



MYKOLO ROMERIO UNIVERSITETAS

PARLAMENTAS  
IR VALSTYBINĖS  
VALDŽIOS  
INSTITUCIJŲ  
SĄRANGA



Liber Amicorum  
Česlovui Juršėnui



Parlamentas  
ir valstybinės  
valdžios  
institucijų  
sąranga

Liber Amicorum  
Česlovui Juršėnui





Mykolo Romerio universiteto  
Garbės daktaras  
Česlovas Juršėnas

UDK 342.5

Pa268

Recenzavo:

prof. dr. *Algimantas Urmonas*, Mykolo Romerio universiteto Teisės fakulteto Administracinės teisės katedros vedėjas

doc. dr. *Armanas Abramavičius*, Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo teisėjas

Monografijos atsakingasis redaktorius –

prof. dr. *Gediminas Mesonis*, Mykolo Romerio universiteto Teisės fakulteto Konstitucinės teisės katedros vedėjas

Mykolo Romerio universiteto Teisės fakulteto Konstitucinės teisės katedros 2008 m. sausio 30 d. posėdyje (protokolo Nr. 1KTK-7) monografija rekomenduota spausdinti.

Mykolo Romerio universiteto Teisės fakulteto tarybos 2008 m. vasario 4 d. posėdyje (protokolo Nr. 2T-10) monografija rekomenduota spausdinti.

Mykolo Romerio universiteto mokslinių-mokomųjų leidinių aprobavimo spaudai komisija 2008 m. vasario 7 d. posėdyje (protokolas Nr. 2L-2) monografiją patvirtino spausdinti.

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

# Turinys

<b>Ižangos žodis</b> .....	7
<b>I. Istoriniai ir teisiniai parlamentarizmo raidos bruožai</b> .....	11
J. Žilys. Česlovas Juršėnas: parlamentaras demokratinėje visuomenėje .....	13
M. Maksimaitis. Parlamentarizmo teisinis reguliavimas Lietuvoje 1918–1940 metais.....	35
G. Šapoka. Klaipėdos krašto seimelis kaip krašto autonomijos įstatymų leidybos institucija .....	71
A. Šenavičius. Lietuvos parlamentarizmo tradicijos: Steigiamasis Seimas .....	93
<b>II. Teisiniai Lietuvos parlamentarizmo aspektai</b> .....	111
T. Birmontienė. Parlamentinės kontrolės samprata Konstitucinio Teismo jurisprudencijoje .....	113
D. Beinoravičius. Įstatymų sisteminimas – įstatymų leidybos kokybės tendencija.....	161
K. Jančiauskas. Konstitucijos aiškinimas ir teisminė teisėkūra kaip konstitucinių vertybių įgyvendinimo prielaida.....	179
A. Normantas. Ombudsmenas – pareigūnų prievaidas ar žmogaus teisių gynėjas? .....	251
V. Sinkevičius. Konstitucinių įstatymų samprata.....	307
E. Šileikis. Parlamentinės kontrolės aktualijos ir naujos nestandartinės sampratos poreikis Lietuvoje.....	359
<b>III. Parlamentas ir parlamentarizmas užsienio šalyse</b> .....	425
E. Jarašiūnas. Įstatymas Prancūzijos V Respublikos konstitucinėje sistemoje .....	427
G. Mesonis. Parlamentas Čekijos Respublikos konstitucinėje sąrangoje .....	455
M. Vainiūtė. Parlamento institucija: Vokietijos Federacinė Respublika.....	479
E. Vaitiekienė. Graikijos parlamento konstitucinis statusas.....	519
E. Žiobienė. Pietų Afrikos Respublikos parlamentas.....	563
Summary. The Parliament in the System of the State Institutions ...	587



## Įžangos žodis

Knyga „*Parlamentas ir valstybinės valdžios institucijų sąranga: Liber Amicorum Česlovui Juršėnui*“ – ne pirmoji Mykolo Romerio universiteto Teisės fakulteto Konstitucinės teisės katedros mokslininkų monografija, kurioje nagrinėjamos Lietuvos ir užsienio šalių konstitucingumo arba valstybinės valdžios institucijų sąrangos problemos. Šis kūrinys yra mūsų universiteto atliekamų teisės tyrimų dalis, nuosekliai papildanti ir gausinanti konstitucinės teisės mokslinę doktriną. Tačiau ši kolektyvinė monografija išskirtinė tuo, kad yra skirta paminėti Mykolo Romerio universiteto Garbės daktaro, 1990 m. Kovo 11 d. Nepriklausomybės Akto signataro Česlovo Juršėno 70 metų jubiliejui. Č. Juršėno profesinė veikla glaudžiai siejasi su konstitucionalizmo pagrindais, su Seimo – Lietuvos Respublikos parlamento – raida. Šios monografijos problematika taip pat neatsitiktinai susijusi su Lietuvos Respublikos Seimo ir kitų šalių parlamentų veiklos teisiniais bei politiniais aspektais. Universiteto senatas, suteikdamas Česlovui Juršėnui Garbės daktaro vardą, pabrėžė jo svarų indėlį stiprinant Lietuvos parlamentarizmo teisinius pagrindus, plėtojant Lietuvos konstitucionalizmą, ugdant visuomenės konstitucinę kultūrą. Viliamės, kad ši mokslinė studija bus pagarbos ir dėmesio ženklas žmogui, kurio asmenybė neatsiejama nuo Lietuvos parlamentarizmo tradicijos.

Monografiją „*Parlamentas ir valstybinės valdžios institucijų sąranga: Liber Amicorum Česlovui Juršėnui*“ sudaro trys dalys. Struktūra pagrįsta monografijos autorių pasirinktu parlamentarizmo pažinimo metodologiniu pagrindu. Pirmojoje monografijos „*Istoriniai ir teisiniai parlamentarizmo raidos bruožai*“ dalyje publikuojamų mokslinių straipsnių autoriai nagrinėja Lietuvos parlamentarizmo raidą skirtingais istorijos tarpsniais. Monografija pradedama prof. Juozo Žilio straipsniu „*Česlovas Juršėnas: parlamentaras demokratinėje visuomenėje*“, kuriame autorius analizuoja 1990 m. kovo 11 d. atgimu-

sioje Lietuvoje vykusius teisinius, politinius procesus ir parlamento vietą bei reikšmę. Lietuvos Respublikos nepriklausomybės atkūrimo laikotarpiui būdinga sparti teisinių ir politinių įvykių kaita, todėl tik akademinis požiūris, paremtas moksline analize ir laiko retrospektyva, leidžia tinkamai įvertinti atskirų asmenų, teisių reiškinių, politinių procesų vertę. Štai todėl J. Žilio straipsnyje ne tik apžvelgti pagrindiniai, reikšmingiausi Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos (Atkuriamojo Seimo) veiklos aspektai – parlamentarizmo raida nagrinėjama atskleidžiant Kovo 11 d. Nepriklausomybės Akto signataro Česlovo Juršėno veiklos reikšmę.

Kovo 11 d. atgimusi Lietuvos valstybė kūrėsi ne tuščioje vietoje – valstybės institucijos galėjo remtis neilga tarpukario Lietuvos valstybingumo tradicija, kuriai atskleisti yra skirti prof. Mindaugo Maksimaičio ir doc. Antano Šenavičiaus straipsniai. A. Šenavičius straipsnyje „*Lietuvos parlamentarizmo tradicijos: Steigiamasis Seimas*“ nagrinėja prieškarinio Lietuvos atstovaujamosios demokratijos ištakas. Autorius išsamiai apibūdina reikšmingiausius teisinius bei politinius Steigiamojo Seimo sudarymo ir veiklos bruožus. M. Maksimaičio straipsnyje „*Parlamentarizmo teisinis reguliavimas Lietuvoje 1918–1940 metais*“ parlamentarizmo raida atskleidžiama analizuojant teisės aktų raidą. Autorius išsamiai nagrinėja konstitucinių normų kaitą, atskleidžiančią Seimo įgaliojimų ir reikšmės pokyčius. Pažymėtina autoriaus pastaba, kad lietuviškoji parlamentarizmo tradicija *de jure* nenutrūko net po 1926 m. demokratinio politinio režimo griūties. Lietuvos Respublikos 1928 ir 1938 m. Konstitucijose, bent formaliu aspektu, Seimas liko integrali valstybinės valdžios institucijų grandis. Tuo istoriniu laikotarpiu Klaipėdos kraštas, Lietuvos Respublikoje gyvuodamas autonomijos sąlygomis, turėjo šio krašto gyventojams atstovaujančią instituciją – Seimelį, kuris aktyviai veikė kaip įstatymų leidybos institucija, o dabar vertinamas kaip neatsiejama Lietuvos parlamentarizmo istorijos dalis. Klaipėdos krašto seimelio raidos teisiniai bei istoriniai bruožai nagrinėjami dr. Gintaro Šapokos straipsnyje „*Klaipėdos krašto seimelis kaip krašto autonomijos įstatymų leidybos institucija*“.

Antroji monografijos dalis „*Teisiniai Lietuvos parlamentarizmo aspektai*“ skirta 1992 m. Lietuvos Respublikos Konstitucijoje įtvir-

tinto valdžių padalijimo principu paremto parlamento veiklos aktualijoms. Skyrius pradėdamas prof. Tomos Birmontienės straipsniu „*Parlamentinės kontrolės samprata Konstitucinio Teismo jurisprudencijoje*“, kuriame nagrinėjami konstituciniai ir įstatyminiai parlamentinės kontrolės bruožai. Autorė pagrindžia parlamentinės kontrolės funkcijos reikšmingumą užtikrinant konstitucinį valdžių padalijimo principą. Straipsnyje parlamentinė kontrolė suvokiama kaip konstitucinė parlamento teisė, kurios sėkmingas įgyvendinimas tiesiogiai siejasi su valdžių padalijimo modelio kokybės klausimu. Parlamentinės kontrolės bruožus nagrinėja ir prof. Egidijus Šileikis. Straipsnyje „*Parlamentinės kontrolės aktualijos ir naujos nestandartinės sampratos poreikis Lietuvoje*“ autorius svarsto sampratos turinio problemas, naujo požiūrio galimybes. Prof. Vytauto Sinkevičiaus straipsnyje „*Konstitucinių įstatymų samprata*“ analizuojama vieno iš reikšmingiausių teisės šaltinių – konstitucinių įstatymų – samprata bei šių teisės aktų reikšmė ir perspektyvos Lietuvos teisės sistemoje. Doc. Darijaus Beinoravičiaus straipsnyje „*Įstatymų sisteminimas – įstatymų leidybos kokybės tendencija*“ nagrinėjama viena iš reikšmingiausių parlamento veiklos sričių – teisės aktų sisteminimas. Autorius atskleidžia teisinius ir politinius teisės sisteminimo bruožus, šio proceso ir jo pasekmių reikšmę visai teisės sistemai. Parlamentas yra klasikinis teisėkūros subjektas. Neatsitiktinai daugelio pasaulio šalių konstitucijose įtvirtinta išskirtinė parlamentų teisė priimti įstatymus. Dr. Kęstučio Jankausko straipsnis „*Konstitucijos aiškinimas ir teisminė teisėkūra kaip konstitucinių vertybių įgyvendinimo prielaida*“ įdomus tuo, kad jame analizuojamos teisminės teisėkūros teorinės ir praktinės realijos.

Parlamentas yra labai reikšminga, sakytume, išskirtinė institucija valstybinės valdžios institucijų sąraangoje, jo veiklos tikslas yra remiantis teisės aktais sureguliuoti visuomeninius santykius, bet tai turi būti atlikta saugant ir ginant žmogaus teises bei laisves. Ombudsmeno institutas yra viena iš tų institucijų, kurios parlamentui gali pateikti vertingų pasiūlymų tobulinti žmogaus teisių ir laisvių apsaugos sistemą. Todėl doc. Augustino Normanto straipsnis „*Ombudsmenas – pareigūnų prievaizdas ar žmogaus teisių gynėjas?*“ svarbus tuo, kad jame parlamento ir ombudsmeno institucijos bendradarbiavimas suvokiamas ir nagrinėjamas kaip bendro tikslo siekis – apsaugoti ir plėtoti žmogaus teises ir laisves.

Trečiojoje monografijos dalyje „*Parlamentas ir parlamentarizmas užsienio šalyse*“ nagrinėjami konkrečių užsienio šalių parlamentų veiklos teisiniai bei istoriniai bruožai. Šie straipsniai yra skirti ne tik atskleisti konstitucinei ir teisei parlamentų veiklai, jie turėtų padėti suvokti, kad Lietuvos parlamentarizmo tradicija yra susijusi ir atspindi daugelio pasaulio šalių atstovaujамųjų institucijų patirtį ir jų veiklos reguliavimo teises realijas. Skyriuje analizuojami penkių užsienio šalių: Prancūzijos Respublikos, Vokietijos Federacinės Respublikos, Čekijos Respublikos, Graikijos Respublikos bei Pietų Afrikos Respublikos, parlamentų veiklos bruožai. Skyrius pradėdamas prof. Egidijaus Jarašiūno straipsniu „*Istatymas Prancūzijos V Respublikos konstitucinėje sistemoje*“, kuriame nagrinėjama vieno iš svarbiausių teisės sistemos šaltinio – įstatymo – vieta ir reikšmė Prancūzijos teisės aktų hierarchijoje. Čia atskleidžiamas Konstitucijos – kaip aukščiausiosios teisės – išskirtinumas teisės aktų sistemoje ir įgaliojimai, kuriuos šalies Konstitucija suteikia šalies parlamentui (Nacionalinei asamblėjai ir Senatui) leidžiant įstatymus. Čekijos Respublika ir Vokietijos Federacinė Respublika yra artimos Lietuvai istorinės raidos ir teisės tradicijos požiūriu. Analizuojant minėtų valstybių parlamentarizmo bruožus ir juos lyginant su Lietuvos galima stebėti mūsų Respubliką kaip Europoje vykusių ir vykstančių parlamentarizmo procesų atspindį. Parlamentų vieta valdžios institucijų sąrangoje, stabdžių ir atsvarų mechanizmo specifika nagrinėjama ir prof. Gedimino Mesonio straipsnyje „*Parlamentas Čekijos Respublikos konstitucinėje sąrangoje*“, ir doc. Mildos Vainiutės straipsnyje „*Parlamento institucija: Vokietijos Federacinė Respublika*“. Apie gana tolimų Graikijos Respublikos bei Pietų Afrikos Respublikos tradicijas žinome daug mažiau. Doc. Elena Vaitiekienė straipsnyje „*Graikijos parlamento konstitucinis statusas*“ ir dr. Edita Žiobienė straipsnyje „*Pietų Afrikos Respublikos parlamentas*“ nagrinėja šių valstybių parlamentų veiklos konstitucinius pagrindus, supažindina su šių šalių parlamentarizmo raida, kuri daug kuo skiriasi nuo mūsų regiono valstybių tradicijos, todėl įdomi ir verta pažinti.

