaikymo prie aplinkos funkcija*. Ši funkcija teisės teorijoje ignoruojama, nors teisė yra ir socialiai sąlygojama. Tai reiškia ne ką kita kaip makroteisinį prisitaikymą prie socialinės, ekonominės ir politinės aplinkos. Kita vertus, ši funkcija yra reikšminga ir valdant organizacijas. Šiuo požiūriu tai labai artima administracinei teisei;
- b) *pažinimo funkcija*. Nors teisės teorijoje tokia funkcija nėra išskiriama, bet kiekvienas mokslas yra susijęs su pažinimo procesu. A. Vaišvila, nagrinėdamas teisės teorijos objektą, pabrėžia, kad „Teisės teorija pirmiausia siekia pažinti, kas yra teisė, kodėl žmonės sukuria tokį jų elgesį socializuojantį įrankį kaip teisė, kas lemia jo pobūdį ir turinio permainas, kodėl įvairiose epochose ir įvairiose tautose jis vis kitoks, kaip teisė turėtų būti plėtojama, kad pajėgtų konkrečioje tautoje konkrečiu laiku užtikrinti asmens saugumą, socialinę santarvę ir socialinę stabilumą (išskirta – A. U.);“²⁷
- c) *informacinė funkcija*. Įvairūs teisės teorijos šaltiniai taip pat nurodo šią funkciją;
- d) *komunikavimo (bendravimo) funkcija*; pati teisė kaip socialinis reiškinyss atsirado iš žmonių veiklos bendraujant;
- e) *vertinimo funkcija*; teisinė žmonių veikla yra susijusi su vertinamosiomis kategorijomis. Pati teisė yra vertinamojo pobūdžio socialinis reiškinyss;
- f) *žmonių grupių atskyrimo ir integracijos funkcija*;
- g) *socializacijos (žmogaus kūrimo) funkcija*.

Dvi pastarosios funkcijos teisės teorijos ir sociologijos darbuose minimos dažnai ²⁸.

²⁷ Vaišvila, A. *Teisės teorija*. Vilnius: Justicija, 2000, p. 23.

²⁸ Šlapkauskas, V. *Teisės sociologijos pagrindai*. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2004, p. 453–459.

Tai reiškia, kad žmonės per kultūrą vienaip ar kitaip naudojasi ekonomika, politika ir teise. „*Kultūra yra žmogaus kuriama vertybių ir normų sistema, padedanti jam pažinti bei įprasminti tikrovę ir teikianti veiklos kriterijus.*“²⁹ Administracinės teisės, kaip kultūros reiškinių, požįūriu, aptariamoje citatoje žmonių mentaliteto, gyvenimo stiliaus keitimasis per kelias kartas pasireiškia kaip tam tikras naujos „kultūros vėlavimas“ dažnai grįžtamuju ryšiu (senos kultūros poveikiu) darydamas įtaką ekonomikai, politikai ir teisei.

Toks „kultūros vėlavimas“, priėmus Kovo 11 d. Aktą, darė poveikį ir administracinės teisės vėlavimui. To pavyzdys – Lietuvoje prasidėję pokyčiai atkūrus nepriklausomybę ir netgi šiandien gajus okupacinio laikotarpio įsisknijęs teisinis nihilizmas, kai visuomenės elgsenos stereotipais tapo įprasta priešintis teisės normoms, kaip neva valdžios primestoms iš šalies.

1990 m. teorinė administracinė teisė nebuvo pasirėngusi spręsti atkurto Lietuvos valstybingumo strateginių uždavinių. Kilo ir politinio ir teisinio pobūdžio klausimų, kaip administracinė teisė galės suspėti žengti kartu su visuomenės pasikeitimais veiksmingai reaguoti į socialinės tikrovės kaitą. Kita vertus, dėl vykstančių socialinių pokyčių kilo jų poveikio administracinei teisei įvertinimo ir atsižvelgiant į tai tinkamų valdymo sprendimų priėmimo problemų. Kompensuojant šią spragą administracinės teisės praktikai buvo priversti rengti įvairių reformų ir įstatymų projektus, remdamiesi seniai žinomais žmonėms savų klaidų ir bandymų darymo metodais, dažniausiai pasitelkdami tam tikrų socialinių sričių specialistus.

- 6) Teoriškai ir praktiškai buvo būtina atsižvelgti ir į *galimas kylančias grėsmes administracinio teisinio reguliavimo veiksmingumui, stabilumui ir teisingumui*. Tarp grėsmių:

- 6.1. Informuotos valdžios ir neinformuotos bendruomenės padėtis sudaro galimybes valdžiai piktnaudžiauti teise, ją marginalizuoti, skaidyti visuomenę.
- 6.2. Teisinį reguliavimą keisti į privilegijuotą „tiesioginį“ reglamentavimą per interesus.
- 6.3. Privilegijuotai informuota valdžia gali piktnaudžiauti teisėkūra. Įstatymų nestabilumas atlieka dereguliacinę funkciją.

²⁹ Fuchst (Hrsg M.) *Zur Theorie des Kulturmanagents*. Remscheid, 1993, p. 139–150.

6.4. Esminiai pereinamojo (iš sovietinės totalitarinės erdvės į demokratinę) laikotarpio prieštaravimai ir sunkumai visuomenės sistemoje, jos struktūrose, turėję įtakos administracinės teisės formavimuisi:

Moralės ir kultūros srityse – sovietinės okupacijos įtvirtinto totalitarizmo apraiškų palikimo ir tautoje glūdėjusių vertybinių nuostatų, moralės bei kultūros normų, santykių, papročių, tradicijų prieštaravimus. Nors seniai žinomas kultūros ir švietimo vertybinis reguliacinis poveikis žmonių elgsenai, tačiau paradoksalu – dažnam politikui tai turi labiau tik simbolinę reikšmę, nes formuojant biudžetą ši investicija į žmogų yra smarkiai ribojama. Taip skatinamas ir kultūros atsilikimas, įtvirtinamas „kultūros vėlavimo“ fenomenas;

Teisinėje srityje – atkuriamos nacionalinės teisinės sistemos, įstatymų, teisių institucijų, jų struktūrų formavimo kolizijos, sunkumai;

Socialinėje srityje – pagreitėjusi gyventojų, jų šeimų socialinė ir turtinė diferenciacija ir poliarizacija, žymios gyventojų dalies gyvenimo lygio nuosmukis, nedarbo grėsmė;

Politikos srityje – vidiniai (pokyčiai, atsirandantys dėl valstybės viduje vykstančių procesų (naujų teisės aktų priėmimas, vykdomosios valdžios institucijų kūrimas, nevyriausybinių organizacijų kūrimasis) ir išoriniai politiniai *prieštaravimai, kitų šalių įtaka* (pokyčiai, atsirandantys dėl tarptautinio bendravimo (spartus įsiliejimas į tarptautines organizacijas, suaktyvėjęs tarptautinis tarpvalstybinis / tarpinstitucinis bendradarbiavimas, nacionalinių teisės aktų derinimas su tarptautinių organizacijų bei ES teisės aktais, būtinybė užtikrinti žmogaus teises ir laisves);

Administracinės teisės vertybinio virsmo iššūkiai, galimos kylančios grėsmės administracinio teisinio reguliavimo veiksmingumui, stabilumui ir teisingumui sudarė tam tikrą ekonomikos, politikos ir teisės sąveikų socialinių įtampų lauką, įvairius socialinius konfliktus, kurie turėjo įtakos ir administracinei teisei, kaip vienai iš interesų konfliktų sprendimo priemonių. Pasak R. Dahrendorfo, „konfliktas yra esminė pokyčių paskata. Mūsų uždavinys pasaulyje, kuriame pokyčiai yra vienintelė viltis, – civilizuoti konfliktą remiantis taisyklėmis ir laisvės konstitucija“³⁰. Konfliktų „civilizavimas“ po Kovo 11 d. Akto vyko Lietuvos Respublikos Aukščiausiąjai

³⁰ After 1989: *Morals, Revolution and Civil Society*. By Ralf Dahrendorf. St. Martin's, 1997, p. 28.

Tarybai priimant naujus įstatymus ekonomikos, politikos ir teisės klausimais, Vyriausybei priimant nutarimus krašto tvarkymo reikalais.

III. Praktiniai Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos³¹ ir Vyriausybės veiksmai, panaudojant instrumentines administracinės teisės galias, atkurtojo valstybingumo vertybėms įtvirtinti

Priimtas Kovo 11 d. Aktas „Dėl Lietuvos nepriklausomos valstybės atstatymo“ įgalino šalies valstybinės valdžios institucijas pagal savo kompetenciją, remiantis valdžių padalijimo principu, pradėti įgyvendinti valstybės teritorijoje suvereniteto įtvirtinimo darbus. Svarbiausias Lietuvos valstybingumo atstatymo klausimas buvo susijęs su *okupacinės valdžios institucijų veiklos nutraukimu ir nepriklausomybės vertybėms atitinkančios teisinės aplinkos kūrimu*.

Kovo 11 d. Aktas „Dėl Lietuvos nepriklausomos valstybės atstatymo“ įtvirtino tik Lietuvos valstybingumo atkūrimą, todėl, remiantis šiuo aktu, kitu Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos veiksmu, visų pirma, buvo atkurtas valstybės konstitucinio reguliavimo tęstinumas, priėmus įstatymą „Dėl 1938 metų gegužės 12 dienos Lietuvos Konstitucijos galiojimo atstatymo“. Antra, kitu Lietuvos Respublikos Aukščiausioji Tarybos veiksmu, atsižvelgiant į būtinumą suderinti atkurtos 1938 m. gegužės 12 d. Lietuvos Konstitucijos nuostatas su pakitusiais politiniais, ekonominiais ir kitais visuomeniniais santykiais, buvo priimtas „Lietuvos Respublikos laikinasis pagrindinis įstatymas“. Ši revoliucinė / evoliucinė konstitucingumo reforma, vykusi tą pačią dieną, rodė tiek konstitucinio reguliavimo tęstinumą, sustabdant ir eliminuojant iš šalies gyvenimo okupacinio laikotarpio teisinį režimą, tiek įtvirtinant Lietuvos valstybės konstitucinio reguliavimo vertybinį virsmą, orientuotą į konstitucinio reguliavimo istorijos pamokas tarpukario Lietuvoje.

Taigi „Lietuvos Respublikos laikinasis pagrindinis įstatymas“ tapo nacionalinės administracinės teisės pagrindiniu šaltiniu, vertybiniu jos

³¹ Analizuota Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos (pirmojo šaukimo) pirmosios sesijos laikotarpio socialinė teisinė aplinka, institucinė parlamento ir Vyriausybės veikla.

pagrindu sukonkretinant konstitucines vertybes administracinės teisės reguliavimo erdvėje.

Į kokias socialines teises vertybes Laikinasis Pagrindinis Įstatymas orientavo administracinę teisę?

1 straipsnis pabrėžė Lietuvos valstybės suverenumą ir demokratiškumą, kurie išreiškė „Lietuvos liaudies bendrą valią bei interesus“. Šiame tekste figūravo ideologiškai tam laikotarpiui svarbus, nors vertybiškai svetimas lietuvių tautai *liaudies* terminas. Ideologinis svetimos terminijos vertybinis paveldas pateikiamas ir kituose straipsniuose: „Lietuvos Respublikos Ministrų Taryba“, „Liaudies deputatų taryba“. Pasak J. Žilio, „Laikinasis Pagrindinis įstatymas ir išreiškė pagrindinius tautos politinius konstitucinius siekius atkurti ir įtvirtinti valstybingumą, tačiau tai buvo Lietuvos konstitucinės raidos pereinamojo laikotarpio konstitucinis aktas“³², nes *šiuo laikotarpiu daug svarbiau buvo ieškoti „darnesnio valstybės valdžios institucijų bendradarbiavimo ir efektyvesnio įstatymų, kitų teisės aktų įgyvendinimo formų ir krypčių“*³³ (išskirta – A. U.).

Apskritai vertinant Laikinojo Pagrindinio Įstatymo poveikį administracinei teisei reikia atsižvelgti, kad ir valstybės institucijų sistema iki priimant Lietuvos Respublikos Konstituciją (1990–1992), ir teisinės terminijos vartojimas, kaip ideologinis okupacinis paveldas, buvo pažymėti, kaip ir pats įstatymas, laikotarpio laikinumo ir pereinamumo žyme. Šiuo atveju teisiškai reikšmingi Aukščiausiosios Tarybos Pirmininko pavaduotojo Česlovo Stankevičius žodžiai, ištarti apibūdinant Laikinojo Pagrindinio Įstatymo projektą, kad jis „[...] *nelaikytinas būsimosios demokratinės Lietuvos valstybės Konstitucijos projektu. Jis gal labiau laikytinas šiandienos visuomeninių teisinių bei politinių socialinių galimybių ir demokratiškos tvarkos pamatiniais įtvirtinimais. [...] įstatymų sumanymų grupei teko spręsti problemą, kaip suderinti šią situaciją su Lietuvos valstybės atkūrimo aktu. Norėčiau pabrėžti, kad grupei nebuvo tokio uždavinio – sukurti konstitucinį įstatymą per labai trumpą laiką. Mes panaudojome daugelį dabar galiojančios Lietuvos TSR Konstitucijos straipsnių, padarę tai, kas buvo numatyta Sąjūdžio rinkiminėje programoje, būtent, panaikinant juose visas*

³² Žilys, J. Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos Prezidiumo konstitucinis statusas – santykių su vykdomąja valdžia aspektas. *Jurisprudencija*. 2002, 29 (21): 6.

³³ *Ibid.*, p. 8.

*pareigas, visas prievoles Tarybų Sąjungos atžvilgiu, jos Konstitucijos ir jos įstatymų atžvilgiu*³⁴ (išskirta – A. U.).

**Kokiais Lietuvos Respublikos Aukščiausios Tarybos ir Vyriausybės veiksmais, priėmus Kovo 11 d. Aktą, praktiškai buvo įtvirtinamos Lai-
kinojo Pagrindinio Įstatymo socialinės teisinės vertybės, orientuotos į
administracinės teisės kaitą?**

Svarbus vykstančių permainų įgyvendinimo veiksnys buvo palanki socialinė teisinė aplinka. Tam dėmesio skyrė Lietuvos Respublikos Aukščiausioji Taryba, priėmusi du kreipimusis, vieną – 1990 m. kovo 12 d. į Lietuvos žmones, kviečiant juos santaikos³⁵, kitą – kovo 13 d. į Lietuvos tautines bendrijas³⁶.

Kviečiant Lietuvos žmones gyventi santaikoje, buvo pabrėžiama, kad „mums reikalingas ryžtas ir tikėjimas savo jėgomis, trokštant matyti civilizuo-
tą ir didžiai kultūringą Lietuvą garbingoje Europos tautų bendrijoje. Trum-
paregiški tarpusavio vaidai, pavydas, savųjų skirstymas į „blogus“ ir „gerus“
pagal anketinius duomenis, partiškumą ar tautybę, pamiršus darbą ir suge-
bėjimus, gali būti pragaištingi. Net ir smukę, negailestingos sistemos palauž-
ti, suklaidinti, sukiršinti, prasigėrę, mele ir nedorybėse paskendę, šnipinėję,
skundę, melagingai kaltinę savo artimą — visi yra tos pačios motinos Lietuvos
vaikai: niekam neturi būti užkirsta galimybė prisikelti, išpažinti savo kaltes ir
sugrįžti į doros kelią. Nepriklausomybė – tai ne rūstus Paskutinis teismas, ne
aklas atpildo siekimas, ne laimėtojų triumfas, o mūsų istorinio susitaikymo,
mūsų garbės, meilės ir atgimimo nenutrūkstantis kelias“ (išskirta – A. U.).
Kreipimesi į Lietuvos tautines bendrijas buvo atkreipiamas dėmesys į visus
vienijančias bendras vertybes: „Įvairių tautinių, religinių bendrijų taikus,
draugiškas gyvenimas Lietuvoje mena senuosius Gedimino laikus ir šiandien
išlieka mums išmintingos tolerancijos kelrodžiu. Lietuva — bendroji mūsų
Tėvynė, ir mes visada laimėdavome, kai negandų metu būdavom vieningi.
[...] Visi Lietuvos valstybės politiniai ir ekonominiai sprendimai bus daromi,

³⁴ Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos (pirmojo šaukimo) pirmoji sesija. Trečia-
sis posėdis. 1990 m. kovo 11 d. <http://www.lrs.lt/datos/kovo11/st_03.htm>.

³⁵ Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos kreipimasis „Lietuvos žmonių kvietimas
santaikai“. *Valstybės žinios*. 1990, Nr. 9-230.

³⁶ Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos kreipimasis į Lietuvos tautines bendrijas.
Valstybės žinios. 1990, Nr. 9-231.

atsižvelgiant į visų Lietuvoje gyvenančių tautinių bendrijų interesus, nepažeidžiant jų nacionalinio orumo ir teisių.

Padarykime viską, kad mūsų dori siekimai susilauktų pasaulio pritartimo, kad parinktasis kelias vestų į visų mūsų laisvę (išskirta – A. U.).“

1990 m. kovo 13 d. pirmos sesijos septintajame posėdyje, svarstant Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatymo projektą, plačiai diskutuota apie šalies ministerijų sistemą, atskirų ministerijų funkcijas pereinamuoju laikotarpiu. 1990 m. kovo 22 d., priėmus Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatymą³⁷, buvo nustatyta, kad Respublikoje yra 18 ministerijų³⁸. Tačiau jau balandžio 5 d. buvo atsisakyta Krašto apsaugos ministerijos, vietoj jos pavesta Lietuvos Respublikos Ministrų Tarybai įsteigti Krašto apsaugos departamentą prie Ministrų Tarybos³⁹. Laikinojo pereinamojo laikotarpio antraisiais metais, 1991 m. vasario 28 d., buvo panaikinta Lietuvos Respublikos pramonės ministerija, nustatant, kad pramonės įmonių steigėjo funkcijas vykdo Ekonomikos ministerija, o jų materialinio ir kito aprūpinimo funkcijas – Materialinių išteklių ministerija.⁴⁰

1990 m. kovo 14 d. pagal politologinį valstybingumo atkūrimo ir valdžios perėmimo scenarijų Lietuvos Respublikos Aukščiausioji Taryba sudarė laikinąją Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos komisiją dėl Televizijos ir radijo komiteto pavaldumo pakeitimo ir jo veiklos reorganizavimo⁴¹. Gana greitai buvo priimtas įstatymas „Dėl Lietuvos Respublikos valstybinio televizijos ir radijo komiteto reorganizavimo“⁴², kuriuo panaikintas Lietuvos Respublikos valstybinį televizijos ir radijo komitetas, o jo vietoje įsteigtas

³⁷ Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatymas. *Valstybės žinios*. 1990, Nr. 11-330.

³⁸ Ekonomikos ministerija; Energetikos ministerija; Finansų ministerija; Krašto apsaugos ministerija; Kultūros ir švietimo ministerija; Materialinių išteklių ministerija; Miškų ūkio ministerija; Pramonės ministerija; Prekybos ministerija; Ryšių ministerija; Statybos ir urbanistikos ministerija; Susisiekimo ministerija; Socialinės apsaugos ministerija; Sveikatos apsaugos ministerija; Teisingumo ministerija; Užsienio reikalų ministerija; Vidaus reikalų ministerija; Žemės ūkio ministerija.

³⁹ Lietuvos Respublikos įstatymas „Dėl pakeitimų Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatyme“. *Valstybės žinios*. 1990, Nr. 11-347.

⁴⁰ Lietuvos Respublikos įstatymas „Dėl Lietuvos Respublikos pramonės ministerijos panaikinimo“. *Valstybės žinios*. 1991, Nr. 8-226.

⁴¹ Nutarimas „Dėl laikinosios komisijos Lietuvos Televizijos ir radijo komiteto statusui pakeisti sudarymo“. *Valstybės žinios*. 1990, Nr. 9-243.

⁴² Įstatymas „Dėl Lietuvos Respublikos valstybinio televizijos ir radijo komiteto reorganizavimo“. *Valstybės žinios*. 1990, Nr. 10-298.

Lietuvos radijas ir televizija. Ši įtakinga žiniasklaidos priemonė tapo priklausoma nuo Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos, nes jai vadovauja parlamento skiriama valdyba ir generalinis direktorius, Aukščiausioji Taryba tvirtina Lietuvos radijo ir televizijos statutą (įstatus).

Valstybingumo atkūrimo požiūriu buvo svarbu reorganizuoti Lietuvos respublikinius bankus, pavaldžius ir TSRS. Ministrų Taryba, vykdydama Aukščiausiosios Tarybos 1990 m. kovo 13 d. nutarimą Nr. 1-18 „Dėl Lietuvos teritorijoje esančių sąjunginio ir sąjunginio-respublikinio pavaldumo įmonių, įstaigų ir organizacijų statuso“, TSRS agropromoninį banką reorganizavo į Lietuvos agropromoninį banką, TSRS pramonės ir statybos banką – į Lietuvos pramonės ir statybos banką, TSRS butų, komunalinio ūkio ir socialinio vystymo banką – į Lietuvos socialinį banką, TSRS darbo santaupų ir gyventojų kreditavimo banką – į Lietuvos taupomąjį banką, TSRS ekonominių ryšių su užsieniu banką – į Lietuvos ekonominių ryšių su užsieniu banką, TSRS valstybinį banką – į Lietuvos banką. Šiam bankui buvo priskirta ir TSRS valstybinio banko ūkiskaitinio inkasacijos susivienijimo Lietuvos respublikinė valdyba.⁴³ Vyriausybė paskyrė ir reorganizuotų bankų laikinai einančius pareigas valdybų pirmininkus. Taip pat imta tvarkyti kredito įstaigų veiklą. Vyriausybė pavedė Pinigų ir bankų sistemos įstatymo projekto rengimo grupei, patvirtintai Lietuvos TSR Ministrų Tarybos 1989 m. birželio 19 d. nutarimu Nr. 137, pasitelkus visų Respublikos bankų atstovus, parengti ir iki 1990 m. balandžio 15 d. pateikti Ministrų Tarybai Lietuvos Respublikos kredito įstaigų įstatymo projektą⁴⁴.

Valstybingumui įtvirtinti *palanki socialinė, politinė, teisinė aplinka* buvo Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos ir Lietuvos Respublikos Vyriausybės rūpestis jau pačiais pirmaisiais atkurto valstybingumo mėnesiais. Aukščiausiosios Tarybos Pirmininkas V. Landsbergis parlamento posėdžiuose po Kovo 11 d. Akto dažnai darydavo pranešimus apie politinę padėtį Lietuvoje (kovą – 6 pranešimus, balandį – 2, gegužę – 4). Kartais pranešimus darydavo ir kiti deputatai. Remiantis pranešimais buvo brėžiami valstybinės veiklos politiniai, ekonominiai, teisiniai orientyrai. Aukščiausiosios Tarybos Pirmininko politiniai pranešimai galėjo būti daromi, net jeigu jie neįtraukti į darbotvarkę. Buvo sutarta, kad klausimus apie po-

⁴³ Lietuvos Respublikos Ministrų Tarybos 1990 m. kovo 16 d. nutarimas Nr. 73 „Dėl Lietuvos Respublikos bankų“. *Valstybės žinios*. 1990, Nr. 10-329.

⁴⁴ *Ibid.*

litinę padėtį Lietuvoje reikėtų transliuoti per radiją ir televiziją. Daug diskusijų kilo dėl dokumentų, parengtų deryboms su TSR Sąjunga pradėti, projektų. Įtempta politinė aplinka kilo dėl Kovo 11 d. Akto sustabdymo rengiantis deryboms su TSR Sąjunga. Antai, 1990 m. gegužės 22 d. badaujantys už Lietuvos nepriklausomybę V. Milvydas ir kiti kreipėsi į Lietuvos Aukščiausiosios Tarybos deputatus tokiu pareiškimu: „*Yra diplomatinės kovos priemonės, yra moralinės kovos priemonės, yra teisinės kovos priemonės. Yra pati žiauriausia ir baisiausia – fizinės kovos priemonė. Ją kaip paskutinę didvyriškai 1940 m. atlaikė Suomija, 1956 m. Vengrija, 1968 m. Čekoslovakija. Lietuvai šitas egzaminas pakartotinai artėja 1990-ųjų metų kovo 11 d. akto apgynime ir išlaikyme. Istorija į mus žiūri. Mes su jumis, jūs su mumis – visi kartu turime išlaikyti. Kito kelio nėra (išskirta – A. U.).*“⁴⁵ Aukščiausioji Taryba tuo įtemptu pasirengimo deryboms laikotarpiu su TSR Sąjunga priėmė nutarimą „*pristabdyti oficiali tarpvalstybinių derybų laikotarpiui tuos iš Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos 1990 m. kovo 11 d. aktų kylančius jų realizavimo veiksmus ir sprendimus, kurie susiję su interesais, abiejų pusių apibrėžtiniais kaip derybų objektas*“. Svarbiausia buvo tai, kad ši nutarimo nuostata buvo orientuota į derybų pradžios laikotarpį: „*Šis nutarimas įsigalioja prasidėjus tarpvalstybinėms Lietuvos Respublikos ir TSRS deryboms ir veikia šalių nustatomam derybų laikotarpiui jų patvirtinto reglamento būdu.*“⁴⁶ Teisiškai nutarimas nenaikino įstatymų priimtų Kovo 11 d. Akto pagrindu galios, tačiau buvo žengtas žingsnis derybų link, išlaikant valstybingumo teises vertybes. Jau kitame Aukščiausiosios Tarybos posėdyje toliau buvo svarstomi ir priimami valstybingumo raiškai reikalingi įstatymai, įvairių valdymo sričių reformų koncepcijos.

Tomis 1990 m. gegužės dienomis politinę teisinę aplinką Lietuvoje veikė ne tik derybų su TSR Sąjunga įvairios paieškos formos, bet ir nuo 1990 m. balandžio 16 d. vykstanti ekonominė Lietuvos blokada. Lietuvos Respublikos Aukščiausioji Taryba, mažindama ekonominės blokados padarinius, veikė įvairiomis įmanomomis kryptimis. 1990 m. gegužės 23 d. ji su pareiškimu kreipėsi į pasaulio tautas.⁴⁷ Pareiškime Aukščiausioji Ta-

⁴⁵ Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos (pirmojo šaukimo) pirmoji sesija. Šešiasdešimt septintasis posėdis. *Stenogramos*, 1991-07-31, Nr. 8.

⁴⁶ Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos nutarimas Nr. I-226. *Valstybės žinios*. 1990, Nr. 16-436.

⁴⁷ Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos 1990 m. gegužės 23 d. pareiškimas pasaulio tautoms „*Dėl Lietuvos Respublikos ekonominės blokados*“.

ryba konstatavo, kad TSR Sąjungos vykdoma ekonominė blokada laikyti-
na ekonomine agresija, sukeliančia teises pasekmes, kaip ir bet kuri kita
agresijos forma. Tokios agresijos veiksmai prieštarauja JTO Generalinės
Asamblėjos 1974 m. gruodžio 12 d. priimtos Valstybių ekonominių teisių
ir pareigų Chartijos 32 straipsniui, skelbiančiam, kad „*nė viena valstybė
negali taikyti arba skatinti taikymą kitai valstybei ekonominių, politinių
ar kokių nors kitų prievartinio pobūdžio priemonių, turint tikslą pajung-
ti sau jos suverenų teisių įgyvendinimą*“, bei kitiems tarptautinės teisės
aktams“⁴⁸. Pranešdama pasaulio tautoms apie TSR Sąjungos vykdomą
ekonominę agresiją, Lietuva prašė visomis galimomis priemonėmis daryti
tarptautinį poveikį JTO narei – TSR Sąjungai, kad ji nutrauktų antihu-
maniškus, prieštaraujančius tarptautinės teisės normoms, veiksmus prieš
Lietuvos Respublikos gyventojus.

Sunkioju ekonominės blokados laikotarpiu Lietuvos Respublikos
Aukščiausieji Tarybai teko spręsti ir Šalčininkų rajono Tarybos protestus
dėl Lietuvos valstybingumo atkūrimo ir rajono savivaldybės valdžios ir val-
dymo organų bei pareigūnų veiksmų, remtis TSRS Konstitucija ir buvusia
Lietuvos TSR Konstitucija. Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos
nutarimu „Dėl Šalčininkų rajono Tarybos 1990 m. gegužės 15 d. sprendimo
„Dėl svarbiausių rajono Tarybos uždavinių pastaruoju metu Lietuvoje susi-
dariusioje politinėje situacijoje“⁴⁹ buvo panaikinti Šalčininkų rajono Tary-
bos 1990 m. gegužės 15 d. sprendimo 3, 4 straipsniai, kaip prieštaraujantys
Lietuvos Respublikos Laikinojo Pagrindinio Įstatymo 101, 103, 105, 106 ir
130 straipsniams, Vietos savivaldos pagrindų įstatymo 1, 2, 3 ir 5 straips-
niams. Taip pat buvo pradėtos tirti tokio Šalčininkų rajono Tarybos spren-
dimo priėmimo priežastis, imtasi rengti šio rajono gyventojų problemų
sprendimo priemones, jas svarstant Aukščiausiojoje Taryboje.

TSRS paskelbtos ekonominės blokados Lietuvos Respublikai sąly-
gomis Lietuvos Respublikos Aukščiausioji Taryba priėmė specialųjį įsta-
tymą „Dėl laikinųjų priemonių TSRS vykdomos ekonominės blokados
sąlygomis“⁵⁰.

⁴⁸ Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos 1990 m. gegužės 23 d. pareiškimas pasau-
lio tautoms „Dėl Lietuvos Respublikos ekonominės blokados“.

⁴⁹ Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos nutarimas „Dėl Šalčininkų rajono Tarybos
1990 m. gegužės 15 d. sprendimo „Dėl svarbiausių rajono Tarybos uždavinių pastaruoju
metu Lietuvoje susidariusioje politinėje situacijoje““. *Valstybės žinios*. 1990, Nr. 16-438.

⁵⁰ Lietuvos Respublikos Aukščiausioji Tarybos specialusis įstatymas „Dėl laikinųjų priemonių
TSRS vykdomos ekonominės blokados sąlygomis““. *Valstybės žinios*. 1990, Nr. 13-380.

Siekdamas užtikrinti Lietuvos gyventojų gyvybinius poreikius ekonominės blokados sąlygomis, *parlamentas nustatė ekonominės blokados padariniams mažinti specialųjį teisinį režimą*. Lietuvos Respublikos Vyriausybei buvo suteiktos padidintos centralizuoto valdymo teisės: kaip antai, keisti valstybinių ir kooperatinių įmonių ir organizacijų gamybos ir produkcijos tiekimo planus, panaikinti arba sustabdyti ūkines sutartis atleidžiant nuo sankcijų už sutartinių įsipareigojimų nevykdymą, nustatyti reikalingą šių įmonių, įstaigų ir organizacijų apsaugos ir darbo režimą; apriboti darbuotojų atleidimą iš darbo, spręsti jų įdarbinimo, socialinės rūpybos bei kitus klausimus; centralizuotai panaudoti vietos savivaldybių, valstybinių ir valstybinių- kooperatinių įmonių, įstaigų ir organizacijų materialinius ir finansinius (tarp jų ir valiutinius) išteklius; įvesti normuotą būtiniausių prekių pardavimą, tarp jų ir pagal korteles; skirti ir atleisti iš pareigų valstybinių įmonių, įstaigų ir organizacijų vadovus; uždrausti be Lietuvos Respublikos Vyriausybės leidimo išvežti už Lietuvos ribų produkciją ir žaliavas. Šio įstatymo galiojimo laikotarpiu buvo sustabdomas Lietuvos Respublikos vietos savivaldos pagrindų įstatymo 27 straipsnio 5 punkto galiojimas ir suteikiama Lietuvos Respublikos Vyriausybei teisė panaikinti aukštesniosios pakopos savivaldybės Tarybų ir jų sudaromų organų sprendimus. Nors įstatymas galiojo iki 1990 m. liepos 31 d.⁵¹, bet buvo įrodyta, kad Lietuvos valstybė pajėgi kovoti už savo valstybingumą. Tiesa, neaišku, kaip šis įstatymas neteko galios, nes jo negaliojimą nusako Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos nutarimas? Nutarimo projektą, kaip rodo posėdžio stenograma, siūlė Ministrė Pirmininkė.⁵²

Savo ruožtu ir Lietuvos Respublikos Vyriausybė dar prieš ekonominę blokadą, siekdama apsaugoti nuo gresiančio neteisėto ir smurtinio Lietuvos piliečių turto atėmimo, kurį buvo pasirengusios vykdyti TSRS ginkluotosios pajėgos, nutarė įpareigoti miestų ir rajonų vykdomųjų komitetų vidaus reikalų skyrius laikinai priimti saugoti iš ministerijų ir žinybų, joms pavaldžių įmonių, įstaigų ir organizacijų, taip pat piliečių jų turimus medžioklinius ir sportinius ginklus, juos įpareigojant garantuoti visų pri-

⁵¹ Dėl Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos aktų, priimtų dėl TSRS vykdomos ekonominės blokados, pripažinimo netekusiais galios. *Valstybės žinios*. 1990, Nr. 23-571.

⁵² Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos (pirmojo šaukimo) pirmoji sesija. Šimtas dvidešimt antrasis posėdis. *Stenogramos*, 1992-04-08, Nr. 14.

imtų ginklų kokybišką apsaugą, neišvežant jų iš Lietuvos, ir grąžinimą atėmimo pavojui praėjus.⁵³

Lietuvos Respublikos Vyriausybė, siekdama užtikrinti, kad būtų įgyvendinama suvereni Lietuvos Respublikos teisė kontroliuoti užsienio piliečių atvykimą į Respublikos teritoriją, įpareigojo užsienio reikalų ministeriją nuo 1990 m. kovo 28 d. išduoti užsienio valstybių piliečiams, atvykstantiems į Vilniaus aerouostą ir Klaipėdos uostą, Lietuvos Respublikos vizas⁵⁴.

Lietuvos Respublikos Vyriausybė, nuosekliai įgyvendindama suverenas šalies teises, 1990 m. balandžio 2 d. nutarė įsteigti Lietuvos Respublikos Ministrų Tarybos Ekonominių ryšių su užsieniu departamentą⁵⁵.

Vyriausybė sunkiuoju šaliai pereinamuoju laikotarpiu rūpinosi ir liaudies ūkio vadovaujančiųjų darbuotojų, ir specialistų administraciniais gebėjimais. Jie, keliant kvalifikaciją atsisitraukus nuo darbo, materialiai aprūpinami, kaip numatyta Lietuvos Komunistų partijos Centro Komiteto ir Lietuvos TSR Ministrų Tarybos 1988 m. balandžio 12 d. nutarimo Nr. 100 11 punkte⁵⁶, paliekant jiems vidutinį darbo užmokestį kiekvienoje darbovietėje⁵⁷. Kaip matome, buvo paliekamos laikinai galioti tos teisės aktų normos, kurios vertybiniu požiūriu neprieštaravo Laikinojo Pagrindinio Įstatymo vertybinėms nuostatomis.

Lietuvos Respublikos Aukščiausios Taryba, įgyvendindama Kovo 11 d. Akto valstybingumo atkūrimo nuostatas, 1990 m. kovo 20 d. nutarė pradėti valstybės sienos ženklinimo darbus⁵⁸. Parlamentinėse diskusijose buvo pabrėžiama, kad „vienas iš valstybės požymių yra jos teritorija. Jau metas pradėti galvoti apie Lietuvos Respublikos valstybinės sienos ženklinimo darbus.

⁵³ Lietuvos Respublikos Ministrų Tarybos 1990 m. kovo 28 d. nutarimas Nr. 80 „Dėl medžioklinių ir sportinių ginklų apsaugos“ [interaktyvus]. [žiūrėta 2012-09-15]. <http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=3440&p_query=%84D%EB1%20med%FEioklini%F8%20ir%20sportini%F8%20ginkl%F8%20apsaugos%93&p_tr2=2>.

⁵⁴ Lietuvos Respublikos Ministrų Tarybos 1990 m. kovo 28 d. nutarimas Nr. 82 „Dėl užsienio piliečių atvykimo į Lietuvos Respubliką tvarkos“. *Valstybės žinios*. 1990, Nr. 11-360.

⁵⁵ Lietuvos Respublikos Ministrų Tarybos 1990 m. balandžio 2 d. nutarimas Nr. 84 „Dėl Lietuvos Respublikos Ministrų Tarybos Ekonominių ryšių su užsieniu departamento steigimo“.

⁵⁶ Lietuvos Komunistų partijos Centro Komiteto ir Lietuvos TSR Ministrų Tarybos 1988 m. balandžio 12 d. nutarimas Nr. 100.

⁵⁷ Lietuvos Respublikos Ministrų Tarybos 1990 m. balandžio 5 d. nutarimas Nr. 88. *Valstybės žinios*. 1990, Nr. 11-362.

⁵⁸ Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos nutarimas „Dėl Lietuvos valstybinės sienos ženklinimo“. *Valstybės žinios*. 1990, Nr. 10-295.

*Reikia tiksliai nustatyti, kuriomis vietomis siena ėjo, pakartotinai fiksuoti sieną tiksluose topografiniuose žemėlapiuose, sukurti valstybinės sienos žymeklį – standartą*⁵⁹. Kitas svarbus valstybingumo įtvirtinimo ženklas buvo pilietybės problemų pradinis teisinis reguliavimas – Lietuvos Respublikos piliečio pažymėjimo išdavimas⁶⁰. 1990 m. balandžio 5 d. buvo priimta nuostata, kad Lietuvos Respublikos piliečiams, kol bus parengti Lietuvos Respublikos piliečio pasai ir patvirtinti Pasų nuostatai, išduodami Lietuvos Respublikos piliečio pažymėjimai. Asmenys, gaunantys piliečio pažymėjimus, privalėjo pasižadėti, kad laikysis Lietuvos Respublikos įstatymų, gerbs savo valstybės nepriklausomybę ir jos teritorinį vientisumą. Lietuvos Respublikos piliečio pažymėjimus išduoda Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos atitinkamos tarnybos⁶¹. Kiek vėliau 1990 m. liepos 10 d. įstatymu buvo reglamentuoti Lietuvos Respublikos pilietybės klausimų sprendimo tvarkos nuostatai⁶². Įstatymas numatė, kad Lietuvos Respublikos pilietybės suteikimo, Lietuvos Respublikos pilietybės atsisakymo ar jos grąžinimo klausimas yra svarstomas pagal suinteresuoto asmens raštišką prašymą. Lietuvos Respublikos pilietybės klausimus preliminariai svarstė Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos Prezidiumo Pilietybės komisija. Komisija dėl kiekvieno prašymo ar teikimo pilietybės klausimais pateikdavo Prezidiumui svarstyti konkretų pasiūlymą. Lietuvos Respublikos pilietybės suteikimo, jos atsisakymo, grąžinimo ar atėmimo atvejais Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos Prezidiumas leisdavo įsakus, o atmetus prašymus ar teikimus priimdavo nutarimus. Įsakas dėl Lietuvos Respublikos pilietybės suteikimo buvo priimamas asmeniui davus priesaiką Respublikai.

Valstybingumo stiprinimą įtvirtino ir teisinio reguliavimo ekonominės srityje plėtra. Ekonominės blokados sąlygomis Vyriausybė pateikė Lietuvos Respublikos įmonių įstatymo⁶³ projektą, kurį Aukščiausioji Taryba operatyviai priėmė pateikimo dieną⁶⁴. Šis įstatymas nustatė subjektus, tu-

⁵⁹ Pirmosios sesijos tryliktas posėdis. 1990 m. kovo 20 d. *Stenogramos*, 1990-10-30, Nr. 2.

⁶⁰ Lietuvos Respublikos įstatymas „Dėl Lietuvos Respublikos piliečio pažymėjimo“. *Valstybės žinios*. 1990, Nr. 11-354.

⁶¹ *Ibid.*

⁶² Lietuvos Respublikos įstatymas „Dėl Lietuvos Respublikos pilietybės klausimų sprendimo tvarkos nuostatų“. *Valstybės žinios*. 1990, Nr. 21-522.

⁶³ Lietuvos Respublikos įmonių įstatymas. *Valstybės žinios*. 1990, Nr. 14-395.

⁶⁴ Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos (pirmojo šaukimo) pirmoji sesija. Penkiasdešimt aštuntasis posėdis, Stenograma Nr. 58. *Stenogramos*, 1991-06-11, Nr. 7.

rinčius teisę savo firmos vardu užsiimti nuolatine komercine-ūkiine veikla Lietuvos Respublikoje, jų steigimo ir veiklos teisinius pagrindus. Įmonių įstatymo įsigaliojimui buvo apibrėžtas trumpas terminas – 1990 m. liepos 1 d. Vyriausybei iki 1990 m. birželio 20 d. buvo pavesta parengti ir pateikti Lietuvos Respublikos Aukščiausiąjai Tarybai projektus įstatymų, kuriuos reikia priimti įgyvendinant Lietuvos Respublikos įmonių įstatymą⁶⁵.

Lietuvos Respublikos Aukščiausioji Taryba nemažai dėmesio pirmosios sesijos darbe skyrė kontroliuojančių institucijų teisiniam statusui. Teisinis reguliavimas apėmė vis daugiau naujų viešojo gyvenimo ir ekonomikos sričių. 1990 m. balandžio 5 d. Aukščiausioji Taryba, vykdydama Lietuvos Respublikos valdymo aparato reorganizavimą, panaikino Lietuvos Respublikos valstybinį gamtos apsaugos komitetą ir jo vietoje įsteigė Lietuvos Respublikos aplinkos apsaugos departamentą, o vietoj Lietuvos Respublikos liaudies kontrolės komiteto įsteigė Lietuvos Respublikos Lietuvos valstybės kontrolės departamentą⁶⁶. Šie departamentai tapo atskaitingi Lietuvos Respublikos Aukščiausiąjai Tarybai. Minėtų departamentų vadovai įgijo teisę dalyvauti patariamąjo balso teise Lietuvos Respublikos Vyriausybės posėdžiuose⁶⁷. 1990 m. gegužės 31 d. priimtame Lietuvos Respublikos valstybės kontrolės departamento įstatyme⁶⁸ buvo įtvirtinta, kad ši institucija tikrins valstybės finansinių ir materialinių išteklių naudojimo teisėtumą, tikslingumą ir efektyvumą, taip pat valstybės turto apsaugą. Įgyvendindamas šią viziją, Valstybės kontrolės departamentas įgijo plačias valstybės biudžeto išlaidų panaudojimo teisėtumo, tikslingumo ir efektyvumo kontrolės funkcijas nuo Aukščiausiosios Tarybos Reikalų valdybos, Ministrų Tarybos Reikalų valdybos, ministerijų, valstybinių tarnybų, inspekcijų ir kitų valstybinių įstaigų iki valstybinių, valstybinių akcinių įmonių ir mišrių akcinių bendrovių, kuriose naudojamas valstybinis kapitalas. Kontrolės objektu tapo ir vietos savivaldybių institucijų, visuomeninių organizacijų bei judėjimų veikla nustatant, ar jos pagal paskirtį ir efektyviai

⁶⁵ Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos įmonių įstatymo įsigaliojimo tvarkos“. *Valstybės žinios*. 1990, Nr. 14-396.

⁶⁶ Lietuvos Respublikos įstatymas „Dėl Lietuvos Respublikos Aukščiausiąjai Tarybai atskaitingų valstybės organų įsteigimo“. *Valstybės žinios*. 1990, Nr. 11-352.

⁶⁷ Lietuvos Respublikos įstatymas „Dėl Lietuvos Respublikos Aukščiausiąjai Tarybai atskaitingų valstybės organų įsteigimo“. *Valstybės žinios*. 1990, Nr. 11-352.

⁶⁸ Lietuvos Respublikos valstybės kontrolės departamento įstatymas. *Valstybės žinios*. 1990, Nr. 17-444.

naudoja iš valstybės biudžeto gautas lėšas. Taip pat tapo kontroliuojamos iš valstybės biudžeto gautos paskolos bei kitos valstybės subsidijos nustatant, ar tikslingai jos panaudojamos, tuo tikslu tikrinant ekonominę būklę tų įmonių, įstaigų ir organizacijų, kurių paskolų ar sutartinių įsipareigojimų įvykdymo garantas yra valstybė. Be to, departamentas įgijo teisę kontroliuoti, kaip saugomas valstybei priklausantis bei nepriklausantis, tačiau jos valdomas ar naudojamas turtas, kaip tikslingai ir teisėtai naudojamos socialinio draudimo lėšos. Tačiau Valstybės kontrolės departamento kompetencijai buvo nepriskirta kontroliuoti Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos, Vyriausybės ir Lietuvos banko veiklą. Jau vėliau, sukaupus valstybės biudžeto panaudojimo patirtį, 1990 m. gruodžio 28 d. Valstybės kontrolės departamentui buvo suteikta teisė reikalauti, kad administracija atleistų iš einamų pareigų valstybinių įstaigų ir įmonių vadovaujančius darbuotojus, šiurkščiai pažeidusius Lietuvos Respublikos įstatymus arba padariusius esminę žalą valstybės ar piliečių interesams⁶⁹.

Kitos, atskaitingos Lietuvos Respublikos Aukščiausiajai Tarybai institucijos – Lietuvos Respublikos aplinkos apsaugos departamento – teisinis statusas buvo nustatytas įstatymu⁷⁰. Departamentas tapo atsakingas už valstybinį gamtos išteklių naudojimo reguliavimo ir aplinkos apsaugos kontrolę. Tarp svarbiausių jo uždavinių buvo užtikrinti valstybinį gamtos išteklių naudojimo reguliavimą ir valstybinę aplinkos apsaugos kontrolę Respublikoje, jos teritoriniuose vandenyse, kontinentiniame šelfe ir ekonominėje zonoje, išsaugoti Lietuvai būdingą kraštovaizdį, atskiras teritorijas, ekosistemas, gamtos objektus, turinčius mokslinę, pažintinę bei istorinę kultūrinę reikšmę.

Dar vienos kontroliuojančios institucijos – Valstybinės mokesčių inspekcijos⁷¹ – teisinis statusas įstatymu buvo reglamentuotas 1990 m. birželio 26 d. Pagal nustatytą teisinį reguliavimą Inspekcija kontroliuoja mokesčių ir kitų įstatymais numatytų įmokų į valstybės ir savivaldybės biudžetus apskaičiavimą bei mokėjimą. Mokesčių inspekcijos sistemą sudarė Lietuvos Respublikos finansų ministerijos valstybinė mokesčių inspekcija ir miestų

⁶⁹ Lietuvos Respublikos įstatymas „Dėl Lietuvos Respublikos valstybės kontrolės departamento įstatymo 32 straipsnio 4 punkto pakeitimo“ *Valstybės žinios*. 1991, Nr. 2-32.

⁷⁰ Lietuvos Respublikos aplinkos apsaugos departamento įstatymas. *Valstybės žinios*. 1990, Nr. 21-526.