Istoriniai ir teisiniai  
parlamentarizmo  
raidos  
bruožai

I.



# Česlovas Juršėnas: parlamentaras demokratinėje visuomenėje

Juozas  
Žilys

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 ne tik vidaus politinės socialinės aplinkybės, bet ir išorės veiksniai.

Žvelgiant į dabar funkcionuojančius Lietuvos parlamentinės demokratijos institutus, jų sąrangą, yra prielaidų sakyti, kad Lietuvos Tauta, taikydama tradicinius Vakarų demokratijos institutus Lietuvos politinėje teisinėje tikrovėje, rėmėsi ir nacionalinėmis vertybėmis. Išskirtinis reiškinys yra 1922 m. rugpjūčio 1 d. Lietuvos Valstybės Konstitucija, kurią priėmė Lietuvos Steigiamasis Seimas. Dabar galiojančios Lietuvos Respublikos Konstitucijos pagrindu veikiančio parlamento genėzė remiasi ir praėjusio amžiaus trečiojo dešimtmečio pradžioje kurta ir Konstitucijoje įtvirtinta parlamentinės valdžios filosofija<sup>1</sup>. Daugelis mokslininkų pastebi 1922 ir 1992 m. Konstitucijų bendrybes<sup>2</sup>.

- 1 Plaćiau apie tai žr.: Maksimaitis M. Lietuvos valstybės konstitucijų istorija: monografija. – Vilnius: Justitia, 2005. P. 107–169.
- 2 Lapinskas K. Lietuvos konstitucijų istorinių teisinių sąsajų beiėškant / Konstitucija, žmogus, teisinė valstybė. Konferencijos medžiaga. – Vilnius: Lietuvos žmogaus teisių centras, 1998. P. 31–50.

Naujausių laikų Lietuvos parlamentarizmo istorijoje pagrindinį vaidmenį atliko Lietuvos Respublikos Aukščiausioji Taryba, kuri 1996 m. lapkričio 28 d. Lietuvos Respublikos Seimo Deklaracijoje buvo paskelbta Aukščiausiaja Taryba-Atkuriamuoju Seimu<sup>3</sup>. Aukščiausioji Taryba atkūrė nepriklausomą Lietuvos Valstybę, įtvirtino jos teisinius pagrindus, parengė Lietuvos Respublikos Konstituciją, formavo demokratinio parlamento šiuolaikinę koncepciją ir parlamentinės veiklos teisinį reglamentavimą. Galima tarti, kad Aukščiausiojoje Taryboje 1990–1992 m. parlamentinė veikla brendo, o vėliau buvo plėtojama Lietuvos Respublikos seimuose.

Pagrindiniai parlamento veikėjai yra jo nariai – Tautos atstovai. Būtent nuo jų statuso, profesionalumo, politinio ir teisinio aktyvumo priklauso ir parlamentinės visumos darbo sėkmė. Veikdamas parlamento frakcijose, komitetuose, kituose parlamentiniuose dariniuose, parlamentaras ne tik reiškia savo nuostatas ir rinkėjų lūkesčius, bet ir, remdamasis jam suteiktomis konstitucinėmis galiomis, siekia juos įgyvendinti. Vadinasi, analizuojant atskiro Tautos atstovo veiklą parlamente, yra galimybių atskleisti ir parlamento veiklos bruožus apskritai, įvertinti parlamentinę veiklą visoje socialinėje politinėje aplinkoje. Atsižvelgiant į tai, kad Lietuvos Respublikos šiuolaikinio parlamento veiklos formos buvo brandinamos Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos-Atkuriamojo Seimo funkcionavimo metu, siekiama bent fragmentiškai atskleisti kai kuriuos esminius to laikotarpio reiškinius per vieno Aukščiausiosios Tarybos deputato – Česlovo Juršėno – veiklą to meto Lietuvos Respublikos parlamente<sup>4</sup>.

3 Lietuvos Respublikos Seimo 1996 m. lapkričio 28 d. deklaracija „Dėl Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos – Atkuriamojo Seimo“ // Valstybės žinios, 1996, Nr. 116-2712. Beje, deklaracijoje buvo pasiremta ir Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos 1992 m. spalio 29 d. aktu „Dėl atkuriamo Lietuvos Respublikos Seimo“, kuriame konstatuota, kad „naujai išrinktas Lietuvos Respublikos Seimas yra ankstesnių nepriklausomos Lietuvos Respublikos Seimų ir 1990 m. išrinktos Aukščiausiosios Tarybos, pagal Lietuvos Respublikos Laikinąjį Pagrindinį Įstatymą 1990–1992 m. turėjusios šį sąlyginį vardą, teisių ir tradicijų tęsėjas. Tuo jis išreiškia nepriklausomos valstybės – 1918–1992 m. Lietuvos Respublikos tęstinumą, kuriam nėra ir neturi būti pabaigos“ // Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos ir Vyriausybės žinios, 1992, Nr. 33–1013.

4 Č. Juršėnas – 1990–1992 m. Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos-Atkuriamojo Seimo deputatas, Lietuvos nepriklausomos valstybės atstatymo akto signataras, 1996–2000 m. septintojo, 2000–2004 m. aštuntojo, nuo 2004 m. – devintojo Lie-

Pažymėtina, kad 1990 m. kovo 11 d. patvirtinus Lietuvos Respublikos Laikinąjį Pagrindinį Įstatymą<sup>5</sup> ir nustačius, kad „Lietuvos Respublikoje ir toliau galioja tie iki šiol veikę Lietuvos įstatymai bei kiti teisės aktai, kurie neprieštaruoja Lietuvos Respublikos Laikinajam Pagrindiniam Įstatymui“, Aukščiausiosios Tarybos deputatų statusas iš esmės buvo paremtas iki tol buvusia deputato statuso samprata. Laikinojoje Konstitucijoje buvo skelbta, kad „deputatai yra įgalioti liaudies atstovai Liaudies deputatų tarybose“, nustatyta, jog „deputatas, nepateisinęs rinkėjų pasitikėjimo, gali būti bet kuriuo metu atšauktas daugumos rinkėjų sprendimu įstatymo nustatyta tvarka“.

Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos deputato statuso įstatymu<sup>6</sup> buvo pakoreguotas iki tol buvęs teisinis reguliavimas, tačiau ir jame buvo nustatyta, kad deputatas yra atsakingas savo rinkėjams, jiems sistemingai atsiskaito, o nepateisinęs jų pasitikėjimo gali būti atšauktas. Šios nuostatos galiojo iš esmės visą Aukščiausiosios Tarybos-Atkuriamojo Seimo kadenciją<sup>7</sup>. Taigi galima apibendrintai konstatuoti, kad 1990–1992 m. buvo laikomasi vadinamojo imperatyvaus mandato koncepcijos ir tuo buvo vadovaujamosi priimant konkrečius sprendimus<sup>8</sup>. Savotiško prieraišumo šiuo klausimu būta

---

tuvos Respublikos Seimo narys – Tautos atstovas. Buvo renkamas Seimo Pirmininko pavaduotoju, Pirmininku (1992–1996 m.), 1996–2000 m. dirbo Teisės ir teisėtvarkos komitete, vadovavo LDDP frakcijai, 2000–2004 m. – Socialdemokratinės koalicijos frakcijos seniūno pirmasis pavaduotojas, Seimo Pirmininko pavaduotojas, Seimo Pirmininko pirmasis pavaduotojas. 2004 m. išrinktame Seime – Seimo Pirmininko pavaduotojas, Seimo Pirmininko pirmasis pavaduotojas.

5 1990 m. kovo 11 d. Lietuvos Respublikos įstatymas „Dėl Lietuvos Respublikos Laikinojo Pagrindinio Įstatymo“ // Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos ir Vyriausybės žinios, 1990, Nr. 9-224.

6 1990 m. balandžio 11 d. Lietuvos Respublikos įstatymas „Dėl Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos deputato statuso“ // Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos ir Vyriausybės žinios, 1990, Nr. 12-366.

7 Tiesa, 1992 m. liepos 7 d. įstatymu „Dėl Lietuvos Respublikos Laikinojo Pagrindinio Įstatymo pakeitimo ir papildymo ir Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios valstybinės valdžios institucijos pavadinimo pakeitimo“ buvo panaikintos Laikinojo Pagrindinio Įstatymo (77 str.) nuostatos apie deputato atskaitingumą rinkėjams, kolektyvams, politinėms partijoms, visuomeninėms organizacijoms ir judėjimams, išskėlusiems jų kandidatų į deputatus, taip pat apie galimybę atšaukti deputatą, jeigu jis nepateisino jų pasitikėjimo // Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos ir Vyriausybės žinios, 1992, Nr. 22-634.

8 Pvz., 1991 m. gruodžio 17 d. Lietuvos Respublikos įstatymas „Dėl deputatų, įtariamų sąmoningu bendradarbiavimu su kitų valstybių specialiosiomis tarnybomis, mandatų

ir rengiant Aukščiausiosios Tarybos reglamentą, formuluojant jo nuostatas<sup>9</sup>.

Nors formaliai buvo receptuota doktrina dėl deputato mandato politinės teisinės prigimties, tačiau deputatinės veiklos turinys ėgijo visiškai naują pobūdį. Tai sąlygojo uždaviniai, kuriuos sprendė nepriklausomos Lietuvos valstybės parlamentas – Aukščiausioji Taryba-Atkuriamasis Seimas.

Siekiant pradėti sklandų Valstybės kūrimo darbą ir visapusiškiau į šią veiklą įtraukti Aukščiausiosios Tarybos deputatus, 1990 m. kovo 13 d. buvo sudarytos 5 deputatų laikinosios darbo grupės, turėjusios rengti pasiūlymus dėl pirmaeilių veiksmų pertvarkant valstybės institucijų, teisinę sistemas, spręsti kitus valstybinės veiklos klausimus: Bendrųjų valstybės atkūrimo principų darbo grupė (vadovas – R. Ozolas), Aukščiausiosios Tarybos struktūros ir veiklos principų darbo grupė (vadovas – L. Šepetyš), Vyriausybės ir kitų Respublikos valdymo institutų struktūros ir veiklos principų darbo grupė (vadovas – G. Vagnorius), Teisinės sistemos principų darbo grupė (vadovas – J. Prapiestis), Krašto apsaugos principų darbo grupė (vadovas – Z. Vaišvila)<sup>10</sup>. Č. Juršėnas kartu su kitais deputatais pasirinko Vyriausybės ir kitų Respublikos valdymo institutų struktūros ir veiklos principų darbo grupę<sup>11</sup> ir dirbo jos egzistavimo metu. Įsteigus ir suformavus Aukščiausiosios Tarybos nuolatinės komisijas, šių laikinųjų darbo grupių vaidmuo tolygiai mažėjo. Č. Juršėnas buvo patvirtintas Užsienio reikalų komisijos nariu<sup>12</sup>, po to perėjo į Vals-

---

patikrinimo“ // Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos ir Vyriausybės žinios, 1992, Nr. 1-1.

9 Šileikis E. Seimo nario teisinė padėtis. Pirmas leidimas. – Vilnius: Finansų ministerijos Mokymo centro leidybos grupė, 1996. P. 32.

10 Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos 1990 m. kovo 13 d. nutarimas „Dėl Aukščiausiosios Tarybos deputatų laikinųjų darbo grupių įsteigimo“ // Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos ir Vyriausybės žinios, 1990, Nr. 9-239.

11 Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos (pirmojo šaukimo) pirmoji sesija. Stenogramos. Nr. 1. – Vilnius: Lietuvos Respublikos Aukščiausioji Taryba, 1990. P. 238.

12 Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos 1990 m. kovo 20 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos nuolatinė komisijų sudėties“ // Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos ir Vyriausybės žinios, 1990, Nr. 10-296.

tybės atkūrimo komisiją<sup>13</sup>, kuri, priėmus Aukščiausiosios Tarybos reglamentą, buvo pavadinta Valstybės atkūrimo ir Konstitucijos<sup>14</sup>. Pagrindinės komisijos veiklos kryptys buvo: analizuoti politinę situaciją ir teikti pasiūlymus, rengti ir svarstyti Konstitucijos pakeitimų, valstybės institucijų steigimo ir reorganizavimo projektus, koordinuoti Lietuvos Respublikos Konstitucijos rengimą, svarstyti ir teikti išvadas tarpvalstybinių ryšių struktūroms formuoti.

Č. Juršėno politinėms teisinėms nuostatomis būdinga tai, kad jose nuosekliai reiškiamos tolygios demokratijos raidos idėjos, Valstybės atkūrimo ir jos teisinių pagrindų stiprinimo proceso demokratiškumas, Konstitucijos prioritetas, politinių kompromisų neišvengiamumas. Jau pirmosiomis veiklos dienomis žmonėms pradėjus reikšti nepasitenkinimą dėl kai kurių Aukščiausiosios Tarybos veiksmų, o konkrečiai – dėl Pirmininko išrinkimo, jis drauge su kitais pasirašė deputatų kreipimąsi į Lietuvos žmones, kuriame buvo skelbiama, kad Aukščiausiosios Tarybos deputatai vieningai balsavo už laisvą nepriklausomą Lietuvą, demokratiškai, pagal Konstituciją išrinko Pirmininką, o dabar visiems drauge teks įveikti daugybę įvairiausių sunkumų, todėl kelia nerimą bergždžias Lietuvos žmonių skaldymasis, parašų rinkimas vertinant teisėtus Aukščiausiosios Tarybos sprendimus. Kreipimesi buvo kviečiama suprasti, kad rinkimai baigėsi, nerinkti jokių parašų, o būti vieningiems ir nesukelti atgimstančiai Lietuvai pavojaus, kuris naudingas tik Nepriklausomybės priešams<sup>15</sup>.

Reikėtų pabrėžti tai, kad Lietuvos Respublikos Aukščiausioji Taryba-Atkuriamasis Seimas buvo ne tik aukščiausioji atstovaujamoji šalies institucija, įgyvendinanti tradicines parlamento funkcijas, bet ir jautriai reaguojanti į vidaus ir užsienio politinius reiškinius. Tuo laikotarpiu Aukščiausioji Taryba priėmė daug pareiškimų, de-

13 Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos 1990 m. kovo 28 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos kai kurių nuolatinių komisijų sudėties pakeitimo“ // Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos ir Vyriausybės žinios, 1990, Nr. 11-332.

14 Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos reglamento 34 str. // Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos ir Vyriausybės žinios, 1991, Nr. 14-359.

15 Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos 1990 m. kovo 14 d. kreipimasis į Lietuvos žmones // Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos žinios, 1990, Nr. 9-241.

klaracijų, kreipimūsi ir kitų politinių dokumentų, kuriais reikė savo nuostatas apie daugelį politinių socialinių faktų. Štai 1990 m. gegužės 8 d. Aukščiausioji Taryba priėmė pareiškimą, įvertinantį žydų tautos genocidą Lietuvoje hitlerinės okupacijos metais<sup>16</sup>. Šio dokumento priėmimą inicijavo deputatas Č. Juršėnas, paskelbdamas jo turinį Aukščiausiosios Tarybos posėdyje. Jis siūlė, kad Aukščiausioji Taryba lietuvių tautos vardu pareikštų, kad be išlygų smerkia hitlerinės okupacijos metais Lietuvoje vykdytą genocidą prieš žydų tautą ir nuoširdžiai apgailestauja, kad tarp okupantams tarnavusių budelių buvo ir Lietuvos piliečių. Buvo siūloma pabrėžti, kad nusikaltimai, įvykdyti prieš žydų tautą Lietuvoje ir už jos ribų, nėra ir negali būti pateisinti<sup>17</sup>.

Č. Juršėnas buvo renkamas į Aukščiausiosios Tarybos pirmųjų sesijų sekretoriatą, kuris buvo svarbi organizacinė struktūra, padedanti užtikrinti Aukščiausiosios Tarybos posėdžių organizavimą bei deputatų veiklos koordinavimą<sup>18</sup>. 1992 m. kovo 12 d. jis buvo išrinktas Aukščiausiosios Tarybos seniūno pavaduotoju<sup>19</sup>. Vėliau dar kartą buvo renkamas į šias pareigas<sup>20</sup>. Pagal Laikinąjį Pagrindinį Įstatymą ir Aukščiausiosios Tarybos reglamentą šis pareigūnas pirmininkavo Aukščiausiosios Tarybos posėdžiams Aukščiausiosios Tarybos Pirmininko pavedimu, pavadavo seniūną ir vykdė jo funkcijas jam nesant

16 Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos 1990 m. gegužės 8 d. pareiškimas „Dėl žydų tautos genocido Lietuvoje hitlerinės okupacijos metais“ // Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos ir Aukščiausiosios Tarybos Prezidiumo dokumentų rinkinys. Nr. 1. – Vilnius: Lietuvos Respublikos Aukščiausioji Taryba, 1991. P. 369.

17 Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos (pirmojo šaukimo) pirmoji sesija. Stenogramos. Nr. 7. – Vilnius: Valstybinis leidybos centras, 1991. P. 240, 241.

18 Pagal Aukščiausiosios Tarybos reglamentą sekretoriatas rūpinosi tinkamu posėdžių parengimu ir pagalba deputatams, priėmė ir registravo deputatų klausimus ir paklausimus, pareiškimus, pasiūlymus, protestus, tvarkė gautus rinkėjų pasiūlymus, laiškus, teikė informaciją apie posėdžius Aukščiausiosios Tarybos Informacijos ir protokolų skyriui, vykdė kitas funkcijas. Žr.: Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos reglamentas // Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos ir Vyriausybės žinios, 1991, Nr. 14-359.

19 Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos 1992 m. kovo 12 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos seniūno pavaduotojų išrinkimo“ // Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos ir Vyriausybės žinios, 1992, Nr. 10-242.

20 Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos 1992 m. rugsėjo 15 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos seniūno pavaduotojų išrinkimo“ // Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos ir Vyriausybės žinios, 1992, Nr. 28-809.

arba negalint eiti pareigų ir kt.<sup>21</sup>. Jau tada, Aukščiausiosios Tarybos-Atkuriamojo Seimo veiklos metais, buvo pastebima, kad pirmininkaujant Č. Juršėnui posėdžiai vykdavo sklandžiai, buvo laikomasi Reglamento, posėdžių vedimo tvarkos, dėmesingai reaguojama į deputatų pasiūlymus, reikalavimus, t. y. į visa tai, kas sudaro parlamentinių posėdžių turinį. Beje, jis pirmininkavo daugeliui posėdžių, kai, artėjant Seimo rinkimams ir referendumui dėl Konstitucijos, buvo svarstomas Lietuvos Respublikos Konstitucijos projektas<sup>22</sup>.

Laikinis Pagrindinis Įstatymas nebuvo originalus konstitucinis aktas, jis buvo savotiškas atspindys 1978 m. Lietuvos TSR Konstitucijos, kuri buvo pritaikyta naujai konstitucinei tikrovei<sup>23</sup>. Laikinis Pagrindinis Įstatymas panašiai vertinamas ir kitų mokslininkų darbuose<sup>24</sup>. Dėmesys kreipiamas į šios laikinosios Konstitucijos priėmimo metu užprogramuotą nenuolatinumą, t. y. jos laikiną pobūdį<sup>25</sup>. Pritariant tokiems vertinimams, pirmiausia reikėtų turėti galvoje tai, kad Laikinis Pagrindinis Įstatymas 1990–1992 m. laikotarpiu buvo ypač svarbus įtvirtinant Lietuvos Respublikos suvereniteto konstitucinius pagrindus, stiprinant jaunos parlamentinės demokratijos funkcionavimo teisinį pagrindumą ir konstitucingumą. Nors politinių aplinkybių verčiama Aukščiausioji Taryba skubėjo priimti Laikinąjį Pagrindinį Įstatymą, tačiau kai kurie deputatai ragino visa-

- 21 1990 m. kovo 29 d. Lietuvos Respublikos įstatymas „Dėl Lietuvos Respublikos Laikinojo Pagrindinio Įstatymo pakeitimo“ // Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos ir Vyriausybės žinios, 1990, Nr. 11-333. Pagal šį įstatymą pakeitus iki tol galiojusią nuostatą, kad Aukščiausiosios Tarybos posėdžiams vadovauja tik Pirmininkas arba jo pavaduotojas, buvo konstitucionalizuotos Aukščiausiosios Tarybos seniūno ir jo pavaduotojo pareigybės.
- 22 Apie baigiamąsias diskusijas dėl Konstitucijos projekto žr.: Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos (pirmojo šaukimo) šeštoji sesija. Stenogramos. Nr. 65. – Vilnius: Lietuvos Respublikos Seimo leidykla, 1995. P. 92–187.
- 23 Andriulis V., Maksimaitis M., Pakalniškis V., Pečkaitis J. S., Šenavičius A. Lietuvos teisės istorija. – Vilnius: Justitia, 2002. P. 501.
- 24 Birmontienė T., Jarašiūnas E., Kūris E., Maksimaitis M., Mesonis G., Normantas A., Pumputis A., Vaitiekienė E., Vidrinskaitė S., Žilys J. Lietuvos konstitucinė teisė. – Vilnius: Lietuvos teisės universiteto Leidybos centras, 2002. P. 155.
- 25 Birmontienė T., Jankauskas K., Jarašiūnas E., Maksimaitis M., Mesonis G., Pumputis A., Sinkevičius V., Vidrinskaitė S., Žilys J., Žiobienė E. Lietuvos konstitucinė teisė: raida, institucijos, teisių apsauga, savivalda: kolektyvinė monografija. – Vilnius: Mykolo Romerio universiteto Leidybos centras, 2007. P. 48.

pusiškiau įsigilinti į projektą. Tarp jų buvo ir Č. Juršėnas, tačiau ir jis, atsižvelgdamas į atkurtos Valstybės poreikius, siūlė priimti Laikinąjį Pagrindinį Įstatymą ir rengti apibendrintus pasiūlymus dėl jo tobulinimo<sup>26</sup>. Vėliau koreguojant Laikinajame Pagrindiniame Įstatyme nustatytą konstitucinį reguliavimą, jis, nors ir vertino konstitucinį pastovumą, tačiau, matydamas atitinkamų korekcijų neišvengiamumą, siekė, kad pataisos būtų priimanamos tik esant akivaizdžiam būtinumui.

Laikinojo Pagrindinio Įstatymo 115 straipsnyje buvo nuostata apie tai, kad teisėjai ir teismo tarėjai atsakingi juos išrinkusiems valdžios organams ir gali būti įstatymo nustatyta tvarka ir pagrindais jų atšaukti, o 78 straipsnio 12 punkte buvo numatyta, kad Aukščiausioji Taryba gali reguliariai išklausti jos sudaromų arba renkamų organų, taip pat jos skiriamų pareigūnų ataskaitas. Beje, galiojančiame Teismų santvarkos ir teisėjų statuso įstatyme buvo numatyta, kad Aukščiausiojo Teismo pirmininkas teikia Aukščiausiajai Tarybai ataskaitas apie Aukščiausiojo Teismo veiklą<sup>27</sup>. Šios normos akivaizdžiai disonavo su demokratinės valstybės valdžių sandaros pagrindais bei su teisminės valdžios nepriklausomumo principu. Svarstant Laikinojo Pagrindinio Įstatymo pakeitimų paketą, Č. Juršėnui pasiūlius<sup>28</sup>, buvo pakoreguotas 78 straipsnis ir numatyta, kad Aukščiausiojo Teismo pirmininkas neteikia ataskaitų Aukščiausiajai Tarybai, o Aukščiausioji Taryba negali spręsti pasitikėjimo Aukščiausiojo Teismo teisėju klausimo<sup>29</sup>.

Lietuvos Respublikos Aukščiausiojoje Taryboje Č. Juršėnas buvo vienas iš tų deputatų, kurie matė Laikinojo Pagrindinio Įstatymo netobulumus, tačiau visada reikalavo tiksliai ir besąlygiškai lai-

26 Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos (pirmojo šaukimo) pirmoji sesija. Stenogramos. Nr. 1. – Vilnius: Lietuvos Respublikos Aukščiausioji Taryba, 1990. P. 93, 109.

27 1990 m. vasario 13 d. Lietuvos TSR teismų santvarkos ir teisėjų statuso įstatymas // Lietuvos TSR Aukščiausiosios Tarybos ir Vyriausybės žinios, 1990, Nr. 8-185.

28 Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos (pirmojo šaukimo) antroji sesija. Stenogramos. Nr. 18. – Vilnius: Valstybinis leidybos centras, 1992. P. 177.

29 1990 m. spalio 23 d. Lietuvos Respublikos įstatymas „Dėl Lietuvos Respublikos Laikinojo Pagrindinio Įstatymo kai kurių straipsnių pakeitimo“ // Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos ir Vyriausybės žinios, 1990, Nr. 31-752.

kytis jo nuostatų. Galima paminėti keletą pavyzdžių. Štai 1990 m. kovo 12 d., kai pradėjo galioti Laikinasis Pagrindinis Įstatymas, Č. Juršėnas atkreipė dėmesį į Aukščiausiosios Tarybos priamamų teisės aktų naują formą ir reikalavo jos laikytis<sup>30</sup>. Rengiant Vyriausybės įstatymą ir iškilus klausimui apie tai, kad Vyriausybės nariai negali būti deputatais, siūlė atsižvelgti į Laikinąjį Pagrindinį Įstatymą ir juo remtis reglamentuojant Vyriausybės statusą.

Baigiantis Aukščiausiosios Tarybos pirmajai sesijai, 1990 m. liepos 31 d. buvo pateiktas įstatymo projektas, kuriame buvo siūloma suteikti papildomus įgaliojimus Aukščiausiosios Tarybos Prezidiumui, kuriais jis galėtų remtis laikotarpiu tarp Aukščiausiosios Tarybos sesijų sprendamas įvairius klausimus „esant valstybiniam būtinumui“. Pavyzdžiui, buvo siūloma suteikti Prezidiumui teisę „leisti norminius aktus“, „imtis priemonių valstybės saugumo ir viešosios tvarkos užtikrinimo srityje“, „aiškinti įstatymus“ ir kt.<sup>31</sup>. Č. Juršėnas drauge su kitais deputatais įstatymo projektą vertino kaip konkuruojantį su Laikiniu Pagrindiniu Įstatymu, nes juo buvo koreguojamos valstybės valdžios institucijų kompetencijų ribos, įtvirtintos laikinojoje Konstitucijoje. Reikšdamas įsitikinimą, kad būtina nuosekliai laikytis Laikinojo Pagrindinio Įstatymo, jis siūlė, esant atitinkamoms situacijoms, imtis tik tokių veiksmų, kurie neprieštarėtų konstituciniams valstybės organizavimo pagrindams<sup>32</sup>.

Viena iš pirmųjų aktualijų, kurią turėjo spręsti Lietuvos Respublikos Aukščiausioji Taryba-Atkuriamasis Seimas, buvo poreikis teisiškai sureguliuoti parlamento politinės teisinės veiklos klausimus, t. y. nustatyti politinę organizacinę struktūrą, įstatymų ir kitų teisės aktų priėmimo procedūras, deputatų veiklos parlamente formas, politinių ir administracinių struktūrų sąveikos teisinius aspektus ir kt. Pirmosiomis Aukščiausiosios Tarybos-Atkuriamojo Seimo darbo

30 Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos (pirmojo šaukimo) pirmoji sesija. Stenogramos. Nr. 1. – Vilnius: Lietuvos Respublikos Aukščiausioji Taryba, 1990. P. 126.

31 Deputato N. Rasimavičiaus pranešimas apie įstatymo projektą // Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos (pirmojo šaukimo) pirmoji ir neeilinė sesija. Stenogramos. Nr. 14. – Vilnius: Valstybinis leidybos centras, 1992. P. 4–7.

32 Ten pat. P. 9.

dienomis buvo įsitikinta, kad galiojantis Reglamentas, kuris buvo perimtas iš Lietuvos TSR Aukščiausiosios Tarybos, nebeatitinka demokratinės raidos poreikių. Pavyzdys – politiškai ir teisiškai reikšminga Aukščiausiosios Tarybos Pirmininko rinkimų procedūra. Nei tuo metu dar galiojusioje Konstitucijoje, nei Reglamente nebuvo nustatyta Pirmininko rinkimo tvarka. Iki tol buvo laikomasi nuomonės, kad nėra reikalo konkrečiau reglamentuoti šią procedūrą, nes Komunistų partijos pasiūlytas vienintelis kandidatas ir tegalėjo būti išrinktas. Aukščiausiosios Tarybos Pirmininko rinkimo procedūrų nustatymas ir buvo pirmasis parlamentinės demokratijos poreikis, rodantis tai, kad Lietuvoje pradeda veikti naujo turinio ir formos parlamentiniai institutai. Galima būtų konstatuoti, kad intensyvia diskusija 1990 m. kovo 10 d. dėl Pirmininko rinkimų teisinės tvarkos ir buvo įžengta į tradicinių parlamentinių debatų kelią, kuris niekada nebuvo paprastas, tačiau visada sudarė galimybes visapusiškai atsiskleisti parlamentaro gebėjimams, jo politinei teisei kultūrai. Č. Juršėnas įsitraukė į parlamentinį dialogą, o teiktus siūlymus dėl Reglamento grindė demokratijoje suvoktomis ir įsitvirtinusiomis nuostatomis<sup>33</sup>.