⁷¹ Lietuvos Respublikos valstybinės mokesčių inspekcijos įstatymas. *Valstybės žinios*. 1990, Nr. 19-493.

bei rajonų mokesčių inspekcijos. Svarbiausiomis inspekcijos funkcijomis tapo mokesčių ir kitų įmokų į biudžetus mokėtojų apskaitos tvarkymas, mokesčių ir kitų įmokų į biudžetus apskaičiavimo, sumokėjimo bei permokų grąžinimo kontrolė, vietos savivaldybių sprendimų dėl vietinių rinkliavų nustatymo, mokesčių, rinkliavų ir atskaitymų į savąjį biudžetą lengvatų teikimo vykdymas, mokesčių ir įmokų paskirstymo biudžetams kontrolė, konfiskuoto, bešeimininkio ir valstybės paveldėto turto bei lobių apskaitos, įkainojimo bei realizavimo organizavimas.

Svarbiu valstybingumo parvartinimo dokumentiniu šaltiniu tapo Laikinasis krašto apsaugos prievolės įstatymas⁷². Jis įtvirtino piliečių pareigą saugoti ir ginti savo valstybę. Nekvestionuojamai buvo reglamentuota, kad Lietuvos krašto apsauga – tai valstybės veikla, kuria siekiama ginti valstybės nepriklausomybę, jos interesus, sienas ir teritoriją. Kita vertus, šis įstatymas nustatė Lietuvos valstybės krašto apsaugos prievolę ir tarnybos organizavimą valstybingumo atkūrimo laikotarpiu, atsižvelgiant į Lietuvos Respublikos institucijų perimamumo bei tęstinumo principą. Krašto apsaugos prievolę sudarė tikroji krašto apsaugos tarnyba ir atsargos tarnyba. Įstatymu buvo nustatyta, kad kiekvienas Lietuvos pilietis – vyras, sukakęs 19 metų ir tinkantis tarnybai pagal sveikatos būklę, privalo atlikti tikrąją krašto apsaugos tarnybą.

Įstatymiškas reguliavimas turėjo įtakos ir svarbioms krašto kultūros ir švietimo sritims. Antai, pirmaisiais nepriklausomybės atkūrimo mėnesiais buvo įvertintas Vilniaus universiteto teisinis statusas. 1990 m. birželio 12 d. buvo priimtas Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos įstatymas „Dėl Vilniaus universiteto statuto patvirtinimo“⁷³. Įstatyme buvo pabrėžta, kad Vilniaus universitetas yra valstybinė aukštoji mokslo ir mokymo įstaiga, šimtametes humanistines tradicijas turintis Lietuvos kultūros židynys. Buvo įtvirtintas universiteto autonomijos, savo teritorijos naudojimosi ir pastatų neliečiamumo teisinis principas.

Lietuvos ekonomikos stiprinimo požiūriu, didelę reikšmę turėjo 1990 m. liepos 20 d. priimtas Kainų įstatymas⁷⁴. Įstatymas nustatė kai-

⁷² Lietuvos Respublikos laikinasis krašto apsaugos prievolės įstatymas. *Valstybės žinios*. 1990, Nr. 21-531.

⁷³ Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos įstatymas „Dėl Vilniaus universiteto statuto patvirtinimo“. *Valstybės žinios*. 1990, Nr. 18-468.

⁷⁴ Lietuvos Respublikos kainų įstatymas. *Valstybės žinios*. 1990, Nr. 22-542.

nų sistemos, jų reguliavimo ir kontrolės pagrindus Lietuvos Respublikoje. Buvo pripažinta, kad veikia dvi kainų sistemos: valstybinių valdymo institucijų reguliuojamos kainos ir rinkos kainos. Buvo legitimuotos ir dvi Vyriausybės vykdomos valstybinio kainų reguliavimo priemonės: kai kurių prekių ar paslaugų aukščiausio ar žemiausio kainų lygio ar dydžio nustatymas bei prekių ir paslaugų, įtrauktų į atskirą Vyriausybės parengtą sąrašą, kainų deklaravimas. Valstybė turėjo nustatyti gaminamos produkcijos ir teikiamų paslaugų kainas pagal sudarytą valstybinę sutartį arba įsigyjamose produkcijos valstybinių pirkimų tvarką. Valstybinė kainų kontrolė apėmė kainų sistemos priežasčių ir veiksnių, kurie turi įtakos kainų lygiui ir jo pasikeitimams, tyrimą, norminių kainodaros aktų įgyvendinimo klausimus ūkinėje veikloje.

Stiprindama teisėsaugos teisinį reguliavimą, Lietuvos Respublikos Aukščiausioji Taryba 1990 m. liepos 27 d. priėmė Prokuratūros įstatymą⁷⁵. Pagal jį prokuratūra atliko bendrosios prokurorinės priežiūros įstatymų laikymosi funkcijas, ginė piliečių socialines-ekonominės, politinės ir asmens teises bei laisves, vykdė nusikaltimus padariusių asmenų baudžiamąją persekiojimą, derino visų teisėsaugos organų veiksmus prieš nusikalstamumą. Įstatymas išskyrė specialiąją prokuratūros kompetenciją palaikant valstybinį kaltinimą baudžiamosiose bylose bei ginant valstybės ir piliečių interesus civilinėse bylose, prižiūrint teismų ir arbitražo priimamų aktų teisėtumą, užtikrinant teisėtumą kvotos ir parengtinio tardymo procese, prižiūrint teismo paskirtų bausmių ir priverčiamojo pobūdžio priemonių vykdymą, atliekant parengtinį tardymą.

Išvados

1. Taigi Kovo 11d. Akto „Dėl Lietuvos nepriklausomos valstybės atstatymo“ priėmimas, jo vertybinis poveikis administracinės teisės kaitai ir plėtrai buvo natūralus Lietuvos valstybingumo atkūrimo, jo tęstinumo, konstitucinės raidos ir europinių vertybių įgyvendinimo dėsningas politinis, teisinis reiškinys. Jis atspindėjo lietuvių tautos vertybinius lūkesčius ir nuostatas, kurios 1992 m. buvo įtvirtintos Lietuvos Respublikos Konstitucijos Preambulėje atvi-

⁷⁵ Lietuvos Respublikos prokuratūros įstatymas. *Valstybės žinios*. 1990, Nr. 23-557.

ros, teisingos, darnios pilietinės visuomenės ir teisinės valstybės siekiniais.

2. 1990 m. Kovo 11d. Aktas buvo pirmasis vertybinis postūmis Lietuvos administracinei teisei grįžti ir eiti europinių teisinių vertybių įgyvendinimo keliu. Prasidėjo nenutrūkstamas vertybinis ėjimo į Europos Sąjungą procesas.
3. Atkūrus Lietuvos valstybės nepriklausomybę, jau pirmosios Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos pirmojo šaukimo sesijos laikotarpiu teisės sistemą buvo siekiama pertvarkyti pagal Europos demokratinių šalių teisinių valstybių modelius, atsisakant valstybės dominavimo žmogaus atžvilgiu nuostatų. Taip geresnis administracinis teisinis reguliavimas tapo nauja priemone Lietuvos valstybės politikai įgyvendinti ir tautos, žmonių lūkesčiams pateisinti. Valstybės valdžios įgyvendinimo strateginiais tikslais tapo į ES orientuotos teisinės politikos kryptys, vertybiškai materializuojamos administracinėje teisėje, siekiant užtikrinti, kad konkrečiam teisinio reguliavimo tikslui pasiekti būtų naudojamos tinkamos teisinės priemonės, kad būtų kuo didesnė nauda ir kuo mažesni neigiami padariniai.

Literatūra

Lietuvos Respublikos norminiai teisės aktai

1. Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos įstatymas „Dėl buvusių Lietuvos TSR sąjunginio-respublikinio pavaldumo valstybės valdymo organų statuso pakeitimo“. *Valstybės žinios*. 1990, Nr. 9-225.
2. Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos nutarimas „Dėl kai kurių Lietuvos Respublikos valstybės organų įgaliojimų pratęsimo“. *Valstybės žinios*. 1990, Nr. 9-219. *Valstybės žinios*. 1990, Nr. 9-219.
3. Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos nutarimas „Dėl 1967 m. spalio 12 d. TSRS visuotinės karinės prievolės įstatymo negaliojimo Lietuvos Respublikos teritorijoje“. *Valstybės žinios*. 1990, Nr. 9-233.
4. Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos nutarimas „Dėl TSRS gynybos ministerijos karinių komisariatų, esančių Lietuvos Respublikos teritorijoje, veiklos nutraukimo“. *Valstybės žinios*. 1990, Nr. 9-242.
5. Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos laikinosios komisijos Lietuvos piliečių, tarnaujančių TSRS ginkluotuosiose pajėgose, grąžinimo klausimams spręsti sudarymo“. *Valstybės žinios*. 1990, Nr. 9-254.

6. Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos Prezidiumo nutarimas „Dėl asmenų, palikusių TSRS ginkluotųjų pajėgų karinius dalinius, teisinio statuso“. *Valstybės žinios*. 1990, Nr. 11-356.
7. Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos nutarimas „Dėl kreipimosi pagalbos į Raudonąją Kryžių ir tarptautines žmogaus teisių organizacijas“. *Valstybės žinios*. 1990, Nr. 11-341.
8. Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos kreipimasis „Lietuvos žmonių kvietimas santaikai“. *Valstybės žinios*. 1990, Nr. 9-230.
9. Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos kreipimasis į Lietuvos tautines bendrijas. *Valstybės žinios*. 1990, Nr. 9-231.
10. Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos nutarimas Nr. I-226. *Valstybės žinios*. 1990, Nr. 16-436.
11. Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos nutarimas „Dėl Šalčininkų rajono Tarybos 1990 m. gegužės 15 d. sprendimo „Dėl svarbiausių rajono Tarybos uždavinių pastaruoju metu Lietuvoje susidariusioje politinėje situacijoje“. *Valstybės žinios*. 1990, Nr. 16-438.
12. Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos 1990 m. gegužės 23 d. pareiškimas pasaulio tautoms „Dėl Lietuvos Respublikos ekonominės blokados“.
13. Lietuvos Respublikos Aukščiausioji Tarybos specialusis įstatymas „Dėl laikinųjų priemonių TSRS vykdomos ekonominės blokados sąlygomis“. *Valstybės žinios*. 1990, Nr. 13-380.
14. Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos aktų, priimtų dėl TSRS vykdomos ekonominės blokados, pripažinimo netekusiais galios“. *Valstybės žinios*. 1990, Nr. 23-571.
15. Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos nutarimas „Dėl Lietuvos valstybinės sienos ženklavimo“. *Valstybės žinios*. 1990, Nr. 10-295.
16. Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos nutarimas „Dėl Lietuvos valstybinės sienos ženklavimo“. *Valstybės žinios*. 1990, Nr. 10-295.
17. Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos įmonių įstatymo įsigaliojimo tvarkos“. *Valstybės žinios*. 1990, Nr. 14-396.
18. Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos įstatymas „Dėl Vilniaus universiteto statuto patvirtinimo“. *Valstybės žinios*. 1990, Nr. 18-468.
19. Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos nutarimas „Dėl laikinosios komisijos Lietuvos Televizijos ir radijo komiteto statusui pakeisti sudarymo“. *Valstybės žinios*. 1990, Nr. 9-243.
20. Lietuvos Respublikos Ministrų Tarybos 1990 m. kovo 16 d. nutarimas Nr. 73 „Dėl Lietuvos Respublikos bankų“. *Valstybės žinios*. 1990, Nr. 10-329.
21. Lietuvos Respublikos įstatymas „Dėl Lietuvos Respublikos valstybinio televizijos ir radijo komiteto reorganizavimo“. *Valstybės žinios*. 1990, Nr. 10-298.

22. Lietuvos Respublikos Ministrų Tarybos 1990 m. kovo 28 d. nutarimas Nr. 80 „Dėl medžioklinių ir sportinių ginklų apsaugos“ [interaktyvus]. [žiūrėta 2012-10-01]. <http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=3440&p_query=%84D%EB1%20med%FEioklini%F8%20ir%20sportini%F8%20ginkl%F8%20apsaugos%93&p_tr2=2>.
23. Lietuvos Respublikos Ministrų Tarybos 1990 m. kovo 28 d. nutarimas Nr. 82 „Dėl užsienio piliečių atvykimo į Lietuvos Respubliką tvarkos“. *Valstybės žinios*. 1990, Nr. 11-360.
24. Lietuvos Respublikos Ministrų Tarybos 1990 m. balandžio 2 d. nutarimas Nr. 84 „Dėl Lietuvos Respublikos Ministrų Tarybos Ekonominių ryšių su užsieniu departamento steigimo“.
25. Lietuvos Respublikos Atkuriamojo Seimo pareiškimas. *Valstybės žinios*. 1990, Nr. 10-319.
26. Lietuvos Respublikos įstatymas „Dėl kai kurių Lietuvos TSR baudžiamojo kodekso ir Lietuvos TSR administracinių teisės pažeidimų kodekso straipsnių pripažinimo netekusiais galios“. *Valstybės žinios*. 1990, Nr. 9-232.
27. Lietuvos Respublikos įstatymas „Dėl Lietuvos Respublikos laikinojo pagrindinio įstatymo“. *Valstybės žinios*. 1990, Nr. 9-224.
28. Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatymas. *Valstybės žinios*. 1990, Nr. 11-330.
29. Lietuvos Respublikos įstatymas „Dėl pakeitimų Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatyme“. *Valstybės žinios*. 1990, Nr. 11-347.
30. Lietuvos Respublikos įstatymas „Dėl Lietuvos Respublikos pramonės ministerijos panaikinimo“. *Valstybės žinios*. 1991, Nr. 8-226.
31. Lietuvos Respublikos įstatymas „Dėl Lietuvos Respublikos piliečio pažymėjimo“. *Valstybės žinios*. 1990, Nr. 11-354.
32. Lietuvos Respublikos įstatymas „Dėl Lietuvos Respublikos pilietybės klausimų sprendimo tvarkos nuostatų“. *Valstybės žinios*. 1990, Nr. 21-522.
33. Lietuvos Respublikos įmonių įstatymas. *Valstybės žinios*. 1990, Nr. 14-395.
34. Lietuvos Respublikos įstatymas „Dėl Lietuvos Respublikos Aukščiausieji Tarybai atskaitingų valstybės organų įsteigimo“. *Valstybės žinios*. 1990, Nr. 11-352.
35. Lietuvos Respublikos įstatymas „Dėl Lietuvos Respublikos Aukščiausieji Tarybai atskaitingų valstybės organų įsteigimo“. *Valstybės žinios*. 1990, Nr. 11-352.
36. Lietuvos Respublikos valstybės kontrolės departamento įstatymas. *Valstybės žinios*. 1990, Nr. 17-444.
37. Lietuvos Respublikos įstatymas „Dėl Lietuvos Respublikos valstybės kontrolės departamento įstatymo 32 straipsnio 4 punkto pakeitimo“. *Valstybės žinios*. 1991, Nr. 2-32.

38. Lietuvos Respublikos aplinkos apsaugos departamento įstatymas. *Valstybės žinios*. 1990, Nr. 21-526.
39. Lietuvos Respublikos valstybinės mokesčių inspekcijos įstatymas. *Valstybės žinios*. 1990, Nr. 19-493.
40. Lietuvos Respublikos laikinasis krašto apsaugos prievolės įstatymas. *Valstybės žinios*. 1990, Nr. 21-531.
41. Lietuvos Respublikos kainų įstatymas. *Valstybės žinios*. 1990, Nr. 22-542.
42. Lietuvos Respublikos prokuratūros įstatymas. *Valstybės žinios*. 1990, Nr. 23-557.
43. Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos Prezidiumo įsakas „Dėl Lietuvos Respublikos pilietybės suteikimo D. Navickaitei ir A. D. Giedraitytei“. *Valstybės žinios*. 1990, Nr. 14-400.

Dokumentai

1. Vyriausybė 1990-03-27 telegrama Pabaltijo karinės apygardos Vyriausiajam vadui dėl pažymos „Neteisėtų veiksmų Lietuvos TSR teritorijoje faktai“. [interaktyvus]. [žiūrėta 2012-09-13]. <http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=117194&p_query=&p_tr2=2>.
2. Aukštoji vyriausybė nota [interaktyvus]. [žiūrėta 2012-09-13]. <http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=117192&p_query=&p_tr2=2>.
3. Stenograma. Trečiasis posėdis. 1990 m. kovo 11 d. [interaktyvus]. [žiūrėta 2012-09-13]. <http://www.lrs.lt/datos/kovo11/st_03.htm>.
4. Pirmosios sesijos tryliktas posėdis. 1990 m. kovo 20 d. *Stenogramos*, 1990-10-30, Nr. 2.
5. Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos (pirmojo šaukimo) pirmoji sesija. Penkiasdešimt aštuntasis posėdis, Stenograma Nr. 58. *Stenogramos*, 1991-06-11, Nr. 7.
6. Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos (pirmojo šaukimo) pirmoji sesija. Šešiasdešimt septintasis posėdis. *Stenogramos*, 1991-07-31, Nr. 8.
7. Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos (pirmojo šaukimo) pirmoji sesija. Šimtas dvidešimt antrasis posėdis. *Stenogramos*, 1992-04-08, Nr. 14.
8. LTSR įstatymas „Papildyti Lietuvos TSR Konstituciją (Pagrindinį Įstatymą) 77’ straipsniu“. *Lietuvos TSR Aukščiausiosios Tarybos ir Vyriausybės žinios*. 1988, Nr. 33-358.
9. LTSR įstatymas „Pakeisti Lietuvos TSR Konstitucijos 168 ir 169 straipsnius“. *Lietuvos TSR Aukščiausiosios Tarybos ir Vyriausybės žinios*. 1988, Nr. 33-359.
10. Lietuvos TSR Aukščiausiosios Tarybos deklaracija „Apie Lietuvos valstybinį suverenitetą“. *Lietuvos Tarybų Socialistinės Respublikos Aukščiausiosios Tarybos ir Vyriausybės žinios*. 1989, Nr. 15 – 167.

11. Lietuvos Komunistų partijos Centro Komiteto ir Lietuvos TSR Ministrų Tarybos 1988 m. balandžio 12 d. nutarimas Nr. 100.
12. Lietuvos TSR vidurinės bendrojo lavinimo mokyklos koncepcija. Projektas. *Tarybinis mokytojas*. 1988, Nr. 98.

Specialioji literatūra

1. *After 1989: Morals, Revolution and Civil Society*. By Ralf Dahrendorf. St. Martin's, 1997.
2. Fuchst (Hrsg M.) *Zur Theorie des Kulturmanagents*. Remscheid 1993.
3. Laurinavičius, Č.; Sirutavičius, V. Sąjūdis: nuo „persitvarkymo“ iki Kovo 11-osios. *Lietuvos istorija*. XII t., I d. Vilnius: Baltos lankos, 2008.
4. Lietuva 1940–1990: *Okupuotos Lietuvos istorija*. Vilnius: Lietuvos gyventojų genocido ir rezistencijos tyrimų centras, 2005.
5. *Lietuvos istorija*. Red. A. Šapoka. Švietimo ministerijos knygų leidimo komisijos leidinys. Kaunas. 1936.
6. Prapiestis, J. Valstybingumo atkūrimo ir konstitucinio įtvirtinimo ištakose. *Jurisprudencija*. 2012, 19 (3).
7. Plotinskiy, YU. M. *Teoreticheskiye i empiricheskiye modeli sotsialnykh protsesov*. Moskva, 1998.
8. Ramonaitė, A.; Kavaliauskaitė J.; Švedas A. Įvadas. Savaimi visuomenė prieš totalitarinį režimą? *Sąjūdžio ištakų beiėškant. Nepaklusniųjų tinklaveikos galia*. Vilnius: Baltos lankos, 2012,
9. Šlapkauskas, V. *Teisės sociologijos pagrindai*. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2004.
10. Vaišvila, A. *Teisės teorija*. Vilnius: Justitia, 2000.
11. Žilys, J. Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos Prezidiumo konstitucinis statusas – santykių su vykdomąja valdžia aspektas. *Jurisprudencija*. 2002, 29 (21).

Eglė Bilevičiūtė

LIETUVOS ADMINISTRACINĖS TEISĖS MOKSLO RAIDA

Įvadas

Administracinių teisinių tyrinėjimų tikslas – atskleisti teisinių idėjų, teisės normų bei teisinės praktikos esmę, vystymosi dėsningumus ir ypatumus, raidos tendencijas. Taigi, kaip ir bet kurioje kitoje socialinių žinių srityje, administracinės teisės mokslo turinį geriausiai atskleidžia jos funkcijos. Tarp svarbiausių administracinės teisės mokslo funkcijų galima išskirti: 1) teorinę, 2) metodologijos, 3) praktinę ir 4) prognostinę.

Teorinės administracinės teisės **funkcijos** svarbiausias tikslas – sukurti pagrindines valstybės viešojo valdymo (administravimo) teises paradigmas, paaiškinančias viešojo valdymo esmę, jo plėtotės poreikius, dermę su socialiniais pokyčiais įvairiais valstybės raidos etapais.

Atgyvenusios administracinės teisės paradigmos negali daryti teigiamo poveikio viešojo administravimo procesams, nes įtvirtina ekonominę, socialinę, struktūrinę, politinę, dvasinę ir ideologinę atskirtį nuo realaus visuomeninio gyvenimo, nesiderina su teisinės valstybės uždaviniais.

Aiškinant **metodologinę** administracinės teisės mokslo **funkciją**, reikia išskirti veiksmingus viešojo administravimo socialinės aplinkos pažinimo būdus, kurie padeda tyrėjui suvokti ir paaiškinti socialinės ir teisinės realybės dermę. Šių metodų patikimumas priklauso nuo to, kiek jie pagrindžiami, viena vertus, bendraisiais filosofiniais principais, dėsniais ir kategorijomis, naudojamomis socialinių teorijų srityse, kita vertus, konkrečiais tyrimo būdais ir procedūromis, sukurtomis tam tikrų mokslų tiriant įvairias socialinių reiškinių teises arba kitas faktines aplinkybes.

Pabrėždami **praktinę** administracinės teisės mokslo **funkciją**, turėtume pabrėžti du glaudžiai susijusius aspektus. Pirmasis aspektas yra stiprinti taikomąsias administracinės teisės savybes. Šis požiūris atskleidžia

ketinimus reaguoti į žmogaus, visuomenės ir valstybės vertybiškai suderintų poreikių esmę ir pokyčius.

Antrasis praktinis administracinės teisės mokslo aspektas nukreiptas į viešojo administravimo santykius įgyvendinant valstybės valdžios institucijų tarnystę žmogui. Abiem atvejais būtina rengti pasiūlymus, tobulinančius valdymo reguliavimą, sudaryti sąlygas mokyti teisės dalykų, propaguoti teisinius žinias, formuoti teisinę gyventojų sąmonę.

Svarbų vaidmenį šiuolaikinėje visuomenėje atlieka socialinių mokslų prognozavimo funkcija. Šioje srityje administracinės teisės mokslas turi pasitempti. Remiantis šia funkcija galima numanyti artimiausias ir ilgalaikes administracinės teisės perspektyvas kintančioje socialinėje aplinkoje. Prognostinę funkciją galima panaudoti kaip socialinę technologiją, iš anksto nustatant viešojo administravimo strategiją, modeliuojant geriausius teisinius sprendimus. Teorinė, metodologinė, praktinė ir prognostinė administracinės teisės mokslo funkcijos geriausiai atspindi jos ryšį su gyvenimu. Įgyvendinant šias funkcijas, būtent administracinės teisės mokslas pasireiškia kaip veikimo, o ne pasyviai stebintis tikrovę mokslas.

Šiame straipsnyje pateiksime pagrindinius administracinės teisės mokslo raidos aspektus nuo tarpukario iki šių dienų, taip pat Lietuvos narystės ES įtaką administracinės teisės ir jos mokslo raidai Lietuvoje.

I. Administracinės teisės mokslas kaip kategorija

Administracinė teisė yra palyginti „jauna“ teisės šaka. Įvairūs šaltiniai nurodo, kad šiai teisės šakai yra apie du šimtus metų. Atsižvelgdami į tai, kad, pavyzdžiui, civilinė teisė pradėjo formuotis prieš tūkstantmečius, su tokiu apibūdinimu galima būtų sutikti. Lietuvoje skirtingais jos valstybingumo laikotarpiais administracinei teisei nebuvo skiriama daug dėmesio. Tokį abejingumą lėmė keletas priežasčių: vėlai susiformavo administracinė teisė kaip teisės šaka, Lietuvos valstybė ilgai priklausė nuo kitų valstybių teisinių sistemų įtakos, trūksta mokslinių tyrimų šioje srityje, nėra poreikio domėtis valstybinio valdymo mechanizmais, jų įgyvendinimu ir t. t. Atkūrus nepriklausomą Lietuvos valstybę iškilo uždavinys reformuoti galiojančią joje sovietinę teisės sistemą, parengti naujus Lietuvos Respu-

blikos įstatymus¹, kurie atitiktų demokratinės teisinės valstybės viešojo administravimo poreikius, suderinti nacionalinius įstatymus su tarptautinių aktų nuostatomis ir numatyti jų raidos galimybes². Taigi kuriama nacionalinės teisės ir ją atitinkančios demokratinės valdžios institucijų sistema turėjo optimaliai garantuoti asmens pagrindinių laisvių ir teisių apsaugą, padėti kurti žmonių gerovę.

Įvardytos priežastys lėmė, kad administracinės teisės sampratai, jos reguliuojamiems teisiniams institutams, šios teisės šakos raidai, socialiniams pokyčiams ir jų įtakai administraciniam teisiniam reguliavimui daugiau dėmesio pradėta skirti tik atkūrus Lietuvos nepriklausomybę, o svarbesni šios teisės šakos moksliniai tyrimai, studijos atlikti tik pastaraisiais metais.

Administracinė teisė yra viena bene reikšmingiausių modernių teisės šakų, nes reguliuoja itin plačią socialinio lauko³ įvairovę. Iš tų politinių santykių bei procesų socialinės įtampos laukų pasireiškia socialinės priešpriešos, kurios virsta analogiška įtampa teisėje – teisinės įtampos laukais:

¹ Lietuvos Respublikos policijos įstatymas. *Valstybės žinios*. 1991, Nr. 2-22; Lietuvos Respublikos valstybės saugumo departamento įstatymas. *Valstybės žinios*. 1994, Nr. 11-163; Lietuvos Respublikos policijos veiklos įstatymas. *Valstybės žinios*. 2000, Nr. 90-2777; Lietuvos Respublikos ginklų ir šaudmenų kontrolės įstatymas. *Valstybės žinios*. 1996, Nr. 69-1665; Lietuvos Respublikos viešųjų ir privačių interesų derinimo valstybinėje tarnyboje įstatymas. *Valstybės žinios*. 1997, Nr. 67-1659; Vidaus reikalų ministerijos 1999-2010 metų ilgalaikio strateginio veiklos plano projektas; Lietuvos Respublikos valstybės sienos apsaugos tarnybos įstatymas. *Valstybės žinios*. 2000, Nr. 92-2848.

² Urmonas, A.; Pranevičienė, B. Ombudsmeno instituto genezė ir raidos perspektyvos. *Jurisprudencija*. Vilnius: 2002, 2 4 (16): 87-98; Urmonas, A.; Urmonienė, M. Vietos savivaldos institucijų administracinės veiklos pagrindai užtikrinant marginalų resocializaciją. *Aktualios įstatymų tobulinimo ir teisės taikymo praktikos šiuolaikiniame etape problemos. Mokslo darbų rinkinys*. Kaliningradas: Kaliningrado valstybinio universiteto leidykla: 2004, p. 25-34.

³ Socialinio lauko bei socialinių įtampų sampratos klausimai yra intensyviai nagrinėjami ne tik pasaulinėje, bet ir lietuvių mokslinėje literatūroje: Grigas, R. *Socialinių įtampų Lietuvoje laukai: kritinė sociologinė XX a. pabaigos panorama*. Vilnius: Vilniaus pedagoginio universiteto leidykla, 1998, p. 185; Grigas, R. *Sociologinė savivoka: specifika, metodai, litanizacija*. Vilnius: Rosma, 2001, p. 232; Kavaliauskas, P.; Dumbliauskienė, M. Teisinio socialinio lauko įtampos teritorinė raiška Lietuvoje. *Annales Geographicae*. 2009, 42 (1-2): 33-44; Kavolis, V. *Kultūros dirbtuvė*. Vilnius: Baltos lankos, 1996, p. 255; Kavolis, V. *Civilizacijų analizė*. Vilnius: Baltos lankos, 1998, p. 342; Česnavičius, A. et al. *Socialinis struktūrinimasis ir jo pažinimas*. Vilnius: LFSI, 1999, p. 181; Urmonas, A. Administrative Law as a Macro-System Phenomenon. *Social Sciences Studies*. 2009, 3 (3): 273-287.

teisinais ginčais makro- ir mikrolygmenimis⁴. Šią socialinės įtampos padėtį taikliai apibrėžė Prezidentas V. Adamkus minint penkioliktąsias Lietuvos nepriklausomybės metines. „Manau, kad šiandien mes, lietuviai, esame trijų didelių iššūkių akivaizdoje. Pirmasis mums tenkantis iššūkis – tai politinis susvetimėjimas, pilietinės ir politinės brandos stoka. Antrasis – kliūtys sparčiai ekonominei plėtrai ir iš to kylanti socialinio teisingumo bei solidarumo stoka“.

Kaip žinoma, administracinė teisė, kaip viešosios teisės šakos sritis, reguliuoja visuomeninius santykius, kurie susiklosto valstybinio valdymo srityje. Administracinės teisės normos ir principai neturi būti nejudrūs, be raidos, tarsi „vykstantis savaime“, nes tokiu atveju jie greitai taptų nereikšmingi. Kaupti, nagrinėti, tirti, sisteminti žinias apie administracinę teisę, tobulinti administracinės teisės teorinius pagrindus, jos institutus, sąvokas ir kategorijas yra administracinio teisės mokslo uždavinys. Esminį administracinės teisės mokslo bruožą atskleidžia jos taikomi *metodai*, pasitelkiami tyrinėjant socialinius teisinius objektus. Kitas svarbus šio mokslo bruožas – *administracinės teisės teorijų kūrimas*. Mokslininkai ne tik pateikia tyrimų duomenis, bet siekia juos paaiškinti remdamiesi tam tikra teorija.

Administracinės teisės mokslas yra sudėtinė Lietuvos teisės mokslo dalis, kurioje administracinės teisės specialistai mokslininkai tyrinėja šios teisės šakos esmę, jos reguliavimo dalyką bei atskirus institutus ir apskritai visos šalies aktualias administracinės teisinės praktikos ir mokslo problemas⁵.

Administracinės teisės mokslas, kaip ir vienas iš jo tyrimų objektų – administracinė teisė, nėra statiškas, nekintantis. Keičiantis visuomeniniams teisiniams santykiams, visuomenėje puoselėjamos vertybės, keičiasi ir administracinė teisė, jos tikslai, uždaviniai. Atitinkamai turi plėtotis ir administracinės teisės mokslas, aktyviai dalyvaujantis kuriant administracinės teisės metodologinius pagrindus, tobulinant šios teisės šakos institutus ir teisės normas, teikiant prognozes ir siūlymus, kaip veiksmingai turėtų būti įgyvendinamas valstybės valdymas. Dėl to labai svarbu išnagrinėti ir suvokti, kaip vystėsi ir keitėsi administracinės teisės mokslas, kokie jo laimėjimai, taip pat trūkumai pastebimi tam tikrais Lie-

⁴ Urmonas, A. Administrative Law as a Macro-System Phenomenon. *Social Sciences Studies*, p. 273–287.

⁵ Bakaveckas, A. et al. *Lietuvos administracinė teisė*. Bendroji dalis. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2005, p. 109.

tuvos valstybingumo raidos etapais. Remdamiesi tokios analizės išvadosimis, galime nustatyti šiandieninio administracinio teisės mokslo tikslus ir uždavinius, iškelti spręstinas problemas, nustatyti administracinės teisės mokslo plėtros kryptis. Lietuvos mokslininkų darbuose kol kas apsiribojame tik vieno ar kito administracinės teisės instituto ar aktualijos analize. Visapusiškai apžvelgiančių visą nūdienos šalies administracinio gyvenimo panoramą (problemas) mokslinių darbų beveik neturime, išskyrus keletis profesoriaus Algimanto Urmono straipsnius⁶. Administracinės teisės mokslo raida Lietuvos mokslininkų darbuose apžvelgiama fragmentiškai, dažniausiai susitelkiant į šiandienius vienus ar kitus administracinės teisės probleminius aspektus.

Administracinės teisės mokslo tema tarp Lietuvos mokslininkų nėra itin populiari. Administracinės teisės ir jos mokslo sampratos, raidos klausimai nagrinėjami autorių kolektyvo išleistame „Administracinės teisės“ vadovėlyje⁷, A. Andruškevičiaus darbuose „Administracinė teisė. Bendrieji teorijos klausimai, valdymo aktų institutas, ginčo santykių jurisprudenciniai aspektai“⁸ ir „Administracinės teisės principai ir normų ribos“⁹, A. P. Čiočio vadovėlyje „Teisės pagrindai“¹⁰, I. Deviatnikovaitės vadovėlyje „Administracinė teisė: kategorijos, apibrėžimai, užduotys“¹¹, J. Paužaitės-Kulvinskienės darbe „Administracinė justicija: teorija ir praktika“¹², B.

⁶ Urmonas, A. Administracinė teisė socialinių pokyčių erdvėje. *Jurisprudencija*. 2006, 5 (83); Urmonas, A. Administracinės teisės socialinės sąveikos. *Regnum est*. 1990 m. Kovo 11-osios Nepriklausomybės Aktui – 20. *Liber Amicorum Vytautui Landsbergiui*. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2010, p. 483–510; Urmonas, A. Administrative law as a macro-system phenomenon. *Socialinių mokslų studijos*. 2009, 3 (3): 273–287; Urmonas, A. Socialinių technologijų konceptualių modelių pritaikymo administracinėje teisėje paieška. *Jurisprudencija*. 2007, 6 (96): 9–15.

⁷ Bakaveckas, A. et al. *Lietuvos administracinė teisė*. Bendroji dalis. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2005, p. 109.

⁸ Andruškevičius, A. *Administracinė teisė. Bendrieji teorijos klausimai, valdymo aktų institutas, ginčo santykių jurisprudenciniai aspektai*. Vilnius: VĮ Registrų centro Teisinės informacijos departamentas, 2008.

⁹ Andruškevičius, A. *Administracinės teisės principai ir normų ribos*. Vilnius: VĮ Teisinės informacijos centras, 2004.

¹⁰ Čiočys, P. A. *Teisės pagrindai*. Vilnius: Vilniaus vadybos aukštoji mokykla, 2008.

¹¹ Deviatnikovaitė, I. *Administracinė teisė: kategorijos, apibrėžimai, užduotys*. Vilnius: Justitia, 2009.

¹² Paužaitė-Kulvinskienė, J. *Administracinė justicija. Teorija ir praktika*. Vilnius: Justitia, 2005.

Pranevičienės darbe „Kvaziteismai administracinės kontrolės sistemoje“¹³ autorių kolektyvo išleistame vadovyje „Lietuvos teisės istorija“¹⁴ ir kt. Atskiri administracinės teisės aspektai aptariami moksliniuose straipsniuose: A. Urmono „Administracinė teisė socialinių pokyčių erdvėje“¹⁵, „Administracinės teisės socialinės sąveikos“¹⁶, „Administrative law as a macro-system phenomenon“¹⁷, „Socialinių technologijų konceptualių modelių pritaikymo administracinėje teisėje paieška“¹⁸, E. Jarašiūno ir A. Urmono „Воззрения Миколаса Ромериса на унитарное государство и территориальные образования“¹⁹, M. Maksimaicio „Sovietmečio teisės mokslas Lietuvoje: laimėjimai ir praradimai“²⁰, D. Urbono „Administracinės jurisdikcijos ištakos Lietuvoje“²¹, D. Žilinsko „Ar lipsime į medį iš viršaus?“²², G. Božeckaitės „Mykolo Romerio mokslas apie teisinę valstybę ir konstitucionalizmo problemos tarpukaryje“²³ ir kt.

Administracinę teisę kuria, plėtoja, atsirandančias problemas sprendžia ne tik įstatymų leidėjas ir viešojo administravimo subjektai, įgyvendindami jiems suteiktus įgaliojimus, bet ir administracinės teisės mokslas.

¹³ Pranevičienė, B. *Kvaziteismai administracijos kontrolės sistemoje*. Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2003.

¹⁴ Andriulis, V. et al. *Lietuvos teisės istorija*. Vilnius: Justitia, 2002.

¹⁵ Urmonas, A. Administracinė teisė socialinių pokyčių erdvėje. *Jurisprudencija*. 2006, 5 (83).

¹⁶ Urmonas, A. *Regnum est. 1990 m. Kovo 11-osios nepriklausomybės Aktui – 20. Liber Amicorum Vytautui Landsbergiui*. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2010, p. 483–510.

¹⁷ Urmonas, A. Administrative Law as a Macro-System Phenomenon. *Social Sciences Studies*, p. 273–287.

¹⁸ Urmonas, A. Socialinių technologijų konceptualių modelių pritaikymo administracinėje teisėje paieška. *Jurisprudencija*. 2007, 6 (96): 9–15.

¹⁹ Jarašiūnas, E.; Urmonas, A. Воззрения Миколаса Ромериса на унитарное государство и территориальные образования. *Проблемы, противоречия, перспективы развития общей теории федерализма: материалы междunarodnoj nauchno-praktičeskoj konferencii* [Questions, Objections, Development Outlook of Common Federalism Theory: The Material of International Scientific-Practical Conference]. Kaliningrad: Ministerstvo vnutrennich del Rossijskoj Federacii, 2007.

²⁰ Maksimaitis, M. Sovietmečio teisės mokslas Lietuvoje: laimėjimai ir praradimai. *Justitia*. 2007, 3 (65).

²¹ Urbonas, D. Administracinės jurisdikcijos ištakos Lietuvoje. *Socialinių mokslų studijos*. 2009, 3 (3).

²² Žilinskas, D. Ar lipsime į medį iš viršaus? *Justitia*. 2000, 1.

²³ Bžozeckaitė, G. Mykolo Romerio mokslas apie teisinę valstybę ir konstitucionalizmo problemos tarpukaryje. *Teisinės minties šventė – 2006. Studentų tarptautinių mokslinių konferencijų pranešimai*. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2006.

Šio mokslo pagrindinis objektas yra administracinė teisė kaip teisės šaka. Tačiau vien šios šakos teisės normų tyrinėjimu administracinės teisės mokslas neapsiriboja.

Administracinės teisės mokslas plačiąja prasme – tai vienos ar kitos šalies administracinės teisės pažinimo rezultatų sistema, atspindinti valstybės valdymą, teorinius ir metodologinius šio proceso pagrindus, jo principus, pagrindines idėjas ir tradicijas²⁴.

Šiandienos Lietuvos administracinės teisės mokslas siekia paaikškinti, apibendrinti ir pateikti įvairias rekomendacijas (pasiūlymus) organizuojant ir įgyvendinant valstybės viešąjį valdymą.

Administracinės teisės mokslas yra sudėtinė Lietuvos teisės mokslo dalis, kurioje administracinės teisės specialistai, mokslininkai tyrinėja šios teisės šakos esmę, jos reguliavimo dalyką bei atskirus institutus ir apskritai visos šalies aktualias administracinės teisinės praktikos ir mokslo problemas. Aiškus šių sąvokų įvardijimas, jų turinio ir požymių nustatymas, apskritai ryšių su socialiniu valdymu bei pažangių administracinių teisinių idėjų ir koncepcijų moksliniuose leidiniuose (vadovėliuose, monografijose, mokslinių praktinių konferencijų medžiagoje, straipsnių rinkiniuose ir kitoje literatūroje) nustatymas kuria Lietuvos administracinės teisės dalyką. Nūdienos Lietuvos administracinė teisė, kaip teisės šaka ir mokyimo disciplina, yra iš esmės reformuojama, nes keičiasi jos sistema, teisinio reguliavimo dalykas, ypač intensyviai tobulinamos (keičiamos ir papildomos) ir materialinės, ir procesinės administracinės teisės normos²⁵.

Taigi administracinė teisė kaip teisės šaka ir administracinė teisė kaip mokslas yra glaudžiai susijusios, bet toli gražu netapačios. Administracinę teisę, kartu ir administracinės teisės mokslą domina tie santykiai, kurie susiklosto valstybinio valdymo srityje. Tačiau administracinės teisės mokslas taip pat nagrinėja administracines teines kategorijas, formuluoja administracinės teisės sąvokas, nagrinėja jos normas, tiria valstybinio valdymo dėsningumus, vykdomosios valdžios institucijų darbo praktiką, administracinių teisinių santykių tarpusavio ryšius, administracinės teisės normų įgyvendinimo praktiką, valdymo institucijų funkcionavimo klau-

²⁴ Bakaveckas, A. et al. *Lietuvos administracinė teisė*. Bendroji dalis. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2005, p. 109.

²⁵ Bakaveckas, A. et al. *Lietuvos administracinė teisė*. Bendroji dalis. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2005, p. 109.

simus, rengia teisės normų raidos prognozes, teikia rekomendacijas, kaip tobulinti normas ir administracinius teisinius santykius, rengia kodifikavimo programas, normų aiškinimo teorinius pagrindus, padeda tobulinti valstybės valdymo mechanizmą. Administracinės teisės mokslas domisi istorine administracinės teisės raidos, kaip teisės šakos ir kaip mokslo, galimybėmis ir tendencijomis, tiria įvairių mokslininkų teorijas ir pažiūras, jų atsiradimo priežastis, lygina užsienio šalių administracinę teisę.

Žinoma, reikia pabrėžti, kad svarbiausia administracinio teisės mokslo dalyko sudedamoji dalis yra administracinės teisės normos (galiojanti administracinė teisė). Tačiau, kaip jau minėjome, administracinės teisės mokslo dalyko samprata bus neišsami, jeigu ji nebus papildyta administracinių teisinių kategorijų ir administracinių teisės normų taikymo praktikoje tyrimais. Ypač svarbūs moksliniai tyrinėjimai teisiųjų santykių subjektų klausimu, taip pat juridiniai faktai, vertikalūs ir horizontalūs, materialiniai ir procesiniai, vidinio ir viešojo administravimo santykiai, nūdienos valstybinio valdymo aspektai, valdymo institucijų vykdomoji tvarkomoji veikla taikant teisės aktus, šią veiklą glaudžiai siejant su socialine praktika, siekiant veiksmingai tobulinti teisės normas. Administracinės teisės mokslo dalykas glaudžiai susijęs ir su administracinio teisinio reguliavimo praktika (ypač valstybinio viešojo valdymo srityje)²⁶. Taigi apibendrintai galima būtų pasakyti, kad administracinės teisės mokslas tyrinėja administracinės teisės doktrinas (idėjas, tendencijas, viešojo administravimo dėsningumus ir kt.), administracinės teisės normas ir praktiką bei modeliuoja viešojo valdymo uždavinius (perspektyvas). Administracinės teisės mokslininkams ypač svarbu užtikrinti teisinės valstybės principus – teisėtumą ir teisingumą – administracinėje justicijoje ir jurisdikcijoje aiškinant administracinės teisės aktų tikrąją prasmę, garantuojant šalių, jų atstovų, ekspertų, advokatų, kitų dalyvaujančių asmenų teisinę padėtį.²⁷

Paprastai mokslinių tyrinėjimų rezultatai pristatomi konferencijose, mokslinėse diskusijose, monografijose, straipsniuose, metodinėse priemonėse išdėstant autorių nuomonės, koncepcijas, pasiūlymus dėl įstatymų tobulinimo ir jų taikymo praktikos. Administracinės teisės specialistai čia tyrinėja, aiškina ir komentuoja įvairius administracinės teisės realybės

²⁶ Bakaveckas, A. et al. *Lietuvos administracinė teisė*. Bendroji dalis. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2005, p. 150.

²⁷ *Ibid.*, p. 134.

procesus (dėsningumus, tendencijas, sąvokas, kategorijas ir institutus). Tuo tikslu mokslininkai naudoja įvairias metodologines surinktų žinių apdorojimo priemones remdamiesi administracinės teisės mokslo dalyko, sistemos ir metodologijos tyrinėjimų rezultatais, specifiniais terminais, istorija bei sukaupta vertinga pažintiniu požiūriu bibliografija. Tyrinėjant veikiančią (galiojančią) administracinę teisę ypač svarbu kruopščiai nagrinėti jos normas, kategorijas ir šių normų taikymo Lietuvoje praktiką bei realias socialines pasekmes. Tokių mokslinių paieškų rezultatas – patikimai nustatyti konkretūs visuomeniniai santykiai, kuriems reikalinga administracinio reguliavimo forma.²⁸

II. Administracinės teisės mokslo raida Lietuvoje 1918–1940 ir 1940–1990 m.

Tarpukario administracinės teisės mokslo kūrėjai ir jų darbai.

1918 m. Lietuvai paskelbus nepriklausomybę, kilo būtinybė iš esmės pervarkyti teisės sistemą, kuri būtų orientuota į demokratinės valstybės tikslų įgyvendinimą, užtikrintų būtinas valstybės ir visuomenės reikmes pasikeitusiomis socialinėmis sąlygomis.

Atkūrus nepriklausomybę pradėta aktyvi administracinės teisės srities įstatymų ir įstatymų įgyvendinamųjų teisės aktų leidyba, buvo išleista keletas knygų, monografijų, straipsnių atskirų administracinės teisės institutų klausimais. Tačiau iš esmės administracinės teisės, kaip teisės šakos ir kaip mokslo, plėtrai buvo skiriama nedaug dėmesio. Tokias išvadas pagrindžia P. Vilučio sudarytame ir 1939 m. Kaune išleistame paskaitų rinkinyje „Administracinė teisė“ pateiktos pastabos, kad „Lietuvos administracinė teisė yra dar labai menkai išplėtotą. Tiesa, administracinės teisės nuostatų yra, tačiau jie yra visur išsklaidyti. Jų randame ir civilinėje, ir baudžiamojoje teisės, administracinių įstaigų reglamentuose, policijos įsakymuose ir t. t. Lietuvos administracinė teisė yra susijusi ir su rusų imperijos teise. <...> Taigi Lietuvos administracinė teisė yra netobula, nekodifikuota, sumišusi su kitomis teisės šakų normomis, akceptavusi daug

²⁸ Bakaveckas, A. et al. *Lietuvos administracinė teisė*. Bendroji dalis. Vilnius: Mykolo Romeio universitetas, 2005, p. 149.

svetimos valstybės nuostatų“²⁹. Pozityvesnio požiūrio P. Vilutis nepateikia ir kalbėdamas apie administracinės teisės mokslą: „Lietuvoje tėra dar tik administracinės teisės mokslo užuomazga. Tiesa, dogmatiniu atžvilgiu administracinė teisė yra nagrinėjama universitete (*Vytauto Didžiojo universitetas* – aut. pastaba); pradėta dėstyti ir administracinės teisės bendroji teorija. Tačiau, <...>, nesant valstybėje administracinio teismo, neverta kalbėti apie administracinę teisę.“³⁰

Vis dėlto teigti, kad administracinė teisė apskritai tarpukariu nebuvo plėtojama, negalime. Toliau aptarsime žymiausius to meto mokslininkus ir institucijas, kurie prisidėjo prie administracinės teisės ir jos mokslo plėtros. Be to, pažymėtina, kad kai kurių mokslininkų idėjos gali būti pritaikomos ir šiandieniam administraciniam teisiniam reguliavimui, dalis jų yra įgyvendinta praktikoje.