Reglamento koncepcija pradėta rengti Aukščiausiosios Tarybos struktūros ir veiklos darbo grupėje, sudarius Aukščiausiosios Tarybos reglamento rengimo ir nuolatinį komisijų pogrupį. 1990 m. kovo 19 d. buvo konstatuota, kad „po pirmųjų karštų ginčų sesijoje vis labiau įsitikiname, kad būtinas naujas Aukščiausiosios Tarybos reglamentas, atitinkantis naują jos statusą, nuomonių įvairovę ir garantuojantis jų išsakymo laisvę“<sup>34</sup>. Tai ne kartą pabrėžta ir vėliau.

Reglamento rengimas ir priėmimas buvo tas veiksnys, kuris suvaidino konstruktyvų vaidmenį užtikrinant parlamento veiklą, grindžiant ją teisiškai nustatytais procedūromis. Č. Juršėnas, suprasdamas šio darbo reikšmingumą, itin aktyviai dalyvavo formuluojant

33 Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos (pirmojo šaukimo) pirmoji sesija. Stenogramos. Nr. 1. – Vilnius: Lietuvos Respublikos Aukščiausioji Taryba, 1990. P. 13, 16.

34 Deputato A. Tauranto kalba dėl Reglamento projekto // Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos (pirmojo šaukimo) pirmoji sesija. Stenogramos. Nr. 2. – Vilnius: Lietuvos Respublikos Aukščiausioji Taryba, 1990. P. 228.

Reglamento koncepcijos principus, Reglamento normų sąveikos darnumą ir visapusiškumą. Šiame darbe jam buvo vienodai svarbus ir deputatų veiklos lygiateisiškumas, ir frakcijų veiklos garantijos, ir parlamento struktūros grandžių teisinio reguliavimo visapusiškumas, įstatymų leidimo proceso tikslus apibrėžimas bei daugelis kitų klausimų. Viename posėdyje Č. Juršėnas kalbėjo apie tai, kad „atsižvelgiant į tai, kad mūsų Prezidiumas ypatingas, ir atsižvelgiant į jo jau turimą praktiką, kai jis priiminėjo, kaip čia pasakius, sprendimus, kurie yra ne visiškai telpantys į galiojančią Konstituciją, tai vis dėlto būtų teisingiau, jeigu būtų priiminėjama [sprendimai – J. Ž.] balsų dauguma nuo visos Prezidiumo sudėties [ne nuo posėdyje dalyvaujančių Prezidiumo narių skaičiaus – J. Ž.]“<sup>35</sup>. Kitą kartą kalbėdamas dėl Reglamento projekto, jis vėl atkreipė dėmesį į tai, kad projekte, ignoruojant Konstituciją, plečiamos Prezidiumo teisės, o taip elgtis nederėtų<sup>36</sup>.

Taigi galima teigti, kad Č. Juršėnas buvo tas deputatas, kuris padėjo parengti ir įtvirtinti bręstančio Lietuvos Respublikos parlamento veiklos demokratinius teisinius pagrindus, kurie suvaidino teigiamą vaidmenį ir būsimuosiuose Lietuvos Respublikos seimuose. Jo indėlis buvo ir oficialiai įvertintas<sup>37</sup>. Patirtis, kuri buvo sukaupta tuo metu, lėmė sėkmingą Č. Juršėno veiklą toliau dirbuojantis parlamente, ypač einant vadovaujančias pareigas.

Deputatų frakcijų klausimas buvo ne tik politinio, bet ir teisinio organizacinio pobūdžio problema, kuri savaime iškilo pradėjus rengti Aukščiausiosios Tarybos reglamentą. Frakcijų įteisinimo arba neįteisinimo aktualija buvo politiškai svarbi, nes reikėjo nuspręsti, ar Aukščiausiojoje Taryboje egzistuoja teisiškai formalizuotos deputatų grupės, ar, kaip buvo sakoma, Aukščiausioji Taryba yra „vienalytė“<sup>38</sup>.

35 Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos (vienuoliktojo šaukimo) antroji sesija. Stenogramos. Nr. 19. – Vilnius: Valstybinis leidybos centras, 1992. P. 24–28.

36 Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos (vienuoliktojo šaukimo) antroji sesija. Stenogramos. Nr. 16. – Vilnius: Valstybinis leidybos centras, 1992. P. 40, 41.

37 Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos Prezidiumas 1991 m. gegužės 29 d. nutarimu pareiškė padėką grupei deputatų, tarp jų – Č. Juršėnui, už atliktą didelį darbą rengiant Reglamentą // Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos ir Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos Prezidiumo dokumentų rinkinys. Nr. 3. – Vilnius: Valstybinis leidybos centras, 1991. P. 526.

38 Štai deputatas A. Taurantas kalbėjo apie tai, kad būtina priimti sprendimą dėl parla-

1990 m. kovo 19 d. balsuojant, ar įteisinti frakcijas, posėdžio pirmininkas (Aukščiausiosios Tarybos Pirmininko pavaduotojas Č. V. Stankevičius) pranešė: „Rezultatas aiškus – frakcijų oficialiai neregistruojam, tačiau esu įsitikinęs, kad mažumų teisės bus gerbiamos, ir jie nebus skriaudžiami“<sup>39</sup>.

Beje, jau pirmomis Aukščiausiosios Tarybos-Atkuriamojo Seimo darbo dienomis išryškėjo parlamentinės daugumos ir mažumos sąveikos teisinio apibrėžimo klausimas. Štai 1990 m. kovo 12 d. uždarame Aukščiausiosios Tarybos posėdyje Č. Juršėnas kalbėjo: „Mes norime, kad komisijos būtų sudarytos daugiau ar mažiau paritetiniais pagrindais, kad ta kita nuomonė būtų institucionalizuota, kad būtų kitų nuomonių atstovai visose komisijose, visuose organuose [...]. Reikia, kad būtų užtikrintos mažumos teisės. Tai yra esminis dalykas norint garantuoti normalų parlamentinį darbą“<sup>40</sup>.

Objektyvi politinio proceso raida Lietuvoje ir parlamentinės demokratijos prigimtis sąlygojo tai, kad Aukščiausiojoje Taryboje savaime pradėjo kurtis deputatų frakcijos. Štai 1990 m. birželio 21 d. apie savo egzistavimą paskelbė Centro frakcija (vėliau ji buvo pavadinta Sąjūdžio centro frakcija)<sup>41</sup>, 1990 m. rugsėjo 4 d. – Laisvųjų demokratų frakcija<sup>42</sup>, 1990 m. rugsėjo 21 d. – Sąjūdžio nuosaikiųjų radikalų frakcija<sup>43</sup>. Vėliau kūrėsi ir kitos frakcijos – Lenkų, Jungtinė

---

mente esančių grupių teisinio apibrėžtumo, nes nuo to priklausys jų veiklos garantijų įtvirtinimas Reglamente. Deputatas samprotavo: „Jeigu šitaip nuspręstume, jau dabar įteisintume frakcijas Aukščiausiojoje Taryboje, gal tik kitaip jas pavadintume, kad nerėžtų ausies tiems, kas to labai bijo. Tai reikštų, kad mūsų parlamente būtų teisiškai įtvirtintos Vakarų demokratijos normos ir galbūt šiek tiek užbėgama į priekį realiai Lietuvos politinių jėgų diferenciacijai. Galima daryti ir kitaip: kol kas Aukščiausiąją Tarybą traktuoti kaip vienalypę ir visus klausimus spręsti pagal individualią deputatų arba laisvai susidariusių neformalių grupių iniciatyvą, o jų tarpusavio santykių detalčiau neapibrėžti“ // Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos (pirmojo šaukimo) pirmoji sesija. Stenogramos. Nr. 2. – Vilnius: Lietuvos Respublikos Aukščiausioji Taryba, 1990. P. 228.

39 Ten pat. P. 239.

40 Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos (pirmojo šaukimo) pirmoji, antroji, trečioji ir ketvirtoji sesijos. Stenogramos. Nr. 66. – Vilnius: Lietuvos Respublikos Seimo leidykla, 2002. P. 36, 37.

41 Ten pat. Nr. 10. P. 192, 193.

42 Ten pat. Nr. 15. P. 60.

43 Ten pat. Nr. 16. P. 141, 142.

Sąjūdžio, Septintoji, Tautininkų, Liberalų, Reorganizuota tautininkų, Tautos pažangos ir kitos<sup>44</sup>.

1990 m. rugsėjo 25 d. Aukščiausiosios Tarybos-Atkuriamojo Seimo posėdyje buvo paskelbta apie Kairiųjų frakcijos įkūrimą<sup>45</sup>. Pareiškimė buvo deklaruojama, kad frakcijų kūrimasis yra parlamento brandimo požymis, kad tai padės atspindėti įvairių visuomenės sluoksnių socialines, politines ir dvasines nuostatas, pateikti daugiau alternatyvų ir atrinkti optimalius variantus. Kairiųjų frakcija manė, kad parlamentas turi priimti įstatymus, įteisinančius demokratiją, socialines garantijas ir pilietinę santarvę. Deputatai pabrėžė, kad pagrindinis disputų ginklas turi būti logika, argumentai ir sveikas protas, parlamentinės veiklos profesionalumas ir tolerancija. Pareiškimė buvo sakoma: „Tvirtai laikysimės politinės veiklos atvirumo bei viešumo principų, pasisakysimė prieš spaudos, minties ir nuomonės laisvių apribojimą, kad ir kaip jie būtų motyvuojami. Mūsų frakcija bendradarbiaus su visais, kas siekia savitarpio supratimo, susitarimo bei konstruktyvios veiklos Lietuvos valstybingumo įtvirtinimo labui.“ Pareiškimą pasirašė Č. Juršėnas draugė su kitais Aukščiausiosios Tarybos-Atkuriamojo Seimo deputatais.

Pradėjus veikti Aukščiausiosios Tarybos-Atkuriamojo Seimo frakcijoms, vėliau įtvirtinus jų statusą Reglamente, keitėsi ir parlamento veiklos turinys, atsirado darbo organizavimo naujų bruožų, o deputatai įgijo naujų galimybių ir garantijų reikšti savo politines nuostatas ne tik įstatymų leidybos procese, formuojant parlamento institucinę sąrangą. Deputatas Č. Juršėnas aktyviai dalyvavo kuriant parlamentinių frakcijų koncepciją ir teisinį statusą. Jis buvo įsitikinęs, kad „frakcija yra ne šiaip sau deputatų grupė, o tikrai kito orga-

44 Apie tai plačiau žr.: Žilys J. Aukščiausiosios Tarybos – Atkuriamojo Seimo deputatų grupės ir frakcijos – teisinio statuso problemos / Konstitucingumas ir pilietinė visuomenė: monografija. – Vilnius: Lietuvos teisės universiteto Leidybos centras, 2003. P. 151–180.

45 Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos (pirmojo šaukimo) antroji sesija. Ste-nogramos. Nr. 18. – Vilnius: Valstybinis leidybos centras, 1992. P. 226, 227. Beje, 1992 m. vasario 28 d. Aukščiausiosios Tarybos Prezidiumo nutarimu Kairiųjų frak-cijos pavadinimas buvo pakeistas ir ji pavadinta Lietuvos demokratinės darbo partijos (LDDP) frakcija. Žr.: Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos ir Vyriausybės žinios, 1992, Nr. 9-218.

nizacinio prado ir tuo aukštesnė arba svarbesnė grupė. Vadinasi, ir jos teisių negalima mechaniškai prilyginti prie tos grupės, prie tų dešimties ar devynių deputatų<sup>46</sup>. Lietuvos Respublikos Aukščiausiojoje Taryboje-Atkuriamajame Seime frakcijos ne tik reiškė nuostatas dėl teisės aktų projektų, bet ir reaguodavo į svarbiausius politinius reiškinius darydamos pareiškimus, kreipdamosi į parlamentą, visuomenę.

Politinis ir teisinis nuosaikumas, parlamento ir jį sudarančių atstovų vaidmens bei statuso suvokimas plačioje socialinio gyvenimo panoramoje buvo, yra ir, nėra abejonės, bus vertybės, kurios imponuos ne tik žmonėms, išsamiai analizuojantiems parlamentarizmo reiškinius, bet ir visuomenei, stebinčiai ir vertinančiai pagrindinės šalies politinės institucijos darbus. Nors aišku, kad parlamentas ir jį sudarantys atstovai yra laisvi tiek, kiek jų veiklos nevaržo Konstitucija, tačiau yra ir pamatinės politinės etinės nuostatos, kurių laikymosi įstatymų leidėjai negali išvengti, o tuo labiau – ignoruoti. Pavyzdžiui, žinoma tradicija, kad parlamentų nariai neturėtų didinti sau atlyginimo, nes tai menkina jų įvaizdį. Nors parlamentinėje praktikoje šis principas neretai ignoruojamas, tačiau jis visada liks kriterijumi, pagal kurį žmonės vertins ir parlamentą, ir jo narius. Galima tarti, kad Č. Juršėnui artimesnės pastarosios nuostatos. Štai, baigiantis Aukščiausiosios Tarybos-Atkuriamojo Seimo įgaliojimams ir diskutuojant apie jo narių socialines garantijas, jis galvojo, kad „nepatogu, kai patys deputatai nusistato atlyginimą. Kai šitai daro ankstesnis parlamentas, tai yra korektiška [...]. Mes turim nustatyti būsimajam Seimui atlyginimą, ne jie patys. Taip būtų korektiškiau“<sup>47</sup>.

Vienas iš reikšmingiausių darbų, kurį atliko Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos-Atkuriamojo Seimo deputatai, buvo Lietuvos Respublikos Konstitucijos projekto parengimas ir jo pateikimas referendumui. Tai buvo išskirtinės svarbos politinis teisinis žingsnis, atveriantis naują Lietuvos demokratinio konstitucionalizmo raidos etapą. Kelias į Lietuvos Respublikos Konstituciją buvo

46 Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos (pirmojo šaukimo) antroji sesija. Stenogramos. Nr. 16. – Vilnius: Valstybinis leidybos centras, 1992. P. 41.

47 Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos (pirmojo šaukimo) neeilinė ir šeštoji sesija. Stenogramos. Nr. 63. – Vilnius: Lietuvos Respublikos Seimo leidykla, 1995. P. 253.

ne tik kryptingas, bet ir sudėtingas, prieštaringas. Štai 1990 m. lapkričio 7 d. Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos Prezidiumas sudarė Konstitucijos projekto rengimo grupę ir nustatė, kad ši grupė turi parengti Lietuvos Respublikos Konstitucijos koncepciją ir pateikti ją Aukščiausiosios Tarybos Prezidiumui<sup>48</sup>. Grupės parengti Lietuvos Respublikos Konstitucijos koncepcijos metmenys buvo paskelbti spaudoje<sup>49</sup>. Gana ramų Metmenų svarstymą įaudrino pasiūlymai nedelsiant atkurti Lietuvos Respublikos Prezidento instituciją<sup>50</sup>. Netrukus spaudoje buvo paskelbti įstatymo „Dėl Lietuvos Respublikos Prezidento“ ir „Dėl Lietuvos Respublikos Prezidento institucijos atstatymo ir Lietuvos Respublikos Laikinojo Pagrindinio Įstatymo pakeitimo ir papildymo“ projektai<sup>51</sup>.

Politinio proceso pokyčiai dėl reikalavimo nedelsiant atkurti Respublikos Prezidento instituciją paskatino Aukščiausiąją Tarybą spartinti Konstitucijos rengimą. 1991 m. lapkričio 5 d. Lietuvos Respublikos Aukščiausioji Taryba-Atkuriamasis Seimas, priimdamas nutarimą „Dėl Lietuvos Respublikos konstitucingumo raidos“<sup>52</sup>, nustatė Konstitucijos projekto rengimo terminus ir Konstitucijos socialines politines prielaidas.

1991 m. rudenį Aukščiausiojoje Taryboje susitelkė deputatų dauguma, kuri laikėsi nuomonės, kad reikia rengti vientisą Konstitucijos koncepciją ir tekstą, nepriimti vienos iš Valstybės institucijų – Respublikos Prezidento – statusą reglamentuojančio atskiro įstaty-

---

48 Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos Prezidiumo 1990 m. lapkričio 7 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Konstitucijos rengimo“ // Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos ir Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos Prezidiumo dokumentų rinkinys. Nr. 2. – Vilnius: Valstybinis leidybos centras, 1991. P. 600.

49 Lietuvos aidas, 1991 m. gegužės 10 d. Apie Metmenų turinį plačiau žr.: Žilys J. Konstitucijos koncepcijos metmenys – žingsnis Lietuvos Respublikos Konstitucijos link // Justitia, 2001, Nr. 3. P. 6–8, 24–27; Justitia, 2001, Nr. 4–5. P. 8–12.

50 Lietuvos Sąjūdžio Seimo tarybos 1991 m. spalio 22 d. pareiškimas „Dėl Lietuvos Respublikos prezidento institucijos atkūrimo“ // Lietuvos aidas, 1991 m. spalio 29 d.; Lietuvos Sąjūdžio III suvažiavimo 1991 m. gruodžio 15 d. rezolucija „Dėl Respublikos Prezidento institucijos atkūrimo“ // Lietuvos aidas, 1991 m. gruodžio 19 d.

51 Lietuvos aidas, 1991 m. gruodžio 5 d.

52 Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos 1991 m. lapkričio 5 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos konstitucingumo raidos“ // Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos ir Vyriausybės žinios, 1991, Nr. 32-874.

mo. Drauge su kitais deputatais Č. Juršėnas ragino spartinti Konstitucijos rengimo veiklą, nustatyti konkrečius terminus ir jų laikytis<sup>53</sup>.

Reikėtų dar kartą pasakyti, kad deputatas Č. Juršėnas buvo demokratinės konstitucingumo raidos šalininkas, įsitikinęs, kad Prezidento instituciją reikės atkurti, tačiau šį klausimą reikia spręsti tolygiai rengiant Konstitucijos projektą Aukščiausiojoje Taryboje<sup>54</sup>. Vėliau, dalyvaudamas debatuose dėl Aukščiausiosios Tarybos komisijos parengto konstitucijos projekto, pabrėžė būtinumą įtvirtinti subalansuotą valstybės valdžios koncepciją, t. y. tokią politinės valdžios konstrukciją, kurioje nė viena iš institucijų neturėtų absoliučių galių ir būtų viena kitos kontroliuojama. Reikšdamas ne tik savo, bet ir frakcijos nuomonę, Č. Juršėnas ragino nekurti stiprios prezidentinės valdžios, nes visuomenę „gali gelbėti ne stipri ranka, o darna“<sup>55</sup>.

Baigiamuoju Konstitucijos rengimo etapu, t. y. po to, kai Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos konstitucinių problemų derinimo grupės protokolą pasirašė parlamento frakcijų (Centro, Jungtinės Sąjūdžio, LDDP, Lenkų, Liberalų, Nuosaiikiųjų, Santaros, Tautininkų, Tautos pažangos, nepriklausančių frakcijoms 10 deputatų grupės atstovas) įgalioti nariai<sup>56</sup>, vykusioje diskusijoje dėl Konstitucijos projekto Č. Juršėnas pranešė, kad jo atstovaujama frakcija (LDDP) remia Konstitucijos projektą, nors ir abejoja dėl kai kurių nuostatų. Jis galvojo, kad kandidatui į Respublikos Prezidentus keliami nepagrįsti reikalavimai (40 metų amžiaus cenzas), kritiškai žvelgė į nuostatą apie tai, kad Prezidentas gali būti renkamas ne daugiau kaip du kartus iš eilės, samprotavo, kad yra priešasčių diskutuoti dėl

53 Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos (pirmojo šaukimo) ketvirtoji sesija. Stenogramos. Nr. 43. – Vilnius: Lietuvos Respublikos Seimo leidykla, 1995. P. 175, 176.

54 Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos (pirmojo šaukimo) ketvirtoji sesija. Stenogramos. Nr. 46. – Vilnius: Lietuvos Respublikos Seimo leidykla, 1995. P. 290, 291.

55 Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos (pirmojo šaukimo) penktoji sesija. Stenogramos. Nr. 54. – Vilnius: Lietuvos Respublikos Seimo leidykla, 1995. P. 190.

56 1992 m. liepos 30 d. Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos konstitucinių problemų derinimo grupės protokolai // Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos ir Vyriausybės žinios, 1992, Nr. 24-708.

nustatomų Seimo posėdžių teisėtumo kriterijų, įstatymų priėmimo kvorumo<sup>57</sup>.

Būdamas įsitikinęs, kad atkurtoje demokratinėje Valstybėje turi veikti teisės aktų konstitucingumo tikrinimo teisinis mechanizmas, Č. Juršėnas nuolat ragino Aukščiausiąją Tarybą-Atkuriamąjį Seimą steigti Konstitucinį Teismą ir konstituciškai jį pagrįsti. Atkreipdamas dėmesį į tai, kad Vyriausybė jau seniai buvo pateikusi Konstitucinio Teismo įstatymo projektą, ir nesutikdamas su argumentais, neva nėra tinkamų teisininkų, siūlė spartinti šį procesą<sup>58</sup>, nes Konstitucinis Teismas „mums reikalingas, juo labiau laikinos konstitucijos sąlygomis“<sup>59</sup>. Aišku, galima abejoti, ar to meto konstitucinėje tikrovėje Konstitucinio Teismo įkūrimas būtų atitikęs lūkesčius, tačiau parlamento priimamų teisės aktų teisėtumo aktualija buvo akivaizdi politinė teisinė problema, kurią nuolat kėlė deputatai<sup>60</sup>.

Konstatuojant tai, kad, Konstitucinio Teismo įkūrimas Lietuvoje buvo vienas iš reikšmingiausių konstitucionalizmo reiškinių, yra prielaidų sakyti, kad jau tada buvo suvokta, kad „demokratinė valdžia turi būti ribojama net griežčiau nei kitos valdžios formos, nes ji mažiau atspari specialių interesų grupių (net nebūtinai didelių), nuo kurių priklauso ją palaikančios daugumos išlikimas, spaudimui“<sup>61</sup>.

Pasakytina ir tai, kad, susiformavus parlamentinės mažumos koncepcijai ir įtvirtinus veiklos teisinės garantijas, Seimo nariai, kurie nepriklausė Seimo daugumai, vis aktyviau taikė teisės aktų konstitucingumo patikros mechanizmą parlamentinėje veikloje. 1996–2000 m., reikšdamas parlamentinės mažumos nuomonę, Č. Juršėnas dalyvavo daugelyje Konstitucinio Teismo teisminių posėdžių, kuriuose

57 Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos (pirmojo šaukimo) šeštoji sesija. Stenogramos. Nr. 65. – Vilnius: Lietuvos Respublikos Seimo leidykla, 1995. P. 173, 174.

58 Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos (pirmojo šaukimo) pirmoji ir neeilinė sesija. Stenogramos. Nr. 14. – Vilnius: Valstybinis leidybos centras, 1992. P. 347.

59 Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos (pirmojo šaukimo) antroji sesija. Stenogramos. Nr. 15. – Vilnius: Valstybinis leidybos centras, 1992. P. 360.

60 Apie tai plačiau žr.: Žily J. Konstitucinis Teismas – teisinės ir istorinės prielaidos. – Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2001. P. 93–103.

61 Hayek F. A. Teisė, įstatymų leidyba ir laisvė. T. 3. Laisvosios visuomenės politinė tvarka. – Vilnius: Eugrimas, 1999. P. 181.

atstovavo to meto Seimo opozicijai. Pavyzdžiui, Seimo narių grupė, kuri kreipėsi į Konstitucinį Teismą, abejojo, ar įstatymo norma, reglamentuojanti Lietuvos nacionalinio radijo ir televizijos tarybos sudarymo tvarką, neprieštaruja Konstitucijai<sup>62</sup>. Kitą kartą Seimo narių grupė laikėsi nuomonės, kad konstituciškai nepagrįstai buvo susiaurintos Respublikos Prezidento teisės skiriant Lietuvos radijo ir televizijos tarybos narius ir nesilaikyta generalinio prokuroro atleidimo konstitucinių principų<sup>63</sup>. Č. Juršėnas kartu su J. Bernatoniū Konstituciniame Teisme atstovavo Seimo narių grupei, kai buvo nagrinėjama byla dėl Teismų įstatymo daugelio normų konstitucingumo. Motyvai, kuriais remdamasi Seimo narių grupė kreipėsi į Teismą, buvo pripažinti įtikinamais. Toje byloje Konstitucinis Teismas nusprendė, kad teisingumo ministro prerogatyvos teisminės valdžios atžvilgiu yra konstituciškai nepagrįstos, todėl koreguotinos<sup>64</sup>.

Atskirai analizuotinas Lietuvos Respublikos Seimo, išrinkto 1992 m. spalį ir veikusio iki 1996 m. rudens, narių – Tautos atstovų – vaidmuo sprendžiant uždavinius, kilusius įgyvendinant Lietuvos Respublikos Konstituciją. Tuo laikotarpiu reikėjo sukurti Valstybės naujos institucinės sąrangos teisinius pagrindus, reformuoti teisinę sistemą, užtikrinti teises socialines garantijas žmogaus teisėms, kurių sistema buvo įtvirtinta Konstitucijoje. Pradėjus veikti Respublikos Prezidento institucijai, Konstituciniam Teismui, Seimo kontrolierių įstaigai, apskritims, naujai apibrėžus Seimo, Vyriausybės, teismų, sa-

62 Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1997 m. gegužės 29 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Seimo 1996 m. gruodžio 5 d. nutarimo „Dėl Seimo nutarimo „Dėl Lietuvos nacionalinio radijo ir televizijos tarybos narių paskyrimo“ pripažinimo netekusiu galios ir Lietuvos nacionalinio radijo ir televizijos tarybos sudarymo“ atitikimo Konstitucijai“ // Konstitucinio Teismo aktai. 2 knyga (1996–1998). – Vilnius, 2000. P. 348–362.

63 Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1998 m. balandžio 21 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos visuomenės informavimo įstatymo 29 straipsnio pakeitimo įstatymo įgyvendinimo įstatymo ir Lietuvos Respublikos Seimo 1997 m. vasario 25 d. nutarimo „Dėl V. Nikitino atleidimo iš generalinio prokuroro pareigų“ atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ // Konstitucinio Teismo aktai. 2 knyga (1996–1998). – Vilnius, 2000. P. 559–573.

64 Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1999 m. gruodžio 21 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos teismų įstatymo 14, 25<sup>1</sup>, 26, 30, 33, 34, 36, 40, 51, 56, 58, 59, 66, 69, 69<sup>1</sup> ir 73 straipsnių atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ // Konstitucinio Teismo aktai. 3 knyga (1999–2001). – Vilnius, 2002. P. 298–334.

vivaldybių tarpusavio ryšius, iš esmės keitėsi visų institucijų veiklos teisinis politinis turinys. Lietuvos Respublikos Seimo vadovo pareigos, kurias tuo metu ėjo Č. Juršėnas, buvo ypač svarbios koordinuojant Seimo narių – Tautos atstovų – darbą, derinant parlamentinės daugumos ir mažumos interesus, atstovaujant parlamentui tarptautiniuose santykiuose, vykdant kitas valstybines funkcijas. Taigi ir nuo Lietuvos Respublikos Seimo vadovo nemaža dalimi priklausė Valstybės konstitucinės sąrangos sukūrimas, veiklos konstitucinis teisėtumas ir raidos politinė teisinė perspektyva.

Lietuvos Respublikoje, kaip ir daugelyje kitų valstybių, parlamentų įstatymų leidimo programose didžiausią dalį tradiciškai sudaro vykdomosios valdžios institucijose parengti teisės aktų projektai. Šis reiškinys vertinamas neigiamai, tačiau neišvengiamai siejasi su objektyviomis įstatymų leidimo politikos, turinčios reaguoti į socialinius reiškinius, prielaidomis, kurios nagrinėtinos atskirai. Šiuo atveju galima konstatuoti tik tai, kad parlamentarai, atsižvelgdami į socialinius veiksnius, jų atstovaujamas politinių partijų programas, negali būti tik pasyvūs procesų stebėtojai arba vertintojai. Vadinas, vienas iš pagrindinių kriterijų, pagal kurį gali būti vertinamas parlamentaro veiklos efektyvumas, yra jo parengtų ir oficialiai pateiktų teisės aktų projektų kiekis, t. y. parlamentinės veiklos produktyvumas įgyvendinant Konstitucijoje garantuotą įstatymų leidybos iniciatyvos teisę.