Visų pirma pažymėtina, kad pagrindinis vaidmuo plėtojant administracinės teisės mokslą tarpukario Lietuvoje atiteko Lietuvoje veikiančioms aukštosioms mokykloms – Vilniaus ir Vytauto Didžiojo universitetams. Pagal Valstybės Tarybos priimtą 1918 m. gruodžio 5 d. Vilniaus universiteto statutą Vilniaus universitetą sudarė keturi fakultetai, iš kurių vienas buvo Socialinių mokslų fakultetas. Jis buvo padalytas į du skyrius – Teisės mokslų ir Istorijos bei filologijos mokslų. Teisės mokslų skyriuje buvo trylika katedrų, kurių viena vadinta Administratyvinės teisės katedra³¹. Vis dėlto teisės mokslo raida buvo labiau susijusi su Kauno universitetu (nuo 1930 m. – Vytauto Didžiojo universitetas), kuriame 1920 m. vasario 6 d. buvo atidarytas Teisių skyrius. 1922 m. buvo priimtas universiteto statutas, kuriame numatytas Teisių fakultetas. Teisių fakultete veikė administracinės teisės katedra, jai vadovavo V. Biržiška³². 1937 m. šiame fakultete buvo aprobuota keliolika disertacijų, keletas jų susiję ir su administracinės teisės mokslu. Tai – disertacijos temomis „Globos ir rūpybos institutas Lietuvoje“ bei „Administracijos atsakomybė už padarytus nuos-

²⁹ *Administracinė teisė*. Bendroji dalis. Kaunas: Vytauto Didžiojo universiteto Teisių fakultetas, 1939, p. 62.

³⁰ *Ibid.*

³¹ Deviatnikovaitė, I. *Administracinė teisė: kategorijos, apibrėžimai, užduotys*. Vilnius: Justitia, 2009, p. 214.

³² Bakaveckas, A. et al. *Lietuvos administracinė teisė*. Bendroji dalis. Vilnius: Mykolo Romeio universitetas, 2005, p. 152.

tolius valdomiesiems³³. Teisių fakultete pradėta leisti „Teisių fakulteto darbų“ serija. Šios serijos dešimtyje tomų 1924–1393 m. buvo išspausdintos 42 autorių knygos, tarp kurių ir studijos, susijusios su administracinės teisės mokslu. Pagal V. Biržiškos parengtą administracinės teisės programą rankraščio teisėmis 1935 m. buvo išleistas „Administracinės teisės konspektas“. Tai bene pirmasis Lietuvos teisės istorijoje susistemintas Lietuvos ir kai kurių užsienio šalių administracinės teisės kursas, atsakanti į 43 egzaminų bilietų klausimus³⁴. Šiame paskaitų konspekte apibrėžiamos administracinės teisės reguliuojamos sritys, šios teisės šakos uždaviniai, aprašomas tarpukario Lietuvos administracinis teritorinis suskirstymas, socialinis draudimas. Administracinės teisės konspekte taip pat glaustai išdėstyta medžiaga apie valstybės ekonominių santykių tvarkymą, žemės tvarkymą (valdymą), žemės reformą, spaudos tvarkymą, žodžio ir spaudos laisvę, visuomenines organizacijas (asociacijas, draugijas), jos uždavinius ir vykdomą priežiūrą, valdymo – administracinius aktus, centrinius ir vietos valdymo organus, valstybinę tarnybą, režimą ir garantijas, administracinius ir jurisdikcinius aktus, administracinius reglamentus, individualius administracinius aktus, dekretus ir kita svarbi informacija³⁵.

Kaip jau minėjome, 1939 m. Kaune buvo išleista knygelė „Administracinė teisė“. Šioje knygelėje, kurios sudarytojas P. Vilutis daugiausia rėmėsi Kauno Vytauto Didžiojo universiteto dėstytojo S. Žakevičiaus paskaitų užrašais bei prancūzų ir vokiečių autorių knygomis (M. Hauriou. *Precis elementaire de droit administratif*, 1930; F. Fleiner. *Institutionen des Deutschen Venvaltungsrechts*, 1920), aptariamos valstybės funkcijos, viešoji administracija, administracinės teisės sąvoka, šaltiniai, evoliucija, išdėstomi viešosios administracijos organizavimo principai, administracijos teisių vykdymas, taip pat aptariami teisės aktai – jų sąvoka, rūšys, neteisėtų aktų panaikinimo būdai³⁶. 1926 m. išleista teisės daktaro P. V. Raulinaičio knyga „Administracijos principai“. Jos V skyriuje aptariami administracijos ir valstybės valdymo principai, nagrinėjamos valdymo ir

³³ Deviatnikovaitė, I. *Administracinė teisė: kategorijos, apibrėžimai, užduotys*. Vilnius: Justitia, 2009, p. 214.

³⁴ Bakaveckas, A. et al. *Lietuvos administracinė teisė*. Bendroji dalis. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2005, p. 156.

³⁵ *Ibid.*, p. 159.

³⁶ Andruškevičius, A. *Administracinės teisės principai ir normų ribos*. Vilnius: VĮ Teisinės informacijos centras, 2004. p. 21.

privatinės iniciatyvos derinimo galimybės, kritiškai vertinama, autoriaus manymu, pernelyg išplėsta tuometinė ministerijų sistema³⁷. Reikia pažymėti, kad taip pat išleista nemažai vadovėlių, skirtų policijos veiklai³⁸.

Ypač dideli nuopelnai, plėtojant administracinės teisės mokslą, priklauso žyiam teisininkui, Lietuvos mokslo ir visuomenės veikėjui M. Romeriui (1880–1945). Šis universalus, plačios erudicijos mokslininkas tris kartus buvo išrinktas Vytauto Didžiojo universiteto rektoriumi (1927–1928, 1933–1936 ir 1936–1939), darbavosi advokatūroje, 1920 m. paskirtas Kauno apygardos teismo, o kiek vėliau (nuo 1921 m. birželio) – Vyriausiojo Tribunolo teisėju³⁹. 1928 m. įkūrus Valstybės Tarybą Respublikos Prezidentas M. Romerį paskyrė jos nariu. Administracinės teisės mokslui ypač reikšmingi M. Romerio darbai „Administracinis teismas“ (1928 m.) „Konstitucinės ir teismų teisės pasieniuose“ (1931 m.) „Administracinio teismo įstatymo projektas“ (*Židiny*s, 1940, 5, 6). Šiuose darbuose pateiktas administracinės teisės plėtojimo idėjas aptarsime kitame poskyryje.

P. Leonas (1864–1938) į (administracinės) teisės mokslo istoriją patenka kaip teisingumo idėjos skleidėjas, kuris vadovavo Teisingumo, Vidaus reikalų ministerijoms, taip pat aktyviai palaikė LAT įkūrimo idėją. P. Leonas buvo vertinamas kaip objektyvus teisininkas. Jau pasitraukus iš valstybės tarnybos, dažnai buvo kviečiamas ekspertu Seime svarstant svarbius įstatymų projektus. Be mokslo ir pedagoginio darbo, P. Leonas aktyviai dalyvavo ir populiarinant teisės mokslą, teisinę mintį, teikdamas spausdinti straipsnius „Teisės fakulteto darbuose“, tarp jų ir susijusius su administracine teise, pavyzdžiui, „Profesoriaus L. Duguit asmens subjektyvinė teisė ir valstybės valdymo teisė ir jo pažiūrų kritika“.

Būtina taip pat paminėti Z. Toliušį (1889–1971) – teisininką, visuomenininką, politiką, palaikiusį administracinio teismo steigimo idėją. Z. Toliušis manė, kad toks teismas yra labai naudinga kraštui įstaiga, nes leidžia piliečiams kovoti su administracijos savivale, įgyvendina valstybėje teisėtumą ir nustato bendrus teisės dėsnius administracijos ir savivaldybių institucijų darbuose⁴⁰.

³⁷ Andruškevičius, A. *Administracinės teisės principai ir normų ribos*. Vilnius: VĮ Teisinės informacijos centras, 2004, p. 21.

³⁸ Bakaveckas, A, et al. *Lietuvos administracinė teisė*. Bendroji dalis. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2005, p. 153.

³⁹ *Ibid.*, p. 154.

⁴⁰ Beinoravičius, D. Zigmas Toliušis – teisininkas, visuomenininkas ir politikas. *Teisės problemos*. 1998, 3-4: 206.

Sisteminant administracinės teisės aktus reikšmingus vaidmenis atliko A. Merkys, sudaręs dviejų tomų administracinių ir ne tik teisės aktų rinkinį, pavadintą „Lietuvos įstatymai. Sistemizuotas įstatymų, instrukcijų ir įsakymų rinkinys“⁴¹, Vytauto Didžiojo universiteto ekstraordinarinis profesorius K. Šalkauskis, sudaręs „Lietuvos novelas“ (1935 m.). Rinkinio medžiaga suskirstyta į šešias knygas (skirsnius). Antrasis jo skirsnis buvo apie administracinę teisę⁴². Taip pat reikšmingi J. Robinzono sudaryti „Lietuvos įstatymų raidynas“ (1933 m.) ir „Lietuvos įstatymai“ (1940 m.), žurnalo „Teisė“ redaktoriaus, žymaus teisininko advokato J. Bylos sudarytos „Valstybės Tarybos nuomonės teisės klausimais“ ir kt.⁴³

Svarbiais to meto administracinės teisės mokslo šaltiniais taip pat galime laikyti 1932 m. išleistą „Savivaldybių žinyną“, kuriame buvo sudėti bendrieji įstatymai, reglamentuojantys savivaldybių padėtį, mokesčių, verslo, prekybos, sveikatos, darbo ir socialinės apsaugos, švietimo, susisiekimo, statybos, žemės ūkio, karinės prievolės, biudžeto ir atskaitomybės klausimus. Tais pačiais metais atskirais leidiniais pasirodė „Kariuomenės drausmės statutas“, „Vidaus tarnybos statutas“⁴⁴. 1935 m. Spaudos fondas pakartotinai išleido V. Akelaičio sudarytą įstatymų rinkinį „Darbo apsaugos įstatymai Lietuvoje“. Rinkinyje galima rasti teisės aktų, reguliuojančių darbininkų samdą pramonėje, žemės ūkyje, amatininkystėje, prekyboje, namams patarnauti, socialinį draudimą, atlyginimą po nelaimingų atsitikimų, aprūpinimą nedarbo atveju, socialinį draudimą, atlyginimą po nelaimingų atsitikimų, aprūpinimą nedarbo atveju, pensinį aprūpinimą, darbo ir technikos inspekcijų veiklą⁴⁵. 1937 m. pasirodė „Policijos departamento aplinkraščių sąvadas“ – Vidaus reikalų ministerijos taisyklių, instrukcijų rinkinys. Jame reglamentuojama policijos organizacija, tarnybos tvarka, tarnautojų darbas, kvalifikacijos kėlimas, kontrolė ir t. t. 1938 m. išleisti „Vidaus reikalų ministerijos Administracijos departamento aplinkraščiai“. Jais reguliuoti teisiniai santykiai, kilę pilietybės, pasų įsigijimo,

⁴¹ Deviatnikovaitė, I. *Administracinė teisė: kategorijos, apibrėžimai, užduotys*. Vilnius: Justitia, 2009, p. 213

⁴² Maksimaitis, M. Prof. K. Šalkauskis – Lietuvos įstatymų tvarkytojas. *Justitia*. 1996, 6: 28.

⁴³ Bakaveckas, A. et al. *Lietuvos administracinė teisė*. Bendroji dalis. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2005, p. 155.

⁴⁴ Deviatnikovaitė, I. *Administracinė teisė: kategorijos, apibrėžimai, užduotys*. Vilnius: Justitia, 2009, p. 213.

⁴⁵ *Ibid.*, p. 214.

emigracijos, sienos apsaugos, administracinės linijos, užsieniečių, spaudos, draugijų, kino teatrų veiklos srityse. Šiuose aplinkraščiuose taip pat buvo spausdinami Vyriausiojo tribunolo nutarimai ir sprendimai, Valsybės Tarybos nuomonės. Užsienio reikalų ministerija leido „URM žiny-nus“, kuriuose skelbė jos tarnautojų socialinių garantijų, konsulatų padėti, sutarčių su užsienio valstybėmis sąrašus⁴⁶. Savivaldybės leisdavo privalo-mųjų įsakymų rinkinius: Kauno savivaldybės privalomieji įsakymai (Kau-nas, 1933), Kauno miesto ir apskrities gyventojams privalomieji įsakymai (Kaunas, 1933), Kėdainių apskrities valdybos ir viršininko veikiantieji pri-valomieji įsakymai (1919–1931) (Kėdainiai, 1931)⁴⁷ ir t. t.

Administracinės teisės mokslo ir praktikos problemos buvo nagrinė-jamos Savivaldybės departamento leidžiamame mėnesiniame žurnale „Sa- vivaldybė“ (1923–1940), Piliečių apsaugos departamento žurnale „Milici-jos žinios“, vėliau jo tęsinyje „Policija“⁴⁸. Oficialiame šio žurnalo skyriuje buvo skelbiami šalies valdymui skirti įvairūs hierarchinio lygmens teisės aktai ir išaiškinimai (komentarai). Neoficialų skyrių redakcija skyrė admi-nistracinių baudų skyrimo praktikai, policijos organizacijos aktualijoms, minties plėtotei ir kt.⁴⁹ Nuo 1925 m. buvo leidžiamas „Policijos kalendo-rius“, kuriame buvo publikuojami įvairūs susisteminti administraciniai aktai, jų pakeitimai ir papildymai.

Kalbėdami apie administracinės teisės mokslo kūrėjus tarpukario Lietuvoje, negalime pamiršti ir Valstybės Tarybos indėlio. Valstybės Ta-ryba rengė naujų įstatymų projektus, kodifikavo galiojančius teisės aktus, taip pat pareikšdavo nuomonę dėl vykdomosios valdžios institucijų pri-imtų įsakymų ir taisyklių suderinamumo su įstatymais. Veikdama kaip aukščiausia valstybės kodifikavimo įstaiga, Valstybės Taryba dėl prieš-taraujančių įstatymams administracinių aktų savo pastabas pareikšdavo tuomečiam Ministerių Kabinetai arba atitinkamam ministrui. Taigi šios institucijos veikla buvo labai reikšminga šalinant pasenusius teisės aktus bei derinant priimtus administracinius aktus su naujais socialinės ir vals-

⁴⁶ Deviatnikovaitė, I. *Administracinė teisė: kategorijos, apibrėžimai, užduotys*. Vilnius: Jus-titia, 2009, p. 214.

⁴⁷ Maksimaitis, M. *Lietuvos teisės šaltiniai 1918-1940 metais*. Vilnius: Justitia, 2001, p. 167.

⁴⁸ Deviatnikovaitė, I. *Administracinė teisė: kategorijos, apibrėžimai, užduotys*. Vilnius: Jus-titia, 2009, p. 215.

⁴⁹ Bakaveckas, A. *et al. Lietuvos administracinė teisė*. Bendroji dalis. Vilnius: Mykolo Rome-rio universitetas, 2005, p. 156.

tybinės tvarkos reikalavimais. Dėl to Valstybės Tarybos sukaupta praktika buvo ypač vertinga ne tik šalies viešojo administravimo institucijoms, bet ir teisės mokslininkams dėstant administracinę teisę, tyrinėjant administracinę praktiką (tikrovę), administracinės teisės normas ir institutus, apskritai raidos kryptis, formuojant naujas idėjas ir doktrinas⁵⁰.

Prie Lietuvos teisės, taip pat ir administracinės teisės mokslo plėtos daug prisidėjo Lietuvos teisininkų draugija (1920–1940), kurios veikloje aktyviai dalyvavo ir teisės praktikai, ir mokslininkai (dėstytojai, teismų, notariato, advokatūros darbuotojai). Draugija reguliariai leido žurnalą „Teisė“, kuriame buvo spausdinami didelės apimties moksliniai straipsniai teisės klausimais, publikuojami šalies Prezidento įsakymai, Vyriausybės, Teisingumo ministerijos išleisti dokumentai, Vyriausiojo Tribunolo aplinkraščiai⁵¹. Iš viso išleido 52 numerius ir priedus – Vyriausiojo Tribunolo praktiką (nuo 1933 m.). Draugija taip pat leido „Teisininkų kalendorių“ (1926–1940), kuriame spausdino svarbią medžiagą įvairiausiais administraciniais, organizaciniais, procedūriniais ir kitais klausimais⁵².

Nagrinėdami tarpukario administracinės teisės mokslininkų darbus, galėtume išskirti tokias reikšmingiausias administracinės teisės mokslo plėtojamas sritis:

- 1) *Administracinės teisės aktų sisteminimas*. Šioje srityje nuveiktus darbus ir laimėjimus aptarėme ankstesniame poskyryje. Galime tik pažymėti, kad administracinių teisės aktų leidyba buvo gausi ir šių nuostatų tinkamam suvokimui, lengvesniam supratimui jų skaitytojui, sisteminti administracinės teisės aktus buvo būtina ir reikalinga.
- 2) *Valstybės valdymo organizavimas* (P. V. Raulinaitis. *Administracijos principai*, 1926).
- 3) *Administracinių teismų įsteigimo idėjos plėtojimas* (M. Riomeris. Administracinis teismas. *Teisė*, 1928; K. Račkauskas. *Lietuvos*

⁵⁰ Bakaveckas, A. et al. *Lietuvos administracinė teisė*. Bendroji dalis. Vilnius: Mykolo Rome-rio universitetas, 2005, p. 155.

⁵¹ Deviatnikovaitė, I. *Administracinė teisė: kategorijos, apibrėžimai, užduotys*. Vilnius: Jus-titia, 2009, p. 215.

⁵² Bakaveckas, A. et al. *Lietuvos administracinė teisė*. Bendroji dalis. Vilnius: Mykolo Rome-rio universitetas, 2005, p. 155–156.

administracinio teismo pradai, 1937; Z. Toliušis. *Latvijos teismai. Teisė*, 1924).

- 4) *Administracinės sankcijos ir administracinių institucijų jurisdikcinės veiklos doktrinos kūrimas* (S. Vorobjovas. *Administracinės baudos. Policija*, 1929; Kaip būtų galima sutvarkyti administracinių baudų reikalą. *Policija*, 1931, Vyriausiojo tribunolo išaiškinimai dėl administracinių pabaudų. *Policija*, 1935; J. Undraitis. *Administracinio baudimo aktualijos. Policija*, 1939; K. Laucius. *Administracinis baudimas mūsų įstatymdavystėje. Teisė*, 1938).

Toliau aptarsime antrąją, trečiąją ir ketvirtąją mūsų išskirtas administracinio mokslo tarpukariu tyrinėtas kryptis.

Jau minėjome, kad 1926 m. Lietuvoje buvo išleista teisės daktaro P. V. Raulinaičio knyga „Administracijos principai“. Ši knyga laikoma pirmąją lietuviška viešojo administravimo pagrindų knyga, kurioje daugiausia remtasi Henri Fayolio 1920 m. Paryžiuje išleista knyga „Pramonės ir bendrasis administravimas“. Konkretiems administravimo principams valstybės valdymo srityje aptarti knygoje skirta baigiamoji penktoji dalis, kurioje yra trys skyriai: 1) Valdymo organizacija; 2) Administracijos principai ir vyriausybė ir 3) Ministerijos ir parlamentas. Šioje dalyje atkreipiamas dėmesys ir į politiką formuojančių institucijų įtaką administravimui⁵³.

Kalbėdamas apie valstybės valdymo organizavimą, P. V. Raulinaitis laikėsi nuomonės, kad valstybė turi būti organizuojama ir valdoma, remiantis tais pačiais dėsniais, kaip ir didelė pramonės įmonė. Valstybės pagrindines pareigas atspindi valdymas, reglamentavimas ir gamyba. Autorius pabrėžė, kad „valstybei nėra reikalo rūpintis visomis, tiek privataus, tiek viešojo gyvenimo sritimis. Valstybei pakaks, jei ji tinkamai atliks savo pareigą prieš tai minėtose srityse ir atitinkamai sutvarkys savo valdymą“⁵⁴. V. P. Raulinaitis, kalbėdamas apie valstybės valdymą, pabrėžė būtinybę viešojo administravimo aparatą formuoti iš viešojo administravimo tarnautojų ir vadovų, kurie bus kompetentingi dirbti jiems pavestose srityse. Priešingu atveju, kaip nurodo V. P. Raulinaitis, „kentės pats valdymas ir visuomenė, taip pat kentės ir vyriausybė, kuri pakankamai nesirūpins

⁵³ Domarkas, V. Viešasis administravimas akademinių programų raidos aspektu. *Viešasis administravimas*. 2002, 1: 23.

⁵⁴ Raulinaitis, V. P. *Administracijos principai. Vadyba Lietuvoje 1918-1940 metais: rinktinė apie valdymą ir darbo organizavimą*. Vilnius: Mintis, 1991, p. 247.

skirdama asmenis į atsakingas pareigas, kadangi vyriausybės duoti įsakymai ir nurodymai nebus tinkamai suprasti ir blogai vykdomi⁵⁵.

V. P. Raulinaitis daug dėmesio skyrė viešojo ir privačiojo sektorių kompetencijos pasidalijimui. Autoriaus nuomone, viešojo administravimo aparatas nėra skirtas privačiai iniciatyvai įgyvendinti. Kaip pagrindinės tokio požiūrio priežastis V. P. Raulinaitis nurodo per daug lėtą administracinio aparato darbą, biurokratizmą, administracijos darbuotojų motyvacijos stoką, taip pat dideles valstybės biudžeto išlaidas. Taigi, V. Raulinaičio nuomone, „valstybė turėtų organizuoti ir tenkinti tik tuos šalies reikalavimus ir jos gyventojų norus, kurie be valstybės aparato ir be valstybės lėšų negali būti tinkamai organizuojami ir vykdomi⁵⁶. Pagrindinių vaidmenį administraciniame valstybės valdymo aparate V. Raulinaitis skyrė ministerijoms. Anot jo, „<...> ministerijos uždavinys, vadovaujant atskiram ministrui, tvarkyti kartu politikos ir administracijos darbą. Valdėti, arba ministruoti, – reiškia nustatyti pagrindines linijas, nurodyti gaires, į kurias turi būti orientuojama šalies politika; administruoti – reiškia paskirti priemones, kuriomis bus pasiektas galutinis vyriausybės ir parlamento norimas tikslas, pajudinti jas ligi skirtojo tikslo pasiekimo. Ministras skelbia tam tikrą programą, o administratorius ją vykdo⁵⁷.

P. V. Raulinaitis negailėjo kritikos tarpukario Lietuvoje suformuotam valstybės valdymo aparatui. Autoriaus nuomone, būtina mažinti ministrų skaičių, kitaip sutvarkyti patį valdymo darbą ir paskirstymo, ir administravimo atžvilgiu. Tinkamai paskirstant šalies darbą, turima omenyje, kad daug vyriausybės atliekamų pareigų gali būti perduota visuomeninio pobūdžio organizacijoms arba ekonominių interesų atstovybėms. V. P. Raulinaitis laikė, kad trumpalaikės (vienerių metų ar trumpesnės) vyriausybės programos yra „pražūtingos“ valstybei ir siūlė vyriausybei sudaryti dešimties ir daugiau metų programą ekonominėje, socialinėje, kultūrinėje, religinėje ir kitose srityse⁵⁸.

⁵⁵ Raulinaitis, V. P. *Administracijos principai. Vadyba Lietuvoje 1918-1940 metais: rinktinė apie valdymą ir darbo organizavimą*. Vilnius: Mintis, 1991, p. 248–252.

⁵⁶ *Ibid.*, p. 253.

⁵⁷ *Ibid.*, p. 255.

⁵⁸ Raulinaitis, V. P. *Administracijos principai. Vadyba Lietuvoje 1918-1940 metais: rinktinė apie valdymą ir darbo organizavimą*. Vilnius: Mintis, 1991, p. 255.

Būtina pažymėti, kad šio autoriaus darbe pateiktos idėjos buvo aktuales tarpukario Lietuvai. 1918 m. Lietuvai išsilaisvinus iš Rusijos imperijos tapo būtina organizuoti ir teisiškai reglamentuoti viešąjį krašto valdymą. Kad valstybės valdymo aparatas veiktų sklandžiai, veiksmingai, būtų kuo mažiau politizuotas, buvo būtina ieškoti geriausių viešojo valdymo tvarkos pavyzdžių, modelių, nuolat tobulinti valdymo mechanizmą. Neabejotinai, kad šioje srityje didelis vaidmuo atiteko ir administracinės teisės mokslui. Vis dėlto turime pažymėti, kad V. P. Raulinaičio mintys dėl ministerijų skaičiaus mažinimo nebuvo įgyvendintos praktikoje. Ministerijų sąrašas valstybės gyvavimo pradžioje nors ir nedaug, bet nuolat kaitaliojamas, netrukus stabilizavosi ir jau liko nepakitęs iki sovietinės okupacijos pradžios. Ministerijos, iš viso aštuonios, buvo išvardytos 1924 m. įstatyme Ministerių Kabineto etatai. Trys ministerijos – Finansų, Žemės ūkio ir Susisiekimo – rūpinosi Lietuvos valstybės ūkinės ekonominės politikos rengimu ir įgyvendinimu. Be šių, buvo Vidaus reikalų, Teisingumo, Švietimo, Krašto apsaugos ir Užsienio reikalų ministerijos⁵⁹.

Tarpukario Lietuvoje mokslininkai ėmė kelti administracinių teismų steigimo būtinybės idėją. Vienas žymiausių ir svariai prisidėjęs prie formuojamos (ir šiuo metu susiformavusios) administracinės justicijos sampratos ir doktrinos buvo profesorius M. Romeris. Kaip jau minėjome, šis mokslininkas pateikė ne vieną tarpukario Lietuvoje susiklosčiusios teisinės sistemos išvalgų ir savo požiūrį išdėstė daugelyje darbų. Viena žymiausių jo monografių, skirtų administraciniam teismui, yra „Administracinis teismas“. Profesorius laikėsi nuomonės, kad tik administracinis teismas gali vykdyti tinkamą administracinės valdžios aktų teisėtumo kontrolę. Pasak jo, „administracinis teismas – viena iš rimčiausių teisinės valstybės institucijų, kuria remiasi teisinė valstybė, nes be administracinio teismo valstybė yra tik policinė, bet ne teisinė“⁶⁰. Vienu iš administracinio teismo pranašumų M. Romeris laikė tai, kad ši institucija užtikrinanti vienodą visos valstybės mastu teisės normų interpretavimą, teisinę harmoniją. Kaip alternatyvas jis nurodė du teisėtumo kontrolės būdus: pirma, kai pati administracija vykdo kontrolę; antra, kai tai pavedama bendrosios kompetencijos teismui⁶¹.

⁵⁹ Andriulis, V. et al. *Lietuvos teisės istorija*. Vilnius: Justitia, 2002, p. 371.

⁶⁰ Maksimaitis, M. M. *Riomerio mokslas apie valstybę*. Vilnius: Lietuvos filosofijos ir sociologijos institutas, 1997, p. 195.

⁶¹ Paužaitė-Kulvinskienė, J. *Administracinė justicija. Teorija ir praktika*. Vilnius: Justitia, 2005, p. 25.

Vis dėlto profesorius ir pirmoje, ir antroje valdžios institucijų aktų kontrolės galimybių įžvelgė tam tikrų trūkumų: pirmoje – nesugebėjimą pakankamu mastu užtikrinti teisėtumo laikymosi, todėl netinkamą teisinei valstybei, antroje – lankstumo nebuvimą ir netgi neigiamą įtaką administracijai. Dėl šių priežasčių, profesoriaus nuomone, būtina derinti abi galimybes, ieškant kompromiso ir neatmetant nė vienos iš jų. Profesorius neteikė esminės reikšmės institucinei administracinio teismo sąrangai, t. y. ar jis bus įsteigtas kaip atskiras teismas, ar veiks kaip atitinkamo teismo departamentas ar skyrius. Vis dėlto priimtinesniu laikė atskiro teismo įsteigimą. Pasak profesoriaus, svarbiausia, kad teismo veikla būtų įstatymiškai tinkamai sureglamentuota ir taip būtų užtikrinta jos kokybė.

Monografijos „Administracinis teismas“ pabaigoje M. Romeris pateikė išvadą, kurios galėtų būti laikomos administracinių teismų sistemos pagrindu. Svarbiausios iš jų: 1) būtina, kad administracinis teismas būtų visiškai nepriklausomas nuo vykdomosios valdžios. Administracinių teismų priklausomybė nuo vyriausybės organizaciniu požiūriu lemtų neišvengiamą vykdomosios valdžios spaudimą ir kišimąsi į teisingumo vykdymą; 2) administraciniai teismai turi sudaryti atskirų teismų sistemą nuo bendrosios kompetencijos teismų. Jei vis dėlto administraciniai teismai būtų steigiami kaip bendrosios kompetencijos teismų padaliniai, tai administracinių teismų statusą turėtų nustatyti specialus įstatymas; 3) administracinių teismų teisėjams turi būti keliami ypač dideli išsilavinimo ir profesiniai reikalavimai; 4) administraciniais teismams turi būti priskirti visi ginčai viešojo administravimo srityje ir visi administraciniai aktai, o ne atskiros bylų kategorijos; 5) pagal Prancūzijos modelį turėtų būti du administraciniai procesai. Vienas procesas egzistuotų tik skundžiamo administracinio akto teisėtumo klausimui spręsti, o kitas – apimtų ginčus dėl subjektyvių teisių pažeidimo ir gynimo bei nuostolių, padarytų valdymo srityje, atlyginimo. Pirmajam procesui užtektų vienos instancijos teismo, o antrajam reikėtų įsteigti žemesniųjų instancijų teismus; 6) ginčams dėl kompetencijos tarp administracinių ir bendrosios kompetencijos teismų turėtų būti sudaryta nenuolatinė institucija pariteto pagrindais iš abiejų teismų teisėjų⁶².

⁶² Paužaitė-Kulvinskienė, J. *Administracinė justicija. Teorija ir praktika*. Vilnius: Justitia, 2005, p. 26–27.

Lietuvos 1922 m. Konstitucijoje profesorius išvėlgė administracinio teismo teisinį pagrindą (18 ir 68 str.). Penktajame Konstitucijos skirsnyje „Teismas“ įtvirtina teismo teisę spręsti administracijos įsakymų teisėtumą. Galiojant 1992 m. Konstitucijai, pasitaikydavo pavienių piliečių ir jiems atstovaujančių advokatų bandymų kreiptis į įvairias teismo institucijas su skundais dėl administracijos aktų, pažeidusių jų teisėtus interesus. Tačiau nė vienas teismas nepripažino savęs kompetentingu spręsti šį klausimą. Vyriausiasis tribunolas, į kurį taip pat buvo kreiptasi, tokią žemesniųjų instancijų teismų nuostatą sankcionavo, motyvuodamas tai Konstitucijos 66 straipsniu. Pasak jo, „teismų organizaciją, kompetenciją ir jurisdikciją nustato įstatymas“, o galiojantys įstatymai niekam nebuvo pavedę spręsti bylų dėl administracinių aktų teisėtumo⁶³. Dėl to galime sutikti su M. Romeriu, kad administracinis teismas buvo neįsteigtas per įstatymų leidėjo aplaidumą. Taigi administracijos priimtų teisės aktų teisėtumo kontrolės idėja praktikoje nebuvo įgyvendinta, o vėlesnėje, 1928 m., Konstitucijoje tokios nuostatos apskritai neliko. Iki tol steigiamuosiuose dokumentuose teismų funkcijoms, kaip atskirai valstybės valdžiai, taip pat nebuvo skiriama daug dėmesio. Autorius, atsižvelgdamas į tuometę padėtį (kvalifikuotų teisininkų trūkumą), darė prielaidą, kad aukščiausioji valstybės valdžia pagrįstai teisminę valdžią nustatė šie tiek sau priklausomą, kad iškilus reikalui būtų nesunku keisti asmeninę teismų sudėtį⁶⁴.

Pažymėtina, kad profesorius, tapęs Valstybės Tarybos nariu, siūlė atitinkamai interpretuoti Valstybės Tarybos įstatymo 3 straipsnį, suteikusių jai teisę, „pastebėjus“, kad vykdomosios valdžios institucijos pažeidžia įstatymus, pranešti apie tai Ministrų kabinetui ar atitinkamam ministrui⁶⁵, taip pat priimti asmenų skundus, dėl kurių Valstybės Taryba pateiktų rekomendacines išvadas Vyriausybei ar atskiram ministrui. Tai būtų buvusi tam tikra administracinio teismo užuomazga, tačiau Valstybės Taryba nepritarė tokiems siūlymams. Toks nepritarimas buvo motyvuojamas tuo,

⁶³ Pranevičienė, B. *Kvaziteismai administracijos kontrolės sistemoje*. Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2003, p. 126.

⁶⁴ Bžozeckaitė, G. Mykolas Romeris mokslas apie teisinę valstybę ir konstitucionalizmo problemos tarpukaryje. *Teisinės minties šventė – 2006. Studentų tarptautinių mokslinių konferencijų pranešimai*. Vilnius: Mykolas Romeris universitetas, 2004, p. 572.

⁶⁵ Maksimaitis, M. *M. Romerio mokslas apie valstybę*. Vilnius: Lietuvos filosofijos ir sociologijos institutas, 1997, p. 197–198.

kad administracijos akto neteisėtumą Taryba galinti pastebėti tik konkrečiais atvejais, kai Vyriausybės nariai tokios jos nuomonės paprašo⁶⁶.

Profesoriaus M. Romerio idėjas palaikė kitas žymus Lietuvos mokslininkas teisininkas K. Račkauskas, straipsnio „Lietuvos administracinio teismo pradai“ autorius⁶⁷. Jo nuomone, sutelkti vienam teisme visus ginčus dėl administracinių aktų teisėtumo yra tikslingiau, nei šiuos ginčus išblaškyti po skirtingas teises įstaigas, nes pastaruoju atveju yra pavojus, kad tos pačios įstatymo nuostatos bus vienaip aiškinamos vieno teismo ir kitaip – kito. Pasak K. Račkausko, piliečiams daugiau naudos, kai administraciniai aktai yra svarstomi ne bendrųjų (t. y. bendrosios kompetencijos) teismų, o specialaus administracinio teismo, nes šis teismas žino, kurie administracijos veiksmai yra esminiai ir kaip juos galima naikinti arba reformuoti nepažeidžiant ar nesustabdamas administracijos darbo.

Z. Toliušis, nors ir nepateikdamas atskiros studijos administracinių teismų steigimo klausimu tarpukario Lietuvoje, tačiau straipsnyje „Latvijos teismai“ aptardamas kaimyninės šalies teismų sistemą, pabrėžė, kad Latvijos administracinio teismo įsteigimas užpildė tos šalies teismų sistemą ir sulyginą ją su Europos valstybių teismų sistema. Anot Z. Toliušio, administracinis teismas yra labai naudinga kraštui įstaiga, nes leidžia piliečiams kovoti su administracijos savivale, įgyvendina valstybėje teisėtumą ir nustato bendrus teisės dėsnius administracijos ir savivaldybių institucijų darbuose⁶⁸. Z. Toliušis manė, kad geriausia valstybės gyvenimo trūkumus galima šalinti tinkamai sutvarkius teisinį reglamentavimą, todėl teisininkų pareiga – ieškoti būdų, kaip tuos trūkumus pašalinti. Autorius pabrėžė, kad pirmiausia reikia įgyvendinti šiuos uždavinius: 1) teismas turi būti nepriklausomas (ypač svarbu kelti teismo autoritetą, kad jis realiai taptų nepriklausomas nuo politinių interesų); 2) turi būti įsteigti administraciniai teismai; 3) įstatymai turi atitikti Konstituciją⁶⁹.

Minėtos mokslininkų idėjos įsteigti administracinius teismus tarpukariu Lietuvoje liko neįgyvendintos. Toks valstybės valdžios abejingumas

⁶⁶ Pranevičienė, B. *Kvaziteismai administracijos kontrolės sistemoje*. Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2003, p. 127.

⁶⁷ Račkauskas, K. Lietuvos administracinio teismo pradai. *Teisė*. 1937, p. 55–65.

⁶⁸ Beinoravičius, D. Zigmas Toliušis – teisininkas, visuomenininkas ir politikas. *Teisės problemos*. 1998, 3-4: 206.

⁶⁹ *Ibid.*

arba nenoras įsteigti specializuotus teismus buvo grindžiama baime, kad tokie teismai gali įgyti pernelyg plačią kompetenciją, t. y. atitinkamai daryti įtaką Vyriausybės veiklai bei jos taikomiems valdymo metodams. Be to, manyta, kad administracinis teismas gali būti veiksmingas opozicinių, politinių jėgų teisinis įrankis⁷⁰. Nors tuometės valstybės valdžios institucijos visiškai neatmetė administracinių teismų įsteigimo galimybės, tačiau gausybė rengtų ir nepatvirtintų teisės aktų projektų (vien Seimo komisija parengė vienuolika Administracinio teismo įstatymo projekto variantų⁷¹), kuriuose buvo pateikiamos nuostatos dėl administracinio teismo įsteigimo, buvo nepatvirtinti, o sovietinė okupacija galimybę įsteigti administracinius teismus tik dar labiau atitolino.

Dar viena administracinės teisės sritis, kuria, galime teigti, gana aktyviai domėjosi Lietuvos mokslininkai tarpukariu, buvo administracinė jurisdikcija. Administracinė jurisdikcija šiuolaikinės administracinės teisės doktrinoje suprantama kaip administracinių institucijų teisė bausti už tam tikrus teisės pažeidimus taikant administracines sankcijas⁷². Tarpukario mokslininkai M. Romeris ir P. Leonas savo darbuose nemažai dėmesio skyrė valdžių padalijimo doktrinai. P. Leonas laikėsi jau tradiciniu tapusio trilypio valdžios funkcijų skyrimo į įstatymų leidybą, teismą ir valdymą⁷³, nors jų santykių problematikos išsamiau netyrinėjo. M. Romeris buvo daugiau dvilypės valdžių funkcijų skyrimo teorijos šalininkas, manydamas, kad valstybė iš esmės atlieka dvi funkcijas (materialusis valdžios funkcijų skyrimas), t. y. įstatymų leidybą ir valdymą. Teismas, atlikdamas arbitro vaidmenį, konstatuodamas neteisę ir ją sudrausdamas teisinėmis sankcijomis, yra tik valdymo (įstatymų vykdymo) šaka šalia administracijos⁷⁴. Vėliau M. Romeris, nebenagrinėdamas trilypės ar dvilypės valdžios skyrimo teorijų pagrįstumo, pripažino, kad griežto valdžių funkcijų pasidalijimo negali būti ir kad tam tikri administracijos organai gali atlikti įstatymų leidėjo funkcijas, taip pat tam tikrus teismo funkcijos aktus – spręsti

⁷⁰ Bakaveckas, A. et al. *Lietuvos administracinė teisė*. Bendroji dalis. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2005, p. 154.

⁷¹ Paužaitė-Kulvinskienė, J. *Administracinė justicija. Teorija ir praktika*. Vilnius: Justitia, 2005, p. 27–28.

⁷² Urmonas, A. Administracinės jurisdikcijos ištakos Lietuvoje. *Socialinių mokslų studijos: mokslo darbai*. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2009, 3 (3): 317.

⁷³ Leonas, P. *Raštai*. II tomas. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2005, p. 94–95.

⁷⁴ Riomeris, M. *Konstitucinės ir teismo teisės pasieniuose*. Vilnius: Pozicija, 1994, p. 11–13.

ginčius dėl teisės ir už jos pažeidimus bausti. Taigi jau to meto mokslininkai pripažino, kad administracija, be jai būdingos valdymo funkcijos, atlieka ir jurisdikcinę veiklą, kuri to meto doktrinoje dažniausiai vadinama „administraciniu baudimu“⁷⁵.

Administracinės jurisdikcijos institutą savo straipsniuose tyrinėjo S. Vorobjovas⁷⁶, J. Undraitis⁷⁷, K. Laucius⁷⁸. Kaip pažymi D. Urbonas, apžvelgus tarpukario Lietuvos mokslininkų, tyrinėjusių teisinės atsakomybės taikymo už „nusikalstamus darbus“ problematiką, darbus ir teisės aktus, kuriuose tokia atsakomybė buvo nustatyta, galima teigti, jog tuo metu buvo susiformavusi gana apibrėžta, nors ir ne visai autonomiška, administracinės sankcijos ir administracinių institucijų jurisdikcinės veiklos doktrina. Administracinių institucijų veikla, taikant bausmes už nusizengimus, buvo vadinama administraciniu baudimu ar baudimu administraciniu būdu, tokių institucijų kompetencija apibrėžiama kaip administracinių įstaigų jurisdikcija, o jų taikomos sankcijos – administracinėmis bandomis⁷⁹. Taigi jau tuo metu administracijos jurisdikcinei veiklai apibrėžti buvo vartojama specifinė terminologija, pabrėžiant jos išskirtinumą ir savarankiškumą santykyje su baudžiamąja teise. Kita vertus, savarankiškumas buvo sąlyginis, nes taikydamos administracines sankcijas administracinės institucijos turėjo vadovautis baudžiamaisiais

⁷⁵ Urbonas, A. Administracinės jurisdikcijos ištakos Lietuvoje. *Socialinių mokslų studijos*. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 3 (3), p. 320.

⁷⁶ Vorobjovas, S. Administracinės baudos. *Policija*. 1929; Vorobjovas, S. Kaip būtų galima sutvarkyti administracinių baudų reikalą. *Policija*. 1931; Vorobjovas, S. Teismo įsakymas ir administracinės baudos nutarimas. *Policija*. 1931; Vorobjovas, S. Administracinių baudų bylos 1932 metais. *Policija*. 1933; Vorobjovas, S. Vyriausiojo tribunolo išaiškinimas dėl administracinių pabaudų. *Policija*. 1935; Pagal: Urbonas, A. Administracinės jurisdikcijos ištakos Lietuvoje. *Socialinių mokslų studijos*. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2009, 3 (3).

⁷⁷ Undraitis, J. Administracinės baudos per 1938 metus. *Teisė*. 1939, 48; Undraitis, J. Administracinio baudimo aktualijos. *Policija*. 1939 ; Pagal: Urbonas, A. Administracinės jurisdikcijos ištakos Lietuvoje. *Socialinių mokslų studijos: mokslo darbai*. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2009, 3 (3).

⁷⁸ Laucius, K. Administracinis baudimas mūsų įstatimdavystėje. *Teisė*. 1938; Laučius, K. Administracinis baudimas mūsų įstatymų leidyboje. *Teisė*. 1939 ; Pagal: Urbonas, A. Administracinės jurisdikcijos ištakos Lietuvoje. *Socialinių mokslų studijos: mokslo darbai*. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2009, 3 (3).

⁷⁹ Urbonas, A. Administracinės jurisdikcijos ištakos Lietuvoje. *Socialinių mokslų studijos*. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2009, 3 (3): 321.

įstatymais⁸⁰. S. Vorobjovas manė, kad administracinių nuobaudų skyrimas turėtų būti reglamentuojamas specialiai tam priimtais teisės aktais, t. y. pagrįstas atitinkamu įstatymu, bet ši idėja tarpukario Lietuvoje taip ir nebuvo įgyvendinta. Tačiau teisės aktų, kuriais administracinėms institucijoms buvo suteikta jurisdikcinių galių, buvo gausu, o tai, D. Urbono nuomone, leidžia daryti išvadą, kad administracinių sankcijų institutui tarpukario Lietuvos teisės sistemoje tenka reikšmingas vaidmuo⁸¹.

Nusižengimai, už kuriuos buvo baudžiama administracinėmis sankcijomis, ir administracinės institucijos, įgaliotos nagrinėti tokių nusižengimų bylas, buvo nurodomi atskiruose įstatymuose. Tačiau nereti atvejai, kai patys nusižengimai buvo detalizuojami įstatymų įgyvendinamuosiuose teisės aktuose, būtent įstatymui vykdyti priimtose taisyklėse, kurias paprastai tvirtindavo atskirų valdymo sričių ministrai. Kartais tokiose taisyklėse buvo įvardijama ir administracinė institucija, įgaliota taikyti sankcijas už tų taisyklių pažeidimus, kai pačiame įstatyme to nebuvo padaryta. Tokie teisinio reguliavimo netobulumai neliko nepastabėti administracinio baudimo problemas tyrinėjusių teisininkų. Buvo manoma, kad už nusižengimus baudžianti institucija turi būti nurodoma ne įstatymo įgyvendinamajame akte, o įstatyme. Įstatymui nutylint, jokių būdu negalima jo tiek daug „praplėsti“ įstatymo vykdymui skirtomis taisyklėmis ir tokiu atveju tik teismas turėtų būti baudžianti institucija⁸². Administracinių sankcijų sritis buvo reglamentuojama ne vien įstatymais, bet ir specialia įstatymų įgyvendinamųjų teisės aktų rūšimi – privalomaisiais įsakymais, kurie, anot K. Lauciaus, buvo administracinio baudimo pagrindas⁸³. Naudodamosi įstatymų leidėjo suteikta teise, atitinkamos institucijos galėjo leisti tam tikrais reikalais teisės aktus ir, siekdamos užtikrinti jų laikymąsi, nustatyti juose administracines bausmes. Tokios institucijos buvo apskrities viršininkas, savivaldybės – apskričių suširinkimai ir miestų tarybos, karo komendantai, vidaus reikalų ministras, žė-

⁸⁰ Urbonas, A. Administracinės jurisdikcijos ištakos Lietuvoje. *Socialinių mokslų studijos*. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2009, 3 (3): 321.

⁸¹ *Ibid.*

⁸² Pagal: Administracinės jurisdikcijos ištakos Lietuvoje. *Socialinių mokslų studijos*. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2009, 3 (3).

⁸³ Laucius, K. Administracinis baudimas mūsų įstatimdavystėje. *Teisė*. 1938; Laucius, K. Administracinis baudimas mūsų įstatymų leidyboje. *Teisė*. 1939. Pagal: A. Administracinės jurisdikcijos ištakos Lietuvoje. *Socialinių mokslų studijos*. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 3 (3).

mės ūkio ministras ir kt.⁸⁴ Taigi kildavo situacijos, kai net keli subjektai buvo įgalioti leisti privalomuosius įsakymus beveik tais pačiais klausimais. Nesant tokią veiklą derinančios institucijos, neretai būdavo priimami vienas kitam prieštaraujantys, praktiškai neveikiantys ar peržengiantys institucijos kompetencijas priskirtų klausimų reguliavimo ribas privalomieji įsakymai⁸⁵. Dėl to administracinių sankcijų ir jas taikančių subjektų kompetencijos klausimai buvo išsamiai aptarinėjami mūsų jau minėtų administracinės teisės mokslininkų. Pažymėtina, kad teisininkų ir mokslininkų darbuose teismas nebuvo minimas kaip administracinio baudimo subjektas. Todėl darytina išvada, kad administracinės sankcijos ir jų skyrimas buvo siejami išimtinai su administracinių institucijų jurisdikcine veikla, t. y. administracinės sankcijos doktrina buvo paremta organiniu kriterijumi, leidusiu identifikuoti ją ir atriboti nuo baudžiamosios sankcijos, skiriamos išimtinai teismo⁸⁶.

Administracijos baudimo galių didėjimas buvo siejamas su to meto socialiniais pokyčiais. Lietuvoje buvo kuriama demokratiniais pagrindais grindžiama teisinė sistema ir vis daugiau visuomenės gyvenimo sričių pradėta reguliuoti teisės normomis, steigiamos institucijos, turinčios užtikrinti tų normų laikymąsi ir kt. Teisinio reguliavimo plėtra buvo vienas iš veiksnių, turėjusių įtakos naujų teisės pažeidimų atsiradimui bei jų skaičiaus didėjimui apskritai. Teismai, nors ir padaugėjus teisėjų, buvo nepajėgūs greitai spręsti jiems patikėtų bylų, dėl to kai kurių kategorijų bylos buvo perduotos administracinių institucijų jurisdikcijai. Kita priežastis buvo ta, kad jau tuomet pastebėta, jog ne visų nusižengimų bylos nagrinėtos teisme. Pavyzdžiui, K. Laucius manė, kad kai kurie „nusikalstami darbai“, net jau įtvirtinti baudžiamuosiuose įstatymuose, savo juridine prigimtimi skiriasi nuo tų, už kuriuos teismas turėtų taikyti baudžiamąsias sankcijas, ir kad už tokius nusižengimus turėtų būti baudžiama administraciniu būdu⁸⁷. Tuo remiantis buvo teikiami įvairūs siūlymai perduoti kai kurias taikos teisėjų nagrinėjamas bylas apskričių viršininkams ar ki-

⁸⁴ Urbonas, A. Administracinės jurisdikcijos ištakos Lietuvoje. *Socialinių mokslų studijos*. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2009, 3 (3) : 323.

⁸⁵ *Ibid.*

⁸⁶ *Ibid.*, p. 326.

⁸⁷ Pagal: Urbonas, A. Administracinės jurisdikcijos ištakos Lietuvoje. *Socialinių mokslų studijos*. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2009, 3 (3).

toms administracinėms institucijoms⁸⁸. Pažymėtina, kad šios idėjos neliko neįgyvendintos ir už kai kuriuos nusižengimus įstatymų leidėjas numatė bausti tik administraciniu būdu.

Taigi jau tarpukario Lietuvoje administracinės teisės mokslas kėlė veiksmingo valstybės valdymo, specializuotų – administracinių teismų įsteigimo idėjas, nagrinėjo ir vertino tuometę „administracinio baudymo“ sistemą. Daugelis iš šių idėjų vertintinos kaip pralenkiančios savo laikmetį ir pritaikytinos ir šiuolaikinėse administracinės teisės sistemose.

Administracinės teisės mokslas Lietuvoje 1940–1990 m. Galima teigti, kad administracinės teisės mokslas Lietuvoje 1940–1990 m., įsigalėjus tarybinei valdžiai ir sovietinei ideologinei teisės paradigmai, nebuvo plėtojamas arba plėtojamas tik labai nežymiai ir iš esmės iš anksto „nustatytomis“ kryptimis, neturėdamas galimybių pasinaudoti to meto Vakarų Europos mokslininkų idėjomis administracinės teisės tema, taip pat varžomas sovietinės ideologijos nustatytų „rėmų“.

Visų pirma, būtina pasakyti, kad ne tik administracinės teisės, bet ir apskritai Lietuvos teisės mokslo raidai tarybinės valdžios ir sovietinės ideologijos metais didelę įtaką padarė Vilniaus universiteto Teisės fakulteto pertvarka, daugelio to meto mokslininkų pasitraukimas iš akademinės veiklos. 1944 m. į Vakarus jau buvo pasitraukę daugiau nei keturi šimtai lietuvių teisininkų – reikšmingas intelektualinis potencialas, palankiomis sąlygomis galėjęs svariai prisidėti prie Lietuvos teisinės minties raidos⁸⁹. Tuo pat metu į daugumą okupuotoje teritorijoje likusių teisininkų, nepriklausomybės metais baigusių Vytauto Didžiojo universitetą, juolab į teisininkų elitą, į senąją šio universiteto Teisių fakulteto profesūrą sovietinė valdžia žvelgė su neslepiamu nepasitikėjimu ir įtarumu⁹⁰. Net praėjus daugiau kaip dešimčiai metų nuo karo pabaigos, Vilniaus universiteto Teisės fakultete mokslo personalą sudarė vos penkiolika žmonių. Savotiško lūžio metais tapo septintasis dešimtmetis, būtent nuo tada padėtis šiuo požiūriu ėmė gerėti: bėgant laikui ir gausėjant studentų, pradėjo daugėti mokslo personalo. Būsimų mokslininkų skaičius po truputį artėjo prie pusšimčio,

⁸⁸ Vorobjovas, S. Administracinės baudos. *Policija*. 1929, p. 276–278. Pagal: Urbonas, A. Administracinės jurisdikcijos ištakos Lietuvoje. *Socialinių mokslų studijos*. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2009, 3 (3).

⁸⁹ Maksimaitis, M. *Lietuvos teisės šaltiniai 1918–1940 metais*. Vilnius: Justitia, 2001, p. 69.

⁹⁰ *Ibid.*

suaktyvėjo disertacijų mokslo laipsniui įgyti rengimas ir gynimas. 1946 m. buvo įsteigtas Teisės institutas, kuriame darbavosi aštuoni mokslo personalo nariai. Vis dėlto ši įstaiga nesugebėjo pateisinti vilčių, buvo išplėstas jos veiklos profilis, reorganizuojant ją 1952 m. į jungtinį Istorijos ir teisės institutą, tais pačiais metais – jau tik į vieną iš Istorijos instituto, Teisės, sektorių. Darbo rezultatai teisės mokslo srityje ir po šių organizacinių procedūrų nepasidarė apčiuopiamesni ir vėl pirmiausiai dėl mokslininkų kadrų stokos, didelės jų kaitos ir nepakankamo pasirengimo⁹¹. Apskritai pirmieji sovietmečio metai, taip pat ir prasidėjus 1944 m. antrajai sovietinei okupacijai, teisės mokslo plėtrai buvo visiškai nepalankūs jau vien dėl to, kad keitėsi svarbiausio šio mokslo tyrinėjimo objekto – teisės – turinys, į šį darbą atėjusiems žmonėms nelengvai sekėsi prisiderinti prie naujų ideologinių ir metodologinių reikalavimų. Todėl per trumpesnę laiką pateikti mokslinę produkciją buvo pasirengę tie žmonės, kurie pasirinktoje srityje jau turėjo tam tikrą, netgi nemenką, įdirbį, o ir ta sritis pati turėjo būti kiek galima mažiau paveikta naujos politinės aplinkos⁹². Deja, galime tik apgalvestauti, kad administracinė teisė nebuvo viena iš tokių mokslinių tyrimų sričių. 1980 m. Vilniuje buvo išleistas vienintelis lietuvių autorių parašytas vadovėlis „Tarybinė administracinė teisė“⁹³.

Priežasčių, kodėl administracinės teisės mokslas buvo „pamirštas“, galima būtų įvardyti keletą. Visų pirma, tai jau minėta mokslinių darbuotojų, kompetentingų nagrinėti administracinės teisės problemas, stoka. Antra, komandinis sovietinio ūkio valdymas ir totalus vienpartinis Tarybų Sąjungos komunistų partijos kišimasis į visas socialinio ir ekonominio gyvenimo sritis lėmė, kad didelę dalį administracinių teisės šaltinių sudarė bendri TSRS komunistų partijos Centro komiteto ir TSRS Ministrų tarybos nutarimai, o Lietuvoje atitinkamai – Lietuvos komunistų partijos Centro komiteto ir Lietuvos TSR Ministrų Tarybos nutarimai. Supranta, tokioje politinėje aplinkoje savarankiškų perspektyvų negalėjo turėti ir tuometinis Lietuvos teisės mokslas⁹⁴. Po 1917 m. bolševikinio perversmo Rusijoje, pirmaisiais tarybinio laikotarpio metais, į administracinę tei-

⁹¹ Maksimaitis, M. *Lietuvos teisės šaltiniai 1918-1940 metais*. Vilnius: Justitia, 2001, p. 70.

⁹² *Ibid.*, p. 71.

⁹³ Lapinskas, K.; Petkevičius, P. *Tarybinė administracinė teisė*. Vilnius: Mintis, 1980.

⁹⁴ Andruškevičius, A. *Administracinės teisės principai ir normų ribos*. Vilnius: VĮ Teisinės informacijos centras, 2004, p. 23.

sę buvo žiūrima itin prieštaringai. Iki 1937 m. du kartus ją buvo uždrausta dėstyti dėl administracinės ir policinės teisės istorinių sąsajų. 1938 m. administracinė teisė buvo reabilituota, įvertinus šios teisės šakos reikšmę „socializmo statybai“⁹⁵.

Žinoma, klaidinga būtų teigti, kad administracinės teisės mokslas apskritai buvo išstumtas iš teisės mokslų srities. Kalbėdami apie administracinės teisės mokslo sąstingį aptariamuju laikotarpiu galbūt daugiau norime pabrėžti tai, kad Lietuvos administracinės teisės mokslas negalėjo būti plėtojamas savarankiškai, gyvenimiškai, jo raida priklausė nuo tarybinės valdžios veiksmų ir vyraujančių ideologinių nuostatų. Lietuvos administracinės teisės mokslas tarybiniais metais buvo plėtojamas, atsižvelgiant į Rusijos administracinės teisės doktriną. Ši rėmėsi dar XIX a. antrojoje pusėje–XX a. pradžioje rusų administracinės teisės atstovų vartotu administracinės teisės, o ne valdymo teisės terminu. Carinės Rusijos laikotarpiu buvo skiriamos dvi administracinės teisės reguliavimo dalyko sampratos: a) dualistinė samprata, išskiriant policijos teisę ir administracinę teisę kaip dvi savarankiškas teisės šakas; b) monistinė samprata, aiškinant, kad administracinė teisė pakeitė buvusią „policijos teisę“ ir apima visą kompleksą visuomeninių santykių, neišskiriant kokios nors specifinės grupės, pavyzdžiui, administracinės justicijos ar policijos teisės⁹⁶. Tarybinės administracinės teisės doktrinoje išivyravo monistinė administracinės teisės samprata, kuri buvo perimta ir Lietuvos administracinės teisės moksle, t. y., pavyzdžiui, pavieniai administracinės justicijos klausimai nagrinėti, neperžengiant administracinės teisės šakos dalyko ribų.

Šiuolaikinio administracinės teisės mokslo atstovai sutartinai pabrėžia, kad tarybiniais metais administracinė teisė buvo suprantama tik kaip valstybinio valdymo teisė⁹⁷. Administracinės teisės šakos dalykas buvo apibrėžiamas kaip vientiso pobūdžio valstybinio valdymo santykiai, neturintys jokių ypatumų ar išskirtinių viso administracinio teisinio reglamentavimo srityje. Visi administracinės teisės reguliuojami visuomeniniai santykiai buvo sutapatinti ir pavadinti viešojo (valstybinio) valdymo tei-

⁹⁵ Andruškevičius, A. *Administracinės teisės principai ir normų ribos*. Vilnius: VĮ Teisinės informacijos centras, 2004, p. 23.

⁹⁶ Paužaitė-Kulvinskienė, J. *Administracinė justicija. Teorija ir praktika*. Vilnius: Justitia, 2005, p. 31.

⁹⁷ Andruškevičius, A. *Administracinės teisės principai ir normų ribos*. Vilnius: VĮ Teisinės informacijos centras, 2004, p. 23; *Ibid.*

siniais santykiais, nepripažįstant kitokių galimų jų rūšių. Toks administracinės teisės reguliuojamų visuomeninių santykių sutapatinimas negali būti pateisinamas, nes, kaip teigia J. Paužaitė-Kulvinskienė, iš tiesų valdymo srityje visuomeniniai santykiai savo prigimtimi yra labai skirtingi. Šiandieninė teisinė realybė lėmė, kad šalia klasikinių valdymo teisinių santykių atsirado policiniai (viešosios tvarkos), administracinės atsakomybės, administraciniai-jurisdikciniai ir kt. teisiniai santykiai⁹⁸. Taigi administracinės teisės reguliuojamas objektas tarybiniais metais buvo suvokiamas siaurai ir apsiribojo valstybinio aparato organizavimu ir santykiais, besiklostančiais valdant ekonomiką, finansus, liaudies švietimą, sveikatos apsaugą, kultūrą ir t. t. Dėl šios priežasties administracinės teisės mokslas, kaip žinių apie administracinę teisinę reguliavimą visuma, buvo dalijamas į mokymą apie Bendrąją administracinės teisės dalį (šios teisės šakos sąvokos, objekto, sistemos, šaltinių, valstybinio valdymo organizacijos, formų ir metodų klausimai) ir mokymą apie Ypatingąją (specialiąją) dalį, t. y. politinės, ūkinės ir socialinės sferų bei jose esančių smulkesnių valdymo sričių reguliavimą⁹⁹. J. Paužaitė-Kulvinskienė, remdamasi monistine administracinės teisės šakos samprata, kaip administracinės teisės pošakį taip pat išskyrė procesinę administracinę teisę¹⁰⁰. Vis dėlto, kitaip nei Vakarų Europoje, Lietuvoje tarybinio laikotarpiu administracinės justicijos idėjos nebuvo plėtojamos. Atsižvelgiant į politinius ir ideologinius to meto interesus, neleista, kad ginčai su valstybinės valdžios organais būtų nagrinėjami specialiuose administraciniuose teismuose. Viena iš svarbiausių priežasčių, kodėl nebuvo įgyvendinta administracinių teismų sukūrimo idėja, tarybinės administracinės teisės autorių darbuose nurodomas specifinis tarybinio teismo vaidmuo. Teismas buvo traktuojamas kaip organas, saugantis valstybę nuo kėsinių į tarybų valdžią, todėl ginčus su valstybinio valdymo organais geriausiai galėjo spręsti pati administracija ir tik dalis ginčų buvo perduoda bendrosios kompetencijos teismui¹⁰¹. Vyrau-

⁹⁸ Paužaitė-Kulvinskienė, J. *Administracinė justicija. Teorija ir praktika*. Vilnius: Justitia, 2005, p. 32.

⁹⁹ Andruškevičius, A. *Administracinės teisės principai ir normų ribos*. Vilnius: VĮ Teisinės informacijos centras, 2004, p. 23.

¹⁰⁰ Paužaitė-Kulvinskienė, J. *Administracinė justicija. Teorija ir praktika*. Vilnius: Justitia, 2005, p. 32.

¹⁰¹ Paužaitė-Kulvinskienė, J. *Administracinė justicija. Teorija ir praktika*. Vilnius: Justitia, 2005, p. 28.

janti tarybinė ideologija teigė, kad administracinės justicijos egzistavimas galimas tik buržuazinėje kapitalistinėje visuomenėje, kur vyrauja poliniai valstybės ir žmogaus santykiai. Lietuvos administracinės teisės moksle nuomonės šiuo klausimu buvo nuosaikesnės. K. Lapinskas, P. Petkevičius savo darbuose administracinės justicijos instituto nėra aiškiai išskyrę, tačiau ir jie nagrinėjo bendrosios kompetencijos teismo funkcijas valstybės veiklos teisėtumo srityje¹⁰².

Tiesa, būtina trumpai paminėti, kad ne visiems Lietuvos mokslininkams 1940–1990 m. nebuvo galimybių savarankiškai plėtoti administracinės teisės mokslą, t. y. kaip minėjome, dalis jų prasidėjus sovietinei, taip pat hitlerinei okupacijoms pasitraukė į Vakarų ir ten toliau plėtojo mokslinę veiklą. Vienas iš tokių mokslininkų – V. A. Dambra (1920) – nepriklausomos Lietuvos diplomatas ir teisininkas, baigęs Vilniaus universiteto Teisės fakultetą ir neturėdamas galimybių tęsti mokslinės veiklos Lietuvoje, 1946 m. vienas iš pirmųjų lietuvių išeivių sėkmingai apgynė daktaro disertaciją „Administracinės teisenos pagrindai“. Tema Lietuvos teisinės sistemos raidai buvo itin aktuali, o būtent profesorius S. Žakevičius paskatino V. A. Dambra pasirinkti diplomatinį darbą rašyti iš administracinio proceso¹⁰³. Pagrindiniu šios autoriaus indėliu į administracinės teisės mokslą laikytinos jo atliktos administracinio proceso instituto studijos, o tolesnėje veikloje V. A. Dambra žymus kaip iškilus lietuvių išeivis diplomatas.

III. Administracinės teisės mokslas nuo 1990 m. iki šių dienų

Lietuvos Respublikos nepriklausomybės atkūrimas lėmė pokyčius visoje visuomenės gyvenimo srityse. Per trumpą laiką turėjo būti parengta ir įgyvendinta esminė reforma valstybės valdymo, nuosavybės teisių santykių reguliavimo, teismų veiklos ir kitose srityse. 1992 m. spalio 25 d. priimtos Lietuvos Respublikos Konstitucijos 18 straipsnyje¹⁰⁴ buvo įtvirtinta nuostata, kad žmogaus teisės ir laisvės yra prigimtinės, taip valstybei įsipareigojant jas saugoti ir ginti.

¹⁰² Paužaitė-Kulvinskienė, J. *Administracinė justicija. Teorija ir praktika*. Vilnius: Justitia, 2005, p. 32.

¹⁰³ Šapoka, G. Nepriklausomos Lietuvos diplomatas ir teisininkas Vytautas Antanas Dambra. *Teisės problemos*. 2001, 3: 85.

¹⁰⁴ Lietuvos Respublikos Konstitucija. *Valstybės žinios*. 1992, Nr. 33-1014.

Esminiai politiniai sprendimai, kaip vienus iš pirmųjų reformos tikslų, apėmė būtent viešąjį administravimą ir teismų sistemą (įskaitant ir administracinių teismų kūrimą). Senosios administracinės institucijos buvo vertinamos kaip nelankstumo, neprofesionalumo etalonas¹⁰⁵. Atkūrus Lietuvos Respublikos nepriklausomybę, reikėjo iš naujo sukurti visą viešojo administravimo sistemą. Reikėjo greitai ir be didelių sukrėtimų perimti vakarietiškąją viešojo valdymo patirtį. Procesas buvo sudėtingas ir skubotas. Lietuva, išsivadavusi iš sovietinės (rytietiškos) valstybės administravimo sistemos, neturėjo savarankiškos valstybinio gyvenimo patirties. Vakarietiška viešojo valdymo patirtis sunkiai buvo suderinama su nomenklatūrine (iš sovietinės praeities paveldėta), uždara ir korumpuota posovietinės Lietuvos institucijų administravimo tikrove. Be to, atsikūrusi Lietuvos valstybė negalėjo perimti tarpukario Lietuvos viešojo administravimo patirties. Valstybės institucijų administravimo tobulinimo tradicija buvo nutraukta sovietinės okupacijos. Kita vertus, 1990 m. Lietuvos Respublika pasirinko demokratinį vystymosi kelią, o tarpukario Lietuva paskutinius keturiolika savo gyvavimo metų buvo autoritarinė valstybė. Dar viena priežastis, neleidusi iš tarpukario Lietuvos perimti administracinio valdymo patirties, buvo ta, kad viešosios administracijos srityje Lietuva pagrindines reformas buvo sumaniusi XX a. penktojo dešimtmečio pradžioje ir viduryje¹⁰⁶.

Taigi reikėjo kurti naują, modernų ir veiksmingą viešojo administravimo sistemos mechanizmą. Pagrindinis sumanymas buvo siekti valstybės kokybės. Buvo išskelti tokie tikslai kaip paprastumas, sprendimų priartinimas prie piliečių, didesnė valstybės atsakomybė. Šie tikslai siejosi su Lietuvos siekiu tapti ES nare, sustiprinti administracinius gebėjimus ir veiksmingai pasinaudoti ES parama viešojo administravimo reformų srityje¹⁰⁷.

Vis dėlto pažymėtina, kad esminių pokyčių viešojo administravimo sistemoje reikėjo laukti bene devynerius metus, t. y. tol, kol 1999 m. birželio 18 d. Lietuvos Respublikos Seimas priėmė Viešojo administravimo įstatymą¹⁰⁸, kuris įtvirtino nuostatas, kad viešojo administravimo įstaigos savo darbe vadovausis demokratinio valstybės valdymo, objektyvumo ir

¹⁰⁵ Kargaudienė, A. Administracinės teisės pokyčiai šiuolaikinėje ir demokratinėje visuomenėje. *Jurisprudencija*. 2005, 70 (62): 32.

¹⁰⁶ Smalskys, V. *Viešojo administravimo reformų raida atkūrus Lietuvos nepriklausomybę. Regnum est. 1990 m. kovo 11-osios Nepriklausomybės Aktui – 20*. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2010, p. 887.

¹⁰⁷ *Ibid.*, p. 898.

¹⁰⁸ Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas. *Valstybės žinios*. 1999, Nr. 60-1945.

nepiktnaudžiavimo valdžia principais. Toks ilgas delsimas atlikti esminę viešojo administravimo srities reformą paaiškinamas tuo, kad Lietuvoje nebuvo bendros koncepcijos dėl to, koks viešasis administravimas turėtų būti, kokiais administravimo principais remiantis – kontinentinės Europos ar anglosaksiškais – reikia remtis įgyvendinant reformą.

Savivaldos srityje pirmos reformos buvo pradėtos dar prieš paskelbiant nepriklausomybę. 1990 m. vasario 12 d. buvo priimtas Vietos savivaldos pagrindų įstatymas¹⁰⁹, kuriame buvo nustatyti savivaldybių veiklos principai, jų veiklos teritorija ir veiklos įgyvendinimo mechanizmas, valdymo organai ir jų kompetencija, savivaldybių veiklos teisinės garantijos. Šiame įstatyme buvo išskirtos žemesniosios ir aukštesniosios pakopos savivaldybės. Vis dėlto šis įstatymas buvo kritikuojamas dėl to, kad jame nebuvo atribotos valstybės ir savivaldybių funkcijos, nebuvo suderintos atskirų savivaldybių funkcijos, buvo paliktos viename centre miestų ir rajonų savivaldybės (didžiuosiuose miestuose), netobula jas valdančiųjų institucijų struktūra¹¹⁰. 1994 – 1995 m. sukurtos dešimt apskričių, kaip jungiamoji centrinės Vyriausybės ir savivaldybių grandis. Siekiant savivaldybių valdymą padaryti veiksmingesnį, 1994 m. buvo atsisakyta žemesniosios pakopos savivaldybių.

Kadangi buvo pastebėta, kad valdžios struktūrose pasitaiko biurokratizmo, savivalės ir korupcijos atvejų, tai atsirado poreikis reformuoti ir valstybės tarnybą. Esminis valstybės tarnybos kūrimo etapas prasidėjo 1995 m. gegužės 1 d., kai buvo priimtas Valdininkų įstatymas¹¹¹. Jis galiojo iki 1999 m. liepos 29 d., kai buvo priimtas Valstybės tarnybos įstatymas¹¹². Formaliai Valdininkų įstatymas turėjo padėti sukurti nepriklausomą nuo politinių įtakų valstybės tarnybos modelį. Šiame įstatyme buvo apibrėžtos A ir B valdininkų sąvokos, nustatyta priėmimo į valstybės tarnybą ir atleidimo iš jos tvarka, valdininkų teisės, pareigos ir atsakomybė, socialinės garantijos, valdininkų atestavimas, valstybės tarnybos valdymas ir kt. Vis dėlto Valdininkų įstatymas turėjo nemažai trūkumų: nebuvo nuostatų,

¹⁰⁹ Lietuvos Respublikos vietos savivaldos pagrindų įstatymas. *Valstybės žinios*. 1990, Nr. 7-170.

¹¹⁰ Smalskys, V. *Viešojo administravimo reformų raida atkūrus Lietuvos nepriklausomybę. Regnum est. 1990 m. Kovo 11-osios Nepriklausomybės Aktui – 20*. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2010, p. 900.

¹¹¹ Lietuvos Respublikos valdininkų įstatymas. *Valstybės žinios*. 1995, Nr. 33-759.

¹¹² Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymas. *Valstybės žinios*. 1999, Nr. 66-2130.

reglamentuojančių darbo užmokestį, nenustatyta bazė tarnautojų kvalifikacijai kelti, nenumatyti išsamūs karjeros kėlimo principai. 1999 m. liepos 30 d. įsigaliojusiame naujame Valstybės tarnybos įstatyme buvo mėginta šiuos trūkumus pašalinti. Remiantis šiuo įstatymu pradėta viešojo administravimo valstybės tarnautojų darbo užmokesčio reforma. Atostogų dienų skaičius priklausė nuo tarnautojo stažo. Pradėjo veikti personalo mobilumo valstybės ir viešojo valdymo institucijose mobilumo sistema. Galutinė valstybės tarnybos reforma įgyvendinta, 2002 m. liepos 1 d. įsigaliojus naujai Valstybės tarnybos įstatymo redakcijai¹¹³. Naujos redakcijos Valstybės tarnybos įstatyme nustatyta tarnautojų vertinimo sistema, susijusi su darbo rezultatais ir gaunamu darbo užmokesčiu, tarnautojų mokymų privalomumas, įkurtas valstybės tarnybą kuruojanti įstaiga – Valstybės tarnybos departamentas prie Vidaus reikalų ministerijos. Kaip pažymi V. Smalskys, „jame (Valstybės tarnybos įstatyme – aut. past.) atspindi šiuolaikinio viešojo valdymo modernizavimo tendencijos. Pagal naująją įstatymą Lietuvoje buvo sukurtas mišrus (karjerų ir postų) valstybės tarnybos modelis. Sudarytos atviresnės sąlygos priimti į valstybės tarnybą asmenis pagal konkursą“¹¹⁴. Taigi apibendrindami galime pasakyti, kad atkūrus Lietuvos Respublikos nepriklausomybę buvo įgyvendinta plataus masto viešojo administravimo sistemos reforma, kuri vis dėlto turėjo daug trūkumų ir ją reikėjo tobulinti.

Viena iš svarbiausių teismų sistemos reformų laikytina administracinių teismų 1999 m. įsteigimas. Kaip conceptualus šių teismų įsteigimo pagrindas laikytina Lietuvos Respublikos Konstitucijos 111 straipsnio 2 dalies nuostata, įtvirtinusi, kad administracinių, darbo, šeimos ir kitų kategorijų byloms nagrinėti pagal įstatymą gali būti įsteigti specializuoti teismai¹¹⁵.

Šios konstitucinės nuostatos įgyvendinimas sulaukė didelių teisininkų teoretikų ir praktikų diskusijų¹¹⁶. Įsteigus Lietuvoje administracinius

¹¹³ Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymo pakeitimo įstatymas. *Valstybės žinios*. 2002, Nr. 45-1708.

¹¹⁴ Smalskys, V. *Viešojo administravimo reformų raida atkūrus Lietuvos nepriklausomybę. Regnum est. 1990 m. kovo 11-osios Nepriklausomybės Aktui – 20*. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2010, p. 892.

¹¹⁵ Lietuvos Respublikos Konstitucija. *Valstybės žinios*. 1992, Nr. 33-1014.

¹¹⁶ Grigalionytė, I. Ar reikia Lietuvai administracinių teismų? *Justitia*. 1999, 2 (20); Sauliūnas, D. Administracinės justicijos reforma Lietuvoje – žengtas pirmas žingsnis. *Justitia*. 1999, 2 (20); Žilinskas, D. Ar lipsime į medį iš viršaus? *Justitia*. 2000, 1; kt.

teismus ir įstatymų leidėjui ryžusis patikėti jiems itin skirtingų savo pobūdžiu bylų sprendimą, šiandien, kai kurių autorių nuomone¹¹⁷, problemišku išlieka ne tik administracinės atsakomybės bei baudžiamosios atsakomybės, bet ir administracinės justicijos bei baudžiamosios justicijos santykis. Manytina, jog vienu iš šių problemų sprendimo variantų galima laikyti administracinės doktrinos esmės pritaikymo administracinėje justicijoje galimybių įvertinimą. Pabrėžtina, jog siekiant geriau suvokti administracinės justicijos esmę bei prasmę, reikia nagrinėti jai keliamus tikslus ir uždavinius, kitaip tariant, administracinės doktrinos dėka išsiaiškinti svarbiausius administracinės justicijos paskirties aspektus. Taip atskleidžiamos administracinės justicijos egzistavimo priežastys, taip pat ir funkcijos, kurias tenka vykdyti. Itin svarbus ir daug lemiantis veiksnys yra ideologija, kuria grindžiama apskritai visa valstybės organizacija, asmens teisinis statusas. Todėl teigtina, jog administracinės justicijos tikslai atspindi ne tik demokratinės valstybės ideologiją, bet ir pačios administracinės teisės doktrinos esmę bei reikšmę.

Kaip žinoma, buvo svarstoma, ar Lietuvoje reikia įsteigti specializuotus administracinius teismus, ar tiesiog užtektų naujai rengiamame CPK numatyti atskirą skirsnį, kurio normos reguliuotų ginčų, kylančių iš administracinio pobūdžio teisinių santykių, nagrinėjimą. Pažymėtina, kad Lietuvos Respublikos Seimas 1993 m. patvirtino Teisinės sistemos reformos metmenis¹¹⁸, kurie laikytini Lietuvos teisinės sistemos reformos pagrindu, tačiau juose administracinės justicijos klausimai nereglamentuojami. Dėl šios priežasties Lietuvos Respublikos teisingumo ministerija Vyriausybės pavedimu 1996 m. rugsėjo 20 d. pateikė Lietuvos Respublikos Seimui Lietuvos administracinės teisenos reformos metmenų projektą, kuriame užsiminta apie institucinę administracinių ginčų nagrinėjimo reformą. Juose siūloma įsteigti dviejų pakopų administracinių teismų sistemą – kiekviename administraciniame vienetu po vieną administracinį teismą ir Aukščiausiąjį administracinį teismą Vilniuje. Lietuvos administracinės teisenos reformos metmenys nebuvo priimti kaip savarankiškas dokumentas, tačiau beveik pažodinis jų tekstas dėl administracinių teisės pažeidimų buvo

¹¹⁷ Valančius, V.; Norkus, R. Lietuvos administracinės ir baudžiamosios justicijos sąlyčio aspektai. *Jurisprudencija*. 2006, 4 (82): 91–98.

¹¹⁸ Lietuvos Respublikos Seimo 1993 m. gruodžio 14 d. nutarimas „Dėl Teisinės sistemos reformos metmenų ir jų įgyvendinimo“. *Valstybės žinios*. 1993, Nr.70–1311.

perkeltas į 1998 m. Lietuvos Respublikos Seimo nutarimu patvirtintą Teisinės sistemos reformos metmenų redakciją. Realiai Konstitucijos nuostatos pradėtos įgyvendinti Lietuvos Respublikos Seimui 1999 m. sausio 14 d. priėmus Teismų įstatymo papildymo įstatymą¹¹⁹, kurio 9 straipsnio 2 dalyje buvo nustatyta, kad „administracines bylas nagrinėja specializuoti administraciniai teismai, turintys šią sistemą: apygardų administraciniai teismai (5) (Vilniaus, Kauno, Klaipėdos, Panevėžio, Šiaulių), Aukštesnysis administracinis teismas, Lietuvos apeliacinio teismo Administracinių bylų skyrius“. Įgyvendinant šias nuostatas priimtas Administracinių teismų įsteigimo įstatymas¹²⁰, kurio 1 ir 2 straipsniuose išvardyti visi penki apygardų administraciniai teismai ir kiti minėti administraciniai teismai, taip pat Administracinių bylų teisenos įstatymas¹²¹, nustatantis administracinių bylų dėl ginčų, kylančių iš administracinių teisinių santykių, nagrinėjimo tvarką. Vis dėlto tokia specializuotų teismų sistema po kelerių metų veiklos laikotarpio sulaukė nemažai kritikos. Teisinėje literatūroje buvo išskiriami tokie šios sistemos trūkumai kaip aukščiausios grandies administracinio teismo nebuvimas, CPK nuostatų taikymas, kai tam tikrų procesinių situacijų nereglamentuoja Administracinių bylų teisenos įstatymas, kompetencijos specializuotiems teismams pasiskirstymo neracionalumas, nereguluojamas administracinių teisės pažeidimų bylų nagrinėjimas, taip pat specializuotų teismų priklausomybė nuo bendrosios kompetencijos teismų¹²². Dėl šių priežasčių nedelsiant buvo imtasi priemonių rengti reikalingas įstatymų pataisas ir pasiryžta sukurti savarankiškų administracinių teismų sistemą. Nuo 2001 m. sausio 1 d. įsigaliojo 2000 m. rugsėjo 19 d. Administracinių teismų įsteigimo įstatymo 2, 3, 4, 5, 6 straipsnių pakeitimo ir papildymo įstatymas¹²³, kuriuo buvo sukurta nauja dvipakopė administracinių teismų sistema: panaikintas Aukštesnysis administracinis teismas ir Lietuvos apeliacinio teismo Administracinių

¹¹⁹ Lietuvos Respublikos teismų įstatymo papildymo 18⁽¹⁾ straipsniu ir 9, 14, 15 straipsnių pakeitimo ir papildymo įstatymas. *Valstybės žinios*. Nr. 13-311.

¹²⁰ Lietuvos Respublikos administracinių teismų įsteigimo įstatymas. *Valstybės žinios*. 1999, Nr. 13-309.

¹²¹ Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymas. *Valstybės žinios*. 1999, Nr. 13-308.

¹²² Paužaitė-Kulvinskienė, J. *Administracinė justicija. Teorija ir praktika*. Vilnius: Justitia, 2005, p. 55–56.

¹²³ Lietuvos Respublikos administracinių teismų įsteigimo įstatymo 2, 3, 4, 5, 6 straipsnių pakeitimo ir papildymo įstatymas. *Valstybės žinios*. 2000, Nr. 85-2567.

bylų skyrius, palikti penki apygardų administraciniai teismai ir įsteigtas LVAT, veikiantis visoje valstybės teritorijoje. Taigi 2001 m. sausio 1 d. įsigaliojus naujoms Administracinių bylų teisenos ir Administracinių teismų įsteigimo įstatymų redakcijoms buvo reorganizuota tik pusantų metų gyvavusi administracinių teismų sistema ir įgyvendintas savarankiškos administracinės justicijos variantas su nepriklausomais nuo bendrosios kompetencijos teismų administraciniais teismais¹²⁴.

Pažymėtina, kad kartu su Administracinių bylų teisenos įstatymu įsigaliojo ir Administracinių ginčų komisijų įstatymas¹²⁵, kuriuo buvo įteisintas ikiteisminis administracinių ginčų nagrinėjimas. Administracinių ginčų komisijų įstatymas numatė trejopas administracinių ginčų institucijas: 1) Savivaldybių visuomenines administracinių ginčų komisijas, ikiteisimine tvarka nagrinėjančias asmenų skundus dėl savivaldybių viešojo administravimo subjektų priimtų individualių administracinių aktų arba savivaldybių tarnautojų veiksmų (neveikimo); 2) Apskričių administracinių ginčų komisijas, nagrinėjančias skundus dėl teritorinių valstybinio administravimo subjektų priimtų individualių administracinių aktų ir veiksmų teisėtumo, taip pat dėl šių subjektų atsisakymo ar vilkinimo atlikti jų kompetencijai priskirtus veiksmus teisėtumo ir pagrįstumo; 3) Vyriausiąją administracinių ginčų komisiją, nagrinėjančią skundus dėl centrinių valstybinio administravimo subjektų priimtų individualių administracinių aktų ir veiksmų teisėtumo, taip pat dėl šių minėtųjų subjektų atsisakymo ar vilkinimo atlikti jų kompetencijai priskirtus veiksmus teisėtumo ir pagrįstumo. Lietuvoje įkurtos ne tik bendrojo pobūdžio administracinių ginčų nagrinėjimo, bet ir specializuotos institucijos. Prie tokių priskirtinos Mokestinių ginčų komisija, Valstybės kainų ir energetikos kontrolės komisija, taip pat ombudsmeno institucijos – Seimo kontrolierių įstaiga, Moterų ir vyrų lygių galimybių kontrolieriaus tarnyba, Vaiko teisių apsaugos kontrolieriaus įstaiga¹²⁶.

Išvardytos institucinės viešojo administravimo ir teismų sistemos reformos, priimti nauji įstatymai ir įstatymų įgyvendinamieji teisės aktai, be abejonės, nebuvo priimti ir be Lietuvos teisės, kartu ir administracinės,

¹²⁴ Paužaitė-Kulvinskienė, J. *Administracinė justicija. Teorija ir praktika*. Vilnius: Justitia, 2005, p. 57.

¹²⁵ Lietuvos Respublikos administracinių ginčų komisijos įstatymas. *Valstybės žinios*, 1999, Nr. 13-310.

¹²⁶ Pranevičienė, B. *Kvaziteismai administracijos kontrolės sistemoje*. Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2003, p. 132–133.

mokslininkų indėlio. Kartu esminiai administracinės teisės reguliuojamų visuomeninių santykių pokyčiai iškėlė naujus uždavinius administraciniam teisės mokslui. Ilgą laiką neturėjęs galimybių evoliucionuoti, teisės, kartu ir administracinės, mokslas patyrė revoliucinį perversmą, t. y. per trumpą laikotarpį privalėjo prisitaikyti prie visiškai naujos valstybės ir viešojo valdymo sistemos, nuo prievartinės sovietinės ideologijos propagavimo pereiti prie demokratiniais, žmogaus teisių užtikrinimo pagrindais paremtos teisinės sistemos, sugebėti operatyviai pastebėti sparčiai besikeičiančio teisinio reguliavimo spragas, netobulumus, kurti koncepcijas ir teorijas, kurios būtų tolesnės teisinės sistemos plėtros pagrindas. Pažymėtina, kad atkūrus Lietuvos nepriklausomybę naujai besikuriančiam šalies administracinės teisės mokslui iš inercijos didelę įtaką darė sovietinės okupacijos laikotarpio administracinės teisės doktrina. Tačiau pasikeitusios Lietuvos valstybinio gyvenimo sąlygos, naujai sukurta teisinė sistema lėmė naują šalies įstatymų ir teisės šakų, taip pat ir administracinės teisės, turinį. Didžiulė administracinio teisinio reguliavimo apimtis, ypatinga jo svarba valstybės ir visuomenės raidai iškėlė administracinės teisės mokslui sunkius uždavinius ir jų sprendimo problemas, ypač keičiant šio reguliavimo metodus ir užtikrinant piliečių, visuomenės ir valstybės interesų apsaugą viešojo valdymo srityje¹²⁷.

Laisvos rinkos sąlygomis siekiančiai veikti ir demokratines vertybes puoselėjančioje valstybėje tapo akivaizdu, kad būtina rengti aukštos kvalifikacijos teisininkus. Iki Lietuvos Respublikos nepriklausomybės atkūrimo Lietuvoje veikė specializuota mokymo įstaiga, rengusi teisinio profilio kadrus vidaus reikalų tarnyboms – TSRS vidaus reikalų ministerijos Minsko aukštosios mokyklos Vilniaus fakultetas ir Vilniaus universiteto Teisės fakultetas. Užpildyti susidariusią spragą – rengti teisininkus, turinčius aukštąjį išsilavinimą, atkūrus Lietuvos nepriklausomybę, ėmėsi jau keletas universitetų, taip pat kolegijų.

Vos tik Lietuvai tapus nepriklausoma valstybe, 1990 m. balandžio 28 d. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimu¹²⁸ TSRS vidaus reikalų ministe-

¹²⁷ Bakaveckas, A. *et al. Lietuvos administracinė teisė*. Bendroji dalis. Vilnius: Mykolo Romeo universitetas, 2005, p. 144.

¹²⁸ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1990 m. balandžio 28 d. nutarimas Nr. 145 „Dėl Vilniaus milicijos (policijos) akademijos steigimo“. Lietuvos Respublikos Seimas [interaktyvus]. [žiūrėta 2012-11-01]. <<http://tar.tic.lt/Default.aspx?id=2&item=results&aktoid=756DE014-5CBC-4CE4-9F04-3DA2548882E3>>.

rijos Minsko aukštosios mokyklos Vilniaus fakulteto bazėje įsteigta žinybinė Vilniaus milicijos (policijos) akademija. 1997 m. Lietuvos policijos akademija Seimo nutarimu¹²⁹ pertvarkyta į Lietuvos teisės akademiją, 2000 m.¹³⁰ – į Lietuvos teisės universitetą, turintį penkis fakultetus – Teisės, Valstybinio valdymo, Socialinio darbo, Policijos, taip pat Kauno policijos fakultetą. Katedrų skaičius juose per keletą metų pasiekė trisdešimt penkias. 2004 m. spalio 28 d. Lietuvos Respublikos Seimui priėmus nutarimą¹³¹ Lietuvos teisės universitetas reorganizuotas į Mykolo Romerio universitetą. Šiuo metu šio universiteto Teisės fakultete, be kitų, veikia ir Administracinės teisės ir proceso katedra. Šios katedros mokslininkai aktyviai dalyvauja kuriant ir plėtojant administracinės teisės mokslą Lietuvoje: teikia išvadas dėl rengiamų priimti administracinius teisinius santykius reglamentuojančių teisės aktų, savo iniciatyva organizuoja projektus aktualiais administracinės teisės klausimais, rengia publikacijas, atlieka mokslinius tyrimus¹³².

Pažymėtina, kad Vilniaus universiteto Teisės fakultete iki 2009 m. rugpjūčio 31 d. veikusi Konstitucinės ir administracinės teisės katedra, kaip ir Baudžiamosios teisės, Civilinės ir civilinio proceso teisės, Darbo teisės, Kriminalistikos ir baudžiamojo proceso katedros, buvo panaikinta, tiksliau, Konstitucinės ir administracinės teisės ir kitos katedros buvo sujungtos ir šiuo metu yra Baudžiamosios justicijos, Privatinės teisės ir Viešosios teisės katedrų sudėtyse¹³³.

Iš tiesų, praėjus dvidešimčiai metų nuo Lietuvos nepriklausomybės atkūrimo, galime drąsiai kalbėti apie administracinės teisės mokslo laimėjimus. Kaupiasi atskirų administracinės teisės pošakių, institutų tiriamieji darbai, išleistas administracinės teisės vadovėlis, parengta nemažai

¹²⁹ Lietuvos Respublikos Seimo 1997 m. liepos 3 d. nutarimas Nr. VIII-403 „Dėl Lietuvos policijos akademijos statuto pakeitimo“. *Valstybės žinios*. 1997, Nr. 67-1678.

¹³⁰ Lietuvos Respublikos Seimo 2000 m. spalio 17 d. nutarimas Nr. VIII-2076 „Dėl Lietuvos teisės akademijos pavadinimo pakeitimo ir Lietuvos teisės universiteto statuto patvirtinimo“. *Valstybės žinios*. 2000, Nr. 89-2758.

¹³¹ Lietuvos Respublikos Seimo 2004 m. spalio 28 d. nutarimas Nr. IX-2515 „Dėl Lietuvos teisės universiteto pavadinimo pakeitimo ir Mykolo Romerio universiteto statuto patvirtinimo“. *Valstybės žinios*. 2004, Nr. 163-5952.

¹³² Apie Administracinės teisės ir proceso katedrą. Mykolo Romerio universitetas [interaktyvus]. [žiūrėta 2012-11-01]. <http://www.mruni.eu/lt/padaliniai/fakultetai/teisės_fakultetas/katedros/administracinės_teišės_proceso_katedra/apie_katedra/>.

¹³³ Viešosios teisės katedra. Nariai. Vilniaus universitetas [interaktyvus]. [žiūrėta 2012 10 11]. <<http://www.tf.vu.lt/lt/struktura/katedros/viesosios-teises-katedra/nariai>>.

publikacijų. Mykolo Romerio universitete administracinės teisės ir proceso klausimais nuo nepriklausomybės atkūrimo apginta beveik dvidešimt disertacijų¹³⁴. Vilniaus universiteto Teisės fakulteto Konstitucinės ir administracinės teisės katedroje (veikusioje iki 2009 m. rugpjūčio 31 d.) ir dabartinėje Viešosios teisės katedroje apginta 14 disertacijų¹³⁵. Apgintų disertacijų pagrindu dalis autorių išleido monografijas, pavyzdžiui, S. Šedbaras „Administracinio proceso teisinio reglamentavimo problemos Lietuvos Respublikoje“, A. Bakaveckas „Lietuvos vykdomoji valdžia“ ir kt.

IV. Lietuvos narystės ES įtaka administracinės teisės ir jos mokslo raidai Lietuvoje

Administracinės teisės ir ES teisės santykio analizė tapo svarbi Lietuvai įstojus į ES. Žinoma, ši sritis neliko Lietuvos administracinės teisės mokslininkų nepastebėta. V. Virgilijus ir S. Kavalnė knyga „Europos Sąjungos teisės įgyvendinimas Lietuvos administracinėje teisėje“¹³⁶ – pirmasis leidinys Lietuvoje, kuriame plačiai aptariamos administracinės ir ES teisės sąsajos. V. Valančius savo išvalgas administracinės ir ES teisės tema pateikė ir moksliniuose straipsniuose¹³⁷, kuriuose daugiau nagrinėjami klausimai dėl ES teisės normų taikymo administraciniuose teismuose, „pamatiniai“ Europos Bendrijų Teisingumo Teismo sprendimai, susiję su žalos atlyginimu, nacionaliniams teismams pažeidus ES teisės normas. Plačiau apie ES teisės aktų įgyvendinimą Lietuvos administracinėje teisėje ir administracinės teisės mokslui keliamus uždavinius šioje srityje kalbėsime kitame poskyryje.

XX a. pabaigoje itin suaktyvėję eurointegracijos procesai neaplenkė ir Lietuvos. Siekdama priklausyti vienai iš didžiausių Europoje ekonominei ir politinei bendrijai – ES, Lietuva įsipareigojo perimti visą jos teisyną, va-

¹³⁴ Administracinės teisės ir proceso katedros mokslinių tyrimų kryptys. Mykolo Romerio universitetas [interaktyvus]. [žiūrėta 2012-11-01]. <http://www.mruni.eu/lt/padaliniai/fakultetai/teises_fakultetas/katedros/administracines_teises_proceso_katedra/moksline_veikla/katedros_moksliniu_tyrimu_kryptys/>.

¹³⁵ Apgintos disertacijos. Vilniaus universitetas [interaktyvus]. [žiūrėta 2012-11-01]. <<http://www.tf.vu.lt/lt/mokslas/apgintos-disertacijos>>.

¹³⁶ Valančius, V.; Kavalnė, S. *Europos Sąjungos teisės įgyvendinimas Lietuvos administracinėje teisėje*. Vilnius: Registrų centras, 2009.