Šiuo aspektu žvelgiant į Tautos atstovų veiklą, derėtų pasakyti, kad Č. Juršėnas buvo ir yra vienas iš aktyviausių parlamentarų, kurie ir Aukščiausiosios Tarybos-Atkuriamojo Seimo, ir vėlesnių seimų veiklos metais aktyviai naudojosi konstitucinėmis galimybėmis reikšti savo ir rinkėjų nuostatas. 1990–1992 m. jis individualiai arba kartu su kitais deputatais rengė ir teikė aktų projektus dėl Laikinojo Pagrindinio Įstatymo tobulinimo, Reglamento, deputatų statusą reguliuojančių įstatymų pataisų, rinkimų sistemos principų ir pagrindų ir kt. Išskirtinai pažymėtinos Č. Juršėno pastangos 1992–1996 m. Seime, t. y. tada, kai, einant Seimo Pirmininko pareigas, reikėjo nedelsiant spręsti konstitucinės ir teisinės reformos problemas. 1996–2000 m. būdamas parlamentinės mažumos narys, jis reikė Lietuvos

demokratinės darbo partijos frakcijos nuostatas leidžiant įstatymus. Č. Juršėnas aktyviai dirbo ir kituose seimuose<sup>65</sup>.

## Apibendrinimai ir išvados

1. Šiuolaikinės Lietuvos parlamentinės demokratijos, parlamentinės veiklos pagrindai formavosi Vakarų demokratijos tradicijos veikiami ir orientuojantis į teisinį politinį paveldą, kurio pagrindas – 1922 m. rugpjūčio 1 d. Lietuvos Valstybės Konstitucija. Lietuvos Tauta, diegdama į Konstituciją tradicinius Vakarų demokratijos institutus, rėmėsi ir nacionalinėmis vertybėmis, kurios išreiškė valstybės organizavimo ir funkcionavimo demokratinus principus.

2. Naujausiųjų laikų Lietuvos Respublikos parlamento narių – Tautos atstovų – veiklos teisinis statusas ir parlamentinės veiklos politinė patirtis brendo Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos-Atkuriamojo Seimo (1990–1992 m.) veiklos metu. Nors tada galiojo vadinamojo imperatyvinio mandato koncepcija, tačiau demokratinė raida, laužydama praeities stereotipus, kūrė naujo turinio parlamentaro statuso doktriną, t. y. laisvojo mandato teisinį politinį apibrėžtumą.

3. Lietuvos Respublikos Laikinojo Pagrindinio Įstatymo galiojimo laikotarpiu Lietuvos Respublikos parlamentas – Aukščiausioji Taryba-Atkuriamasis Seimas – vadovavosi kai kuriais praeities reliktais, tačiau kuriantis frakcijoms, deputatų grupėms vis labiau tolo nuo politiškaai „vienalytės“ Aukščiausiosios Tarybos sampratos. Parlamentarų veiklos formai ir turiniui žymios įtakos turėjo Aukščiausiosios Tarybos reglamento priėmimas, teikiantis naujų galimybių parlamentinės veiklos politinei teisei raiškai.

65 1990–1992 m. drauge su kitais deputatais arba vienas pasiūlė 22 teisės aktų projektus. 1992–1996 m. dalyvavo rengiant ir pateikiant Seimui daugiau kaip 200 projektų (I sesijoje – 54, II sesijoje – 30, III sesijoje – 24, IV sesijoje – 32, V sesijoje – 38, VI sesijoje – 12, VII sesijoje – 16, VIII sesijoje – 16). 1996–2000 m. – 37 aktus, 2000–2004 m. Seime – 225 dokumentų projektus (I sesijoje – 4, II sesijoje – 12, III sesijoje – 39, IV sesijoje – 32, V sesijoje – 19, VI sesijoje – 30, VII sesijoje – 30, VIII sesijoje – 50, IX sesijoje – 5), o nuo 2004 m. iki šiol – beveik 200 aktų projektų (I sesijoje – 35, II sesijoje – 41, III sesijoje – 16, IV sesijoje – 48, V sesijoje – 52).

4. Šiuolaikiškas Lietuvos Respublikos parlamento ir jį sudarančių Tautos atstovų statusas buvo įtvirtintas 1992 m. spalio 25 d. Lietuvos Respublikos Konstitucijoje. Suformulavę Seimo daugumos ir mažumos (opozicijos) funkcionavimo teisinius pagrindus, Seimo nariai taikė įvairius nuomonių reiškimo legitimius būdus, pavyzdžiui, galimybę kreiptis į Konstitucinį Teismą, kuris atsako į klausimą, ar parlamento daugumos priimtas įstatymas arba kitas Seimo teisės aktas neprieštarauja Konstitucijai. Konstitucinė jurisprudencija sąlygojo ne tik pozityvius konstitucinio teisėtumo sampratos pokyčius apskritai, tačiau ir užtikrinant parlamento, jo vidaus darinių funkcionavimo konstitucinį pagrįstumą.

5. Vienas iš svarbiausių veiksnių, pagal kurį gali būti vertinamas Tautos atstovo veiklos efektyvumas, yra tai, kaip jis naudojasi Konstitucijoje įtvirtinta įstatymų leidybos iniciatyvos teise. Atsižvelgiant į šiuolaikinį teisinio reguliavimo sudėtingumą ir didėjančią vykdomosios valdžios įtaką įstatymų leidimo politikai, vis dėlto reikia pabrėžti, kad 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 požiūriu.

## Literatūra

1. Andriulis V., Maksimaitis M., Pakalniškis V., Pečkaitis J. S., Šenavičius A. Lietuvos teisės istorija. – Vilnius: Justitia, 2002.
2. Birmontienė T., Jarašiūnas E., Kūris E., Maksimaitis M., Mesonis G., Normantas A., Pumputis A., Vaitiekienė E., Vidrinskaitė S., Žilys J. Lietuvos konstitucinė teisė. – Vilnius: Lietuvos teisės universiteto Leidybos centras, 2002.
3. Birmontienė T., Jankauskas K., Jarašiūnas E., Maksimaitis M., Mesonis G., Pumputis A., Sinkevičius V., Vidrinskaitė S., Žilys J., Žiobienė E. Lietuvos konstitucinė teisė: raida, institucijos, teisių apsauga, savivalda: kolektyvinė monografija. – Vilnius: Mykolo Romerio universiteto Leidybos centras, 2007.

4. Hayek F. A. Teisė, įstatymų leidyba ir laisvė. T. 3. Laisvosios visuomenės politinė tvarka. – Vilnius: Eugrimas, 1999.
5. Lapinskas K. Lietuvos konstitucijų istorinių teisiųjų sąsajų beiškant / Konstitucija, žmogus, teisinė valstybė. Konferencijos medžiaga. – Vilnius: Lietuvos žmogaus teisiųjų centras, 1988. P. 31–50.
6. Šileikis E. Seimo nario teisinė padėtis. Pirmas leidimas. – Vilnius: Finansų ministerijos Mokymo centro leidybos grupė, 1996.
7. Žilys J. Konstitucinis Teismas – teisinės ir istorinės prielaidos. – Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2001.
8. Žilys J. Aukščiausiosios Tarybos – Atkuriamojo Seimo deputatų grupės ir frakcijos – teisinio statuso problemos / Konstitucingumas ir pilietinė visuomenė: monografija. – Vilnius: Lietuvos teisės universiteto Leidybos centras, 2003. P. 151–180.
9. Žilys J. Konstitucijos koncepcijos metmenys – žingsnis Lietuvos Respublikos Konstitucijos link // Justitia, 2001, Nr. 3. P. 6–8, 24–27; Justitia, 2001, Nr. 4–5. P. 8–12.

# Parlamentarizmo teisinis reguliavimas Lietuvoje 1918–1940 metais

Mindaugas  
Maksimaitis

**Parlamentinis Valstybės Tarybos statusas.** Visos 1918–1940 m. Lietuvoje galiojusios konstitucijos, kaip aukščiausio teisinio reguliavimo lygmens aktai, vieną iš pagrindinių vietų skyrė parlamentinei tautos atstovybei. Konstitucijomis paprastai buvo reguliuojami to atstovavimo pagrindai – rinkimų teisė ir rinkimų sistema, taip pat pagrindinės parlamentinės institucijos funkcijos, neretai ir tautos atstovo teisinė padėtis.

Pirmąja tokia konstitucine parlamentine atstovybe nuo 1918 m. rudens laikytina kvietimo būdu sušauktos Lietuvių Vilniaus konferencijos 1917 m. rugsėjo 21 d. išrinkta Lietuvos Taryba, kuriai anuomet buvo patikėta atkurti nepriklausomą Lietuvos valstybę. Ši savo prigimtimi visuomeninė politinė institucija, 1918 m. vasario 16 d. paskelbusi Lietuvą nepriklausoma valstybe ir tuo remdamasi liepos 11 d. pasivadynusi Valstybės Taryba, nors sudaryta be visuotinių ir tiesioginių rinkimų, bet dėl vykstančio karo ir vokiečių okupacijos nematydama galimybių tokius rinkimus organizuoti ir todėl laikydama save vienintele teisėta tautos atstove ir jos valios reiškėja, atsiradus galimybei ir neatidėliojamam būtinumui, pati, kaip laikinoji parlamentinė įstaiga, ėmėsi pirminio valstybės steigimo (atkūrimo) darbo ir padėjo jai konstitucinį pamatą.

Pagal savo pačios 1918 m. lapkričio 2 d. priimtą pirmąją laikinąją konstituciją – Laikinosios Konstitucijos Pamatinius Dėsnius<sup>1</sup> – tapusi laikina parlamentine valstybės institucija, kol visuotiniu, lygiu, tiesioginiu ir slaptu balsavimu bus išrinktas būsimasis Steigiamasis Seimas, nustatysiantis valdymo formą bei priimsiantis konstituciją, ji pasiskelbė vienintele įstatymų leidėja, kuri ne tik „svarsto ir sprendžia“ laikinuosius įstatymus, bet ir sutartis su kitomis valstybėmis (5 str.) bei naudojasi interpeliacijos ir paklausimo – tipiškų vyriausybės parlamentinės kontrolės priemonių – teise (7 str.); Valstybės Taryba tapo vienu iš įstatymų iniciatyvos teisės subjektų, jai patikėta, radus reikalą, incijuoti ir atlikti Laikinosios Konstitucijos papildymą arba pakeitimą. Be to, laikinai, „ligi neįkūrus atskiro aukščiausio vyriausybės organo“, jo galios buvo pavestos vadovaujančiajai Valstybės Tarybos struktūrai – Valstybės Tarybos Prezidiumui, sudarytam iš prezidento ir dviejų viceprezidentų (9 str.), kartu laikomų kolegialiui valstybės vadovu, atstovaujančiu valstybei, skelbiančiu Valstybės Tarybos priimtus įstatymus ir sutartis su kitomis valstybėmis, skiriančiu savo valstybės ir priimančiu akredituojamus svetimų valstybių pasiuntinius, kviečiančiu ministrą pirmininką, pavedančiu jam sudaryti Ministrų kabinetą ir tvirtinančiu sudėtį, skiriančiu aukštesnius karinius ir civilinius valstybės valdininkus, savo žinioje turinčiu kariuomenę ir skiriančiu vyriausiąjį kariuomenės vadą (11 str.). Savo valdžią Valstybės Tarybos Prezidiumas turėjo vykdyti per Ministrų kabinetą (10 str.), atsakingą Valstybės Tarybai (17 str.).

Tai iš esmės ir buvo viskas, ką Valstybės Taryba konstituciniame akte pasakė apie savo parlamentinį statusą.

Laikinosios Konstitucijos Pamatinius Dėsnius Valstybės Taryba priėmė dar neturėdama savo, kaip parlamentinės institucijos, formalizuoto veiklos reglamento, tačiau jų priėmimo procedūra, Tarybos nario S. Šilingo pasiūlymu<sup>2</sup>, buvo atlikta laikantis parlamentinėje praktikoje visuotinai nusistovėjusios trijų svarstymų ir trijų balsavimų taisyklės. Bet, tapusi Konstitucijos įvardyta laikinąja parlamentine valstybės ins-

1 Lietuvos Valstybės Laikinosios Konstitucijos Pamatiniai Dėsniai // Laikinosios vyriausybės žinių papildymas, 1918. Nr. 1-1a.

2 Lietuvos Valstybės Tarybos protokolai 1917–1918. – Vilnius, 1991. P. 349.

titucija, ji nedelsdama 1918 m. lapkričio 5 d. posėdyje sudarė komisiją, pasak posėdžio protokolo, – savo Statuto projektui „apsvarstyti“, kurią sudarė S. Šilingas, M. Yčas, J. Purickis, K. Bizauskas ir J. Vileišis<sup>3</sup>, o jau lapkričio 11 d. skubos tvarka, „provizoriniai, kaip nurodymą“, tą Statutą priėmė<sup>4</sup>.

Valstybės Tarybos statusas<sup>5</sup> savo turiniu ir forma, kitaip negu Laikinosios Konstitucijos Pamatiniai Dėsniai, sudaryti tik iš 29 straipsnių, buvo gana solidžios apimties ir turinio teisės aktas ir visiškai neatrodė esąs toks „provizorinis“: jį sudarė 113 straipsnių, kurie smulkiai ir įvairiapusiškai reglamentavo vadovaujančių Tarybos struktūrų ir komisijų sudarymo tvarką, jų kompetenciją bei procedūrinės darbo tvarkos taisykles. Tai matyti iš Statuto skyrių, kurių buvo devyni, pavadinimų: I. Prezidiumas; II. Valstybės Tarybos komisijos; III. Įstatymų sumanymų svarstymas; IV. Interpelacijos ir paklausimai; V. Valstybės Tarybos sesijos; VI. Darbo tvarka plenumo posėdžiuose (a. kvorumas; b. dienotvarkė; c. posėdžiai; č. posėdžių protokolai; d. kalbų tvarka; e. klausimų statymas; f. balsavimas); VII. Tvarkos taisyklės; VIII. Bendri nutarimai; IX. Statuto peržiūrėjimas.

Statute buvo nustatyta kitokia Valstybės Tarybos Prezidiumo sudėtis negu Laikinojoje Konstitucijoje: Statute nustatytas, kaip iš tikrųjų buvo manyta sudarant Tarybą<sup>6</sup>, Prezidiumas iš penkių narių – be prezidento ir dviejų viceprezidentų, į jį įėjo dar du sekretoriai. Statute Prezidiumo prezidentui buvo pavesta pirmininkauti Valstybės Tarybos posėdžiams ir atstovauti Tarybai, viceprezidentams – pavaduoti prezidentą; sekretoriai buvo įpareigoti rūpintis Tarybos ir jos Prezidiumo posėdžių protokolais bei kanceliarijos darbo organizavimu. Aptarus Prezidiumo, kaip vadovaujančios pačios Tarybos institucijos, sudėtį ir funkcijas, Statute neregamentuota Prezidiumo, kaip konstitucinio valstybės vadovo, padėtis ir funkcijos, išskyrus anksčiau buvusių Prezidiumo pirmininko ir vicepirmininkų įvardijimą prezidentu ir viceprezidentais (laikantis Konstitucijos).