¹³⁷ Valančius, V. Europos Sąjungos poveikis Lietuvos administracinei justicijai: tendencijų kontūrai. *Jurisprudencija*. 2007, 7 (97): 33–38.

dinamą *acquis communautaire*, suderinti su juo nacionalinius teisės aktus. Taigi iš esmės visa teisinė sistema, neišskiriant ir administracinės teisės, sulaukė permainų.

Lietuvos administracinėje teisėje turi būti įgyvendinta ne keletas ES direktyvų ar reglamentų, bet ištisas viešojo administravimo teisinis reguliavimas. Dėl itin didelės ES teisyno apimties administracinės teisės srityje jį itin sunku tinkamai įsisavinti, o išsiplėtus teisinių pagrindų riboms ES teisę taikančioms institucijoms teko didesnis darbo krūvis. Vis dėlto nuo pat narystės ES pradžios Lietuvos viešojo administravimo institucijos administracinės teisės srityje turi taikyti ES teisės normas, o administraciniai teismai, nagrinėdami bylas ir priimdami sprendimus, vadovautis gausia ES teisminių institucijų (ETT ir Pirmosios instancijos teismo (PIT)) jurisprudencija ES teisės aktų aiškinimo ir galiojimo klausimais. ES teisė veikia beveik visas administracinės teisės sritis. Tradiciškai didžiausią įtaką patiria vadinamoji ūkinė, ekonominė administracinė teisė. Tai akivaizdu konkurencijos teisės, valstybės pagalbos, subsidijų teisės srityse. Tačiau ir klasikines administracinės teisės sritis, kaip antai žemės ūkio, aplinkos administracinę teisę, policijos, užsieniečių, pabėgėlių reikalus, valstybės atsakomybė vis labiau persmelkia ES teisė. Ypač didelę įtaką daro tiesiogiai veikiančios Europos bendrijos teisės normos, kurių gausu, pavyzdžiui, valstybės pagalbos srityje¹³⁸.

Įgyvendinant ES teisės aktų reikalavimus Lietuvos teisinėje sistemoje, neišvengiama klaidų. Lietuvos eurointegracija daro administracinei teisei tokią įtaką, kad kai kurie šios teisės aktai parengiami ir priimami skubotai. Akivaizdu, kad visi ES teisės taikymo Lietuvos administracinėje teisėje atvejai iškelia nelengvų uždavinių administracinės teisės mokslui ir jis yra priverstas keisti požiūrį į administracinę teisę, kaip išskirtinai nacionalinės teisinės sistemos dalį, tirti ją eurointegracijos metu Lietuvos priimtų įsipareigojimų įgyvendinti ES teisę kontekste. Taigi administracinės teisės mokslo tyrimo objektais turėtų tapti tokie klausimai kaip veiksmingas ES teisės aktų įgyvendinimas Lietuvos valstybės valdžios ir viešojo administravimo sistemose, ES valstybių narių administracinių teisinių sistemų analizė, panašumų ir skirtumų paieška, veiksminga asmens teisių ir teisėtų interesų gynyba, kai valstybės narė netinkamai taiko (atsisako taikyti) ES

¹³⁸ Valančius, V.; Kavalnė, S. *Europos Sąjungos teisės įgyvendinimas Lietuvos administracinėje teisėje*. Vilnius: Registrų centras, 2009, p. 31–32.

teisės aktų nuostatas, kokie teismai turėtų nagrinėti žalos atlyginimo klausimus, kai, pavyzdžiui, žalą dėl netinkamo ES teisės aktų taikymo padaro galutinės instancijos teismas valstybėje ir pan. Pažymėtina, kad Lietuvos Respublikos Vyriausybė suteikta kompetencija įgyvendinti įstatymus, tačiau nieko neužsimenama apie ES teisės aktų įgyvendinimą¹³⁹. Visi šie klausimai turėtų tapti aktualiais šiuolaikinio administracinio teisės mokslo tyrimo objektais, nes platus administracinis teisinis reguliavimas ES mastu reikalauja ypač tikslaus, kruopštaus ir veiksmingo jo įgyvendinimo ir taikymo Lietuvoje. Šio uždavinio įgyvendinti neįmanoma be konceptualaus teorinio pagrindimo.

Kyla klausimas, ar ne veiksmingiau būtų suvienodinti (unifikuoti) ar suderinti valstybių narių administracinę teisę ir taip užtikrinti vienodą jos taikymą? Tai nėra naujas klausimas, nesvarstytas teisės moksle. Pastaruoju metu įvairiuose mokslinėse-praktinėse konferencijose vis garsiau diskutuojama šia tema. Be to, bendri administracinės teisės mechanizmai jau tapo ir praktine būtinybe. Tačiau egzistuoja kelios pagrindinės kliūtys, su kuriomis vis dar susiduriama bandant sukurti bendrą ES administracinę teisę. Visų pirma tai per mažas teisinių mechanizmų, padedančių tiesiogiai įgyvendinti ES teisę, skaičius. Jei ES, kaip naujoji teisinė tvarka, siekia garantuoti, kad būtų laikomasi viršenybės ir tiesioginio galiojimo principų, tai ji turi turėti savų priemonių šiems principams įgyvendinti. Tai opi problema, nes ES teisė yra tiesiogiai administruojama gana siauriai (iš esmės Europos Komisijos, kaip ES institucijos, darbu). Didžioji dauguma ES teisės normų šiandien yra įgyvendinamos padedant nacionalinėms administracinėms institucijoms. Per metus Lietuvos institucijos į nacionalinę teisę perkelia per 100 direktyvų, įgyvendina daugiau kaip 2 000 reglamentų ir sprendimų. Per metus tam priimama apie 50 įstatymų, apie 30 Vyriausybės nutarimų bei apie 200 ministrų įsakymų lygio teisės aktų¹⁴⁰. Kita visa dar tebeišliekanti problema – nacionalinių teisinių sistemų pasipriešinimas Europos administracinės teisės idėjai. Tam turi įtakos psichologinės (rutina, nacionalinis išdidumas ir pan.), profesinės ir techninės (skirtinga teisinė terminija ir teisinis mąstymas, didžiuliai bendrosios ir kontinentinės teisės tradicijomis besiremian-

¹³⁹ Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatymo 22 straipsnis. *Valstybės žinios*. 1994, Nr. 43-772.

¹⁴⁰ Europos Sąjungos teisės įgyvendinimas. Lietuva Europos Sąjungoje portalas [interaktyvus]. [žiūrėta 2012-11-01]. <<http://www.euro.lt/lt/apie-lietuvas-naryste-europos-sajungoje/lietuva-europos-sajungoje/es-reikalu-koordinavimas-lietuvoje/es-teises-igyvendinimas/>>.

čių šalių skirtumai, kalbų problema), politinės (nacionalinių parlamentų nenoras visa apimtimi akceptuoti tarptautinės konferencijose parengtus projektus ir pan.) priežastys. Ypač sunkiai derinimo procesas vyksta tose šalyse, kuriose nacionalinė konstitucinės teisės koncepcija stipriai veikia administracinę teisę. Trečioji problema – nevienodas teisinių principų ir teisinių normų interpretavimas skirtingose šalyse. Net iš esmės vienaalytė teisinė koncepcija, interpretuota laikantis skirtingų valstybių nacionalinės teisės, gali įgauti sudėtingas išraiškas. Tačiau norėtusi sutikti su teisinėje literatūroje pateikiama nuomone, kad „šiuo metu Europos administracinės teisės raida intensyvi, o milžinišką mastą <...> įgavę eurointegracijos procesai teikia daug optimistinių vilčių, kad šalys nori ir gali harmonizuoti savo administracines teises sistemas“¹⁴¹.

Lietuvai įstojus į ES ir įsipareigojus perimti jos visą *acquis communautaire*, visa Lietuvos teisinė sistema, kartu ir administracinė teisė, sulaukė permainų. ES teisės aktų nuostatų įgyvendinimas Lietuvos teisėje tapo prioritetiniu. Administracinio teisinio reguliavimo ES mastu gausa, jo taikymo teismų praktikoje būtinybė iškelia nelengvas užduotis administracinės teisės mokslui. Veiksmingas ES teisės aktų įgyvendinimas Lietuvos valstybės valdžios ir viešojo administravimo sistemose, ES valstybių narių administracinių teisinių sistemų analizė, panašumų ir skirtumų paieška, asmens teisių ir teisėtų interesų gynyba, kai valstybės narė netinkamai taiko (atsisako taikyti) ES teisės aktų nuostatas, nacionalinių teismų kompetencija nagrinėti žalos atlyginimo klausimus, kai, pavyzdžiui, žalą dėl netinkamo ES teisės aktų taikymo padaro galutinės instancijos teismas valstybėje, ir kiti klausimai yra aktualus šiuolaikinio administracinės teisės mokslo tyrimo objektas.

Išvados

1. Administracinės teisės mokslas apibūdinamas kaip sudėtinė Lietuvos teisės mokslo dalis, kurioje administracinės teisės specialistai mokslininkai tyrinėja šios teisės šakos esmę, jos reguliavimo dalyką bei atskirus institutus ir apskritai visos šalies aktualias administracinės teisinės praktikos ir mokslo problemas.

¹⁴¹ Zapolskis, P. Administracinės teisės harmonizavimas Europos šalyse ir Europos administracinės teisės idėja. *Teisinės minties šventė – 2004. Studentų tarptautinių mokslinių konferencijų pranešimai*. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2004.

2. Administracinės teisės, o kartu ir administracinės teisės mokslo raidai įtakos turi vientisos visumos įvairūs politiniai, ekonominiai, teisiniai, socialiniai kultūriniai ir kiti socialiniai veiksniai. Kiekvieni iš išvardytų veiksnių turi skirtingą reikšmę administracinės teisės mokslui ir kelia jam skirtingus uždavinius, ne visada jų įtaka administracinės teisės mokslo raidai yra teigiama (pvz., 1940–1990 m. sovietinis režimas Lietuvoje), tačiau demokratinėje, paremtoje žmogaus teisių ir laisvių užtikrinimo siekiu, visuomenėje, jie suteikia pagrindą administracinės teisės mokslo plėtrai ir jo prisitaikymui prie kintančių politinės, ekonominės, socialinės aplinkos sąlygų.
3. Tarpukario Lietuvoje (1918–1940 m.) administracinės teisės moksle daugiausia dėmesio buvo skiriama išleistiems administracinės teisės srities įstatymams ir įstatymų įgyvendinamiesiems teisės aktams sisteminti, tačiau išleista ir straipsnių, monografių, paskaitų konspektų, kuriuose mėginama aktyviai tyrinėti administracinę teisę bei jos institutus. Ypač svariai prie administracinės teisės mokslo plėtros tarpukariu prisidėjo M. Romerio darbai. 1940 m. Lietuvoje įsitvirtinus tarybinei valdžiai ir sovietinei ideologijai, buvo užkirstas kelias Lietuvos administracinės teisės mokslo savarankiškai raidai. Mokslininkų šioje srityje stoka, riboti administracinės teisės šaltiniai – atitinkamų tarybų valdžios žinybų leidžiami norminiai aktai – užkirto kelią pažangiai Lietuvos administracinės teisės mokslo plėtotei. Lietuvos Respublikos nepriklausomybės atkūrimas lėmė esminius pokyčius visose visuomenės gyvenimo srityse, kartu ir administracinės teisės moksle. Pastarajam reikėjo prisitaikyti prie naujos valstybinio valdymo sistemos, pereiti nuo sovietinės ideologijos propagavimo prie demokratiniais, žmogaus teisių užtikrinimo pagrindais paremtos teisinės sistemos.
4. Šiandien administracinės teisės mokslas džiugina savo laimėjimais: daugėja atskirų administracinės teisės pošakių, institutų tiriamųjų darbų, išleistas administracinės teisės bendrosios dalies vadovėlis, parengta nemažai publikacijų, apginta ne viena disertacija. Moksliniuose darbuose ne tik nagrinėjamos svarbios administracinės teisės reguliavimo ir taikymo problemos šalyje, tačiau kritikuojamas ir pats administracinės teisės mokslas. Teigiamai vertintina tai, kad Lietuvos administracinės teisės moksle linkstama administracinius

procesus krypti veiksmingesne žmogaus teisių ir laisvių apsaugos užtikrinimo kryptimi.

5. Lietuvai įstojus į ES ir įsipareigojus perimti jos *acquis communautaire*, visa Lietuvos teisinė sistema, kartu ir administracinė teisė turėjo prisitaikyti prie permainų. Siekis įgyvendinti ES teisės aktų nuostatas Lietuvos teisėje tapo prioritetas. Administracinio teisinio reguliavimo ES mastu gausa, jo taikymo teismų praktikoje būtinybė iškėlė nelengvas užduotis administracinės teisės mokslui. Tikslaus ES teisės aktų įgyvendinimo Lietuvos valstybės valdžios ir viešojo administravimo sistemose, ES valstybių narių administracinių teisinių sistemų analizė, panašumų ir skirtumų paieška, veiksminga asmens teisių ir teisėtų interesų gynyba, kai valstybės narė netinkamai taiko (atsisako taikyti) ES teisės aktų nuostatas, nacionalinių teismų kompetencija nagrinėti žalos atlyginimo klausimus, kai, pavyzdžiui, žalą dėl netinkamo ES teisės aktų taikymo padaro galutinės instancijos teismas valstybėje, ir kiti klausimai tampa aktualių šiuolaikinio administracinės teisės mokslo tyrimo objektu.

Šiandien **administracinės teisės mokslui keltini šie uždaviniai:**

1. Išgryninti administracinių teisinių kategorijas (*valstybinis valdymas, viešasis administravimas, vykdomoji valdžia, socialinis valdymas, prezidentinė valdžia* ir kt.).
2. Aktyviai dalyvauti, rengiant naująjį Administracinių nusižengimų kodeksą, procese, teikiant išvadas ir pasiūlymus dėl administracinių teisės pažeidimų bylų teisingumo, administracinės atsakomybės taikymo už skirtingus administracinės teisės pažeidimus nustatymo, atsižvelgiant į vykstančius socialinius pokyčius šalyje, siekiamų įtvirtinti nuostatų tikslingumo, veiksmingumo, taip pat prevencinio poveikio.
3. Propaguoti administracinių principų, kaip teisę stabilizuojančio, reguliuojančio, teisės spragas šalinančio instituto, taikymą.
4. Atlikti kompleksinius tyrimus, tiriant administracinę teisę jos socialinių pokyčių kontekste. Bendradarbiauti su kitų teisės šakų ir kitų mokslų (ekonomikos, politologijos, filosofijos, sociologijos, socialinio darbo, vadybos, psichologijos, etikos) atstovais. Taikyti

naujų socialinės įtakos mechanizmus (pvz., akulturaciją), įgyvendinant administracinės teisės normas, atlikti galimybių studijas.

5. Rengti ir teikti pasiūlymus ir išvadas dėl naujojo Administracinio proceso kodekso atsakingoms institucijoms. Tobulinti Administracinio proceso sampratą.
6. Atlikti valstybinio valdymo (viešojo administravimo) institucijų veiklos tyrimus tokiais aspektais kaip: valstybės valdžios funkcijų paskirstymas valstybinio ir teritorinio lygmens valstybės institucijoms, jų veiklos pagrindų suvienodinimas ir detalus veiklos reglamentavimas, valstybės tarnybos reformavimas, atsižvelgiant į poreikį mažinti korupciją, biurokratizmą ir valstybės tarnautojų savivalę, asmeninės atsakomybės valstybės tarnyboje didinimas, visuomenės nuomonės reikšmė priimant teisės aktus ir pan.
7. Didinti administracinės teisės ir kitų mokslų atstovų aktyvumą, įgyvendinant teisinės sistemos reformos ir teisinio reguliavimo plėnavimą.
8. Transformuoti administracinę teisę pasaulio globalizacijos ir integracijos į ES kontekste.
9. Plėtoti specialius administracinės teisės pošakius.

Kaip pabrėžiama teisinėje literatūroje, mokslas vystosi nuolat, todėl jo skelbiamos išvalgos yra strateginio pobūdžio, nukreiptos į ateitį. Dažnai vyksta kova dėl naujų idėjų, nuomonių, koncepcijų, paradigmų įtvirtinimo arba paneigimo. Nauja keičia sena, netikslūs teiginiai keičiami tikslesniais, naujosios idėjos kritikuoja senąsias, o gyvenimo praktika kelia vis naujas problemas, į kurias mokslas turi racionaliai pagrįstai atsakyti. Administracinės teisės mokslas nėra statiškas, jis nuolat daugiau ar mažiau kinta, nes keičiasi pati administracinė teisė. Keičiasi administracinės teisės samprata, plečiasi jos reguliavimo dalyko ribos, būtina spręsti naujai išskylančias teisinio reglamentavimo problemas.

Literatūra

Lietuvos Respublikos norminiai teisės aktai

1. Lietuvos Respublikos Konstitucija. *Valstybės žinios*. 1992, Nr. 33-1014.
2. Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas. *Valstybės žinios*. 1999, Nr. 60-1945.

3. Lietuvos Respublikos vietos savivaldos pagrindų įstatymas. *Valstybės žinios*. 1990, Nr. 7-170.
4. Lietuvos Respublikos valdininkų įstatymas. *Valstybės žinios*. 1995, Nr. 33-759.
5. Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymas. *Valstybės žinios*. 1999, Nr. 66-2130.
6. Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymo pakeitimo įstatymas. *Valstybės žinios*. 2002, Nr. 45-1708.
7. Lietuvos Respublikos Seimo 1993 m. gruodžio 14 d. nutarimas „Dėl Teisinės sistemos reformos metmenų ir jų įgyvendinimo“. *Valstybės žinios*. 1993, Nr. 70-1311.
8. Lietuvos Respublikos policijos įstatymas. *Valstybės žinios*. 1991, Nr. 2-22;
9. Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatymas. *Valstybės žinios*. 1994, Nr. 43-772.
10. Europos Sąjungos teisės įgyvendinimas. *Lietuva Europos Sąjungoje portalas* [interaktyvus]. [žiūrėta 2012-11-01]. <<http://www.euro.lt/lt/apie-lietuvos-naryste-europos-sajungoje/lietuva-europos-sajungoje/es-reikalu-koordinavimas-lietuvoje/es-teises-igyvendinimas/>>.
11. Lietuvos Respublikos teismų įstatymo papildymo 18⁽¹⁾ straipsniu ir 9, 14, 15 straipsnių pakeitimo ir papildymo įstatymas. *Valstybės žinios*. Nr. 13-311.
12. Lietuvos Respublikos administracinių teismų įsteigimo įstatymas. *Valstybės žinios*. 1999, Nr. 13-309.
13. Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymas. *Valstybės žinios*. 1999, Nr. 13-308.
14. Lietuvos Respublikos administracinių teismų įsteigimo įstatymo 2, 3, 4, 5, 6 straipsnių pakeitimo ir papildymo įstatymas. *Valstybės žinios*. 2000, Nr. 85-2567.
15. Lietuvos Respublikos administracinių ginčų komisijos įstatymas. *Valstybės žinios*. 1999, Nr. 13-310.
16. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1990 m. balandžio 28 d. nutarimas Nr. 145 „Dėl Vilniaus milicijos (policijos) akademijos steigimo“. Lietuvos Respublikos Seimas [interaktyvus]. [žiūrėta 2012-11-01]. <<http://tar.tic.lt/Default.aspx?id=2&item=results&aktoid=756DE014-5CBC-4CE4-9F04-3DA2548882E3>>.
17. Lietuvos Respublikos Seimo 1997 m. liepos 3 d. nutarimas Nr. VIII-403 „Dėl Lietuvos policijos akademijos statuto pakeitimo“. *Valstybės žinios*. 1997, Nr. 67-1678.
18. Lietuvos Respublikos Seimo 2000 m. spalio 17 d. nutarimas Nr. VIII-2076 „Dėl Lietuvos teisės akademijos pavadinimo pakeitimo ir Lietuvos teisės universiteto statuto patvirtinimo“. *Valstybės žinios*. 2000, Nr. 89-2758.
19. Lietuvos Respublikos Seimo 2004 m. spalio 28 d. nutarimas Nr. IX-2515 „Dėl Lietuvos teisės universiteto pavadinimo pakeitimo ir Mykolo Romerio universiteto statuto patvirtinimo“. *Valstybės žinios*. 2004, Nr. 163-5952.

Specialioji literatūra

1. *Administracinė teisė*. Bendroji dalis. Kaunas: Vytauto Didžiojo universiteto Teisų fakultetas, 1939.
2. Andriulis, V. et al. *Lietuvos teisės istorija*. Vilnius: Justitia, 2002.
3. Andruskevičius, A. *Administracinė teisė. Bendrieji teorijos klausimai, valdymo aktų institutas, ginčo santykių jurisprudenciniai aspektai*. Vilnius: VĮ Registrų centro Teisinės informacijos departamentas, 2008.
4. Andruskevičius, A. *Administracinės teisės principai ir normų ribos*. Vilnius: VĮ Teisinės informacijos centras, 2004.
5. Bakaveckas, A., et al. *Lietuvos administracinė teisė*. Bendroji dalis. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2005.
6. Beinoravičius, D. Zigmąs Toliušis – teisininkas, visuomenininkas ir politikas. *Teisės problemos*. 1998.
7. Bžozeckaitė, G. Mykolo Romerio mokslas apie teisinę valstybę ir konstitucionalizmo problemos tarpukaryje. *Teisinės minties šventė – 2006. Studentų tarptautinių mokslinių konferencijų pranešimai*. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2006.
8. Česnavičius, A. et al. *Socialinis struktūrinimasis ir jo pažinimas*. Vilnius: LFSI, 1999.
9. Čiočys, P. A. *Teisės pagrindai*. Vilnius: Vilniaus vadybos aukštoji mokykla, 2008.
10. Deviatnikovaitė, I. *Administracinė teisė: kategorijos, apibrėžimai, užduotys*. Vilnius: Justitia, 2009.
11. Domarkas, V. *Viešasis administravimas akademinių programų raidos aspektu. Viešasis administravimas*. 2002.
12. Grigalionytė, I. Ar reikia Lietuvai administracinių teismų? *Justitia*. 1999, 2 (20).
13. Grigas, R. *Socialinių įtampų Lietuvoje laukai: kritinė sociologinė XX a. Pabaišos panorama*. Vilnius: Vilniaus pedagoginio universiteto leidykla, 1998.
14. Grigas, R. *Sociologinė savivoka: specifika, metodai, lituanizacija*. Vilnius: Rosma, 2001.
15. Jarašiūnas, E.; Urmonas, A. *Vozzrenija Mikolasa Romerisa na unitarnoe gosudarstvo i territorialnyeobrazovanija. Problemy, protivorechenija, perspektivy razvitija obshhej teorii federalizma: materialy mezhdunarodnoj nauchno-prakticheskoy konferencii* [Questions, Objections, Development Outlook of Common Federalism Theory: The Material of International Scientific-Practical Conference]. Kaliningrad: Ministerstvo vnutrennich del Rossijskoj Federacii, 2007.
16. Kavaliauskas, P.; Dumbliauskienė, M. Teisinio socialinio lauko įtampas teritorinė raida Lietuvoje. *Annales Geographicae*. 42 (1-2), 2009: 33–44.

17. Kavolis, V. *Kultūros dirbtuvė*. Vilnius: Baltos lankos, 1996.
18. Kavolis, V. *Civilizacijų nalyze*. Vilnius: Baltos lankos, 1998.
19. Kargaudienė, A. Administracinės teisės pokyčiai šiuolaikinėje ir demokratinėje visuomenėje. *Jurisprudencija*. 2005, 70 (62).
20. Lapinskas, K.; Petkevičius, P. *Tarybinė administracinė teisė*. Vilnius: Mintis, 1980.
21. Leonas, P. *Raštai*. II tomas. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2005.
22. Maksimaitis, M. Sovietmečio teisės mokslas Lietuvoje: laimėjimai ir praradimai. *Justitia*. 2007, 3 (65).
23. Maksimaitis, M. Prof. K. Šalkauskis – Lietuvos įstatymų tvarkytojas. *Justitia*. 1996, 6.
24. Maksimaitis, M. *Lietuvos teisės šaltiniai 1918-1940 metais*. Vilnius: Justitia, 2001.
25. Maksimaitis, M. *M. Riomerio mokslas apie valstybę*. Vilnius: Lietuvos filosofijos ir sociologijos institutas, 1997.
26. Paužaitė-Kulvinskienė, J. *Administracinė justicija. Teorija ir praktika*. Vilnius: Justitia, 2005.
27. Pranevičienė, B. *Kvaziteismai administracijos kontrolės sistemoje*. Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2003.
28. Račkauskas, K. Lietuvos administracinio teismo pradai. *Teisė*. 1937.
29. Riomeris, M. *Konstitucinės ir teismo teisės pasieniuose*. Vilnius: Pozicija, 1994.
30. Raulinaitis, V. P. *Administracijos principai. Vadyba Lietuvoje 1918-1940 metais: rinktinė apie valdymą ir darbo organizavimą*. Vilnius: Mintis, 1991.
31. Sauliūnas, D. Administracinės justicijos reforma Lietuvoje – žengtas pirmas žingsnis. *Justitia*. 1999, 2 (20).
32. Smalskys, V. Viešojo administravimo reformų raida atkūrus Lietuvos nepriklausomybę. *Regnum est. 1990 m. Kovo 11-osios Nepriklausomybės Aktui – 20*. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2010.
33. Šapoka, G. Nepriklausomos Lietuvos diplomatas ir teisininkas Vytautas Antanas Dambrava. *Teisės problemos*. 2001, 3.
34. Urbonas, A. Administracinės jurisdikcijos ištakos Lietuvoje. *Socialinių mokslų studijos*. 2009, 3 (3).
35. Urbonas, D. Administracinės jurisdikcijos ištakos Lietuvoje. *Socialinių mokslų studijos*. 2009, 3 (3).
36. Urmonas, A.; Pranevičienė, B. Ombudsmeno instituto genezė ir raidos perspektyvos. *Jurisprudencija*. 2002, 24 (16): 87–98.
37. Urmonas, A.; Urmonienė, M. Vietos savivaldos institucijų administracinės veiklos pagrindai užtikrinant marginalų resocializaciją. *Aktualios įstatymų tobulinimo ir teisės taikymo praktikos šiuolaikiniame etape problemos. Mokslo darbų rinkinys*. Kaliningradas: Kaliningrado valstybinio universiteto leidykla: 2004: 25–34.

38. Urmonas, A. Administrative Law as a Macro-System Phenomenon. *Social Sciences Studies*. 2009, 3 (3): 273–287.
39. Urmonas, A. Administracinė teisė socialinių pokyčių erdvėje. *Jurisprudencija*. 2006, 5 (83).
40. Urmonas, A. Administracinės teisės socialinės sąveikos. *Regnum est. 1990 m. Kovo 11-osios nepriklausomybės Aktui – 20 Liber Amicorum Vytautui Landsbergiui*. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2010, p. 483–510.
41. Urmonas, A. Socialinių technologijų konceptualių modelių pritaikymo administracinėje teisėje paieška. *Jurisprudencija*. 2007, 6 (96): 9–15.
42. Valančius, V.; Norkus, R. Lietuvos administracinės ir baudžiamosios justicijos sąlyčio aspektai. *Jurisprudencija*. 2006, 4 (82): 91–98.
43. Valančius, V.; Kavalnė, S. *Europos Sąjungos teisės įgyvendinimas Lietuvos administracinėje teisėje*. Vilnius: Registrų centras, 2009.
44. Valančius, V. Europos Sąjungos poveikis Lietuvos administracinei justicijai: tendencijų kontūrai. *Jurisprudencija*. 2007, 7 (97): 33–38.
45. Zapolskis, P. Administracinės teisės harmonizavimas Europos šalyse ir Europos administracinės teisės idėja. *Teisinės minties šventė – 2004. Studentų tarptautinių mokslinių konferencijų pranešimai*. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2004.
46. Žilinskas, D. Ar lipsime į medį iš viršaus? *Justitia*. 2000, 1.

Kita literatūra

1. Administracinės teisės ir proceso katedros mokslinių tyrimų kryptys. Mykolo Romerio universitetas [interaktyvus]. [žiūrėta 2012-11-01]. <http://www.mruni.eu/lt/padaliniai/fakultetai/teises_fakultetas/katedros/administracines_teises_proceso_katedra/moksline_veikla/katedros_moksliniu_tyrimu_kryptys/>.
2. Apgintos disertacijos. Vilniaus universitetas [interaktyvus]. [žiūrėta 2012-11-01]. <<http://www.tf.vu.lt/lt/mokslas/apgintos-disertacijos>>.
3. Viešosios teisės katedra. Nariai. Vilniaus universitetas [interaktyvus]. [žiūrėta 2012-11-01]. <<http://www.tf.vu.lt/lt/struktura/katedros/viesosios-teises-katedra/nariai>>.

Ieva Deviatnikovaitė

REGULIAVIMO INSTITUCIJŲ KONSTITUCINGUMAS IR JŲ POLITINIO NEPRIKLAUSOMUMO GARANTIJŲ SISTEMA¹

Įvadas

Temos aktualumas: Kelis dešimtmečius iš eilės įvairiose valstybėse stiprėja tendencija patikėti teisėkūros, vykdomąsias, jurisdikcines funkcijas valstybinio administravimo institucijoms, nepriklausančioms hierarchinei vykdomosios valdžios institucijų sistemai ir sudaromoms dalyvaujant skirtingoms valstybės valdžios institucijoms. Dėl tokio teisinio statuso įvairiose valstybėse jos vadinamos nepriklausomomis reguliavimo institucijomis (toliau – NRI)² ir apibrėžiamos kaip valstybės institucijos, įstatymais įsteigti centrinio valstybinio administravimo subjektai, nepriklausantys vykdomosios valdžios institucijų sistemai, tačiau atliekantys vykdomosios valdžios institucijoms būdingas funkcijas, vadovaujami įstatymų leidžiamosios valdžios ir valstybės vadovo suformuoto kolegialaus organo, veikiantys ekonomikos srityse, infrastruktūrinės pramonės šakoje, atskaitingi įstatymų leidžiamajai valdžiai. Tokių institucijų atskyrimas nuo hierarchinės vykdomosios valdžios institucijų sistemos traktuotinas kaip politinis šių institucijų nepriklausomumas.

¹ Ši studija yra parengta I. Deviatnikovaitės disertacijos pagrindu, todėl išsamesnę reguliavimo institucijų teisinio statuso analizę žr. Deviatnikovaitė, I. *Nepriklausomos reguliavimo institucijos valstybinio administravimo institucijų sistemoje*. Daktaro disertacija. Vilnius, 2012.

² Pavyzdžiui, Jungtinėse Valstijose jos vadinamos *independent regulatory agencies*, Didžiojoje Britanijoje – kvaziautonominės neministerinės institucijos (*quango*), Prancūzijoje – *les autorités administratives indépendantes*, Italijoje – *autorità amministrative indipendenti*, Čekijoje – *nezávislé správní orgány* ir t. t.

Šių institucijų steigimo priežasčių yra keletas. Šalyse, kuriose minimos institucijos atsirado anksčiau, nei buvo įsteigta ES šių institucijų plėtra, motyvuojama tuo, jog visuomenėje egzistuoja sritys, kurių reguliavimą būtų geriau atskirti nuo politinio cikliškumo tam, kad sprendimai būtų ilgalaikiai ir paremti technine, ekonomine ekspertize, o ne trumpalaikėmis politinėmis nuostatomis ar vyriausybių koncentruojamais rezultatais, svarbiais tik jų įgaliojimų laikui. Jaunose ES valstybėse narėse šių institucijų plėtra siejama su liberalizuojančių direktyvų³, kurių pagrindinis tikslas yra sukurti rinkos ekonomiką energetikos, gamtinių dujų, telekomunikacijos, pašto, geležinkelių sektoriuose, nuostatomis, skirtomis nacionalinėms reguliavimo institucijoms, t. y. tuose sektoriuose, kur ilgus metus vyravo ar iki šiol vyrauja valstybės valdomi objektai. Tokioms institucijoms, joms įgyvendinant reguliavimo funkcijas (teisėkūros, vykdomąsias, jurisdikcines), suteikiamos plačios diskrecinės galios. Dėl to jos tampa įvairių interesų grupių siekiančių joms „patogių“⁴ institucijų priimamų sprendimų, įtakos „taikinių“. Pagrindinė priemonė apsaugoti nuo tokių įtakų – tinkamai įtvirtinti reguliavimo institucijų nepriklausomumo garantijų sistemą teisėje.

Lietuvoje straipsnyje tiriamas institucijas įprasta identifikuoti „Seimui atskaitingomis“, „Vyriausybei atskaitingomis“ ar net „Prezidentui atskaitingomis“. Autorė abejoja tokiu šių institucijų tapatumu – pirmiausia dėl to, jog jos nėra atskaitingos tik vienai iš įvardytų institucijų, antra, dėl to, kad sudarant jų vadovybę dalyvauja ne viena valstybės valdžios institucija. Pabrėžtina, jog straipsnyje aprašyta analizė sutelkiama ties tų institucijų nepriklausomumo garantijų įtvirtinimu teisėje, kurios atlieka teisėkūros,

³ Pavyzdžiui, Europos Parlamento ir Tarybos 2009 m. lapkričio 25 d. direktyva 2009/140/EB, iš dalies keičianti Direktyvą 2002/21/EB dėl elektroninių ryšių tinklų ir paslaugų bendrosios reguliavimo sistemos, Direktyvą 2002/19/EB dėl elektroninių ryšių tinklų ir susijusių priemonių sujungimo bei prieigos prie jų ir Direktyvą 2002/20/EB dėl elektroninių ryšių tinklų ir paslaugų leidimo. [2009] OL, L 337/37; Directive 2008/6/EC of the European Parliament and of the Council of 20 February 2008 amending Directive 97/67/EC with regard to the full accomplishment of the internal market of Community postal services. [2008] OJ, L 52/3; Europos Parlamento ir Tarybos 2009 m. liepos 13 d. direktyva 2009/72/EB dėl elektros energijos vidaus rinkos bendrųjų taisyklių, panaikinti Direktyvą 2003/54/EB. [2009] OL, L 211/55; Europos Parlamento ir Tarybos 2009 m. liepos 13 d. direktyva 2009/73/EB dėl gamtinių dujų vidaus rinkos bendrųjų taisyklių, panaikinti Direktyvą 2003/55/EB. [2009] OL, L 211/94 ir t. t.

⁴ Lamanauskas, T. The Key Features of Independence of National Telecommunication Regulatory Authorities and Securing Them in Law. *Teisė*. 2006, 61: 72.

vykdomąsias, jurisdikcines funkcijas, veikia ekonomikos srityje, infrastruktūrinės pramonės šakose, yra steigiamos įstatymais ir kurių vadovybę formuojant dalyvauja daugiau nei viena valstybės valdžios institucija. Taip pat nagrinėjama keletas institucijų, steigiamų Vyriausybės nutarimais, tačiau savo administraciniu teisiniu statusu besiskiriančių nuo Vyriausybės įstatyme nustatytų Vyriausybės įstaigų ar įstaigų prie ministerijų teisinio statuso. Taigi *a priori* Lietuvos NRI įvardijame Lietuvos banką, Konkurencijos tarybą, Valstybinę kainų ir energetikos kontrolės komisiją, Lietuvos radijo ir televizijos komisiją, Valstybinę atominės energetikos saugos inspekciją, Ryšių reguliavimo tarnybą, Viešųjų pirkimų tarnybą.

Mokslinio straipsnio tikslas: administraciniu teisiniu požiūriu ištirti ir įvertinti Lietuvos valstybinio lygmens reguliavimo institucijų, priklausančių hierarchinei vykdomosios valdžios institucijų sistemai, nepriklausomumo užtikrinimo mechanizmus.

Tyrimo objektas: Lietuvos valstybinio lygmens nepriklausomų reguliavimo institucijų konstitucingumas, jų nepriklausomumo garantijų sistema bei vieta valstybinio administravimo institucijų sistemoje.

Tyrimo metodai: kadangi nėra vienalyčių nepriklausomų reguliavimo institucijų steigimo pagrindų, nėra aiškių jų apibrėžimo ir identifikavimo kriterijų. Sisteminės analizės metodu vertinant „Seimui atskaitingų“ ir vykdomosios valdžios institucijų administracinį teisinį statusą atskleidžiama valstybinio lygmens NRI, kaip atskiro viešojo administravimo institucijų visumos elemento, padėtis valstybinio administravimo institucijų sistemoje. Analitiniu-kritiniu metodu vertinama valstybinio lygmens NRI santykio su kitomis valstybinio administravimo institucijomis situacija, atskleidžiami šių institucijų sistemos trūkumai, teisinio reguliavimo disfunkcijos, ieškoma galimų teisinio reguliavimo alternatyvų bei problemų sprendimo būdų. Dokumentų analizės metodas taikomas, siekiant nustatyti mūsų šalies NRI administracinį teisinį statusą, atskleidžiant skirtumus nuo kitų viešojo administravimo subjektų, nustatant jų vietą valstybinio administravimo institucijų sistemoje, nagrinėjant Lietuvos įstatymus, Seimo ir Vyriausybės nutarimus, tiriant institucijų leidžiamus teisės aktus. Apibendrinimo metodas taikomas apibendrinant literatūros šaltinius, empirinio tyrimo duomenis, formuluojant tyrimo išvadas.

I. NRI konstitucingumas

NRI yra laikomos tos organizacijos, kurios įgyvendina tris – teisėkūros, vykdomąją ir jurisdikcinę – funkcijas ir nėra vykdomosios valdžios dalis. Paprastai laikoma, kad tokios funkcijos yra būdingos vykdomajai valdžiai⁵. O straipsnyje nagrinėjamos valstybinio lygmens institucijos, atliekančios vykdomosios valdžios institucijoms būdingas funkcijas, bet nepriklausančios institucinei jų sistemai.

Ar konstitucingos institucijos, nepriklausančios vykdomosios valdžios institucijų sistemai, bet atliekančios vykdomosios valdžios institucijoms būdingas funkcijas? Šis klausimas gali pasirodyti gana tiesmukas ir vis dėlto būtent taip jis formuluojamas užsienio valstybėse. Kiekviena valstybė savaip sprendžia šių institucijų konstitucingumo problemas. Turime pasakyti, kad šis klausimas toks opus, kai konstitucijose vienareikšmiškai įtvirtinta, jog Vyriausybė yra aukščiausias valdymo organas (pvz., Prancūzijos Konstitucijos 20 str. 2 d. įtvirtinta: „*Le gouvernement dispose de l'administration*“). O tai lemia valstybinio valdymo organizacinę hierarchiją. Tai reikštų, kad NRI sąvoka yra kontraversiška, apimanti viena kitai priešingas kategorijas – „nepriklausomumo“ ir „administravimo įgaliojimų“. Juk „administravimo įgaliojimai“ įkūnija valstybinio valdymo organizacinę hierarchiškumą, t. y. pavaldumo aspektus. Šie aspektai lemia tai, kad viešojo administravimo subjektų veikla reglamentuojama ne tik įstatymais, bet ir įstatymų įgyvendinamaisiais teisės aktais, kuriuos tvirtina pagal institucinę hierarchiją aukštesnis darinys. Taigi šis darinys prižiūri sau pavaldžius viešojo administravimo subjektus. Todėl, atrodytų, viešojo administravimo subjektas, kuris yra „nepriklausomas“ tuo požiūriu, kad yra nepavaldus Vyriausybei, kaip aukščiausiai valdymo institucijai, ir jai neatskaitingas už savo veiklą, neturi valstybinio administravimo hierarchinėje kompozicijoje vietos.

Nagrinėjant Lietuvos NRI, tikslinga identifikuoti Konstitucijoje įtvirtinto teisinio reguliavimo turinį. Pirmiausia atkreipiame dėmesį, jog

⁵ Jos įvardijamos papildomomis organizacinėmis-techninėmis funkcijomis, padedančiomis įgyvendinti pagrindines funkcijas, t. y. viešosios tvarkos ir visuomenės saugumo užtikrinimo, valdymo, žmogaus teisių ir laisvių apsaugos funkcijas. Bakaveckas, A. Lietuvos Respublikos vykdomosios valdžios institucijų sistema: problemos ir sprendimai. Daktaro disertacija. Vilnius, 2002, p. 21–23.

Konstitucijoje, be Vyriausybės, ministerijų, minima keletas kitų viešojo administravimo subjektų, pavyzdžiui, Lietuvos bankas (125 str., 126 str.), Valstybės kontrolė (133 str., 134 str.), Vyriausioji rinkimų komisija (67 str. 13 p.). Tačiau čia kokių nors specialių nepriklausomumo garantijų nenurodyta. Svarbiausias šalies teisės aktas įtvirtina nuostatas, garantuojančias nepriklausomumą tik teismams ir prokuratūrai. Tai gali suponuoti, kad nepriklausomų reguliavimo ir administravimo institucijų sistema sudaro paralelią hierarchiškai organizuoto valstybinio valdymo sistemą. Todėl keliame klausimą, ar darinių, atliekančių vykdomosios valdžios funkcijas, tačiau nepriklausomų nuo vykdomosios valdžios, institucionalizavimas nėra prieštaraujantis Lietuvos pagrindiniam šalies teisės aktui.

Lietuvos Respublikos Konstitucijos 91 straipsnyje Vyriausybė yra įvardyta struktūriškai – tai darinys, sudarytas iš Ministro Pirmininko ir ministrų. Minėtame teisės akte, kitaip negu kai kuriose kitų nagrinėtų valstybių konstitucijose, Vyriausybė nėra įtvirtinta kaip aukščiausias valdymo organas. Tai, atrodytų, suponuoja išvadą, kad gali būti steigiami valdymo dariniai, nesusiję su Vyriausybe subordinaciniais ryšiais. Kita vertus, 95 straipsnio 1 dalyje *expressis verbis* nurodyta, kad Vyriausybė valstybės valdymo reikalus sprendžia posėdžiuose, priimdama nutarimus. Kategorija „valstybės valdymo reikalai“ Konstitucijoje daugiau neminima. Tai tarsi lemia, kad Vyriausybė yra aukščiausia valdymo įgyvendinimo institucija. Tačiau Konstitucinis Teismas yra pareiškęs, kad nurodytoje teisės normoje tiesiog nustatyta Vyriausybės veiklos organizacinė forma – posėdžiai – bei Vyriausybės priimamų teisės aktų rūšis – nutarimai⁶, o sąvoka „valstybės valdymo reikalai“ siejama su Vyriausybės vykdoma valstybės funkcija, nustatyta Konstitucijos 94 straipsnyje, 84 straipsnio 3 punkte, 123 straipsnio 1 dalyje, 128 straipsnio 1 dalyje bei Vyriausybės įstatyme ir kituose įstatymuose nurodytais įgaliojimais. Taip pat Konstitucinis Teismas yra konstatavęs, kad Vyriausybė, įgyvendinanti valstybinį valdymą, vykdomosios valdžios institucijų sistemoje užima išskirtinę vietą. Iš to išplaukia, jog Vyriausybė yra aukščiausia vykdomosios valdžios institucija, bet ne aukščiausias visos viešosios administracijos darinys. Be to, Konstitucijos 67 straipsnio 5 punkte *expressis verbis* įtvirtinta, kad Seimas steigia įstatymo numatytas valstybės institucijas bei skiria ir atleidžia jų vado-

⁶ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1999 m. lapkričio 23 d. nutarimas. *Valstybės žinios*. 1999, Nr. 101-2916; Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2001 m. lapkričio 29 d. nutarimas. *Valstybės žinios*. 2011, Nr. 102-3636.

vus. Pasak Konstitucinio Teismo⁷, šis punktas, *inter alia*, reiškia, kad Seimas turi įgaliojimus įstatyme numatyti valstybės institucijas, kurių vadovus skiria ir atleidžia pats Seimas. Taigi Lietuvoje yra konstituciškai įtvirtintas Seimo įgaliojimas steigti valstybės institucijas, nepriskirtinas vykdomajai valdžiai⁸. Išvadą dėl nepriskirtinumo lemia tai, kad Konstitucijos 94 straipsnio 3 punkte nurodyta, kad Vyriausybė koordinuoja ministerijų ir kitų Vyriausybės įstaigų veiklą ir kad Vyriausybės įstaigos steigiamos Vyriausybės, o ne Seimo. Taigi Konstitucijos 67 straipsnio 5 punktas įgalina Seimą steigti institucijas, nepriklausančias vykdomosios valdžios institucijų sistemai. Konstitucijos 73 straipsnio 3 dalis netgi nustato šių institucijų paskirtį – kontrolę, t. y. „Seimas steigia ir kitas kontrolės institucijas“ (kadangi reguliavimas dažnai suprantamas kaip apimantis viešosios kontrolės aspektus, tad, manytina, mūsų tiriamos institucijos gali būti įvardytos kontrolės dariniais). Tokius pamąstymus dėl NRI konstitucingumo patvirtina ir pats Konstitucinis Teismas, teigdamas kad Konstitucijoje *expressis verbis* yra įvardytos įvairios valstybės institucijos, kurios pagal svarbiausio šalies teisės akto 5 straipsnio 1 dalį nėra priskiriamos nei įstatymų leidžiamajai, nei vykdomajai, nei teisminei valdžioms. Tarp šių institucijų Konstitucinis Teismas įvardija Lietuvos banką, Valstybės kontrolę, Vyriausiąją rinkimų komisiją⁹. Konstitucinis Teismas minėtame nutarime nurodo, kad Konstitucijoje yra numatytas ir kitų valstybės institucijų, pavyzdžiui, kontrolės institucijų, steigimas. Taigi Seimas turi įgaliojimus steigti ir tokias Konstitucijoje *expressis verbis* nenurodytas valstybės institucijas, kurias steigti poreikis kyla iš būtinumo įgyvendinti įvairių valstybės funkcijų vykdymą. Maža to, Konstitucijos 84 straipsnio 10 punkte nurodyta, jog Prezidentas skiria ir atleidžia įstatymų numatytus valstybės pareigūnus. Ta-

⁷ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2003 m. sausio 24 d. nutarimas. *Valstybės žinios*. 2003, Nr. 10-366.

⁸ Beje, tokios nuostatos dėl įstatymų leidėjo įgaliojimo steigti valstybės institucijas kitų šalių konstitucijose nėra, pavyzdžiui, Čekijos Respublikos Konstitucijos II skirsnis, dedikuotas įstatymų leidžiamajai valdžiai, JAV Konstitucijos 1 straipsnis, nustatantis Atstovų Rūmų statusą, funkcijas, Lenkijos Respublikos Konstitucijos 109–124 straipsniai, įtvirtinantys Seimo organizaciją ir funkcijas. Žr. *Ústava České republiky*. Nakladatelství Olo-mouc, 1997; The Constitution of the United States [interaktyvus]. [žiūrėta 2011-06-14]. <http://www.archives.gov/exhibits/charters/constitution_transcript.html>; The Constitution of the Republic of Poland [interaktyvus]. Sejm Rzeczypospolitej Polskiej [žiūrėta 2012-03-04]. <<http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm>>.

⁹ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2004 m. gruodžio 13 d. nutarimas. *Valstybės žinios*. 2004, Nr. 186-6780.