3 Lietuvos Valstybės Tarybos protokolai 1917–1918. – Vilnius, 1991. P. 383.

4 Ten pat. P. 387.

5 Valstybės Tarybos statusas. – Vilnius, 1918.

6 Lietuvos Valstybės Tarybos protokolai 1917–1918. – Vilnius, 1991. P. 131.

Apie Prezidiumo pageidavimu 1918 m. lapkričio 5 d. iš frakcijų (Krikščionių demokratų, Tautos pažangos, Santaros ir nepartinių) atstovų sudarytą Tarybos seniūnų sueigą – Senjorų konventą<sup>7</sup>, kaip ir apie pačias frakcijas, Statute nebuvo užsiminta.

Pagal Statutą Valstybės Tarybos sesijas skiria pati Taryba, bet apskritai jas numatyta šaukti ne rečiau kaip kartą per du mėnesius (39 str.). Jas, kaip tai numatyta Laikinojoje Konstitucijoje, galėjo sušaukti Prezidiumas savo iniciatyva arba bent trečdaliui Tarybos narių pareikalavus.

Kitaip negu Taryba, kurios įgaliojimų laiko Konstitucija terminais neriboję, Valstybės Tarybos Prezidiumas pagal Statutą turėjo būti renkamas šešių mėnesių laikui.

„Įvairiems reikalams“ Valstybės Tarybai leista sudarinėti nuolatinės ir laikinas komisijas, dirbančias Prezidiumui prižiūrint.

Sunkiomis karo ir okupacijos sąlygomis be visuotinių tiesioginių rinkimų sudarytą Tarybą Lietuvos konferencija buvo įgalinusi prireikus į savo sudėtį kooptuoti naujus narius<sup>8</sup>. Šia teise ji jau buvo pasinaudojusi 1918 m. vasarą, bet Statutas ir ateičiai (numatytas Tarybos papildymas tautinių mažumų atstovais) nustatė galimo papildomo žmonių į Valstybės Tarybą kooptavimo tvarką: tam reikalauta bent dviejų trečdalių visų Valstybės Tarybos narių balsų.

Dėl procedūrinio pobūdžio Tarybos veiklos Statute nustatyta, kad įstatymų sumanymai Taryboje svarstomi tris kartus tarp kiekvieno svarstymo darant bent vieno posėdžio tarpą; pastarojo reikalavimo leista nesilaikyti neprieštaraujant daugiau negu penktadaliui Tarybos narių. Pirmojo svarstymo pradžioje, išklausius pranešėją, turėjo vykti bendra diskusija dėl įstatymo esmės, jo dalių ir skyrių. Diskusiją baigus, numatyta priimti nutarimą dėl tolesnio projekto svarstytinumo; reikėjo, esant teigiamam nutarimui, spręsti, ar projektas gražintinas komisijai, o esant keletui projekto variantų – dar ir kuris iš jų laikytinas svarstymo pagrindu.

Antrojo svarstymo metu turėjo būti atskirai balsuojama dėl kiekvieno projekto straipsnio. Projekto pataisos turėjo būti teikiamos raš-

7 Lietuvos Valstybės Tarybos protokolai 1917–1918. – Vilnius, 1991. P. 381, 383.

8 Ten pat. P. 76.

tu. Po svarstymo įstatymo sumanymą su siūlomomis pataisomis numatyta perduoti atitinkamai Tarybos komisijai.

Trečias svarstymas turėjo būti pradėtas bendra diskusija dėl pagrindinių įstatymo dėsnių, po to atskirai svarstomas kiekvienas jo straipsnis. Šiam svarstymui tegalėjo būti priimamos ne mažiau kaip šešių atstovų pasirašytos pataisos. Priėmus paeiliui visus straipsnius, turėjo būti balsuojama dėl viso įstatymo *en bloc*, ir teigiami pastarojo balsavimo rezultatai reiškė įstatymo priėmimą.

Tarybos priimtus įstatymus numatyta skelbti, bet Statute nepa- teikta išsami to tvarka ir įstatymų įsigaliojimo terminai.

Budžetinės Valstybės Tarybos teisės Statute (taip pat ir Laikino- joje Konstitucijoje) nebuvo išskirtos. Statutas skyrium neregumenta- vo ir Konstitucijoje Tarybai pavesto sutarčių su kitomis valstybėmis „svarstymo ir sprendimo“ procedūros. Statute (36 str.) apsiribota nurodymu, jog „pasiūlymai, neturintys įstatymo sumanymo reikšmės, reikalingi tik vieno svarstymo ir balsavimo“.

Statute skyrium aptarta interpeliacijų bei paklausimų teikimo ir atsakymų į juos tvarka. Interpeliacijos turėjo būti pasirašytos ne ma- žiau penktadalio Tarybos narių; ėmusis svarstyti, pirmiausia reikėjo spręsti jų priimtinumą klausimą, pripažintų skubotomis interpeliacijų priimtumas turėjo būti svarstomas tame pačiame posėdyje. Atsakyti į interpeliaciją Statutas nustatė dešimties dienų terminą, o į paklausimus turėjo būti atsakoma jau kitame posėdyje.

Tarybos posėdžiai turėjo vykti viešai. Posėdžio kvorumą sudarė pusė Tarybos narių. Išsamiai aptarta plenarinių posėdžių tvarka: neleis- ta kalbėti ilgiau kaip valandą (taisyklė netaikyta pranešėjui) ir daugiau kaip du kartus tuo pačiu klausimu, kalbas drausta skaityti; balsuojant, jeigu Konstitucija nereikalauja kitaip, visus klausimus nustatyta spręsti paprasta balsų dauguma, balsams pasidalijus po lygiai – klausimą lai- kyti išspręstu neigiamai. Nustatyta rinkimų Taryboje vykdymo tvarka: jie pagal bendrą taisyklę turėjo būti vykdomi slaptu balsavimu, teikiant „balsuojamus raštelius“; ketvirtadalis Tarybos narių galėjo reiklau- ti vardinio balsavimo; išrinktu laikomas surinkęs daugiau kaip pusę balsavusiųjų balsų; prireikus numatytas balsavimas antrą kartą, šįkart laimėtoju skelbiant surinkusiųjų daugiausia balsų.

Numatyta, jog Tarybos narys, be pateisinamos priežasties neatvykęs į posėdį, netenka už jį nustatyto atlyginimo („dijetos“) (105 str.).

Apskritai Valstybės Tarybos statuto turinys rodė, jog dokumentas buvo neblogai apgalvotas, atitinkantis to meto demokratiname pasaulyje susiklosčiusias parlamentines tradicijas. Tačiau laikai buvo neramūs, tad ir Laikinosios Konstitucijos Pamatinių Dėsnių nuostatai, apibrėžiantys teisinę Valstybės Tarybos padėtį, kaip ir kai kurie jos Statuto paragrafai, pasirodė ne visai tinkantys šiomis sąlygomis. Dėl 1918 m. gruodį prasidėjusios rusų bolševikų invazijos ir agresyvių lenkų pretenzijų kilo grėsmė jaunos valstybės išgyvenimui, teko rūpintis valdžios institucijas pritaikyti karo meto sąlygoms, reikalavusioms kuo lankstesnės valdžios. Tuo tikslu 1919 m. sausio 24 d. priimtu Konstitucijos papildymu<sup>9</sup> Valstybės Tarybos galios leidžiant įstatymus buvo apribotos teisė tarp Tarybos sesijų leisti laikinuosius įstatymus suteikiant Ministrų kabinetui. O štai nauja 1919 m. balandžio 4 d. Laikinosios Konstitucijos Pamatinių Dėsnių redakcija Valstybės Tarybos Prezidiumą, kaip kolegialų valstybės vadovą, pakeitė vienasmeniu Valstybės Tarybos renkamu Valstybės prezidentu (6 str.), kuriam, be kita ko, suteikta *veto* teisė Tarybos priimtiems įstatymams, įveikiama tik antrą kartą jai priėmus tą patį įstatymą (17 str.), o tarp Valstybės Tarybos sesijų arba per jų pertraukas jis įgalintas pats leisti Ministrų kabineto priimtus įstatymus (13 str.)<sup>10</sup>. Tarp Prezidento prerogatyvų buvo įrašyta jo išimtinė teisė šaukti ir paleisti Valstybės Tarybos sesijas.

Tą pačią dieną prezidento rinkimai buvo atlikti laikantis bendros Valstybės Tarybos statute nustatytos rinkimų tvarkos. Jau pirmuoju balsavimu tapo išrinktas A. Smetona, vienintelis buvęs įrašytas į Tarybos narių pateiktus „balsuojamuosius raštelius“<sup>11</sup>.

9 Lietuvos Valstybės Laikinosios Konstitucijos Pamatinių Dėsnių papildas // Laikinosios vyriausybės žinios, 1919. Nr. 4-41.

10 Lietuvos Valstybės Laikinosios Konstitucijos Pamatiniai Dėsniai // Priedėlis prie Laikinosios vyriausybės žinių Nr. 6-24a [1919]; Lietuvos Valstybės Laikinosios Konstitucijos Pamatiniai Dėsniai. Trečiuoju skaitymu Lietuvos Valstybės Tarybos priimti 1919 m. balandžio mėn. 4 d. [Kaunas, 1919].

11 Valstybės Taryba // Lietuva, 1919-04-09. Nr. 74.

Iš karto po pastarosios Pamatinių Dėsnių redakcijos priėmimo imtasi ir atitinkamai peržiūrėti Valstybės Tarybos statutą<sup>12</sup>.

Atsižvelgiant į pakitusį Tarybos Prezidiumo statusą (jis liko vadovaujantį pačios Tarybos struktūra), apskritai nedaug pakeistu naujuoju Statutu susiaurinta jo sudėtis, nustatyta, kad Tarybos pirmininkas (vietoj buvusio prezidento) pirmininkauja jos posėdžiams ir atstovauja Tarybai, vicepirmininkas (vietoj viceprezidento) pavaduoja pirmininką, sekretorius – veda Tarybos Prezidiumo ir visumos posėdžių protokolus bei Tarybos kanceliariją.

Nors Valstybės Tarybą sudarė skirtingų politinių krypčių nariai, deleguoti skirtingų politinių partijų, Valstybės Tarybos statute formaliai ir toliau visiškai ignoruotas partinių frakcijų Valstybės Taryboje klausimas, vos vieną kartą (56 str.) netiesiogiai užsiminta apie jų egzistavimą.

Vienas iš svarbiausių naujojo 1919 m. redakcijos Valstybės Tarybos statuto pakeitimų – nuostata, dėstanti konstitucinę prezidento teisę šaukti ir paleisti Valstybės Tarybos sesijas: Tarybos sesijų sušaukimas ir paleidimas tapo neapreikšiamas nuo pačios Tarybos, tai pavesta išimtinai Valstybės prezidento nuožiūrai (39 str.) ir šiuo klausimu nebeapaliekta vietos Tarybos narių arba jos Prezidiumo iniciatyvai, taip pat nebeužsimenama apie sesijų periodiškumą.

Įstatymų svarstymo ir priėmimo Valstybės Taryboje procedūra pagal naująjį Statutą liko nepakeista. Pasikeitė tik, su nuoroda į Laikinosios Konstitucijos Pamatinius Dėsnius, taisyklė, skelbianti, kad „įstatymų sumanymai, Valstybės Tarybos priimti, duodami Valstybės prezidentui pasirašyti“ (110 str.). Visa kita, net straipsnių skaičius bei jų suskirstymas į skyrius, naujoje Statuto redakcijoje nepakeista.

Nei Laikinosios Konstitucijos Pamatiniuose Dėsnuose, nei Valstybės Tarybos statute neužsiminta apie teisinę Valstybės Tarybos nario padėtį. Tik 1919 m. vasario 10–13 d. Lietuvoje paskelbus karo būklę, kuria suvaržytos piliečių teisės, Tarybos nario statusui reglamentuoti priimtas specialus įstatymas<sup>13</sup>. Pirmieji du šio nedidelės apimties įsta-

12 Valstybės Taryba // Lietuva, 1919-04-01. Nr. 67; Valstybės Tarybos statutas. – Kaunas, 1919.

13 Valstybės Tarybos narių teisės // Laikinosios vyriausybės žinios, 1919. Nr. 5-59.

tymo straipsniai buvo skirti Tarybos nario imunitetui: įtvirtinta jo asmens, buto ir korespondencijos neliečiamybė, skyrium nurodant, kad jam netaikomi nepaprastosios padėties ir kiti piliečių laisves varžantys įstatymai; apskritai, nusikaltęs Valstybės Tarybos narys tegalėjo būti traukiamas atsakomybėn Valstybės Tarybai sutikus. Likusieji du įstatymo straipsniai skirti sudaryti sąlygas Tarybos nariui tinkamai atlikti pareigas: fiksuojama jo teisė lankytis visose valstybės ir savivaldybės įstaigose, susipažinti su jų darbo tvarka ir gauti reikalingų žinių, taip pat nemokamai naudotis geležinkeliais ir kitomis valstybės ir savivaldybių susisiekimo priemonėmis.

Nei Laikinojoje Konstitucijoje, nei Tarybos statute neužsimenama apie Valstybės Tarybos narių priesaiką, bet, Ministrų kabinetui priėmus įstatymą, įpareigojantį valstybės valdininkus raštu pasižadėti saugoti Konstituciją ir įstatymus ir sąžiningai eiti pareigas<sup>14</sup>, Tarybos nariai 1919 m. balandžio 6 d. taip pat buvo prisaikdinti arba davę iškilmingą pasižadėjimą<sup>15</sup>.

42

Abi Valstybės Tarybos statutų redakcijos, matyt, buvo laikomos Tarybos vidaus dokumentais, nes oficialiai, Laikinosios Konstitucijos Pamatinių Dėsnių numatyta ir imta taikyti įstatymams skelbti tvarka, jie nebuvo paskelbti. Teišleisti atskirų brošiūrėlių pavidalu, jų tekstai neturėjo reikiamų parašų, neįvardyta juos priėmusi institucija, nenurodyta jų priėmimo data.