čiau minėtame straipsnyje eksplacitiškai neįvardyta šių institucijų, kurioms vadovauja valstybės vadovo paskirti pareigūnai, paskirtis, neaišku, ar šios institucijos gali disponuoti teisėkūros, vykdomaisiais, jurisdikciniais įgaliojimais. Tad galime preziumuoti, kad tai, jog Seimui ir Prezidentui yra suteikti įgaliojimai skirti valstybės pareigūnus ar valstybės institucijų vadovus, leidžia įstatymų leidžiamosios ir vykdomosios valdžių institucijoms – atitinkamai Prezidentui ir Seimui – šiuos įgaliojimus pasidalyti. Be to, darinių, nepriklausančių vykdomosios valdžios institucijų sistemai, institucionalizavimas Lietuvoje yra numatytas įstatymų lygmeniu. Pavyzdžiui, Viešojo administravimo įstatyme *expressis verbis* įtvirtinta, kad viešojo administravimo subjektų sistemą sudaro valstybinio administravimo subjektai ir savivaldybių administravimo subjektai. Valstybinio administravimo subjektai nėra suprantami tik kaip vykdomosios valdžios institucijos, nes valstybinio administravimo institucijų sistema yra platesnė nei vykdomosios valdžios institucijų sistema. Kadangi mūsų *a priori* įvardytos NRI institucijos atlieka viešojo administravimo veiklą Viešojo administravimo įstatymo 5 straipsnio ir 36¹ straipsnio 2 dalies 4 punkto prasme (o tai reiškia ir teisėkūrą, ir vykdomąsias bei jurisdikcinę funkcijas), tai galima teigti, kad ir įstatymiškai yra įtvirtintas valstybės institucijų, atliekančių vykdomosios valdžios funkcijas, statusas šalia vykdomosios valdžios institucijų.

II. NRI nepriklausomumo garantijų sistema bei jų santykiai su valstybės valdžios institucijomis

Prieš aptariant NRI nepriklausomumo garantijų sistemą, tikslinga būtų panagrinėti paties nepriklausomumo koncepciją.

Reikėtų pabrėžti, kad pirmieji argumentai atskirti tam tikrų sričių viešąjį administravimą nuo politinių sprendimų atsirado viešųjų finansų srityje, t. y. daugiausia dėmesio buvo skirta centrinių bankų politiniam nepriklausomumui¹⁰. Tačiau pripažįstama, jog politinio centrinio banko

¹⁰ Žr. Quintyn, M.; Taylor, M. Regulatory and Supervisory Independence and Financial Stability. *International Monetary Fund* [interaktyvus]. Washington, DC, 2002, p. 7 [žiūrėta 2012-01-11]. <<http://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.aspx?sk=15679.0>>; Handrlíca, J. *Nezávislé správní orgány*. Praha: Studie Národohospodářského Ústavu Josefa Hlávky, 2009, p. 31.

nepriklausomumo analizė apibendrina ir kitų sektorių reguliavimo institucijų politinio nepriklausomumo garantijų sistemą.

Kadangi politinio nepriklausomumo tendencija pirmiausia pasaulyje buvo nagrinėjama finansų srityje, nemažai ekonomikos, teisės, politikos mokslo specialistų (M. Quintyn, M. Taylor, J. Handrlica, F. Gilardi¹¹) teigia, kad centrinių bankų politinio nepriklausomumo aspektai gali būti kaip kriterijus steigti kitus nepriklausomus reguliavimo subjektus. Todėl valstybinio administravimo institucijų politinio nepriklausomumo aspektus jie nagrinėja remdamiesi centrinių bankų patirtimi.

Yra keletas priežasčių, kurios darė didelę įtaką centrinių bankų nepriklausomumo raidai. Pirmą, ekonomikos teorijų, kurios padėjo kai kurių sričių viešąjį administravimą atskirti nuo politinių ciklų, atsiradimas¹². Antra priežastis, įtvirtinanti šiuolaikinį centrinių bankų statusą, buvo institucijų, kurių tikslas – prižiūrėti makroekonomikos stabilumą, žlugi-

¹¹ Gilardi, F. *Delegation in the Regulatory State*. MPG Books Ltd, Bodmin, Cornwall, 2008, p. 53; Gilardi, F. The Formal Independence of Regulators: A Comparison of 17 Countries and 7 Sectors. *Swiss Political Science Review*. 2005, 11 (4): 139–167; Quintyn, M.; Taylor, M. Regulatory and Supervisory Independence and Financial Stability. *International Monetary Fund* [interaktyvus]. Washington, DC, 2002, p. 5–33 [žiūrėta 2012-01-11]. <<http://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.aspx?sk=15679.0>>; Handrlica, J., *Nezávislé správní orgány*. Praha: Studie Národohospodářského Ústavu Josefa Hlávky, 2009, p. 29–49.

¹² Pasirodė viešojo pasirinkimo teorijos (*Public Choice*). Šios ekonomikos teorijos pabrėžia politikų ir biurokratų tikslus, smulkiai nagrinėja rinkėjų, politikų, valstybės tarnautojų elgesį, tiria demokratinio sprendimų priėmimo, susijusio su ekonomikos tikslų siekimu, procesus. Šios teorijos šalininkai atkreipia dėmesį, jog politikai paprastai priima sprendimus, kurių rezultatai būna trumpalaikiai. O tai visiškai priešinga privačiam sektoriui, kuriame vyrauja daug didesnis investuotų priemonių grąžos tikrumas. Tai iš esmės paaiškina, kodėl politikai teikia pirmumą sprendimams, padedantiems pasiekti norimus rezultatus per trumpą laiką. Viešojo pasirinkimo mokykla šią padėtį iliustruoja elektros energijos kainų reguliavimu, kuriuo keleriems metams galima stabilizuoti kainas, bet ilgai gali pritrūkti investicijų į infrastruktūrą. Visi šie postulatai buvo perimti EBPO, kuri išskirtinai pabrėžė reguliavimo reformas, rinkų liberalizavimą bei valstybinės nuosavybės privatizavimą. Maža to, čia gali būti paminėtos liberalizuojančios ES direktyvos. Žr. Schumpeter, J. A. *Kapitalizmas, socializmas ir demokratija*. Vilnius: Mintis, 1998; Handrlica, J. *Nezávislé správní orgány*. Praha: Studie Národohospodářského Ústavu Josefa Hlávky, 2009, p. 31–33; Quintyn, M.; Taylor, M. Regulatory and Supervisory Independence and Financial Stability. *International Monetary Fund* [interaktyvus]. Washington, DC, 2002, p. 11 [žiūrėta 2012-01-11]. <<http://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.aspx?sk=15679.0>>; *Rinkos ekonomika ir valstybinis reguliavimas*. Lietuvos laisvosios rinkos institutas, Vilnius: Balticon konsultacinė firma, 1990, p. 148–152.

mas¹³, kai atskiros valstybės ėmė ieškoti alternatyvių būdų tam stabilumui išsaugoti. Trečia, Vokietijos *Bundesbank* patirtis, kuria ši institucija įrodė, jog, turėdama aukštą politinės nepriklausomybės lygį ir kovodama su infliacija, gali pasiekti sėkmingų rezultatų. Ketvirta priežastimi laikytina tai, kad prieš įstojant į ES šalys kandidatės turėjo įtvirtinti centrinių bankų statusą taip, kad šis atitiktų Bendrijos teisės nepriklausomumui keliamus reikalavimus. Penkta, centrinių bankų nepriklausomumo koncepcijos raidos priežastis buvo Pasaulio banko, Tarptautinio valiutos fondo bei EBPO gausiai leidžiami darbo dokumentai¹⁴.

Taigi centrinių bankų politinio nepriklausomumo aspektai *mutatis mutandis* gali būti kaip kriterijai steigiant kitus nepriklausomus reguliavimo subjektus. Čia svarbu išsiaiškinti, kokia teisine išraiška gali būti apibrėžtas šis specifinis institucijos statusas ir kokiais mechanizmais gali būti užtikrintas politinis centrinių bankų nepriklausomumas, atitinkamai ir kitų reguliavimo institucijų. Mokslininkai mini keletą darbų¹⁵, kuriuose politinis nepri-

¹³ Pavyzdžiui, Brettonwoodo susitarimai, Europos monetarinės sistemos kursų mechanizmas, šalių finansinės krizės Venesueloje 1994 m., Korėjoje, 1997 m., Japonijos padėtis, kai 1990 m. Japonijos valdžios įstaigos nusprendė įsteigti Finansų priežiūros agentūrą, kuri būtų nepriklausoma. Dažniausiai, nagrinėjant finansų krizes, kaltinamas neveiksmingas reguliavimas, silpna ir išsklaidyta priežiūra, politinis kišimasis, todėl teigiama, kad įstatymų leidėjai privalo įtvirtinti bankų priežiūrą atliekančių institucijų nepriklausomumą ir suteikti joms pakankamai politinės paramos, kad jos galėtų įgyvendinti savo įgaliojimus. Žr. Quintyn, M.; Taylor, M. Regulatory and Supervisory Independence and Financial Stability. *International Monetary Fund* [interaktyvus]. Washington, DC, 2002, p. 6–7 [žiūrėta 2012-01-11]. <<http://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.aspx?sk=15679.0>>; Handrlica, J. *Nezávislé správní orgány*. Praha: Studie Národohospodářského Ústavu Josefa Hlávky, 2009, p. 31.

¹⁴ Cukierman, A.; Webb, S. B.; Neyapti, B. Measuring the Independence of Central Banks and Its Effect on Policy Outcomes (3). *The World Bank* [interaktyvus]. The World Bank Economic Review, 1992 [žiūrėta 2012-02-25]. <http://www.cedeplar.ufmg.br/economia/disciplinas/ecn933a/crocco/Operacao_governanca_Bancos_Centraais/CUKIERMANAWEBBNEYAPTImeas.pdf>; Mas, I. Central Bank Independence: a Critical View from a Developing Country Perspective. *The World Bank* [interaktyvus]. Washington, 1995, p. 1639–1652 [žiūrėta 2012-02-25]. <http://www.cedeplar.ufmg.br/economia/disciplinas/ecn933a/crocco/Operacao_governanca_Bancos_Centraais/MAS_I~1D.PDF>; Quintyn, M.; Taylor, M. Regulatory and Supervisory Independence and Financial Stability. *International Monetary Fund* [interaktyvus]. Washington, DC, 2002 [žiūrėta 2012-01-11]. <<http://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.aspx?sk=15679.0>>.

¹⁵ Pavyzdžiui, Badeo, R.; Parkin, M. *Central Bank Laws and Monetary Policy: A Preliminary Investigation*, in *The Australian Monetary System in the 1970s*. Monash University, 1978, p. 24–39; *A Central Bank Laws and Inflation: A Comparative Analysis*, University of Western Ontario, 1982; Alessina, A. *NBER Macroeconomic Annual: Macroeconomics and Politics*, 1988, p. 13–52; Grilli, V.; Masciandaro, D.; Tabellini, G. Political and Monetary Institutions and Public Financial Policies in the Industrial Countries. *Economic Policy*. 1991, 6: 342–376, 383–392.

klausomumas aiškinamas kaip centrinių bankų gebėjimas išsirinkti pinigų politikos galutinį tikslą, t. y. laisvė savarankiškai nustatyti pinigų politikos tikslus, taip pat kuriuose teigiama, kad politinio nepriklausomumo mastai priklauso nuo centrinių bankų valdybos narių skyrimo procedūros, nuo šių narių ir Vyriausybės santykių bei nuo teisinio centrinių bankų atskaitomybės už savo veiklą įtvirtinimo. Šie aspektai buvo panaudoti sukuriant aštuonis nepriklausomumo masto įvertinimo kriterijus. Pirmas kriterijus – centrinio banko valdybos pirmininkas nėra skiriamas Vyriausybės. Antras – centrinio banko valdybos pirmininkas skiriamas ilgiau nei penkeriems metams. Trečias – Vyriausybė neskiria centrinio banko valdybos. Ketvirtas – valdyba skiriama ilgesniam nei penkerių metų laikotarpiui. Penktas – Vyriausybės atstovo dalyvavimas valdyboje nėra būtinas. Šeštas – Vyriausybės sutikimas dėl pinigų politikos nėra būtinas. Septintas – centrinis bankas, remdamasis jo statusą reglamentuojančiu teisės aktu, privalo sekti kainų stabilumą. Aštuntas – jeigu kyla centrinio banko ir Vyriausybės nesutarimų, teisiniu aktu turi būti numatyti mechanizmai, kuriais remiantis turi būti priimtas centrinio banko sprendimas.

Kiti autoriai¹⁶ centrinių bankų politinio nepriklausomumo užtikrinimo mechanizmo elementus išskaidė į tris grupes, sudarančias politinio nepriklausomumo garantijų sistemą. Pirma, institucinis nepriklausomumas, reiškiantis, kad vykdomoji valdžia negali kištis į centrinio banko veiklą ir kad centrinio banko organams draudžiama priimti kito subjekto nurodymus. Antra, personalinis nepriklausomumas. Jo tikslas yra užtikrinti, kad asmenys, turintys sprendimų priėmimo teisę, jiems įgyvendinant svarbiausius centrinio banko tikslus nebūtų veikiami politikos. Tai ypač svarbu skiriant ir atleidžiant juos, nes kai kurios politinės jėgos gali būti suinteresuotos tokių asmenų skyrimu. Kita personalinio nepriklausomumo užtikrinimo priemonė yra įtvirtinti fiksuotą centrinio banko valdybos pirmininko funkcinį laikotarpį, kuris nepriklausytų nuo politinio elito pokyčių. Teisės akte, reglamentuojančiame centrinio banko valdybos pirmininko atleidimą, taip pat svarbu įtvirtinti aiškias priežastis, dėl kurių jis gali būti atleistas. Maža to, personaliniam nepriklausomumui užtikrinti svarbūs atlygių dydžiai, jų nustatymo tvarka, socialinės kolegialių institucijų vadovybės garantijos. Šių garantijų poreikis motyvuojamas keliais aspektais. Pirma, NRI veikia specifinėse srityse, kur gali būti nedaug tos srities specialistų, tad būtinos priemonės juos pritraukti. Antra, NRI veikia

¹⁶ Tomášek, M. Teoretické problémy ústavního principu nezávislosti centrální banky. *Acta Universitatis Carolinae Juridica*. 2002, 48 (1): 22–37.

tokiose srityse, kur atitinkamų sprendimų nepriėmimas laiku gali turėti didelę įtaką valstybės saugumui ir ekonomikai, todėl būtina užtikrinti, kad institucijose dirbtų pakankamai specialistų, kuriems prireikus bus mokama ir už viršvalandžius. Trečia politinio nepriklausomumo garantija yra finansinis nepriklausomumas, susijęs su biudžeto nepriklausomumu. Tokio politinio nepriklausomumo aspekto poreikis grindžiamas tuo, kad vykdomoji valdžia NRI negalėtų daryti poveikio per valstybės biudžeto formavimą. Europos centrinis bankas yra pareiškęs¹⁷, kad finansinio nepriklausomumo koncepciją reikia vertinti atsižvelgiant į tai, ar kuri nors trečioji šalis gali daryti tiesioginę arba netiesioginę įtaką ne tik centrinių bankų uždaviniams, bet ir jo gebėjimui (funkciškai – darbo jėgos prasme, finansiškai – pakankamų finansinių išteklių prasme) vykdyti savo įgaliojimus. Kaip tik šia politinio nepriklausomumo užtikrinimo mechanizmo struktūra ir bus naudojama nagrinėjant Lietuvos nepriklausomų reguliavimo institucijų politinio nepriklausomumo garantijų sistemą.

Taigi, tiriant Lietuvos banko, Konkurencijos tarybos, Valstybinės kainų ir energetikos kontrolės komisijos, Lietuvos radijo ir televizijos komisijos nepriklausomumo garantijų sistemą ir jų santykius su valstybės valdžios institucijomis, pateiktini tokie joms būdingi bruožai.

Iš visų tiriamų institucijų tik Lietuvos bankas yra konstitucinio lygmens institucija. Tačiau kitų institucijų užuomazgų galima rasti pagrindiniame šalies teisės akte, nors jų sudarymas eksplicitiškai nėra numatytas. Štai Konstitucijos 46 straipsnyje įtvirtinta, kad įstatymas draudžia monopolizuoti gamybą ir rinką, saugo sąžiningos konkurencijos laisvę (pvz., Konkurencijos taryba). 44 straipsnyje nustatyta, kad valstybė, politinės partijos, politinės ir visuomeninės organizacijos, kitos institucijos ir asmenys negali monopolizuoti masinės informacijos priemonių (pvz., Lietuvos radijo ir televizijos komisija), 46 straipsnyje apibrėžta, kad valstybė reguliuoja ūkinę veiklą taip, kad ji tarnautų bendrai tautos gerovei (pvz., Valstybinė kainų ir energetikos kontrolės komisija).

Institucijų nepriklausomumo reikalavimai buvo pirmiausia įtvirtinti Jungtinių Valstijų administracinės teisės moksle bei teismų praktikoje, tarptautinių organizacijų darbo dokumentuose, paskui ES teisyne. Iš čia jie

¹⁷ Europos centrinio banko 2009 m. spalio 23 d. nuomonė Nr. CON/2009/83 „Dėl Lietuvos banko pelno paskirstymo“. *Europos centrinis bankas* [interaktyvus]. Frankfurtas prie Maino, 2009 [žiūrėta 2012-07-07]. <http://www.ecb.int/ecb/legal/pdf/lt_con_2009_83_f_sign.pdf>.

„pateko“ į Lietuvos teisės aktus. Pavyzdžiui, Sutartyje dėl ES veikimo 130 straipsnio ir Protokolo (Nr. 4) dėl Europos centrinių bankų sistemos ir Europos centrinio banko statuto normos buvo perkeltos į Lietuvos banko įstatymą, minimaliai nustatytas Konkurencijos tarybos nepriklausomumo aspektas tik iš dalies perimtas iš tarptautinių organizacijų rekomendacijų bei darbo dokumentų, Valstybinės kainų ir energetikos kontrolės komisijos administracinis teisinis statusas yra veikiamas direktyvų 2009/72/EB ir 2009/73/EB, Visuomenės informavimo įstatymui iš dalies poveikį daro direktyva 2010/13/ES.

Institucinio nepriklausomumo požiūriu, reiškiančiu, kad niekas negali paskelbti negaliojančiais, pakeisti ar paveikti tiriamų institucijų priimamų sprendimų, nepriklausomumas labiausiai išplėtotas Lietuvos banko ir Valstybinės kainų ir energetikos kontrolės komisijos veikloje. Dabar galiojančiuose teisės aktuose Konkurencijos taryba ir Lietuvos radijo ir televizijos komisijos institucinis nepriklausomumas įtvirtinamas daug siauriau: čia tiesiog įtvirtinta, jog Taryba ir Komisija, priimdamos sprendimus, turi būti nepriklausomos. Lietuvos bankas išsiskiria ir tuo, kad ji vienintelė iš tiriamų institucijų formuoja atitinkamą politiką. Taigi kitos institucijos negeba pačios nustatyti politinių tikslų. Ši galia paliekama Vyriausybei ar jos įgaliotoms institucijoms, o minimi dariniai tiesiog dalyvauja kuriant vienos ar kitos srities valstybės politiką. Tačiau gana svarbus instituciniam nepriklausomumui užtikrinti yra strateginių veiklos planų, kuriuose nurodomi uždaviniai, jų rodikliai, biudžeto asignavimai, tvirtinimas. Reikia pripažinti, kad, kitaip nei vykdomosios valdžios institucijos, mūsų tiriamų institucijų vadovai ar administracijų direktoriai (pvz., Lietuvos radijo ir televizijos komisijos) patys tvirtina minėtus veiklos planus. Tai suteikia institucijoms galimybę pačioms spręsti konkrečius uždavinius.

Personalinio nepriklausomumo institucijos požiūriu, reiškiančiu, kad skiriami asmenys turi būti kuo mažiau veikiami politinių pokyčių, nepriklausomumas užtikrinamas: 1) vadovybės formavimo tvarka, pagal kurią dalyvauja kelios konstitucinio lygmens valstybės valdžios institucijos tam, kad sprendimai nebūtų grindžiami vienos valdžios politika, 2) vadovybės funkcinio laikotarpio nustatymu tam, kad vadovybė nepriklausytų nuo politinio elito pokyčių, 3) aiškių vadovybės atleidimo priežasčių nustatymu įstatymuose tam, kad nebūtų vadovaujamosi politiko diskrecijos teise, atleidžiant „nepageidautiną“ pareigūną.

Formuojant visų tirtų institucijų vadovybes paprastai dalyvauja Prezidentas ir Seimas. Tačiau šiame procese gali dalyvauti ir Ministras Pirmininkas (pvz., Konkurencijos tarybos pirmininką ir narius Ministro Pirmininko teikimu skiria Prezidentas) bei kiti subjektai (pvz., be keturių Lietuvos radijo ir televizijos komisijos narių, kitus narius skiria Lietuvos dailininkų sąjunga, Kinematografininkų sąjunga, Rašytojų sąjunga, Teatro sąjunga, Žurnalistų sąjunga, Žurnalistų draugija, Katalikų bažnyčios Vyskupų konferencija ir t. t.).

Taip pat numatytos institucijų vadovybės narių kadencijos. Pavyzdžiui, Lietuvos banko valdybos pirmininkas skiriamas 5 metams, valdybos nariai – 6 metams, Konkurencijos tarybos pirmininkas ir nariai – 6 metams, Valstybinės kainų ir energetikos kontrolės komisijos pirmininkas ir nariai – 5 metams, Lietuvos radijo ir televizijos komisijos pirmininkas narių renkamas 2 metams, o asmenys nariais gali būti ne ilgiau kaip dvi į skyrusios valstybės institucijos kadencijas. Pažymėtina, jog pasaulyje vyrauja tendencija tokių darinių vadovybės funkcinis laikotarpis nustatyti ilgesnius nei juos suformavusių institucijų, t. y. parlamento narių ar prezidento, kadencijos.

Gana svarbus bruožas, kaip personalinio nepriklausomumo užtikrinimo vienas iš mechanizmų, yra tai, kad šios institucijos yra kolegialios. Kolegialumas šiuo atveju reikalingas tam, kad institucijai priimant sprendimus būtų išlaikyta skirtingų įtakų pusiausvyra, be to, paveikti vieną pareigūną yra daug lengviau nei kolegialų darinį.

Personaliniam nepriklausomumui taip pat svarbūs šių institucijų administracinį teisinį statusą reglamentuojančiuose teisės aktuose nustatyti reikalavimai pretendentams į vadovybę. Tačiau institucijų specialiuosiuose teisės aktuose tie reikalavimai nėra labai išsamūs, nėra detalizuotos išsilavinimo kryptys. O juk viena pirminių šių institucijų steigimo priežasčių pasaulyje buvo jų specializacija, ekspertinės žinios. Tačiau gana griežtai reglamentuotos priežastys, dėl kurių institucijų vadovai turi būti atleisti prieš terminą, t. y. įsiteisėjus apkaltinamajam nuosprendžiui, padarius šiurkštų tarnybinį pažeidimą, netekus pilietybės ir pan. Taip pat gana išsamiai reglamentuojami pareigūnų veiklos apribojimai, t. y. narystės nesuderinamumas su kitomis pareigomis, išskyrus pedagoginę, mokslinę veiklą.

Personaliniam nepriklausomumui užtikrinti svarbūs ir vadovybių atlygiai, kurių koeficientai apibrėžiami jų administracinį teisinį statusą

bei įgaliojimus reglamentuojančiuose įstatymuose (pvz., Lietuvos banko valdybos Lietuvos banko įstatyme) arba Valstybės politikų ir valstybės pareigūnų darbo apmokėjimo įstatyme (pvz., Konkurencijos tarybos narių, Valstybinės kainų ir energetikos kontrolės komisijos narių), arba paties darinio patvirtintu nutarimu (pvz., iki 2013 m. sausio 1 d. Lietuvos radijo ir televizijos komisijos narių darbo apmokėjimas nustatomas pačios Komisijos patvirtintu nutarimu, vėliau bus taikomas Valstybės politikų ir valstybės pareigūnų darbo apmokėjimo įstatymas). Tačiau čia gali susiklostyti paradoksali situacija, kai Konkurencijos tarybos ir Valstybinės kainų ir energetikos kontrolės komisijos administracijose dirbančių valstybės tarnautojų atlygiai viršija minėtų Tarnybos ir Komisijos narių atlygius. Tai neprisideda prie šių institucijų nepriklausomumo koncepcijos.

Finansinis institucijų nepriklausomumas gali būti traktuojamas taip pat skirtingai. Finansiškai labiausiai nepriklausomas yra Lietuvos bankas, nes šis bankas nepriklauso nuo valstybės biudžeto ir negauna valstybės biudžeto asignavimų. Toliau būtų galima įvardyti Valstybinę kainų ir energetikos kontrolės komisiją bei Lietuvos radijo ir televizijos komisiją. Jos finansuojamos iš valstybės biudžeto ir pačios institucijos pajamų. Konkurencijos taryba finansuojama iš valstybės biudžeto. Ji nevaldo savo finansinių išteklių. Tačiau net ir tai, kad Valstybinės kainų ir energetikos kontrolės komisijos bei Lietuvos radijo ir televizijos komisijos biudžetų struktūrinė dalis yra šių institucijų pajamos, nėra pagrindas manyti, jog jos yra finansiškai nepriklausomos. Juk pagal Biudžeto sandaros įstatymo 2 straipsnio 4 dalį¹⁸ įstaigų pajamos, t. y. įvairios reguliuojamų ūkio subjektų įmokos bei skirtos baudos yra valstybės biudžeto pajamos. O pagal Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001 m. gegužės 14 d. nutarimo Nr. 543¹⁹ 24 punktą biudžetinių įstaigų pajamų įmokų į valstybės biudžetą sumos nustatomos kiekvienam valstybės biudžeto asignavimų valdytojui jų pačių teikimu atitinkamų metų valstybės biudžete. Pagal Nutarimo 51 punktą biudžetinės įstaigos gautas pajamas kaupia atskiroje sąskaitoje. Sumas iš šių sąskaitų jos perveda į asignavimų valdytojo tam tikslui atidarytą sąskaitą, iš kurios tos sumos pervedamos į atitinkamą biudžetą du kartus

¹⁸ Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymas. *Valstybės žinios*. 2012, Nr. I-430.

¹⁹ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001 m. gegužės 14 d. nutarimas Nr. 543 „Dėl Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų sudarymo ir vykdymo taisyklių patvirtinimo“. *Valstybės žinios*. 2001, Nr. 42-1455.

per mėnesį. Asignavimų valdytojai biudžetinių įstaigų pajamas sumoka į Valstybinės mokesčių inspekcijos biudžeto pajamų surenkamąją sąskaitą, o Valstybinė mokesčių inspekcija šias įmokas įskaityti į biudžeto, iš kurio finansuojama įstaiga, pajamas. Taigi tiriamos institucijos tiesiogiai nedisponuoja savo surenkamomis pajamomis.

Kiekvienai iš šių institucijų yra būdingos tam tikros jų santykių su vykdoma, įstatymų leidžiamąja ir teismine valdžiomis formos. Šių institucijų ir Vyriausybės santykis gali būti traktuojamas kaip partnerystės santykis, nes tarp jų nėra pavaldumo ryšio. Galbūt toks teiginys nėra visiškai absoliutus. Juk Vyriausybė tvirtina Konkurencijos tarybos, Valstybinės kainų ir energetikos kontrolės komisijos nuostatus (verta prisiminti, jog Vyriausybė pagal Vyriausybės įstatymo 22 str. 9 p.²⁰ taip pat tvirtina ministerijų, įstaigų prie ministerijų, Vyriausybės įstaigų, t. y. visų biudžetinių įstaigų²¹, išlaikomų iš valstybės biudžeto²², nuostatus, šios institucijos teikia savo metines veiklos ataskaitas Vyriausybei ar atitinkamos valdymo srities ministrui), formuoja jų srities valstybės politiką. Be to, Konkurencijos taryba bei Valstybinė kainų ir energetikos kontrolės komisija pateikia savo veiklos ataskaitas Vyriausybei. Tačiau, kaip anksčiau minėta, ataskaitų svarstymas yra gana formali procedūra, o nuostatų tvirtinimas yra tik institucijų administracinį teisinį statusą reglamentuojančių teisės aktų formuluočių pakartojimas. Tačiau tai, kad formuojant kai kurių institucijų vadovybes dalyvauja Ministras Pirmininkas (Konkrencijos tarybos narius siūlo valstybės vadovui), neužtikrina institucijos nepriklausomumo nuo Vyriausybės.

Šių institucijų atskaitomybė²³ taip pat nevienoda. Dėl neiškių priežasčių vienos atskaitingos Seimui (pvz., Lietuvos bankas, Lietuvos radijo ir

²⁰ Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatymas. *Valstybės žinios*. 1994, Nr. I-464.

²¹ Lietuvos Respublikos biudžetinių įstaigų įstatymas. *Valstybės žinios*. 1995, Nr. I-1113.

²² Pažymėtina, kad nei Konkurencijos ir Energetikos įstatymuose, nei Vyriausybės įstatyme nenurodyta, kas tvirtina KT nuostatus. Tačiau Konkurencijos įstatymo 17 straipsnio 5 dalyje įtvirtinta, kad tarybos veiklai taikomas Lietuvos Respublikos biudžetinių įstaigų įstatymas. O šio įstatymo 4 straipsnio 2 dalyje nustatyta, kad biudžetinės įstaigos savininko teises ir pareigas įgyvendina Lietuvos Respublikos Vyriausybė ir ši tvirtina biudžetinės įstaigos nuostatus. Energetikos įstatymo 8 straipsnyje taip pat įtvirtinta, kad Komisijos, kaip biudžetinės įstaigos, savininko teises ir pareigas įgyvendina Vyriausybė. Tačiau įdomu tai, jog Energetikos įstatymo 8 straipsnio 2 dalyje nurodyta, jog Komisija veikia pagal įstatymus ir savo pačios patvirtintą reglamentą, nuostatai nepaminėti.

²³ Atskaitomybė siejama su institucijų administracinį teisinį statusą reglamentuojančiuose teisės aktuose įtvirtintomis nuostatomis, kuriomis remiantis institucija turi pateikti savo ataskaitas valstybės valdžios institucijoms.

televizijos komisija), kitos ir Seimui, ir Vyriausybei (pvz., Konkurencijos taryba), trečios ir Prezidentui, ir Seimui, ir Vyriausybei (pvz., Valstybinė kainų ir energetikos kontrolės komisija). Parlamentinę kontrolę šių institucijų atžvilgiu atlieka atitinkami Seimo komitetai.

Seimo statuto²⁴ 49 straipsnio 9 punktas, 56 straipsnio 1 dalis įtvirtina, kad Seimo komitetai savo iniciatyva arba Seimo pavedimu svarsto Seimui atskaitingų valstybės institucijų veiklos metų ataskaitas ir pateikia Seimui savo išvadas. Minėto statuto 206 straipsnio 5 dalyje nustatyta, kad valstybės institucijų vadovai, kuriuos skiria Seimas arba kuriems paskirti reikalingas Seimo pritarimas, kartą per metus pateikia metinę institucijos veiklos ataskaitą. Gavęs tokią ataskaitą Seimo Pirmininkas informuoja apie tai Seimą ir Seimas sprendžia, kuriam komitetui pavesti nagrinėti pateiktą ataskaitą. Išnagrinėjęs ataskaitą, komitetas parengia išvadą ir nutarimo projektą, kurie Seimo posėdyje svarstomi kartu su valstybės institucijos vadovo ataskaita. Seimas priima nutarimą dėl institucijos vadovo ataskaitos ir institucijos veiklos. Šis straipsnis gana imperatyviai nurodo, jog komitetai, išnagrinėję ataskaitas, parengia Seimo nutarimo projektą. Dėl to ataskaitos turi būti būtinai svarstomos Seimo posėdyje. Tačiau 49 ir 56 straipsnių normos nėra tokios griežtos dėl žodžių „savo iniciatyva“. Gal dėl to ne visos ataskaitos yra svarstomos Seimo plenarinių posėdžių metu. Juk per pastaruosius ketverius metus (2008–2012) Seimo posėdžiuose gana retai apžvelgiamos institucijų ataskaitos ir dėl jų priimami nutarimai (pvz., paskutinis Seimo nutarimas dėl Lietuvos banko finansinės ataskaitos priimtas 2001 m., Seimo nutarimų dėl Konkurencijos tarybos veiklos ataskaitų apskritai nėra, nuo 2007 m. Seimo nutarimų dėl Valstybinės kainų ir energetikos kontrolės komisijos metų veiklos ataskaitų nėra, nuo 2008 m. nėra ir Seimo nutarimų dėl Lietuvos radijo ir televizijos komisijos metinių veiklos ataskaitų).

Jeigu Seimas svarsto ataskaitas, jis gali pritarti arba nepritarti ataskaitai. Ir pritarimo, ir nepritartimo ataskaitai atveju pasekmės vienodos, t. y. institucijai pateikiami pasiūlymai. Parlamentinės priežiūros viena iš priemonių ir viena iš NRI atskaitomybės formų galima laikyti Seimo statuto 209 straipsnyje numatytą Seimo narių galimybę iš anksto raštu pateikti klausimus ne tik vykdomosios valdžios institucijoms, bet ir toms institucijoms,

²⁴ Lietuvos Respublikos Seimo statutas. *Valstybės žinios*. 1994, Nr. I-399.

kurių vadovus skiria Seimas arba skyrimui reikalingas Seimo pritarimas²⁵. Pažymėtina, kad Seimas, remdamasis Seimo statuto 72 ir 73 straipsniais, nutarimu gali sudaryti laikinąsias komisijas, susijusias su tiriamų institucijų veikla²⁶. Seimas gali ir kitais būdais daryti poveikį institucijoms. Pavyzdžiui, jis gali pakeisti įstatymuose numatytas minimų institucijų funkcijas, tačiau tai užtruktų. Taigi ši priemonė yra gana nelanksti. Taip pat, remdamasis Konstitucijos 75 straipsniu, Seimas visų Seimo narių balsų dauguma gali pareikšti nepasitikėjimą Seimo skiriamais ar renkamais pareigūnais.

Vyriausybė institucijų ataskaitas nagrinėja arba pasitarimuose, arba posėdžiuose. Šiuo atveju nėra vienodos praktikos, nors Vyriausybės įstatymo 37 straipsnyje ir jos darbo reglamente yra aiškiai išdėstyta, jog veiklos ataskaitos nagrinėjamos pasitarimuose. Apžvelgiant Vyriausybės veiklą šioje srityje, paaiškėjo, kad Konkurencijos tarybos veiklos ataskaitų Vyriausybė į savo darbotvarkes nėra įtraukusi nuo 2011 m. sausio iki 2012 rugpjūčio. Valstybinės kainų ir energetikos kontrolės komisijos veiklos ataskaitos nagrinėjamos Vyriausybės pasitarimuose pritariant arba nepritariant ataskaitai (praktikoje nebuvo pasitaikę atvejų, kad Vyriausybė nepritartų), išreiškiant pastabas, į kurias atsižvelgus ataskaitos pildomos ir pristatomos antrąkart. Tačiau ataskaitų svarstymas nesukelia jokių teisinių pasekmių institucijoms. Taigi ataskaitų svarstymo negalima įvardyti kaip Vyriausybės poveikio NRI.

Tačiau, be abejonės, Vyriausybė gali daryti poveikį minimoms institucijoms per valstybės biudžeto projekto rengimą. Atkreiptinas dėmesys ir į tai, kad pagal Vyriausybės įstatymo 38 straipsnį Vyriausybei įstatymų, Vyriausybės nutarimų ir kitų teisės aktų projektus turi teisę teikti Ministras Pirmininkas, ministrai, savivaldybių tarybos ir kiti subjektai, kuriems tokia teisė suteikia įstatymai. Konkurencijos taryba pagal Konkurencijos įstatymo 18 straipsnio 8 punktą Vyriausybei teikia siūlymus, kuriuos ji turi įvertinti, dėl įstatymų ir kitų teisės aktų, ribojančių konkurenciją, pakeitimo. Vals-

²⁵ Pavyzdžiui, 2011 m. gruodžio 6 d. Seimo posėdžio metu Lietuvos banko valdybos pirmininkas atsakė į iš anksto pateiktus Seimo narių klausimus [interaktyvus]. [žiūrėta 2012-06-07]. < http://www3.lrs.lt/pls/inter/w5_sale.fakt_pos?p_fakt_pos_id=-500554>.

²⁶ Pavyzdžiui, žlugus bankui „Snoras“, Seimas nutarimu sudarė laikinąją tyrimo komisiją dėl Lietuvos Respublikoje veikiančių komercinių bankų priežiūros efektyvumo ir akcinės bendrovės banko „Snoras“ klientų interesų apsaugos užtikrinimo sudarymo. Lietuvos Respublikos Seimo 2012 m. sausio 30 d. nutarimas Nr. XI-1922 „Dėl Seimo laikinosios tyrimo komisijos dėl Lietuvos Respublikoje veikiančių komercinių bankų priežiūros efektyvumo ir situacijos bankrutuojančioje akcinėje bendrovėje banke „Snoras“ išsiaiškinimo sudarymo“. *Valstybės žinios*. 2012, Nr. 16-687.

tybinė kainų ir energetikos kontrolės komisija pagal Elektros energetikos įstatymo 9 straipsnio 3 dalies 3 punktą ir Šilumos ūkio įstatymo 2 straipsnio 28 dalį²⁷ Vyriausybei rengia ir teikia valstybės reguliuojamų kainų nustatymo principus. Pagal Vyriausybės įstatymo minėtą straipsnį subjektų, kuriems įstatymai suteikia teisę teikti teisės aktų projektus, teikiami teisės aktų projektai turi būti vizuoti atitinkamos valdymo srities ministro. Taigi institucija, ketindama pateikti teisės akto projektą, privalo gauti atitinkamos srities ministro pritarimą. Tai reiškia, kad ministrui nepritarus institucijos siūlomam akto projektui šio pateikimas Vyriausybei tampa negalimas. Taigi ministerija gali daryti įtaką tiriamos institucijos iniciatyvai.

Pagrindinis Prezidento vaidmuo bendraujant su NRI yra tas, kad jis skiria kai kurių institucijų vadovus ar teikia juos skirti. Valstybinė kainų ir energetikos kontrolės komisija turi pateikti savo veiklos ataskaitą Prezidentui, tačiau valstybės vadovas jokių dokumentų tuo klausimu nepriima. Čia gali „suveikti“ Prezidento turimas autoritetas visuomenės ir institucijų akyse. Jis gali kviešti institucijų vadovus, išreikšti jiems savo pastabas ir pastabas dėl jų atliekamos veiklos.

Prie NRI kontrolės mechanizmų galime priskirti Valstybės kontrolės atliekamą šių institucijų išorės finansinį ir veiklos auditą. Lietuvos banko metinį auditą atlieka audito įmonė, kurią parenka Lietuvos bankas. Tačiau Valstybės kontrolė taip pat gali atlikti tyrimą, pavyzdžiui, dėl Lietuvos banko biudžeto sudarymo ir vykdymo²⁸. Beje, pagal Valstybės kontrolės įstatymo 14 straipsnio 5 dalį Seimas nutarimu gali pavesti Valstybės kontrolei atlikti valstybinį auditą pagal jos kompetenciją²⁹. Reikėtų taip pat pa-

²⁷ Lietuvos Respublikos elektros energetikos įstatymas. *Valstybės žinios*. 2000, Nr. VIII-1881; Lietuvos Respublikos šilumos ūkio įstatymas. *Valstybės žinios*. 2003, Nr. IX-1565.

²⁸ Žr. Valstybės kontrolės 2011 m. kovo 1 d. išankstinio tyrimo ataskaita Nr. IT-P-60-6-5 Lietuvos banko biudžeto sudarymas ir vykdymas. Valstybės kontrolės išankstinio tyrimo ataskaita „Lietuvos banko biudžeto sudarymas ir vykdymas“. *Valstybės kontrolė* [interaktyvus]. 2011 m. kovo 1 d. Nr. IT-P-60-6-5 [žiūrėta 2012-06-03]. <<http://www.vkontrolė.lt/aktualija.aspx?id=16428>>.

²⁹ Pavyzdžiui, Seimas nutarimu pavedė Valstybės kontrolei atlikti Lietuvos radijo ir televizijos valstybinį auditą. Žr. Lietuvos Respublikos Seimo 2011 m. birželio 23 d. nutarimas Nr. XI-15 30 „Dėl pavedimo Lietuvos Respublikos valstybės kontrolei atlikti valstybinį auditą“. *Valstybės žinios*. 2011, Nr. 78-3805; Lietuvos Respublikos valstybės kontrolės valstybinio audito 2011 m. rugsėjo 28 d. ataskaita Nr. FA-P-50-11-64 „Dėl Lietuvos radijo ir televizijos komisijoje atlikto ribotos apimties finansinio (teisėtumo) audito rezultatų“. Žr. Valstybės kontrolės valstybinio audito ataskaita „Dėl Lietuvos radijo ir televizijos komisijoje atlikto ribotos apimties finansinio (teisėtumo) audito rezultatų“. *Valstybės kontrolė* [interaktyvus]. Vilnius, 2011 m. rugsėjo 28 d. Nr. FA-P-50-11-64 [žiūrėta 2012-06-06]. <<http://www.vkontrolė.lt/aktualija.aspx?id=16770>>.

sakyti, kad Seimo kontrolieriai gali tirti pareiškėjų skundus dėl pareigūnų piktnaudžiavimo, biurokratizmo ar kitaip pažeidžiamų žmogaus teisių ir laisvių viešojo administravimo srityje. Tai taip pat galima laikyti viena iš NRI atskaitomybės visuomenei priemonių³⁰.

Teisminę šių institucijų veiklos teisėtumo kontrolę atlieka administraciniai teismai. Įdomu tai, kad Lietuvos banko valdybos pirmininko pavaduotojo ir valdybos nario atleidimas skundžiamas ne administraciniam teismui, o Vilniaus apygardos teismui, t. y. bendrosios kompetencijos teismui. Taip pat pabrėžtina, kad procedūriniai Valstybinės kainų ir energetikos kontrolės komisijos sprendimai dėl vartotojų ir energetikos įmonių skundų ir ginčų gali būti apskūsti Vilniaus apygardos teismui. Kaip minėta, viena iš NRI steigimo priedaidų yra veiklos specifiškumas, reikalaujantis ypatingų ekonominių, techninių žinių. Todėl LVAT yra pabrėžęs, kad teismas, vertindamas reguliavimo subjektų atliktų sudėtingų ekonominio pobūdžio tyrimų išvadas, turi patikrinti tik tai, ar institucija laikėsi procedūrinių taisyklių, ar visos išvados buvo motyvuotos, ar nebuvo iškraipytos faktinės aplinkybės, ar nebuvo padaryta akivaizdi vertinimo klaida ir ar nebuvo piktnaudžiauta įgaliojimais³¹. Taip pat reikia nepamiršti Sutarties dėl ES veikimo 258 straipsnio, kuriame teigiama, kad jeigu Komisija mano, jog valstybė narė (jai atstovauja tam tikra institucija, tarp jų ir NRI – aut. past.) neįvykdė kokios nors Sutartyje numatytos pareigos, ji valstybei narei pareiškia savo nuomonę, į kurią neatsižvelgus Komisija kreipiasi į ESTT.

Teigtina, jog minimos keturios institucijos atlieka teisėkūros bei jurisdikcines funkcijas, t. y. leidžia norminius teisės aktus ir prižiūri, kaip laikomasi įstatymų bei savo patvirtintų taisyklių, taiko asmenims ekonomines sankcijas.

³⁰ Tiriamų institucijų vadovybių nariai nėra valstybės tarnautojai Valstybės tarnybos įstatymo prasme, pavyzdžiui, Lietuvos banko valdybos nariai, kaip ir kiti banke dirbantys asmenys, vadinami banko tarnautojais ar valdybos nariais. Tačiau pagal BK 230 straipsnį valstybės tarnautojais laikomi valstybės pareigūnai, pagal Viešųjų ir privačių interesų derinimo valstybinėje tarnyboje įstatymo 2 straipsnį Banko valdybos narius galima laikyti asmenimis, dirbančiais valstybinėje tarnyboje. Taigi iš esmės Banko valdybos nariai yra valstybės pareigūnai. Konkurencijos tarybos, Valstybinės kainų ir energetikos kontrolės komisijos ir Lietuvos radijo ir televizijos komisijos nariai taip pat yra valstybės pareigūnai. Tokia išvada išplaukia iš teisės aktų, reglamentuojančių šių asmenų statusą. Žr. Lietuvos Respublikos baudžiamasis kodeksas. *Valstybės žinios*. 2000, Nr. VIII-1968.

³¹ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2008 m. gruodžio 8 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A²⁴⁸-715/2008; 2009 m. spalio 16 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁵⁰²-34/2009.

Tai vienas bruožų, būdingų daugelyje pasaulio šalių sudaromiems reguliavimo dariniams. Patvirtinant šį teiginį, galima pateikti keletą pavyzdžių.

Remiantis Lietuvos banko įstatymo 11 straipsniu, Lietuvos banko valdyba priima nutarimus. Svarbu, kad priimami bendrojo pobūdžio nutarimai, pavyzdžiui, Lietuvos banko valdybos nutarimas „Dėl teisės teikti mokėjimo paslaugas Lietuvos Respublikoje ir kitose valstybėse narėse įgyvendinimo taisyklių“, Lietuvos banko valdybos nutarimas „Dėl užsienio valstybių elektroninių pinigų įstaigų filialų, įsteigtų Lietuvos Respublikoje, licencijavimo taisyklių“³² ir t. t. Taigi akivaizdu, jog ši institucija atlieka teisėkūros funkciją. Maža to, šis darinys įgyvendina ir jurisdikcinę funkciją. Pavyzdžiui, remdamasis Lietuvos banko įstatymo 54¹ straipsniu, Lietuvos bankas skiria baudas ir delspinigius finansų įstaigoms už centrinio banko nustatytos statistinės informacijos pateikimo pažeidimus ir pan., nagrinėja vartotojų ir finansų rinkos dalyvių ginčus.

Remdamasi Konkurencijos įstatymo 19 straipsnio 1 dalies 7 punktu, Konkurencijos taryba pagal kompetenciją priima teisės aktus. Nei Konkurencijos įstatyme, nei Tarybos nuostatuose, nei Darbo reglamente nepaminiama, jog ši institucija priima norminius teisės aktus. Iš Tarybos veiklos akivaizdu, jog ji priima bendrojo pobūdžio teisės aktus. Pavyzdžiui, Tarybos nutarimas „Dėl draudžiamų susitarimų dalyvių atleidimo nuo baudų ir jų sumažinimo taisyklių patvirtinimo“, Tarybos nutarimas Nr.1 „Dėl reikalavimų ir sąlygų susitarimams, kurie dėl savo mažareikšmio poveikio negali itin riboti konkurencijos, patvirtinimo“³³. Taryba taip pat atlieka jurisdikcinę funkciją, tiria ir nagrinėja Konkurencijos įstatymo pažeidimus bei taiko pažeidėjams ekonomines sankcijas³⁴.

³² Lietuvos banko valdybos 2009 m. gruodžio 30 d. nutarimas Nr. 245 „Dėl teisės teikti mokėjimo paslaugas Lietuvos Respublikoje ir kitose valstybėse narėse įgyvendinimo taisyklių“. *Valstybės žinios*. 2009, Nr. 4-182; Lietuvos banko valdybos 2012 m. vasario 23 d. nutarimas Nr. 03-43 „Dėl užsienio valstybių elektroninių pinigų įstaigų filialų, įsteigtų Lietuvos Respublikoje, licencijavimo taisyklių“. *Valstybės žinios*. 2012, Nr. 28-1283.

³³ Konkurencijos tarybos 2008 m. vasario 28 d. nutarimas Nr. 1S-27 „Dėl Draudžiamų susitarimų dalyvių atleidimo nuo baudų ir jų sumažinimo taisyklių patvirtinimo“. *Valstybės žinios*. 2008, Nr. 29-1053; Konkurencijos tarybos 2000 m. sausio 13 d. nutarimas Nr.1 „Dėl reikalavimų ir sąlygų susitarimams, kurie dėl savo mažareikšmio poveikio negali itin riboti konkurencijos, patvirtinimo“. *Valstybės žinios*. 2000, Nr. 181-6732.

³⁴ Konkurencijos tarybos 2011 m. vasario 24 d. nutarimas Nr. 2S-7 „Dėl energijų taupančių prietaisų reklamos atitikties Lietuvos Respublikos reklamos įstatymo reikalavimams“. *Valstybės žinios*. 2011, Nr. 17-126.

Valstybinė kainų ir energetikos kontrolės komisija leidžia bendrojo pobūdžio įstatymų įgyvendinamuosius teisės aktus, pavyzdžiui, tvirtina valstybės reguliuojamų kainų nustatymo metodikas, nustato valstybės reguliuojamas kainas ir kainų viršutinės ribas (pvz., Kainų komisijos nutarimai „Dėl Elektros energijos sisteminių paslaugų kainos nustatymo metodikos patvirtinimo“, „Dėl Viešuosius interesus atitinkančių paslaugų elektros energetikos sektoriuje kainos nustatymo metodikos patvirtinimo“³⁵). Atlieka ir jurisdikcinę funkciją, pavyzdžiui, energetikos įmonėms už pažeidimus vykdant reguliuojamąją veiklą skiria pinigines baudas (pvz., Komisijos 2011 m. rugsėjo 30 d. nutarimas Nr. O3-283 „Dėl AB „Lietuvos dujos“ planinio tikslinio patikrinimo“, Komisijos 2011 m. spalio 27 d. nutarimas Nr. O3-347 „Dėl AB „Lietuvos dujos“ reguliuojamos veiklos pažeidimo“), teikia nurodymus (pvz., Komisijos 2009 m. birželio 18 d. protokolinis sprendimas Nr. O2-22, kuriuo Komisija nurodė savivaldybei šilumos kainų nustatymo pažeidimus), pagal kompetenciją taiko Administracinių teisės pažeidimų kodekso nustatytas poveikio priemones už administracinius teisės pažeidimus (8 str. 9 d.) (pvz., Komisijos 2011 m. liepos 8 d. administracinio teisės pažeidimo protokolas Nr. K1-9 dėl Administracinių teisės pažeidimų kodekso 99 (7) straipsnio 1 dalyje nurodyto pažeidimo). Komisija išankstine privaloma skundų ir ginčų nagrinėjimo neteismine tvarka nagrinėja vartotojų ir energetikos įmonių skundus ir ginčus dėl energetikos įmonių veiklos ar neveikimo.

Lietuvos radijo ir televizijos komisija atlieka teisėkūros funkciją. Pavyzdžiui, yra išleista bendrojo pobūdžio teisės aktų – Komisijos sprendimas „Dėl reikalavimų komerciniams audiovizualiniams pranešimams ir reklamos transliavimui, visuomenės informavimo audiovizualinėmis priemonėmis paslaugų, radijo programų ir atskirų programų rėmimo radijo ir (ar) televizijos programose įgyvendinimo tvarkos patvirtinimo“, Komisijos sprendimas „Dėl užmokesčio už licenciją dydžio nustatymo

³⁵ Valstybinės kainų ir energetikos kontrolės komisijos 2012 m. liepos 27 d. nutarimas Nr. O3-200 „Dėl Elektros energijos sisteminių paslaugų kainos nustatymo metodikos patvirtinimo“. *Valstybinės žinios*. 2012, Nr. 91-4771; Valstybinės kainų ir energetikos kontrolės komisijos 2011 m. liepos 7 d. nutarimas „Dėl Viešuosius interesus atitinkančių paslaugų elektros energetikos sektoriuje kainos nustatymo metodikos patvirtinimo“. *Valstybės žinios*. Nr. 89-4301.

tvarkos aprašo patvirtinimo³⁶ ir t. t. Jurisdikcinę funkciją Komisija įgyvendina asmenims, pažeidusiems Nepilnamečių apsaugos nuo neigiamo viešosios informacijos poveikio įstatymą, Visuomenės informavimo įstatymo reikalavimus ar licencijų sąlygas, taip pat nevykdantiems Komisijos priimtų sprendimų ar įpareigojimų (pvz., Komisijos 2012 m. liepos 18 d. sprendimas Nr. KS-102, Lietuvos radijo ir televizijos komisijos 2012 m. sausio 11 d. nutarimas Nr. KS-3).

Apibendrinant galima trumpai aptarti tokius šių institucijų bruožus:

1. Lietuvos bankas yra konstitucinio lygmens institucija. Tačiau visų šių institucijų užuomazgų galima rasti pagrindiniame šalies teisės akte.
2. Institucijoms keliami nepriklausomumo reikalavimai buvo perimti iš ES antrinės teisės. Taigi šių institucijų administracinis teisinis statusas yra stipriai veikiamas ES teisės bei tarptautinių organizacijų „švelniosios“ teisės. Nepriklausomumas įstatymuose įtvirtintas nevienodo lygmens. Pagal juos didžiausią nepriklausomumą turi Lietuvos bankas. Būtina pabrėžti, kad ypač Konkurencijos tarybai turėtų būti suteiktas pakankamo nepriklausomumo statusas, nes jos veikla gali būti siejama su visomis anksčiau įvardytomis institucijomis. O dabar yra atvirkščiai – Konkurencijos taryba savo administraciniu teisiniu statusu gali būti prilyginama Vyriausybei atskaitingoms institucijoms.
3. Šios institucijos yra kolegialios, jų statusas bei funkcijos nustatomi įstatymais.
4. Paprastai sudarant vadovybę dalyvauja Prezidentas ir Seimas. Kai kuriais atvejais – Ministras Pirmininkas bei profesinio pobūdžio sąjungos.
5. Vadovai yra valstybės pareigūnai, nustatomas jų veiklos kadencijos laikotarpis (nuo dvejų iki šešerių metų). Čia išsiskiria Lietuvos banko valdybos pirmininkas, kuriam kadencijų skaičius nėra

³⁶ Lietuvos radijo ir televizijos komisijos 2011 m. sausio 12 d. Nr. KS-1 sprendimas „Dėl reikalavimų komerciniams audiovizualiniams pranešimams ir reklamos transliavimui, visuomenės informavimo audiovizualinėmis priemonėmis paslaugų, radijo programų ir atskirų programų rėmimo radijo ir (ar) televizijos programose įgyvendinimo tvarkos patvirtinimo“. *Valstybės žinios*. 2011, Nr.7-303; Lietuvos radijo ir televizijos komisijos 2007 m. kovo 14 d. Nr. 17 sprendimas „Dėl užmokesčio už licenciją dydžio nustatymo tvarkos aprašo patvirtinimo“. *Valstybės žinios*. 2007, Nr. 32-1183.

ribojamas. Nuo 2013 m. sausio 1 d. visoms iš tiriamų institucijų taikomas Valstybės politikų ir valstybės pareigūnų darbo apmokėjimo įstatymas, išskyrus centrinio banko valdybą, kurios atlygio dydžiai nustatomi Lietuvos banko įstatymu.

6. Šios institucijos finansuojamos iš valstybės biudžeto ir savo pajamų. Šiuo požiūriu vienintelė KT visiškai nevaldo savo išteklių.
7. Institucijos vykdo teisėkūros ir jurisdikcines funkcijas.
8. Metines savo veiklos ataskaitas visų šių institucijų vadovybei pirmininkaujantieji pateikia Seimui, taip pat kitiems įstatymuose numatytiems valdžios subjektams. Šių institucijų kontrolę atlieka arba Seimas (Lietuvos bankas, Lietuvos radijo ir televizijos komisija), arba Seimas ir Vyriausybė (Konkurencijos taryba, Valstybinė kainų ir energetikos kontrolės komisija). Prezidento vaidmuo šioms institucijoms pasireiškia per jų vadovybės skyrimą, atleidimą arba teikimą skirti, atleisti. Kiekvienos jų išorės finansinį ir veiklos auditą atlieka Valstybės kontrolė. Minimų darinių veiklos teisėtumą prižiūri administraciniai teismai, tam tikrais atvejais – ESTT.

Ištyrus šių keturių institucijų administracinį teisinį statusą, galima teigti, kad Lietuvoje jos yra nevienalytės, nėra bendros vizijos dėl tiriamų darinių vietos Lietuvos valstybinio administravimo institucijų sistemoje. Vienoms iš šių institucijų suteikti įgaliojimai formuoti atitinkamą valstybės politiką, kitoms – būti politikos formavimo dalyvėmis. Taigi gali susiklostyti situacija, kai paslaugas teikia tas pats subjektas, kuris kuria ir valdymo politiką. Tai reiškia, kad Lietuvoje kai kuriais atvejais nėra atskirtas viešojo administravimo įgyvendinimas nuo ekonominės valstybės veiklos reguliuojamuose sektoriuose. O tai gali užkirsti kelią sąžiningai konkurencijos laisvei. Vienos institucijos nuostatus tvirtinasi pačios, kitų nuostatus tvirtina Vyriausybė, vienos finansuojamos iš valstybės biudžeto, kitos – iš valstybės biudžeto ir gaunamų pajamų, vienos ataskaitas teikia Seimui, kitos – Seimui, Vyriausybei, Prezidentui. Vienų institucijų vadovybę skiria Prezidentas, kitų – Seimas, trečių – ir valstybės vadovas, ir įstatymų leidžiamoji valdžia. Toks modelis, tiksliau jo nebuvimas gali sudaryti nesisitemingo valdymo įspūdį, nes neaišku, kodėl remiamasi tokiais skirtingais vadovybės formavimo, nepriklausomumo nustatymo, atskaitomybės kriterijais. Manytume, kad dėl to institucijoms sunkiau dirbti veiksmingai ir naudingai Lietuvos ekonomikai. Laikantis nuoseklaus politinio požiūrio

dėl NRI padidėtų Lietuvos institucinės sistemos dalies skaidrumas, veiksmingumas, reguliavimo kokybė³⁷. Maža to, šių institucijų atskaitomybė nėra pakankama. Seimas nesvarsto šių institucijų ataskaitų. Parlamentinė kontrolė apsiriboja atitinkamų komitetų užduodamais klausimais.

Lietuvoje šie dariniai įvardijami Seimui atskaitingais, tačiau taip jų administracinį teisinį statusą reglamentuojančiuose įstatymuose jie ne visada įtvirtinami, pavyzdžiui, Lietuvos banko įstatyme, Energetikos įstatyme. Įstatymuose „nepriklausoma Seimui atskaitinga institucija“ arba „savarankiška valstybės įstaiga, atskaitinga Seimui“ įvardijamos Lietuvos radijo ir televizijos komisija ir Konkurencijos taryba. Autorės nuomone, kategorija „nepriklausoma Seimui atskaitinga institucija“ yra prieštaringa. Užtektų organizacinę šių institucijų formą įvardyti „nepriklausoma valstybinio reguliavimo arba administravimo institucija“.

Toliau apžvelgiamos dar dvi institucijos, t. y. Valstybinė atominės energetikos saugos inspekcija, Ryšių reguliavimo tarnyba, kurių veikla apima tam tikrų infrastruktūrinių sektorių reguliavimą. Dėl jų statusui keliamų reikalavimų griežtesnę savo nuomonę nei kitoms institucijoms yra išsakyšios ir nepriklausomumo reikalavimus direktyvose apibrėžusios ES institucijos bei Viešųjų pirkimų tarnyba. Pastaroji institucija nagrinėjama dėl to, kad yra glaudžiai susijusi su sąžiningos konkurencijos plėtra, be to, kai kuriose šalyse (pvz., Čekijoje, Danijoje) tokios atskiros tarnybos nėra, nes jos funkcijas įgyvendina konkurencijos apsaugą užtikrinančios institucijos³⁸.

Institucijų nepriklausomumo reikalavimai buvo pirmiausia įtvirtinti ES antrinėje teisėje, tarptautinių organizacijų darbo dokumentuose. Iš čia jie buvo perkelti į Lietuvos teisės aktus. Pavyzdžiui, Tarybos direktyvos 2009/71 EURATOMAS, 2011/70/EURATOMAS, Branduolinės saugos konvencijos, Jungtinės panaudoto kuro tvarkymo saugos ir radioaktyviųjų atliekų tvarkymo saugos konvencijos nuostatos „pateko“ į Branduolinės energijos įstatymą. Dalis Europos Parlamento ir Tarybos direktyvų 2009/140/EB ir 2008/6/EB nuostatų buvo perkeltos į Elektroninių ryšių ir Pašto įstatymus.

³⁷ Toks požiūris yra paremtas Čekijos Respublikos vyriausybės pateikta nuomone bei Europos Komisijos Komunikate „Europos agentūros. Tolesnės veiklos kryptys“ pateikta nuomone.

³⁸ Žr. Úřad pro ochranu hospodářské soutěže [interaktyvus]. [žiūrėta 2011-07-29]. <http://www.compet.cz/fileadmin/user_upload/Legislativa/273_1996.pdf>; Danish Competition and Consumer Authority [interaktyvus]. [žiūrėta 2012-07-15]. <<http://www.kfst.dk/en/>>.

Institucinio nepriklausomumo požiūriu šių trijų darinių nepriklausomumas įtvirtintas panašiai kaip ir Konkurencijos taryba ar Lietuvos radijo ir televizijos komisija, t. y. atlikdamos savo funkcijas jos privalo savarankiškai priimti sprendimus. Tai reikštų, kad niekas negali keisti ar kitaip paveikti sprendimų priėmimo, įskaitant ir Vyriausybę. Todėl manytina, jog šioms institucijoms nėra taikomas Vyriausybės įstatymo 34 straipsnis, skelbiantis, kad Vyriausybė turi teisę pripažinti netekusiais galios ministrų, Vyriausybės įstaigų ir įstaigų prie ministerijų vadovų priimtus teisės aktus. Tačiau vykdomosios valdžios institucijos gali paveikti minimų darinių iniciatyvą, remdamosi Vyriausybės įstatymo 38 straipsniu. Čia nurodyta, kad subjektų, kuriems įstatymai suteikia teisę teikti teisės aktų projektus, teikiami teisės aktų projektai turi būti vizuoti atitinkamos valdymo srities ministro. Taigi institucija, ketindama pateikti teisės akto projektą, privalo gauti atitinkamos srities ministro pritarimą. Taip ministerija gali daryti įtaką tiriamos institucijos iniciatyvai. Darytina išvada, kad susiklos-to paradoksiška situacija: reikalaujama ministro viza, kai daugeliu atvejų šios institucijos nėra priskiriamos prie ministrų valdymo sričių. Taip pat pažymėtina, jog Ryšių reguliavimo tarnybos ir Viešųjų pirkimų tarnybos vadovai tvirtina institucijų strateginius veiklos planus, kaip tai daro „Seimui atskaitingos“ institucijos, o Valstybinės atominės energetikos saugos inspekcijos strateginį veiklos planą tvirtina Vyriausybė. Tai reiškia, kad dviem iš jų suteiktos galimybės pačioms spręsti konkrečius uždavinius, o Valstybinei atominės energetikos saugos inspekcijai ši galimybė yra apribota (šiuo požiūriu Valstybinė atominės energetikos saugos inspekcija gali būti prilyginama vyriausybės įstaigoms, kurių strateginius veiklos planus tvirtina atitinkamos valdymo srities ministras įsakymu, nors Inspekcijos planą tvirtina ne ministras, o Vyriausybė). Taigi ir šiuo požiūriu Ryšių reguliavimo tarnyba, Viešųjų pirkimų tarnyba ir Valstybinė atominės energetikos saugos inspekcija išsiskiria iš kitų vykdomosios valdžios institucijų. Politinio nepriklausomumo požiūriu svarbu išsiaiškinti, ar minimos trys institucijos formuoja atitinkamos srities valdymo politiką. Iš tiesų, panašiai kaip ir Konkurencijos taryba, Valstybinė atominės energetikos saugos inspekcija, Lietuvos radijo ir televizijos komisija, kitaip nei Lietuvos bankas, šios institucijos neformuoja valdymo srities politikos. Tai daro Vyriausybė ar jos įgaliota institucija.

Personalinio nepriklausomumo požiūriu visų trijų institucijų nepriklausomumas užtikrinamas panašiai kaip ir Konkurencijos tarybos. Jų va-

dovybę formuoja vykdomosios valdžios atstovai, t. y. skiria Prezidentas Ministras Pirmininko teikimu. Įstatymais nustatyti funkciniai vadovų terminai.

Šios institucijos yra vienvaldės, nors Valstybinės atominės energetikos saugos inspekcijoje ir Ryšių reguliavimo tarnyboje egzistuoja tarybos. Tačiau jos nepriima privalomojo pobūdžio sprendimų, tik talkina vadovui. Vienvaldiškumas prieštarauja pasaulyje plėtojamai infrastruktūrinių ekonomikos šakų reguliuotojų kolegialumo tendencijai. Viešųjų pirkimų tarnyba nėra susijusi su infrastruktūrinės ekonomikos šakomis, tačiau, kaip minėta, glaudžiai susijusi su sąžiningos konkurencijos laisvės plėtojimu, tad jos funkcijos arba turėtų būti perduotos Konkurencijos tarybai, arba tarnyba turėtų būti kolegiali, kaip ir Konkurencijos taryba.

Specifinių išsilavinimo krypčių institucijų vadovams įstatymai nenustato. Manytina, jog tai taip pat priešinama pirminei tokių darinių steigimo prielaidai – specializacija, specifinių sričių ekspertinės žinios. Įstatymuose gana griežtai reglamentuotos priežastys, dėl kurių institucijų vadovai turi būti atleisti prieš terminą, t. y. įsiteisėjus apkaltinamajam nuosprendžiui, padarius šiurkštų tarnybinį pažeidimą, netekus pilietybės ir pan. Šiuo požiūriu Valstybinė atominės energetikos saugos inspekcija vėl išsiskiria – viena iš jos viršininko atleidimo prieš terminą priežasčių yra Vyriausybės nepritarimas metinei institucijos veiklos ataskaitai. Taip pat gana išsamiai reglamentuojami pareigūnų veiklos ribojimai, t. y. narystės nesuderinamumas su kitomis pareigomis, darbu kitose verslo įstaigose ir pan., išskyrus pedagoginę, mokslinę veiklą.

Ryšių reguliavimo tarnybos, Viešųjų pirkimų tarnybos vadovų atlygio dydžius nustato Valstybės politikų ir valstybės pareigūnų darbo apmokėjimo įstatymas. Valstybinės atominės energetikos saugos inspekcijos, kuri, atrodytų, yra mažiausiai nepriklausomumo turinti institucija, šiuo atveju prilygsta Lietuvos banko finansinio nepriklausomumo statusui, t. y. Inspekcijos vadovybės atlygis reglamentuojamas atskiru Branduolinės energijos įstatymu. Čia aiškėja didžiuliai reguliuojančių institucijų vadovybių atlyginimų skirtumai (Valstybinės kainų ir energetikos kontrolės komisijos narių apytiksliai – 4 000 litų, Valstybinės atominės energetikos saugos inspekcijos viršininko – apytiksliai 11 000 litų).

Tiriamos institucijos finansuojamos iš valstybės biudžeto (Valstybinės atominės energetikos inspekcija ir Viešųjų pirkimų tarnyba), iš valstybės biudžeto ir atskiro tarnybos biudžeto (Ryšių reguliavimo tarnyba),

kuri sudaro pajamos, gautos už teikiamas paslaugas ir atliekamus darbus. Taigi Ryšių reguliavimo tarnyba, kitaip nei Valstybinė atominės energetikos saugos inspekcija ir Viešųjų pirkimų tarnyba, iš dalies valdo savo finansų išteklius.

Santykių su Vyriausybe, Prezidentu, įstatymų leidžiamąja valdžia, teismais srityje vėl išsiskiria Valstybinė atominės energetikos saugos inspekcija, kuri pateikia savo veiklos ataskaitas Prezidentui ir Vyriausybei. Ryšių reguliavimo tarnyba ir Viešųjų pirkimų tarnyba savo veiklos ataskaitas pateikia Seimui ir Vyriausybei. Vyriausybė vertina ir priima sprendimą dėl institucijų veiklos ataskaitos. Vienų ataskaitas Vyriausybė svarsto ir pasitarimuose, ir posėdžiuose (Ryšių reguliavimo tarnyba), kitų – posėdžiuose (Valstybinė atominės energetikos saugos inspekcija). Paprastai posėdžiuose ataskaitos svarstomos, kai prašoma pateikti papildomos rašytinės informacijos. Dažniausiai Vyriausybė pritaria ataskaitoms ir protokoliniu sprendimu nurodo niekuo neįpareigojančia fraze „atsižvelgti į ataskaitą“. Nepritarimo atveju pasekmės kyla tik Valstybinės atominės energetikos saugos inspekcijos viršininkui. Prezidentas jokių sprendimų dėl Valstybinės atominės energetikos saugos inspekcijos pateikiamos ataskaitos nepriima. Valstybės vadovo šių darinių kontrolė pasireiškia skiriant ir atleidžiant jų vadovus, kviečiantis juos į pokalbius, išsakant pastabas. Parlamentinę kontrolę atlieka Seimo komitetai. Iš esmės parlamentinė šių darinių kontrolė baigiasi Seimo komiteto narių užduodamais klausimais arba raštu pateikiamais reikalavimais.

Šių institucijų išorės finansinį ir veiklos auditą atlieka Valstybės kontrolė. Šiuo požiūriu jos nesiskiria nuo kitų vykdomosios valdžios institucijų.

Teisminę minimų institucijų veiklos kontrolę atlieka administraciniai teismai, išskyrus faktą, kad ginčai, kylantys iš viešųjų pirkimų teisinių santykių, nagrinėjami CK nustatyta tvarka. Vienaip ar kitaip, jeigu skundžiamas šių institucijų priimto sprendimo, kylančio iš viešojo administravimo veiklos, teisėtumas, jis bus nagrinėjamas administraciniuose teismuose. Kartais administraciniams teismams nagrinėjant ginčus, kylančius tarp privačių subjektų ir reguliavimo institucijų, tenka atriboti institucijų kompetencijas³⁹.

³⁹ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2010 m. lapkričio 10 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A⁸⁵⁸–1309/2010.

Teigtina, kad šios institucijos atlieka teisėkūros ir jurisdikcines funkcijas. Valstybinė atominės energetikos saugos inspekcija leidžia norminius teisės aktus, skirtus ir valstybės, savivaldybių institucijoms, įstaigoms, ir kitiems fiziniams bei juridiniams asmenims. Ryšių reguliavimo tarnyba leidžia norminius teisės aktus, skirtus ūkio subjektams, taip pat paslaugų gavėjams. Viešųjų pirkimų tarnybos direktorius leidžia bendrojo pobūdžio įsakymus perkančiosioms organizacijoms. Valstybinė atominės energetikos saugos inspekcija taiko administracinę atsakomybę ne tik fiziniams asmenims, remdamasi Administracinių teisės pažeidimų kodeksu, bet pagal Branduolinės energijos įstatymą ekonomines sankcijas taiko ir juridiniams asmenims. Ryšių reguliavimo tarnyba taip pat taiko administracinę atsakomybę ir ekonomines sankcijas ūkio subjektams, vadovaudamasi Elektroninių ryšių ir Pašto įstatymais, Administracinių teisės pažeidimų kodeksu. Viešųjų pirkimų tarnyba įgaliota taikyti administracinę atsakomybę fiziniams asmenims, remdamasi Administracinių teisės pažeidimų kodeksu. Patvirtindami šiuos teiginius, pateiksime keletą pavyzdžių.

Valstybinei atominės energetikos saugos inspekcijai suteikiama teisėkūros funkcija, nes būtina priimti technine ekspertize pagrįstus sprendimus. Saugos požiūriu būtų ydinga, jei su sauga susiję techniniai aspektai galėtų tapti politinių batalijų objektu, o galutinį sprendimą priimtų ne tos srities ekspertai, žinovai, specialistai, o politikai. Inspekcija leidžia reikalavimus, privalomus tiek valstybės ir savivaldybių institucijoms ir įstaigoms, tiek kitiems fiziniams ir juridiniams asmenims, dalyvaujantiems užtikrinant branduolinės energetikos objektų ir branduolinių medžiagų fizinę saugą⁴⁰. Ši institucija atlieka ir jurisdikcinę funkciją. Visos Valstybinės atominės energetikos saugos inspekcijos taikomos priemonės nustatytos Branduolinės saugos įstatyme (privalomi vykdyti nurodymai – 6 str. 2 d.; ekonominės sankcijos – dešimtajame Įstatymo skyriuje) bei Administracinių teisės pažeidimų kodekse. Valstybinė atominės energetikos saugos inspekcija yra taikiusi privalomus vykdyti nurodymus. Ekonominių sankcijų Valstybinei atominės energetikos saugos inspekcijai dar neteko taikyti.

⁴⁰ Valstybinės atominės energetikos saugos inspekcijos viršininko 2002 m. spalio 11 d. įsakymas Nr. 42 „Dėl „Branduolinės energetikos objektų ir svarbių saugai sistemų priešgaisrinės saugos reikalavimai“ patvirtinimo. *Valstybės žinios*. 2002, Nr. 100-4486; Valstybinės atominės energetikos saugos inspekcijos viršininko 2005 m. birželio 13 d. įsakymas Nr. 22.3-28 „Dėl Branduolinės energetikos objektų ir branduolinių medžiagų fizinės saugos bendrųjų reikalavimų patvirtinimo“. *Valstybės žinios*. 2005, Nr. 75-2737.

ti, nes jos taikytinos už itin šiurkščius pažeidimus. Be to, ši funkcija buvo įtvirtinta Branduolinės saugos įstatyme tik 2011 m. spalio 1 d. Administracinės teisinės atsakomybės pagal Administracinių teisės pažeidimų kodeksą Inspekcija taip pat nėra taikiusi, nes dažniausiai užtenka privalomų vykdyti nurodymų.

Remiantis Ryšių reguliavimo tarnybos nuostatų 8.2, 8.5, 8.8 punktais, Ryšių reguliavimo tarnyba priima teisės aktus, nustatančius bendrąsias sąlygas, kuriomis ūkio subjektai turi teisę verstis elektroninių ryšių veikla, tvirtina elektroninių ryšių veiklos, kuria norėdamas verstis ūkio subjektas privalo pranešti tarnybai, rūšių sąrašą, rengia ir tvirtina elektroninių ryšių paslaugų teikimo taisykles, leidžia teisės aktus, nustatančius įpareigojimų didelę įtaką rinkoje turintiems ūkio subjektams vykdymo sąlygas ir tvarką⁴¹. Remdamasi Elektroninių ryšių įstatymo bei Pašto įstatymo nuostatomis, taip pat Ryšių reguliavimo tarnybos direktoriaus įsakymu „Dėl ginčų tarp ūkio subjektų, teikiančių elektroninių ryšių tinklus ir (ar) paslaugas, ir ginčų tarp pašto paslaugų teikėjų ir (ar) pasiuntinių paslaugų teikėjų sprendimo taisyklių patvirtinimo“⁴² Ryšių reguliavimo tarnyba išankstine ne teismo tvarka nagrinėja ginčus, skiria ekonomines sankcijas ūkio subjektams. Pagal pastarojo teisės akto 124 punktą Ryšių reguliavimo tarnybos sprendimas dėl ginčo yra dokumentas, vykdytinas CPK nustatyta tvarka.

Viešųjų pirkimų tarnybos direktorius priima privalomojo pobūdžio įsakymus perkančiosioms organizacijoms. Pavyzdžiui, įsakymas dėl perkančių organizacijų veiklos, susijusios su viešųjų pirkimų procedūrų vykdymu, tikrinimų taisyklių patvirtinimo arba įsakymas dėl skelbimų teikimo Viešųjų pirkimų tarnybai tvarkos ir reikalavimų skelbiamai supaprastintų viešųjų pirkimų informacijai aprašo ir supaprastintų viešųjų

⁴¹ Ryšių reguliavimo tarnybos direktoriaus 2005 m. liepos 1 d. įsakymas „Dėl Universaliųjų pašto paslaugų teikėjo sąnaudų apskaitos taisyklių patvirtinimo“. *Valstybės žinios*. 2005, Nr. 83-3100; 2010 m. rugsėjo 9 d. įsakymas „Dėl Radijo dažnių (kanalų), kuriuos galima naudoti be atskiro leidimo, sąrašo patvirtinimo“. *Valstybės žinios*. 2010, Nr. 108-5577; 2011 m. lapkričio 7 d. įsakymas Nr. 1V-1085 „Dėl Lietuvos Respublikos Ryšių reguliavimo tarnybos direktoriaus 2005 m. gruodžio 23 d. įsakymo Nr. 1V-1160 „Dėl elektroninių ryšių paslaugų teikimo taisyklių patvirtinimo“ pakeitimo“. *Valstybės žinios*. 2011, Nr. 134-6391.

⁴² Ryšių reguliavimo tarnybos direktoriaus 2011 m. spalio 21 d. įsakymas Nr. 1V-1017 „Dėl ginčų tarp ūkio subjektų, teikiančių elektroninių ryšių tinklus ir (ar) paslaugas, ir ginčų tarp pašto paslaugų teikėjų ir (ar) pasiuntinių paslaugų teikėjų sprendimo taisyklių patvirtinimo“. *Valstybės žinios*. 2011, Nr. 130-6177.

pirkimų skelbimų (pranešimų) tipinių formų patvirtinimo⁴³. Pagal Administracinių teisės pažeidimų kodekso 171³ straipsnį jurisdikcinę funkciją atlieka Viešųjų pirkimų tarnybos direktorius ar jo pavaduotojas, taikydami administracinę atsakomybę.

Apibendrinant galima išskirti šiuos požymius:

1. Egzistuoja institucijos, kurios dėl vadovybės formavimo tvarkos, santykių su kitomis valstybės valdžios institucijomis išsiskiria iš kitų Vyriausybės įstaigų. Tai – Valstybinė atominės energetikos saugos inspekcija, Ryšių reguliavimo tarnyba, Viešųjų pirkimų tarnyba.
2. Tarptautiniu mastu institucijoms keliami nepriklausomumo reikalavimai iš dalies buvo perkelti į nacionalinius teisės aktus.
3. Visų trijų minimų darinių įgaliojimai nustatyti įstatymais, tačiau jos įsteigtos Vyriausybės nutarimais. Ryšių reguliavimo tarnyba ir Viešųjų pirkimų tarnyba, kitaip nei vykdomosios valdžios institucijos, pačios tvirtinasi strateginius veiklos planus, išskyrus Valstybinę atominės energetikos saugos inspekciją, kurios strateginius veiklos planus tvirtina Vyriausybė.
4. Darinių vadovai yra skiriami Prezidento Ministro Pirmininko teikimu; nustatytos kadencijos (Valstybinės atominės energetikos saugos inspekcijos viršininko – 6 metai, Ryšių reguliavimo tarnybos direktoriaus – 5 metai, Viešųjų pirkimų tarnybos direktoriaus – 4 metai). Valstybinės atominės energetikos saugos inspekcijos viršininko pavaduotojus skiria Ministras Pirmininkas, jie yra valstybės pareigūnai. Ryšių reguliavimo tarnybos ir Viešųjų pirkimų tarnybos direktoriai skiria pavaduotojus, kuriems taikomas Valstybės tarnybos įstatymas.
5. Valstybinė atominės energetikos saugos inspekcijos vadovybės atlygis yra reglamentuojamas atskiru įstatymu, o Ryšių reguliavimo tarnybos ir Viešųjų pirkimų tarnybos vadovų atlygių dydžius

⁴³ Viešųjų pirkimų tarnybos direktoriaus 2011 m. gruodžio 16 d. įsakymas Nr. IS-190 „Dėl perkančių organizacijų veiklos, susijusios su viešųjų pirkimų procedūrų vykdymu, tikrinimų taisyklių patvirtinimo“. *Valstybės žinios*. 2011, Nr. 158-7495; 2011 m. gruodžio 13 d. Nr. IS-184 „Dėl skelbimų teikimo Viešųjų pirkimų tarnybai tvarkos ir reikalavimų skelbiamai supaprastintų viešųjų pirkimų informacijai aprašo ir supaprastintų viešųjų pirkimų skelbimų (pranešimų) tipinių formų patvirtinimo“. *Valstybės žinios*. 2011, Nr. 157-7463.

reglamentuoja Valstybės politikų ir valstybės pareigūnų darbo apmokėjimo įstatymo nuostatai.

6. Institucijos yra vienvaldės, tačiau Valstybinė atominės energetikos saugos inspekcija ir Ryšių reguliavimo tarnyba yra patariamieji kolegialūs organai – tarybos.
7. Valstybinė atominės energetikos saugos inspekcija ir Viešųjų pirkimų tarnyba finansuojamos iš valstybės biudžeto, Ryšių reguliavimo tarnyba iš valstybės biudžeto ir atskiros Tarnybos biudžeto.
8. Šios institucijos atlieka teisėkūros ir jurisdikcines funkcijas.
9. Šios institucijos metines veiklos ataskaitas teikia Prezidentui ir Vyriausybei (Valstybinė atominės energetikos saugos inspekcija) arba Seimui ir Vyriausybei (Ryšių reguliavimo tarnyba, Viešųjų pirkimų tarnyba).

III. NRI vieta valstybinio administravimo institucijų sistemoje

Prieš mėginant nustatyti mūsų tiriamų institucijų vietą valstybinio administravimo institucijų sistemoje, būtina aptarti padėtį, kai jos kartais įvardijamos valstybės vykdomosios valdžios sistemos pavieniais struktūriniais elementais. Taigi galima kelti klausimą, ar derėtų tiriamas institucijas priskirti prie vykdomosios valdžios institucijų sistemos.

Štai A. Bakaveckas⁴⁴ teigia, kad vykdomosios valdžios institucijos tam, kad atliktų vykdomajai valdžiai skirtas funkcijas bei įgyvendintų joms keliamus tikslus, turi būti jungiamos į vientisą sistemą, kur jos būtų siejamos abipuse priklausomybe ir organizuotai vykdytų įstatymus, o visos kartu sudarytų vykdomosios valdžios institucijų sistemą. Šią sistemą sudaro trys lygmenys, iš kurių aukščiausias priklauso Vyriausybei, o kitos vykdomosios valdžios institucijos pavaldžios jai arba aukštesnio lygmens institucijai. Tam tikrą reikšmę šioje sistemoje turi ir Vyriausybės teisė pripažinti netekusiais galios ministrų, Vyriausybės įstaigų ir įstaigų prie ministerijų vadovų priimtus teisės aktus, jeigu šie prieštarauja Konstitucijai, tarptautinėms sutartims, įstatymams ir kitiems Seimo priimtiems teisės aktams, Prezidento dekretams, Vyriausybės nutarimams ar Ministro Pirmininko

⁴⁴ Bakaveckas, A. *Lietuvos vykdomoji valdžia*. Vilnius: Eugrimas, 2007, p. 173–174.

potvarkiams⁴⁵. „Tačiau ši įstatyminė norma Vyriausybės darbo praktikoje taikoma itin retai“⁴⁶. Taigi teigtina, kad vykdomosios valdžios institucijas vienija jų tarpusavio pavaldumo ryšiai. Siekiant išsiaiškinti, ar šiame disertaciniame tyrime *a priori* NRI įvardyti dariniai priklauso vykdomosios valdžios institucijų sistemai, reikia įsitikinti, ar tarp tiriamų institucijų ir Vyriausybės egzistuoja pavaldumo ryšiai. Čia svarbūs institucijos steigimo, vadovybės formavimo tvarkos aspektai.

Lietuvos bankas, Konkurencijos taryba, Valstybinė kainų ir energetikos kontrolės komisija, Lietuvos radijo ir televizijos komisija yra įsteigtos įstatymais, o pagal Vyriausybės įstatymo 22 straipsnio 8 punktą Vyriausybės įstaigas, įstaigas prie ministerijų steigia Vyriausybė⁴⁷. Skiriasi ir

⁴⁵ Tokia nuostata yra numatyta Vyriausybės įstatymo 34 straipsnyje ir Vyriausybės darbo reglamente. Antai, prof. V. Sinkevičiaus nuomone, ši nuostata yra antikonstitucinė, nes Konstitucijoje nurodyta, kad atitinkamai valdymo sričiai vadovauja ministras, o ne Ministras Pirmininkas. Ministro Pirmininko teisė duoti bet kokius nurodymus ministrui reikštų, kad ministerijai vadovauja ne ministras, o Ministras Pirmininkas. O Konstitucija nenumato tokių Ministro Pirmininko įgaliojimų, t. y. pagrindinis šalies teisės aktas apriboja Kabineto pirmininko galias Konstitucijoje ministrui priskirtiems įgaliojimams. Tai-gi „pagal Konstituciją Ministras Pirmininkas gali duoti ministrui tik tokius privalomus vykdyti nurodymus, kuriais nėra įsiterpiama į Konstitucijoje ir įstatymuose ministrui priskirtų įgaliojimų spręsti ministerijos kompetencijai priklausančius klausimus įgyvendinimą“. Todėl Vyriausybės įstatymo 34 straipsnio negalima aiškinti kaip reiškiančio, kad pagal Konstituciją Vyriausybė turi teisę panaikinti bet koki ministro priimtą teisės aktą. Mokslininko nuomone, šis straipsnis apskritai prieštarauja pagrindiniam šalies teisės aktui, nes Konstitucija numato kitokius Vyriausybės ir ministrų teisinius santykius, o dėl ministrų priimtų teisės aktų teisėtumo turi spręsti ne Vyriausybė, o teismai. Čia, anot prof. dr. V. Sinkevičiaus, turėtų būti naudojami kiti Konstitucijoje numatyti mechanizmai, t. y. jeigu Ministras Pirmininkas mano, kad ministro priimtas teisės aktas prieštarauja Konstitucijai, jis gali kreiptis į Prezidentą siūlydamas tokį ministrą atleisti iš pareigų. Sinkevičius, V. Seimo, Respublikos Prezidento ir Ministro Pirmininko konstituciniai įgaliojimai sudarant Vyriausybę: aiškinimo probleminiai aspektai. Straipsnis Mykolo Romerio universiteto planuojamoje leisti mokslo studijoje *Konstitucionalizmas ir teisės politika Europos Sąjungoje*. Rankraštis. Vilnius, 2012.

⁴⁶ Andruškevičius, A.; Paškevičienė, L. *Viešojo administravimo teisiniai pagrindai*. Vilnius: VĮ Registrų centras, 2011, p. 130.

⁴⁷ Pavyzdžiui, Vyriausybė įsteigė šias institucijas – Narkotikų, tabako ir alkoholio kontrolės tarybą, Valstybinę duomenų apsaugos inspekciją. Žr. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2011 m. vasario 23 d. nutarimas Nr. 244 „Dėl Valstybinės tabako ir alkoholio kontrolės tarnybos prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės ir Narkotikų kontrolės departamento prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės reorganizavimo, reorganizavimo sąlygų aprašo ir Narkotikų, tabako ir alkoholio kontrolės departamento nuostatų patvirtinimo“. *Valstybės žinios*. 2011, Nr. 28-1331; 1996 m. spalio 10 d. nutarimas Nr. 1185 „Dėl Valstybinės duomenų apsaugos inspekcijos įsteigimo“. *Valstybės žinios*. 1996, Nr. 100-2293.

vadovybės formavimo tvarka: formuojant įstaigų prie ministerijų ir Vyriausybės įstaigų vadovybę dalyvauja ministrai ir Vyriausybė, o skiriant tiriamų institucijų vadovybę dalyvauja paprastai Prezidentas ir Seimas. Atskaitomybės tvarka taip pat skirtinga. Pažymėtina, kad atsakomybės ir pavaldumo institutas Lietuvos banko, Konkurencijos tarybos, Lietuvos radijo ir televizijos komisijos, Valstybinės kainų ir energetikos kontrolės komisijos administracinį teisinį statusą reglamentuojančiuose teisės aktuose *expressis verbis* nėra įtvirtintas, kitaip nei vykdomosios valdžios institucijų Vyriausybės įstatyme. Vyriausybės įstaigų vadovai yra atsakingi Vyriausybei ir atitinkamos valdymo srities ministrams, atskaitingi Vyriausybei ir ministrams. Įstaigų prie ministerijų vadovai tiesiogiai pavaldūs ir atskaitingi atitinkamos valdymo srities ministrams. Apie tiriamų institucijų vadovybių atskaitomybę ir pavaldumą Vyriausybei jų administracinį teisinį statusą reglamentuojančiuose teisės aktuose nėra užsiminta. Atvirkščiai, pavyzdžiui, Lietuvos banko įstatyme nurodyta, kad Vyriausybė turi gerbti centrinio banko nepriklausomumą, Konkurencijos įstatyme – kad Konkurencijos taryba yra atskaitinga Seimui, Energijos įstatyme – kad Valstybinė kainų ir energetikos kontrolės komisija nesiekia gauti jokių Vyriausybės tiesioginių nurodymų ir jų nevykdo, Visuomenės informavimo įstatyme – kad Lietuvos radijo ir televizijos komisija yra nepriklausoma Seimui atskaitinga institucija. Vis dėlto Konkurencijos taryba ir Valstybinė kainų ir energetikos kontrolės komisija turi pateikti savo metų veiklos ataskaitas ir Vyriausybei. Tai gali būti sietina su tuo, kad šių dviejų institucijų jų administracinį teisinį statusą nustatančiuose teisės aktuose teisinė forma aiškinama kaip biudžetinė įstaiga, taip pat su tuo, kad jų nuostatus tvirtina Vyriausybė ir kad jų reguliuojamų sričių politiką formuoja vykdomosios valdžios institucijos. Kita vertus, ataskaitų pateikimas Vyriausybei nereiškia šių institucijų pavaldumo jai. Taigi manytina, jog šios institucijos skiriasi nuo institucijų, priklausančių vykdomosios valdžios institucijų sistemai, jos nėra susaistytos tiesioginio pavaldumo ryšiais su Vyriausybe ar kitomis vykdomosios valdžios institucijomis, todėl neturi būti laikomos vykdomosios valdžios institucijų sistemos dalimi.

Egzistuoja keletas Vyriausybės įsteigtų institucijų, tačiau išsiskiriančių iš kitų vykdomosios valdžios institucijų. Tai – Valstybinė atominės energetikos saugos inspekcija, Ryšių reguliavimo tarnyba, Viešųjų pirkimų tarnyba. Oficialiame Vyriausybės tinklalapyje Valstybinė atominės

energetikos saugos inspekcija yra priskirta prie Vyriausybei atskaitingų institucijų, Ryšių reguliavimo tarnyba įvardyta Vyriausybei atskaitinga institucija. Pažymėtina, kad nei Konstitucijoje *expressis verbis* šalia ministerijų, Vyriausybės įstaigų, nei Vyriausybės įstatyme šalia Vyriausybės komitetų, komisijų ir įstaigų prie ministerijų nėra įvardyti dariniai, kurių organizacinė forma būtų įtvirtinta kaip Vyriausybei atskaitinga institucija. Tiesa, Vyriausybės įstatymo 29¹ straipsnio, skirto Vyriausybės įstaigoms, 5 dalyje nurodyta, kad specialus Vyriausybės įstaigos veiklą reglamentuojantis įstatymas Vyriausybės įstaigai gali suteikti specialias teises, užtikrinančias jai pavestų funkcijų atlikimo nepriklausomumą. Manytina, ši nuostata yra skirta anksčiau įvardytoms institucijoms.

Pažymėtina ir tai, kad skiriasi minimų trijų darinių ir Vyriausybės įstaigų, kurioms netaikoma to paties straipsnio 5 dalis, vadovybės formavimo tvarka. Vyriausybės įstaigų vadovus atitinkamo ministro teikimu skiria Vyriausybė. Valstybinės atominės energetikos saugos inspekcijos, Ryšių reguliavimo tarnybos, Viešųjų pirkimų tarnybos vadovus skiria Prezidentas Ministro Pirmininko teikimu. Tiesa, šių institucijų administracinį teisinį statusą reglamentuojančiuose įstatymuose, kaip ir Vyriausybės įstatymo 29¹ straipsnyje, skirtame Vyriausybės įstaigoms, nenurodytas tiesioginis jų vadovybės pavaldumas Vyriausybei. Tačiau nustatyta, kad Vyriausybės įstaigos vadovas yra atsakingas Vyriausybei ir atitinkamos valdymo srities ministrui, atskaitingas Vyriausybei ir ministrams. Elektroninių ryšių įstatyme pabrėžiama, kad Ryšių reguliavimo tarnyba yra savarankiška valstybės įstaiga, veikianti nepriklausomai, teikianti Seimui ir Vyriausybei metinę veiklos ir finansų ataskaitą, Viešųjų pirkimų tarnyba pagal Viešųjų pirkimų įstatymą atskaitas taip pat teikia Seimui ir Vyriausybei.

Nors šių institucijų administracinį teisinį statusą reglamentuojančiuose teisės aktuose nepaminėtos nei atskaitomybės, nei atsakomybės kategorijos, iš to, kam šios institucijos teikia ataskaitas, galima numanyti, jog jos atskaitingos Seimui ir Vyriausybei. Tokią paralelę galima aptikti ir Konkurencijos tarybos atskaitomybėje. Branduolinės energijos įstatyme įtvirtinta, kad Valstybinės atominės energetikos saugos inspekcijos viršininkas yra atsakingas ir atskaitingas Prezidentui ir Vyriausybei. Viešųjų pirkimų tarnybos ir Ryšių reguliavimo tarnybos vadovai tvirtina institucijos strateginį veiklos planą, o Vyriausybės įstaigų strateginius veiklos planus tvirtina atitinkama ministerija. Visos trys teikia Vyriausybei

metų veiklos ataskaitas. Kaip matome, šios trys institucijos organizacine bei vadovybės atskaitomybės tvarka skiriasi nuo Vyriausybės įstaigų. Tačiau, remiantis galiojančiais šių institucijų administracinį teisinį statusą reglamentuojančiais teisės aktais, atsižvelgiant į tai, kad šių institucijų savininkas yra valstybė, o savininko teises ir pareigas įgyvendina Vyriausybė (išskyrus Ryšių reguliavimo tarnybą, nes ji įtvirtinta kaip savarankiška valstybės įstaiga) ir kad kai kurios jų priskiriamos prie atitinkamų ministrų valdymo sričių⁴⁸, taip pat atsižvelgiant į Vyriausybės įstatymo 29¹ straipsnio 5 dalies nuostatą, galima teigti, kad šios institucijos priklauso vykdomosios valdžios institucijų sistemai. Tačiau jų statusas išskirtinis, palyginti su kitomis vykdomosios valdžios institucijomis. Šių darinių priimtų teisės aktų Vyriausybė negali pripažinti netekusiais galios, nes jų administracinį teisinį statusą reglamentuojančiuose įstatymuose įtvirtinta, kad tai yra savarankiškos institucijos, savarankiškai priimančios sprendimus. Vadinasi, niekas negali kištis ne tik į jų sprendimų priėmimą, bet ir duoti joms nurodymus. Manytina, jog šis išskirtinumas lemiamas ES antrinėje teisėje įtvirtintais nepriklausomumo reikalavimais, keliamais nacionalinėms reguliavimo institucijoms. Todėl šiuos tris darinius įvardijame nepriklausomomis reguliavimo institucijomis, steigiamomis Vyriausybės nutarimais, tačiau savo administraciniu teisiniu statusu išsiskiriančiomis iš Vyriausybės įstaigų ar įstaigų prie ministerijų.

⁴⁸ Pavyzdžiui, Valstybinė atominės energetikos kontrolės komisija priskirta prie energetikos ministro valdymo srities, tačiau Ryšių reguliavimo tarnyba – prie „kitų valstybinių institucijų ir įstaigų“, o Viešųjų pirkimų tarnyba – prie institucijų, atskaitingų ir Prezidentui, ir Seimui, ir Vyriausybei. Visos kitos Vyriausybės įstaigos priskirtos prie atitinkamų ministrų valdymo sričių: Lietuvos statistikos departamentas – prie finansų ministro valdymo srities, Lietuvos vyriausiojo archyvaro tarnyba – prie kultūros ministro valdymo srities, Narkotikų, tabako ir alkoholio kontrolės tarnyba – prie sveikatos apsaugos ministro valdymo srities, Valstybinė duomenų apsaugos inspekcija – prie teisingumo ministro valdymo srities, Kūno kultūros ir sporto departamentas – prie vidaus reikalų ministro valdymo srities, Valstybinė maisto ir veterinarijos tarnyba – prie žemės ūkio ministro valdymo srities. Vyriausioji administracinių ginčų komisija ir Mokestinių ginčų komisija priskirtos prie „kitos valstybinės institucijos ir įstaigos“. Žr. Lietuvos Respublikos 2012 m. valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymas. *Valstybės žinios*. 2011, Nr. XI-1823; Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2008 m. balandžio 24 d. nutarimas Nr. 358 „Dėl ministerijų, Vyriausybės kanceliarijos, Vyriausybės įstaigų ir įstaigų prie ministerijų, kitų valstybės institucijų ir įstaigų sąrašo pagal grupes patvirtinimo ir kai kurių Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimų pripažinimo netekusiais galios“. *Valstybės žinios*. 2008, Nr. 49-1812; Lietuvos Respublikos 2011 m. valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymas. *Valstybės žinios*. 2010, Nr. XI-1210.

Atsižvelgiant į anksčiau išdėstytas išvalgas galima pateikti bendrą NRI sąvoką. Tai – valstybės institucija, centrinio valstybinio administravimo institucija, nepatenkanti į vykdomosios valdžios institucijų sistemą ar esanti išskirtinio statuso vykdomosios valdžios institucija, sudaroma dalyvaujant Seimui, Prezidentui, Vyriausybei, steigiama infrastruktūrinės pramonės šakoms reguliuoti, sąžiningai konkurencijos laisvei saugoti, branduolinių objektų saugai užtikrinti, įsteigta įstatymais ir Vyriausybės nutarimais, atskaitinga įstatymų leidžiamajai valdžiai ir vykdomajai valdžiai.

Išnagrinėjusi institucijas ir atsižvelgdama į jų formavimo, atskaitomybės specifiką, autorė nepritaria institucijų priskyrimui prie Seimui atskaitingų institucijų. Taip, kaip Seimui atskaitingos institucijos yra sugrupuotos, yra kritikuotina ir ydinga⁴⁹. Pavyzdžiui, Lietuvos bankas tarsi „iškrenta“ iš jų sistemos. Be to, pasaulyje tokio tipo dariniams apibūdinti vartojamas nepriklausomumo terminas. Kita vertus, šios institucijos nėra atskaitingos tik Seimui. Todėl iš esmės toks šių institucijų skaidymas yra ydingas. Maža to, autorės nuomone, terminas „Vyriausybei atskaitingos institucijos“ taip pat nėra tikslus, juk šios institucijos yra atskaitingos arba Seimui ir Vyriausybei (Ryšių reguliavimo tarnyba, Viešųjų pirkimų tarnyba), arba Prezidentui ir Vyriausybei (Valstybinė atominės energetikos saugos inspekcija).

Valstybinio reguliavimo institucijas, nepriklausančias vykdomosios valdžios institucijų sistemai, arba iš dalies susijusias su Vyriausybe, galima būtų sugrupuoti taip:

1. aukščiausio nepriklausomumo lygmens Konstitucijoje numatyta institucija: Lietuvos bankas.
2. įstatymais įsteigtos NRI: Konkurencijos taryba, Lietuvos radijo ir televizijos komisija, Valstybinė kainų ir energetikos kontrolės komisija.
3. Vyriausybės nutarimais įsteigtos NRI: Valstybinė atominės energetikos saugos inspekcija, Ryšių reguliavimo tarnyba, Viešųjų pirkimų tarnyba.

Tokią schemą sudaro trys struktūriniai lygmenys. Pirmajam lygmeniui priklauso konstitucinio statuso NRI. Antrajam lygmeniui – įstatymais įsteigtos institucijos, atliekančios teisėkūros, vykdomąsias ir jurisdik-

⁴⁹ Institucijos atskaitingos Seimui. LR Seimas [interaktyvus]. Vilnius, 2012 [žiūrėta 2012-02-11]. <http://www3.lrs.lt/pls/inter/w5_show?p_r=808&p_k=1>.

cines funkcijas. Trečiąją lygmenį sudaro Vyriausybės nutarimais įsteigtos ar Vyriausybės nutarimais reorganizuotos reguliavimo institucijos, kurių statusas skiriasi nuo vykdomosios valdžios institucijų sistemai priklausančių darinių.

Pateikiame Lietuvos valstybinio administravimo institucijų schemą.

Nepriklausomos reguliavimo ir administravimo institucijos I. Nepriklausomos reguliavimo institucijos: 1. Konstitucinio lygmens institucija: Lietuvos bankas 2. Nepriklausomos įstatymais įsteigtos reguliavimo institucijos: Konkurencijos taryba, Valstybinė kainų ir energetikos kontrolės komisija, Lietuvos radijo ir televizijos komisija II. Kitos nepriklausomos administravimo institucijos	Vykdomosios valdžios institucijų sistema I. Aukščiausias lygmuo – Vyriausybė kaip kolegiali institucija II. Centrinis lygmuo – ministerijos, įstaigos prie ministerijų, Vyriausybės įstaigos 3. Nepriklausomos, Vyriausybės nutarimais įsteigtos reguliavimo institucijos: Valstybinė atominės energetikos saugos inspekcija, Ryšių reguliavimo tarnyba, Viešųjų pirkimų tarnyba. III. Teritorinis lygmuo – Vyriausybės atstovų įstaigos, įstaigų prie ministerijų ir Vyriausybės įstaigų teritorinės įstaigos	Valstybės įmonės, viešosios įstaigos, kurių savininkė ar dalininkė yra valstybė, asociacijos, įgaliotos atlikti viešąjį administravimą
---	--	--

Remiantis Viešojo administravimo įstatymo⁵⁰ 4 straipsnio 3 dalimi, valstybinio administravimo subjektai yra valstybės institucijos, įstaigos, valstybės įmonės, viešosios įstaigos, kuriems suteikti viešojo administravimo įgaliojimai. Šiame įstatyme nėra sąvokos „reguliavimo institucijos“. Bet, kaip jau minėta, reguliavimo institucijos atlieka viešojo administravimo įgaliojimus ir jos yra viešojo administravimo subjektai, tačiau dėl jų specifiškumo autorė jas išskiria tarp valstybinio administravimo subjektų ir įvardija nepriklausomomis reguliavimo institucijomis. Taigi schemoje išskirtos trys valstybinio administravimo institucijų grupės:

⁵⁰ Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas. *Valstybės žinios*. 1999, Nr. VIII-1234.

- nepriklausomos reguliavimo ir administravimo institucijos. Vals-tybinė atominės energetikos saugos inspekcija, Ryšių reguliavimo tarnyba, Viešųjų pirkimų tarnyba išskirtos dėl jų glaudesnio admi-nistracinio teisinio santykio su vykdomosios valdžios institucijomis;
- vykdomosios valdžios institucijos;
- valstybės įmonės, viešosios įstaigos bei asociacijos, turinčios vie-šojo administravimo įgaliojimus.

Išvados

1. Pagrindinis nepriklausomų reguliavimo institucijų bruožas yra tas, kad jos atlieka vykdomajai valdžiai būdingas funkcijas, tačiau ne-priklauso vykdomosios valdžios institucijų sistemai, t. y. jų admi-nistracinis teisinis statusas skiriasi nuo vykdomosios valdžios ins-titucijų – jos steigiamos atskirais įstatymais, kuriuose nustatytas administracinis teisinis jų statusas, formuojant šių organizacijų va-dovybę dalyvauja skirtingos valstybės valdžios, vadovybei nustatytas funkcinis laikotarpis, kuris paprastai yra ilgesnis už ją suformavusių konstitucinio lygmens darinių kadencijas, jos dažniausiai finansuo-jamos iš ūkio subjektų surenkamų įmokų, o kartu ir iš asignavimų valdytojos strateginiams tikslams įgyvendinti. Taigi šiuo atveju ne-priklausomumas reiškia reguliavimo institucijų nepriskyrimą vyk-damosios valdžios institucijų sistemai. Toks nepriklausomumas motyvuojamas tuo, kad sprendimai būtų priimami institucijoms nesusitelkiant ties tais rezultatais, kurie svarbūs vyriausybių įgalio-jimų laikui.
2. Institucijų, atliekančių vykdomosios valdžios institucijoms būdin-gas funkcijas, atskyrimas nuo hierarchinės vykdomosios valdžios institucijų sistemos traktuotinas kaip politinis šių institucijų ne-priklausomumas. Jis siejamas su teisiniu reguliavimu, įtvirtinančiu politinio nepriklausomumo garantijų sistemą, sudarytą iš institu-cinio, personalinio, finansinio nepriklausomumo garantijų.
3. Ištyrus Lietuvos NRI administracinį teisinį statusą paaiškėjo, kad Lietuvoje jų statusas pasižymi nevienalytiškumu. Todėl gana sun-ku jas apibrėžti, nustatyti jų sistemą ir vietą valstybinio adminis-travimo institucijų sistemoje.

- 3.1. Lietuvos NRI įvardijimas „Seimui atskaitingomis“ yra netiks-
lus, nes formuojant šių institucijų vadovybę dalyvauja ne tik
Seimas ir atskaitingos jos ne tik Seimui. NRI Lietuvos admi-
nistracinėje teisėje galima apibrėžti kaip centrinio valstybi-
nio administravimo institucijas, nepriklausančias hierarchinę
vykdomosios valdžios institucijų sistemai, sudaromas daly-
vaujant Seimui, Prezidentui, Vyriausybei, veikiančias ekono-
mikos srityse, steigiamas infrastruktūrinės pramonės šakoms
reguliuoti.
- 3.2. Lietuvos NRI institucijų sistema, atsižvelgiant į jų steigimo,
vadovybės formavimo, atskaitomybės, santykių su Vyriausybe
specifiką, yra trijų lygmenų. Aukščiausiam lygmeniui priklaus-
so konstitucinio lygmens institucija, turinti galią pati formuoti
atitinkamą politiką ir disponuojanti finansiniu nepriklausomumu.
Antrojo lygmens yra įstatymais įsteigtos NRI, trečiojo
lygmens – Vyriausybės nutarimais įsteigtos institucijos, tačiau
savo administraciniu teisiniu statusu išsiskiriančios iš kitų vyk-
domosios valdžios institucijų sistemai priklausančių darinių.
4. Lietuvos reguliavimo institucijų nepriklausomumo garantijų teisi-
nio reguliavimo bei atskaitomybės disfunkcijos:
 - 4.1. institucinis nepriklausomumas, reiškiantis, kad niekas negali
panaikinti, pakeisti ar paveikti tiriamų institucijų priimamų
sprendimų, draudimą priimti kitų subjektų nurodymus, teisės
aktuose *expressis verbis* labiausiai išplėtotas Lietuvos banko,
Valstybinės kainų ir energetikos kontrolės komisijos admi-
nistracinį teisinį statusą reglamentuojančiuose teisės aktuose.
Kitų institucijų administracinį teisinį statusą reglamentuojan-
čiuose teisės aktuose apsiribojama norma „savarankiška ins-
titucija“, „priimdama sprendimus turi būti nepriklausoma“ ir
pan.;
 - 4.2. ne visų NRI personalinis nepriklausomumas užtikrinamas
tuo, kad formuojant jų vadovybę dalyvauja skirtingi konsti-
tucinio lygmens dariniai (pvz., Konkurencijos taryba, Ryšių
reguliavimo tarnyba, Valstybinė atominės energetikos saugos
inspekcija, Viešųjų pirkimų tarnyba). Teisės aktuose nustato-
mos kai kurių NRI vadovybių kadencijos yra trumpesnės nei

penkeri metai. ES direktyvose rekomenduojama, kad jos būtų ilgesnės nei penkeri metai. Personaliniam reguliavimo institucijos nepriklausomumui išsaugoti svarbu teisės aktuose nurodyti kriterijus pretendams į tiriamų institucijų vadovybę, ypač išsilavinimo pobūdį. Tačiau daugeliu atvejų įstatymuose nenurodyti išsilavinimo reikalavimai. Institucijų kolegialumas yra vienas iš svarbesnių personalinio nepriklausomumo užtikrinimo priemonių, tačiau keletas jų yra vienvaldės, tiesa, jose egzistuoja patariamieji neetatiniai dariniai. Personaliniam institucijos nepriklausomumui išsaugoti svarbūs institucijų vadovybės atlygių koeficientai. Pažymėtina, kad vienų institucijų vadovybės atlygio koeficientai numatyti įstatymuose (Lietuvos banko valdybos, Valstybinės atominės energetikos saugos inspekcijos viršininko), kitų reglamentuojami Valstybės politikų ir valstybės pareigūnų darbo apmokėjimo įstatyme. Čia tarp reguliuojančių institucijų vadovybių atsiskleidžia didžiuliai atlyginimų skirtumai, nors visų NRI tikslas yra panašus – efektyvus reguliavimas. Maža to, neretai atsitinka, kad administracijų vadovų, kurių statusą reglamentuoja Valstybės tarnybos įstatymas, atlygiai didesni už komisijos ar tarybos narių atlygius, *ipso facto* jau kelerius metus Konkurencijos taryboje vietoje penkių narių dirba keturi, o Kainų komisijoje vienas komisijos narys dirba kone dvejus metus pasibaigus jo funkciniam laikotarpiui;

- 4.3. finansinis nepriklausomumas būdingas tik Lietuvos bankui. Kitų institucijų biudžetus sudaro valstybės biudžeto asignavimai arba veiklos pajamos ir asignavimai. Tačiau tai, kad institucija gali būti finansuojama iš veiklos pajamų, dar negarantuoja jos finansinio nepriklausomumo, nes mūsų tiriamos institucijos tiesiogiai nedisponuoja savo pajamomis;
- 4.4. institucijų atžvilgiu vykdomą kontrolę išskaidėme į parlamentinę, Vyriausybės, Prezidento, išorinę finansų kontrolę ir teisminę. Išnagrinėjus parlamentinę, Vyriausybės ir valstybės vadovo atliekamą kontrolę paaiškėjo, kad ji yra gana formali, nesukelianti jokių pasekmių institucijoms. Maža to, nėra aiškiai reglamentuota ataskaitų svarstymo tvarka, taip pat nėra

nustatytų išsamių reikalavimų ataskaitoms. Ataskaitų svarstymas yra numatytas Seimo statute, Vyriausybės įstatyme, Vyriausybės darbo reglamente. Pagal Seimo statutą ataskaitos turi būti svarstomos Seimo komitetuose, o paskui Seimo posėdžiuose. Tačiau dažniausiai jų svarstymai apsiriboja komitetų lygmeniu. Jeigu ataskaita pateikiama valstybės vadovui, jokių dokumentų Prezidentas tuo atžvilgiu nepriima. Jeigu institucija įpareigota pateikti ataskaitą Vyriausybei, tai ji aptariama Vyriausybės posėdžių arba pasitarimų metu, paprastai priimant nieko neįpareigojančią rezoliuciją „atsižvelgti į ataskaitą“. Visų minimų institucijų veiklos ir finansinį veiklos auditą atlieka Valstybės kontrolė (išskyrus pačios Valstybės kontrolės, kurios veiklos auditą atlieka Seimo nutarimu paskirta audito įmonė). Tuo šios institucijos nesiskiria nuo kitų viešojo administravimo subjektų. Minimų institucijų veiklos teisėtumo kontrolę, joms įgyvendinant teisėkūros, vykdomąsias ir jurisdikcines funkcijas, atlieka administraciniai teismai, tam tikrais atvejais ginčus nagrinėja bendrosios kompetencijos teismai, taip pat ETT.

Literatūra

Lietuvos Respublikos norminiai teisės aktai

1. Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymas. *Valstybės žinios*. 2012, Nr. I-430.
2. Lietuvos Respublikos biudžetinių įstaigų įstatymas. *Valstybės žinios*. 1995, Nr. I-1113.
3. Lietuvos Respublikos elektros energetikos įstatymas. *Valstybės žinios*. 2000, Nr. VIII-1881.
4. Lietuvos Respublikos Seimo statutas. *Valstybės žinios*. 1994, Nr. I-399.
5. Lietuvos Respublikos šilumos ūkio įstatymas. *Valstybės žinios*. 2003, Nr. IX-1565.
6. Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas. *Valstybės žinios*. 1999, Nr. VIII-1234.
7. Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatymas. *Valstybės žinios*. 1994, Nr. I-464.
8. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001 m. gegužės 14 d. nutarimas Nr. 543 „Dėl Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų sudarymo ir vykdymo taisyklių patvirtinimo“. *Valstybės žinios*. 2001, Nr. 42-1455.

9. Lietuvos Respublikos 2012 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymas. *Valstybės žinios*. 2011, Nr. XI-1823.

ES teisės aktai

1. Directive 2008/6/EC of the European Parliament and of the Council of 20 February 2008 amending Directive 97/67/EC with regard to the full accomplishment of the internal market of Community postal services. [2008] OJ, L 52/3.
2. Europos Parlamento ir Tarybos 2009 m. liepos 13 d. direktyva 2009/72/EB dėl elektros energijos vidaus rinkos bendrųjų taisyklių, panaikinanti Direktyvą 2003/54/EB. [2009] OL, L 211/55.
3. Europos Parlamento ir Tarybos 2009 m. liepos 13 d. direktyva 2009/73/EB dėl gamtinių dujų vidaus rinkos bendrųjų taisyklių, panaikinanti Direktyvą 2003/55/EB. [2009] OL, L 211/94.
4. Europos Parlamento ir Tarybos 2009 m. lapkričio 25 d. direktyva 2009/140/EB, iš dalies keičianti Direktyvą 2002/21/EB dėl elektroninių ryšių tinklų ir paslaugų bendrosios reguliavimo sistemos, Direktyvą 2002/19/EB dėl elektroninių ryšių tinklų ir susijusių priemonių sujungimo ir prieigos prie jų ir Direktyvą 2002/20/EB dėl elektroninių ryšių tinklų ir paslaugų leidimo. [2009] OL, L 337/37.

Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo nutarimai

1. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1999 m. lapkričio 23 d. nutarimas. *Valstybės žinios*. 1999, Nr. 101-2916.
2. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2001 m. lapkričio 29 d. nutarimas. *Valstybės žinios*. 2011, Nr. 102-3636.
3. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2003 m. sausio 24 d. nutarimas. *Valstybės žinios*. 2003, Nr. 10-366.
4. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2004 m. gruodžio 13 d. nutarimas „Dėl kai kurių teisės aktų, kuriais reguliuojami valstybės tarnybos ir su ja susiję santykiai, atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai ir įstatymams“. *Valstybės žinios*. 2004, Nr. 186-6780.

LVAT praktika

1. LVAT 2008 m. gruodžio 8 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A²⁴⁸–715/2008.
2. LVAT 2009 m. spalio 16 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁵⁰²–34/2009.
3. LVAT 2010 m. lapkričio 10 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A⁸⁵⁸–1309/2010.

Specialioji literatūra

1. Andruškevičius, A.; Paškevičienė, L. *Viešojo administravimo teisiniai pagrindai*. Vilnius: VĮ Registrų centras, 2011
2. Bakaveckas, A. *Lietuvos Respublikos vykdomosios valdžios institucijų sistema: problemos ir sprendimai*. Daktaro disertacija. Vilnius, 2002.
3. Bakaveckas, A. *Lietuvos vykdomoji valdžia*. Vilnius: Eugrimas, 2007.
4. Cukierman, A.; Webb, S., B.; Neyapti, B. Measuring the Independence of Central Banks and Its Effect on Policy Outcomes (3). *The World Bank* [interaktyvus]. The World Bank Economic Review, 1992 [žiūrėta 2012-02-25]. <http://www.cedeplar.ufmg.br/economia/disciplinas/ecn933a/crocco/Operacao_governanca_Bancos_Centraais/CUKIERMANAWEBBNEYAPTImeas.pdf>.
5. Europos centrinio banko 2009 m. spalio 23 d. nuomonė Nr. CON/2009/83 „Dėl Lietuvos banko pelno paskirstymo“. Europos centrinis bankas [interaktyvus]. Frankfurtas prie Maino, 2009 [žiūrėta 2012-07-07]. <http://www.ecb.int/ecb/legal/pdf/lt_con_2009_83_f_sign.pdf>.
6. Gilardi, F. *Delegation in the Regulatory State*. MPG Books Ltd, Bodmin, Cornwall, 2008.
7. Gilardi, F. The Formal Independence of Regulators: A Comparison of 17 Countries and 7 Sectors. *Swiss Political Science Review*. 2005, 11 (4): 139–167.
8. Lamanauskas, T. The Key Features of Independence of National Telecommunication Regulatory Authorities and Securing Them in Law. *Teisė*. 2006, 61: 72–82.
9. Mas, I. Central Bank Independence: a Critical View from a Developing Country Perspective. *The World Bank* [interaktyvus]. Washington, 1995, p. 1639–1652 [žiūrėta 2012-02-25]. <http://www.cedeplar.ufmg.br/economia/disciplinas/ecn933a/crocco/Operacao_governanca_Bancos_Centraais/MAS_I~1D.PDF>.
10. Quintyn, M.; Taylor, M. Regulatory and Supervisory Independence and Financial Stability. *International Monetary Fund* [interaktyvus]. Washington, DC, 2002, p. 7 [žiūrėta 2012-01-11]. <<http://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.aspx?sk=15679.0>>.
11. *Rinkos ekonomika ir valstybinis reguliavimas*. Lietuvos laisvosios rinkos institutas, Vilnius: Balticon konsultacinė firma, 1990.
12. Schumpeter, J. A. *Kapitalizmas, socializmas ir demokratija*. Vilnius: Mintis, 1998.
13. Sinkevičius, V. Seimo, Respublikos Prezidento ir Ministro Pirmininko konstituciniai įgaliojimai sudarant Vyriausybę: aiškinimo probleminiai aspektai. Straipsnis Mykolo Romerio universiteto planuojamoje leisti mokslo studijoje *Konstitucionalizmas ir teisės politika Europos Sąjungoje*. Rankraštis. Vilnius, 2013.
14. Tomášek, M. Teoretické problémy ústavního principu nezávislosti centrální banky. *Acta Universitatis Carolinae Juridica*. 2002, 48 (1): 22–37.

CONSTITUTIONALISM AND POLITICS OF LAW IN THE EUROPEAN UNION

Summary

“Constitutionalism and Law Policy in the European Union” is a research study prepared by a big number of authors, aiming to disclose a dramatic role of different dimensions of constitutionalism while creating the European Union (hereinafter referred to as the EU). The role of constitutionalism in the EU becomes more relevant in response to the genesis of the new world and the necessity to find political means rising from the constitution to solve the problems of European institutionalisation. This research study comprises of fourth parts:

I. Constitutionalism – the basis of methodological background of the legal policy in the European Union. This part of the study justifies the inversion of law policy and constitutionalism of modern times, discloses the peculiarities of interaction between the EU law and national law, analyses the impact of constitutional jurisprudence for the formation of the criminal law, reasonably solves the possibilities of creation the federation of European states and discusses other problems. Herewith the contribution of the authors of this part of the study is presented.

Vytautas Šlapkauskas. Modern Politics of Law and Constitutionalism in the 21st Century: Inverted Relations. The author analyses the cohesion between the law policy of modern times and the constitutionalism. Although constitutionalism is the outcome of modern times law policy, its reversible impact to law policy as such was limited for a plenty of time. In the interface of the 20th and 21st centuries, this situation has changed gradually: the constitution is penetrating more and more into the whole life of the EU, therefore, constitutionalisation becomes the inevitable process. The essential result of this process is related to the issue that the interdependence of law policy and constitutionalism should change at the beginning of the 21st century: there is an obvious aim to make constitutionalism not only the valuable, but also methodological foundation of the public policy of Western societies. Such inversion should not be surprising, as it is pursued to entrench the factual supremacy of law policy under the con-

ditions of liberal democracy. This study aims to disclose the discrepancies of the modern times law policy, which influences the constitutionalism, as the nurture of the common behaviour rules of the parties of social coexistence, in the process of formation of the new world.

Pavelas Ravluševičius. The Interaction between the European Union Law and National Law. The author examines the implementation of the principle of supremacy of EU law by analysing the trends of jurisprudence of the Court of Justice of the European Union (hereinafter referred to as the ECJ) and Lithuanian national courts. After the Treaty of Lisbon has come into force, the Declaration No. 17 on Supremacy for the first time introduced legal provisions concerning the supremacy of EU law over national law. It should also be mentioned that Articles 4 and 5 of the Treaty on Functioning of the European Union establish the catalogue of competences of the EU and determine the methods of their separation in case there is a collision between the competence of the EU and that of the Member States. These legal provisions have been firstly introduced into the primary law of the EU. It should be stressed that particular attempts to regulate these issues in the Treaty of Amsterdam and the Constitutional Treaty for Europe were unsuccessful by then. The Lithuanian membership in the EU has an unquestioned impact for Lithuanian legal regime. The relationship between Lithuanian national law and EU law has recently become a very relevant issue. Therefore, the aim of this study is to analyse the potential problems of how EU law is applied in Lithuanian law. The study also examines how the competences of Lithuanian state institutions have been disposed to the EU. This is a very relevant topic, as the principle of supremacy of EU law over national law is being applied only in those areas, which have been attributed to the competence of the EU and EU Member States. Lithuanian constitutional law does not recognise the limitations of sovereign rights, EU law should be applied on every occasion, even if it contradicts the constitution of the Member State of the EU. The ECJ has developed the jurisprudence on the relation between EU law and national law, which solves the issue of collision in favour of EU law. The Lithuanian Constitutional Act "Re the Membership in the EU" follows namely these principles. The Lithuanian Constitutional Court acknowledges the principle of the supremacy of EU law over national law but makes particular reservations in favour of the National Constitution. The attitude of the

Lithuanian Constitutional Court to protect the National Constitution is similar to the attitude of other constitutional courts of the EU Member States. The impact of the Federal Constitutional Court of Germany is felt in particular. It should be remarked that the practice of the ECJ and the jurisprudence of national constitutional courts reflect a trend to refrain from the issues of collision with national constitutions, in spite of different official positions. The Lithuanian Constitutional Court and other national courts of common and specialised competence invoke the preliminary ruling procedure established in Article 267 of the Treaty on Functioning of the European Union, when confronting the application of EU law. This procedure helps to solve the question of the primacy of EU law over national law and the application of legal norms on such an occasion.

Algimantas Šindeikis. The Citizens of the United States of Europe and Constitutional Patriotism. The basic arrangements for economic and monetary union laid down in the Treaty of Maastricht are not enough to provide sufficient solutions of problems raised by euro crisis. The future of the EU depends on the future integration of legal solutions of Eurozone countries. The introduction of the euro leads to deeper economic integration. The Treaty of Lisbon, signed in December 2007, has exposed a weakness of governance. The well-known disjunction between integration in the economic and monetary fields persists. Further steps of close cooperation in resolving Eurozone financial crisis depend on creation of the Federal Economic Government. Future fiscal union requires a long-term constitutional settlement. By the end of the year 2013, the EU has managed to put in place the rules of fiscal discipline to ensure that such a crisis, from which we are suffering now, should not happen again. These decisions should pass tests of national constitutions. The legitimacy of Eurozone fiscal agreements depends on the will of citizens. The opponents of closer EU integration are arguing if common European identity exists or not. It is impossible to create the United States of Europe on the basis of federation model of constitutional state without national referendums. As a consequence, this research study shows that common identity of citizens of the United States of Europe could be based on the theory of constitutional patriotism, created after the Second World War in Germany.

Aurelijus Gutasukas. The Influence of Constitutional Jurisprudence on the Formation of Criminal Law: Theory and Practice. This

study analyses the issues related to the impact of constitutional jurisprudence to the formation of criminal law. The author aims to show the significance of common and special legal principles, while interpreting the criminal law and qualifying criminal acts. The role of the case-law in the process of qualification of criminal acts is likewise emphasized. The study gives particular attention to the disclosure of the issues of constitutional jurisprudence and the application of legal norms of criminal law. The aspects of interpretation of particular criminal law principles in the context of constitutional jurisprudence are eventually analysed.

II. The policy of human rights protection and the policy of justice in the European Union. The policy of justice is firstly understood as the human rights' protection policy. This section of the study represents a thorough analysis of one of the most important basis of constitutionalism – the protection of human rights and the policy of the defence of human rights in the EU and Lithuania: it examines human dignity as the steadfast foundation of European values and human rights, deals with the trends of changes and the evolution of the protection of human rights in the EU and the problems of human rights' protection, which emerge while implementing justice in Lithuanian courts, discloses the relationship between the jurisdiction of the ECJ and institutions of constitutional control and analyses the Member States liability in damages for the breach of EU law. Herewith the summaries of the authors of this section are presented.

Eglė Venskienė. Human Dignity – the Fundamental Value of the Human Rights. The conception of human dignity, based on the requirement of autonomy as the recognition of self-determination of every individual, is a fundamental basis of human rights. A right to human dignity can be firstly described as a right to require the respect of physical and moral integrity; secondly, it guarantees self-realisation. Starting with the first generation of human rights, the citizen has absorbed a right to life and personal integrity for the creation of his own identity. Continuing with the second and third human rights' generation, human dignity has been interpreted on a new level – dignified living conditions and the preservation of cultural identity have been estimated as an indispensable condition to maintain human dignity.

Inga Daukšienė. The Protection of Human Rights in the European Union: Development, Changes and Tendencies. This study is an

attempt to analyse the institutional aspects of the development of the human rights protection in the EU. While analysing the development of the human rights protection from the *Stauder* case to the Treaty of Lisbon, it has been generally focused on the relationship between the EU law and the European Convention on Human Rights (hereinafter referred to as the ECHR). Moreover, a particular emphasis has been placed to the practice of the European Court of Human Rights (the Strasbourg Court), which best reflects the attitude of the Strasbourg Court towards the relationship between the EU law and the ECHR. This emphasis is important, in the authors' point of view, while evaluating the issue of the accession of the EU to the ECHR. Controversial aspects of the EU accession to the ECHR are being discussed in the last section of this study, where the evaluation of necessity of the accession of the EU to the ECHR is stressed and the analysis of the most disputable legal issues concerning the accession is conducted.

Darijus Beinoravičius. The Problems of Human Rights' Protection when Executing Justice in Courts. The court is one of the state institutions' integral parts, which has an exceptional competence to administer justice. Modern relationships of the society and state institutions are qualified at self-confidence level, which, in turn, is the basis for the creation of the security of the society and welfare. Confidence in courts is a very significant factor, it is essential for the functioning of the efficient democratic rule of law, the creation of civil society, which assures that the rights and freedoms infringed should always be protected by an independent and impartial court. The main factors influencing the confidence in courts is the independence of courts and judges, the effectiveness of courts' decisions and the respect for them, a high qualification and morality of a judge, the publicity of the courts' activity, the trial, the procedural behaviour of a judge and the effectiveness of the administration of the courts' activity. The study also aims to discuss the most relevant problems of the courts' activity – the workload of judges, the concentration and effectiveness of the process, the sponsorship of courts, the modernization of the trial, etc.

Irmantas Baltūsis. The Relation of Jurisdiction between the Court of Justice of the European Union and the Institutions of Constitutional Control. The result of European integration is the birth of the EU. Wishing to become members of the EU, states are obligated to implement *acquis communautaire*, harmonize their national legal systems with the EU

law and take into account the principle of supremacy of the EU law, which has been developed by the ECJ. Member States, as a general principle, do not deny the supremacy of their national constitutions. From this point of view, the main task of every institution of constitutional control is to ensure the supremacy of the national constitution. Therefore, this study aims to discuss a very significant relationship between the national constitution and the EU law by analysing the issues of jurisdiction of the ECJ and constitutional control institutions through the prism of constitutional law. This topic determines the harmonious functioning of two legal systems called a cooperative constitutionalism. The cohesion of jurisdictions of the ECJ and constitutional control institutions is very complicated, as legal acts adopted by the EU institutions are binding on Member States, which means that national constitutional courts are not able to verify the constitutionality of those legal acts. By contrast, constitutional control institutions are able to verify the constitutionality of national legal acts, implementing legal acts of the EU. It should be mentioned that legal acts of the EU cannot be inconsistent with national constitutions and the principle of supremacy of the EU law is only considered to be the principle of primacy *to apply* the primary EU law.

Agnė Vaitkevičiūtė. Member State Liability in Damages for the Breach of the European Union Law – One of the Most Important Legal Remedies in National Courts. The study analyses member state liability in damages for the breach of the EU law as one of the most important legal remedies used to safeguard the rights stemming from the EU legal system. The author examines the concept of a private party entitled to compensation, indicates that member state liability in damages is understood as comprising not only state liability in damages for a private party, but also state liability for the EU. Therefore, the relationship between state liability in damages for a private party and state liability for the EU is being disclosed, the genesis of member state liability in damages is scrutinized by emphasizing and examining a very close cohesion between state liability in damages and direct effect of the EU law. Finally, the study analyses how member state liability in damages for the breach of the EU law is being applied in Lithuanian national courts.

III. Parliamentarism as the institutionalisation of modern legal policy in the European Union. The institutionalisation of European in-

stitutions is one of the most serious challenges for the alignment of the EU. Though EU Member States are the states of liberal democracy, they still have had very divergent elections' systems and parliamentary forms. As a consequence, this part of the study represents a comparative analysis of parliamentary forms, elections and the internal structure of national parliaments, comprehensively analyses the constitutional mandate of the Seimas of the Republic of Lithuania, the President of the Republic of Lithuania and the Prime Minister in the process of formation of the Government. Herewith the summaries of the authors of this part are presented.

Dainius Kenstavičius. Parliamentary Electoral Systems in the European Union. The author analyses parliamentary electoral systems of twenty six EU Member States (except the Republic of Lithuanian). It is stressed that every Member State has its own parliamentary electoral system (the majority voting, proportional or mixed), electoral districts are composed differently and votes are allocated diversely. The study also examines other issues related to parliamentary electoral systems, such as the form of a parliament, the duration of the tenure of a parliament member, the conditions of acquisition of active and passive electoral rights.

Milda Vainiūtė. The Variety of Parliamentary Forms in the Member States of the European Union. The author analyses parliamentary forms of the EU Member States, discloses factors determining how unicameralism or bicameralism is selected. It is stated that federal structure of the state supposes the choice of the bicameral parliament. In unitary states the option for bicameralism is based on the notion of the necessity of the correction and revise of the legislature and the supplementary restriction of state powers. These fourteen EU Member States have unicameral parliaments: the Republic of Bulgaria, the Kingdom of Denmark, the Republic of Estonia, the Republic of Greece, the Republic of Cyprus, the Republic of Latvia, the Republic of Lithuania, the Grand Duchy of Luxembourg, the Republic of Malta, the Republic of Portugal, the Republic of Finland, the Republic of Slovakia, the Kingdom of Sweden and the Republic of Hungary. Thirty other EU Member States have bicameral parliaments: the Republic of Ireland, the Republic of Austria, the Kingdom of Belgium, the Czech Republic, the Kingdom of Spain, the Republic of Italy, the United Kingdom, the Republic of Poland, the Kingdom of the Netherlands, the Republic of France, the Republic of Romania, the Republic of Slovenia and the Federal Republic of Germany.

Kristina Grigienė. The Internal Structure of Parliaments of Some European Union Member States. National constitutions define the basis of parliamentary constitutional structure. Meanwhile, parliamentary regulations, instructions of internal operation and statutes elaborate what structural formations and (or) incumbencies members of the parliament compose and (or) elect. Therefore, the reader of this study will be introduced to particular organisational peculiarities of parliamentary internal structure with the help of the analysis of legal acts. This study will enable not only to persuade into the existence of some common features of parliamentary internal structures, but also envisage particular exceptional organisational qualities of parliamentary internal structure. As a consequence, for the attainment of this purpose, states will be divided and their parliaments will be analysed depending on whether they are unicameral or bicameral.

Juta Večerskytė. The Peculiarities of Parliaments in Central and Eastern European Countries. The institutional system of democratic states of the world would be incomplete without the institute of the parliament. Parliaments of various states differ not only in their mandate, but very often in their institutional structure and its importance in the entirety of state institutions, as well. Therefore, there is a need to compare the peculiarities of parliaments of different states by comparing the states of the same region, which constitutional systems developed under similar conditions, which are related by identical factors of historical evolution. Central and Eastern European countries are specific and can be distinguished from other states by particular peculiarities, which were intended to disclose with the help of systematical analysis of the parliamentary institute.

Vytautas Sinkevičius. The Constitutional Powers of the Seimas, the President of the Republic and the Prime Minister in Forming the Government: the Problematic Aspects of Interpretation. The way the Government is being formed is determined by the state administration form of the Republic of Lithuania. Lithuania is a parliamentary republic, having elements of semi-presidential republic. In accordance with the Constitution, the President of the Republic cannot freely choose the candidacies of the Prime Minister and ministers – the President of the Republic has a duty to produce to the Seimas such a candidacy of the Prime Minister, which is acceptable for the Seimas, he also has an obligation to confirm

such a composition of the Government selected by the Prime Minister, which is acceptable for the Seimas. This common constitutional rule can have exceptions determined by the constitutional principle of responsible administration. In case there are no constitutional based foundations, according to which the President of the Republic can disagree with the composition of the Government submitted by the Prime Minister, the President of the Republic can influence its composition by using only political levers.

IV. The impact of the European Union policy for the development of administrative law in Lithuania. The EU policy makes an inevitable influence on the development of administrative law in Lithuania. By declaration to the world of the restoration of independence on the 11th of March, 1990, not only the Act of the restoration of independence of Lithuania has been proclaimed, but also the return of the country to Western law tradition. This part of the study is intended to analyse both the development of Lithuanian administrative science in the perspective of constitutionalism and the trends of the creation of global administrative law. Herewith the summaries of the authors of this part are presented.

Eglė Bilevičiūtė, Violeta Kosmačaitė. Global Administrative Law. Global administrative law is considered to be as still evolving and only little familiar law branch trying to entrench its place alongside with other branches of law and in national and international legal systems. The up-to-date scientific researches and projects are namely designated for the analysis of this phenomenon. Therefore, the study examines doctrinal and practical aspects of global administrative law. The authors analyse the peculiarities of the conception of this legal neologism, aiming to disclose why this legal phenomenon is named as global administrative law, evaluate its relations with international law and international administrative law. The authors also discuss the cohesion of global administrative law and national administrative law, present global government models and the types of global administration. The last part of this study is intended to review a critical opinion about the global government functioning under the principles of administrative law. The authors of this study pursue to introduce the idea of global administrative law and scientific achievements related to the doctrine of global government. This study aims to neither

justify or deny this legal neologism nor analyse how it is manifested in particular spheres of administrative regulation.

Algimantas Urmonas. The Act of the 11th of March as an Impulse of the Europeanization of Lithuanian Administrative Law. National administrative law gained an opportunity to change itself and evolutionary approach to the legal regulatory standards of the EU after the restoration of independence of the Republic of Lithuania. Better administrative legal regulation is an instrument to justify expectations of citizens and execute national strategies. The strategic goals of public bodies are becoming to prepare legal political directions, orient the administrative law towards the basic values and guarantee the usage of appropriate legal instruments. The study is aimed at identifying the stages of Lithuanian administrative law evolution after the Act of the 11th of March has come into force.

Eglė Bilevičiūtė. The Evolution of Lithuanian Administrative Law Science. Administrative law is quite a “young” branch of law. Various legal sources show that this branch of law is nearly two hundred years old. During particular periods of statehood, administrative law was not treated with relevant attention. Some reasons for this indifference can be named: late development of administrative law as a branch, the long persistence of Lithuanian dependence on the influence of other states’ legal systems, the lack of scientific research in this field, the absence of demand to put particular interest on state governing mechanisms, etc. After the restoration of Lithuanian independence, there was an intention to reform the applicable soviet legal system, prepare new legal acts compatible with the demands of public administration of democratic state, harmonize national legal acts with international law and anticipate their development trends. Consequently, the new system of national law and the corresponding system of democratic state institutions had to optimally guarantee the protection of fundamental human rights and freedoms, help to create the wellbeing of the people. The objective of administrative legal research is to disclose the essence of legal ideas, legal norms and legal practice, the trends and peculiarities of their development. Thus, like in any other field of social knowledge, the content of administrative law science is best represented in its functions. Among the most significant functions, theoretical, methodological, practical and prognostic functions of administrative law science can be distinguished.

Ieva Deviatnikovaitė. The Constitutionality of the Regulatory Authorities and the System of Political Guarantees of Their Independency. For several decades in a row, a tendency to delegate legislative, executive and judicial functions to state administration institutions that do not belong to the system of executive bodies has been developing in various states. Such institutions are given wide discretionary authority in the implementation of regulatory functions. Thus, they become the “target” of various interest influences. The main instrument of defence from such influences is a proper legal establishment of the independency guarantees of regulatory authorities. Therefore, this study focuses on the establishment of the system of political independence guarantees in law. The study is aimed at identifying the dysfunctions of the legal regulation of political independence of regulatory authorities and suggesting possible alternative institutional models for the Lithuanian system of state administration institutions.

It should be emphasized that this study does not exhaust all possible topics, as it is highly hoped that all European law branches and, generally, constitutionalisation policy will become relevant in the near future. Therefore, the group of authors greatly encourages all colleagues to develop this issue further on and would like to thank everybody, who has contributed in one way or another to successful coming of this scientific research.

Translated by Agnė Vaitkevičiūtė

Baltūsis I., Baltūšienė J., Beinoravičius D., Bilevičiūtė E., Daukšienė I., Deviatnikovaitė I., Gatauskas A., Kenstavičienė K., Kenstavičius D., Kosmačaitė V., Ravluševičius P., Sinkevičius V., Šindeikis A., Šlapkauskas V., Urmonas A., Vainiūtė M., Vaitkevičiūtė A., Večerskytė J., Vencienė E.

Ko-242 KONSTITUCIONALIZMAS IR TEISĖS POLITIKA EUROPOS SĄJUNGOJE. Mokslo studija. – Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2013. 787 p.

Bibliogr.: 51–52, 85–89, 124–126, 149–152, 187–191, 236–240, 282–288, 322–324, 367–375, 401–404, 456–464, 518–520, 561–564, 612–613, 647–648, 727–731, 772–774 p.

ISBN 978-9955-19-590-0 (spausdinta versija)

ISBN 978-9955-19-589-4 (elektroninė versija)

Mokslo studija „Konstitucionalizmas ir teisės politika Europos Sąjungoje“ nagrinėja naują ir labai plačią teisės politikos temą, kuri ypač aktuali šiuolaikinėse sudėtingos struktūros teisinėse sistemose. Vienas ryškiausių tokios sistemos pavyzdžių yra Europos Sąjungos teisinė sistema, kurią siekiama grįsti bendromis konstitucinėmis vertybėmis. Ši mokslo studija išryškina šiuolaikinio konstitucionalizmo ir teisės politikos ryšį. Pirmoje ir antroje studijos dalyse plačiausiai nagrinėjami ES bendri teisės politikos reiškiniai, trečioje studijos dalyje teisės politika nagrinėjama nacionalinių valstybių parlamentarizmo lygmeniu, ketvirtoje dalyje pateiktas ES teisės politikos poveikio Lietuvos administracinės teisės raidai atvejo tyrimas.

Mokslo studija skiriama mokslininkams ir teisininkams, teisės ir politikos mokslų studentams bei besidomintiems teisės vaidmeniu Europos Sąjungoje.

UDK 342(4)

Irmantas Baltūsis, Jolita Baltūsienė, Darius Beinoravičius, Eglė Bilevičiūtė,
Inga Daukšienė, Ieva Deviatnikovaitė, Kristina Kenstavičienė, Aurelijus Gutauskas,
Dainius Kenstavičius, Violeta Kosmačaitė, Pavelas Ravluševičius, Vytautas Sinkevičius,
Algimantas Šindeikis, Vytautas Šlapkauskas, Algimantas Urmonas, Milda Vainiutė,
Agnė Vaitkevičiūtė, Jutta Večerskytė, Eglė Venckienė

KONSTITUCIONALIZMAS IR TEISĖS POLITIKA EUROPOS SĄJUNGOJE

Mokslo studija

*Redaktorė Jūratė Balčiūnienė
Maketavo Daiva Šepetauskaitė*

SL 585. 2013 09 30. 49,7 leidyb. apsk. l.

Tiražas 300 egz. Užsakymas 19 951.

Išleido Mykolo Romerio universitetas,

Ateities g. 20, Vilnius

Puslapis internete www.mruni.eu

El. paštas leidyba@mrni.eu

Parengė spaudai UAB „Baltijos kopija“,

Kareivių g. 13b, Vilnius

Puslapis internete www.kopija.lt

El. paštas info@kopija.lt

Spausdino UAB „Vita Litera“,

Kurpių g. 5–3, Kaunas

Puslapis internete www.bpg.lt

El. paštas info@bpg.lt