**Steigiamojo Seimo savireguliacijos aktai.** Galutinai nustatyti atkuriamos Lietuvos valstybės pamatus, kaip tai Valstybės Taryba nekart buvo oficialiai pareiškusi, turėjo demokratiniu būdu visų Lietuvos gyventojų išrinktas Steigiamasis Seimas – speciali institucija, reprezentuojanti steigiamąją suverenios Lietuvos tautos galią.

1920 m. gegužės 15 d. susirinkęs Steigiamasis Seimas, dar neturėdamas aprobuotų savo darbo procedūrinių taisyklių (tądien vieningas pritarimas rezoliucijai, proklamuojančiai Lietuvos nepriklausomybę, pirmajame Steigiamojo Seimo posėdyje atstovų buvo išreikštas atsis-

14 Įstatymas dėl Valstybės tarnybos sutvarkymo // Priedėlis prie Laikinosios vyriausybės žinių, 1919. Nr. 4-19a.

15 Valstybiniai aktai ir dokumentai // LCVA, f. 1557, ap. 1, b. 40, lap. 8.

tojimu<sup>16</sup>), išskyrus Valstybės Tarybos 1919 m. priimtame Steigiamojo Seimo rinkimų įstatyme<sup>17</sup> nustatytus Steigiamojo Seimo sušaukimo ir rinkimosi tvarką bei terminus, taip pat jo atidarymo tvarką, negalėjo rimtai imtis savo kasdieninių darbų, todėl vienas iš pirmųjų jo nutarimų, padarytų jau antrajame, iškart po iškilmingo atidarymo, jo posėdyje gegužės 17 d., buvo komisijos statuto projektui parengti suarymas<sup>18</sup>. Pastarajai prireikė tik vienos dienos plenariniam posėdžiui pateikti Statuto projektą, teisreiškus apgailstavimą dėl nesuspėto Steigiamojo Seimo nariams parengti spausdinto Statuto teksto<sup>19</sup>. Skubiai atlikti pavedimą padėjo tai, kad komisija nesukūrė originalaus dokumento, o pasinaudojo esamu Valstybės Tarybos statuto tekstu, apsiribojusi nežymiu jo pritaikymu naujosios institucijos reikmėms: dauguma projekto paragrafų buvo perrašyti pažodžiui, liko tie patys aštuoni iš buvusių devynių skyrių (mat skyrius „Bendri nutarimai“ paragrafai įtraukti į skyrių „Tvarkos taisyklės“), pridėdant prie jų tris naujus: apie laikinąjį, skirtą pirmosioms keturioms darbo savaitėms, Steigiamojo Seimo Prezidiumą, atstovų mandatų patikrinimo tvarką ir apie frakcijas bei seniūnų sueigą; net didžiausios apimties Steigiamojo Seimo statuto skyrius, pavadintas „Darbo tvarka visumos posėdžiuose“, suskirstytas į tokius pat septynis poskyrius kaip Valstybės Tarybos statutas.

Statutas Steigiamajame Seime priimtas laikantis tvarkos, nustatytos įstatymams priimti, bet, matyt, nelaikytas visaverčiu parlamentinės kovos objektu, todėl dėl jo nebuvo išsamių debatų. Diskutuota tik dėl kai kurių neesminių detalių (kiek žmonių turėtų pasirašyti interpeliaciją, kiek dienų skirti Ministrų kabinetui atsakyti į interpeliacijas ir parengti paklausimus *etc.*). Tame pat posėdyje Lietuvos Steigiamojo Seimo statutas priimtas visais trimis skaitymais<sup>20</sup>, bet jis ir vėl nebuvo oficialiai paskelbtas.

Skubotai priimtas Statutas netrukus buvo nežymiai patobulintas: tų pat metų liepą Statuto komisijos vardu Steigiamajam Seimui išsa-

16 Steigiamojo Seimo stenogramos, 1 pos., 1920-05-15. P. 5.

17 Steigiamojo Seimo rinkimų įstatymas // Laikinosios vyriausybės žinios, 1919. Nr. 16-195.

18 Steigiamojo Seimo stenogramos, 2 pos., 1920-05-17. P. 7.

19 Ten pat, 3 pos., 1920-05-18. P. 10.

20 Ten pat. P. 10–16.

kyta nuomonė, jog dokumentas turįs „daug netobulumų“, ir pasiūlyta taisyti vienuolika jo straipsnių<sup>21</sup>. Komisijos ir pavienių atstovų pasiūlytos Statuto pataisos ir papildymai, Steigiamojo Seimo priimti 1920 m. liepos 9 d., nežymiai patikslino įstatymų priėmimo bei interpeliacijų pateikimo procedūrą, pasunkino Seimo sutikimo savo nariui suimti arba iškrėsti davimą, reikalaujamos šiam reikalui dviejų trečdalių Steigiamojo Seimo balsų daugumos, ir kt.<sup>22</sup>. Tačiau nepritarė komisijos siūlymui, reikalaujančiam tos pačios kvalifikuotos dviejų trečdalių balsų daugumos keliančiam netvarką Seimo nariui pašalinti iš posėdžio.

Pataisytas, bet oficialiai nepasirašytas, Statuto tekstas tais pat metais pagaliau buvo išleistas atskira brošiūrele<sup>23</sup>. Ir tik praėjus daugiau kaip metams, 1921 m. rugsėjo 28 d., tas pats jau pataisytas tekstas pagaliau buvo oficialiai paskelbtas nusistovėjusia įstatymų skelbimo tvarka<sup>24</sup>.

Statute nustatyta įstatymams leisti tvarka 1920 m. birželio 2 d. Steigiamasis Seimas priėmė Laikinąją Lietuvos Valstybės Konstituciją<sup>25</sup>, pavedusią jam laikinai, iki bus atlikti valstybės steigimo uždaviniai, įprastas parlamento funkcijas: išimtinę teisę leisti įstatymus, tvirtinti valstybės biudžetą, ratifikuoti sutartis su kitomis valstybėmis, prižiūrėti įstatymų vykdymą (4 str.); nuo Steigiamojo Seimo tapo priklausoma vykdomoji valdžia, pavesta Steigiamojo Seimo renkamam Respublikos prezidentui (7 str.) ir Ministrų kabinetui, privalančiam turėti Steigiamojo Seimo pasitikėjimą (12 str.). Laikinoji Konstitucija skelbė Steigiamojo Seimo nario neliečiamumą: jį suimti, iškrėsti butą arba daiktus ir kontroliuoti korespondenciją leista tik Steigiamajam Seimui sutikus (17 str.).

Laikinosios Konstitucijos priėmimo išvakarėse, minėta, suformuluotas Steigiamojo Seimo statuto nuostatas, kuriomis nustatyta klasikinė demokratiška parlamento darbo tvarka, demokratiniais principais

21 Steigiamojo Seimo stenogramos, 24 pos., 1920-07-07. P. 205.

22 Ten pat, 25 pos., 1920-07-09. P. 216–217.

23 Lietuvos Steigiamojo Seimo statutas. – Kaunas, 1920.

24 Lietuvos Steigiamojo Seimo statutas // Vyriausybės žinios, 1921. Nr. 71-635.

25 Laikinoji Lietuvos Valstybės Konstitucija // Laikinosios vyriausybės žinios, 1920. Nr. 37-407.

paremtos procedūrinės jo veiklos taisyklės, visiškai atitiko kiek vėliau priimtos konstitucinės nuostatos.

Steigiamojo Seimo statutą pradėtas ateičiai nebeturinčia reikšmės, tad šia prasme simboline nuostata apie pirmąjį Steigiamojo Seimo posėdį: prezidentui Steigiamąjį Seimą atidarius, pirmininko vietą užima seniausias amžiumi Steigiamojo Seimo narys, kuris pats pasikviečia sekretorių, abu tapdami laikinuoju Seimo Prezidiumu (1 str.).

Statute (39 str.) nustatyta, kad įstatymų iniciatyvą gališ rodyti skyrium kiekvienas Seimo narys: jų teikiami projektai turėjo patekti kuriai nors Seimo komisijai, o ši jau sprendė apie projekto teiktinumą plenariniame posėdyje. Kitokia tvarka nustatyta projektams, pasirašytiems bent aštuonių Seimo narių, – tokie įstatymų sumanymai turėjo būti teikiami tiesiog plenariniame Seimo posėdyje, apeinant preliminarų jų svarstymą komisijoje.

Steigiamojo Seimo statute nurodyta, jog prieš kiekvieną iš trijų įstatymo sumanymo svarstymą (Valstybės Tarybos statute – pradedant antruoju svarstymu) visi Seimo atstovai turėjo gauti spausdintą įstatymo projekto tekstą.

Statute atskirai neregamentuota tarptautinių sutarčių tvirtinimo tvarka. Iš Steigiamojo Seimo stenogramų matyti, kad šiais atvejais realiai taip pat buvo praktikuojamas dokumento aptarimas atitinkamose komisijose ir sutarties tvirtinimas plenariniame posėdyje taikant įprastinę trijų skaitymų procedūrą, šiuo atveju dažnai atliekamą viename posėdyje.

Steigiamojo Seimo statute skyrium vėl neregamentuota valstybės biudžeto ir kitų finansinio pobūdžio sprendimų priėmimo tvarka, laikant, jog tai turėjo būti daroma įprasta įstatymams priimti tvarka. Tik 1922 m. rugpjūčio 3 d. Steigiamojo Seimo dėmesys atkreiptas į beaudairiško, savo nuožiūra, valstybės išlaidų didinimo daugiau, negu tai mato esant galima Ministrų kabinetas, neleistinumą<sup>26</sup>. Rugpjūčio 11 d. priimtu Steigiamojo Seimo statuto papildymu ir pakeitimu<sup>27</sup> nustatyta, jog svarstydamas valstybės išlaidų sąmatą arba lėšų naujoms išlai-

26 Steigiamojo Seimo stenogramas, 236 pos., 1922-08-03. P. 61.

27 Ten pat, 242 pos., 1922-08-11. P. 87; Steigiamojo Seimo statuto papildymas ir pakeitimas // Vyriausybės žinios, 1922. Nr. 104-813.

doms skyrimą Seimas negali peržengti pateiktos išlaidų sąmatos ribų; savo narių siūlymus didinti valstybės išlaidas Seimui teleista svarstyti prieš tai preliminariai juos aptarus Ministrų kabinetui ir Seimo finansų ir biudžeto komisijai.

Pagal Steigiamojo Seimo statutą teikiama interpeliacija turėjo būti pasirašyta ne mažiau kaip aštuonių Seimo narių.

Statuto 106 straipsnyje nurodyta, kad visi Steigiamojo Seimo nutarimai balsuojami atvirai; slaptam balsavimui nustatytas ne mažiau dešimties Seimo narių reikalavimas. Kartojama (111 str.) Valstybės Tarybos statuto nuostata, jog visi klausimai, išskyrus specialiai nurodytus Laikinojoje Konstitucijoje arba Statute, Steigiamajame Seime sprendžiami paprasta balsų dauguma; balsams pasidalijus po lygiai, klausimas laikomas išspręstu neigiamai. Statute šiek tiek pakoreguota Seime vykdomų rinkimų tvarka: bendra taisykle liko numatytas atviras balsavimas (bent vienam Steigiamojo Seimo nariui pareikalavus – slaptas, pareikalavus ketvirtadaliui narių – vardinis); išrinktu laikomas asmuo, už kurį balsavo daugiau kaip pusė balsavusiųjų; niekam tiek balsų negavus, turėjo būti balsuojama antrą kartą ir šiuo atveju pergale užtikrino didžiausias balsų skaičius. Panašiai turėjo būti renkamas Steigiamojo Seimo Prezidiumas, bet tikrai slaptu balsavimu, taikant „balsuojamuosius raštelius“ (9–11 str.).

Statute jau buvo įteisintos frakcijos, kurias galėjo sudaryti ir įregistruoti ne mažiau kaip trys Steigiamojo Seimo nariai. Frakcijų principu Statute numatyta sudaryti mandatų patikrinimo komisiją ir Seniūnų sueigą, kuri turėjo padėti Prezidiumui organizuoti Seimo darbą.

Be Statuto, Steigiamasis Seimas buvo priėmęs keletą kitų teisės aktų, specialiai skirtų arba tarp kitų dalykų lietusių ir Statuto reglamentuotinus dalykus. Steigiamojo Seimo narių statusą papildomai nustatė: Steigiamojo Seimo narių atlyginimo įstatymas (jų atlyginimo dydį; pinigines sankcijas už nepateisintą nesilankymą plenariniuose ir komisijų posėdžiuose; įpareigojimą dirbantiems kita, apmokamą iš valstybės išdo, darbą pasirinkti vieną atlyginimą); Steigiamojo Seimo narių teisių įstatymas (savo turiniu primenantis jau minėtą 1919 m. Valstybės Tarybos narių teisių įstatymą); Steigiamojo Seimo narių išstojimo ir naujų įstojimo įstatymas (reglamentuojantis Steigiamojo Seimo narystės atsisakymo ir atsilaisvintųjų vietų užpildymo tvarką,

pirmą kartą nustatytą dar Steigiamojo Seimo rinkimų įstatyme)<sup>28</sup>. Atskirų Steigiamojo Seimo struktūrinių padalinių veiklai reglamentuoti buvo skirti Steigiamojo Seimo skundų ir tardymo komisijos statutas (kuriuo nustatytos šios komisijos kompetencija ir teisės, taip pat įpareigojimas įstaigoms ir jų tarnautojams talkinti komisijos veiklai); Įstatymas dėl Steigiamojo Seimo Seniūnų sueigos teisės prižiūrėti įstatymų vykdymo (kuriuo plenumo posėdžių pertraukos metu sueigai pavedama vykdyti vykdomosios valdžios priežiūrą, nesuteikiant tik interpelacijos teisės); Mažąjo seimo sudarymo įstatymas (kuriuo kilusios lenkų agresijos laikotarpiui numatyta sudaryti Mažąjį seimą, sudarytą iš pirmininko ir šešių narių, ir jam pavesti kai kurias parlamentines funkcijas)<sup>29</sup>.

**Nuolatinų seimų teisinės padėties nustatymas.** Nuolatinis Konstitucijos rengimas ir priėmimas Steigiamajame Seime užtruko ilgiau negu dvejus metus. Visuomenėje vyraujant nuomonei, kad Lietuvos šeiminku turįs būti demokratiškai išrinktas parlamentas, 1922 m. rugpjūčio 1 d. priimtoje Lietuvos Valstybės Konstitucijoje<sup>30</sup> Steigiamasis Seimas įtvirtino vadovavimo valstybei sistemą, neretai vadinamą kontinentiniu arba prancūziškuoju parlamentarizmu, užtikrinančią ryškią parlamento hegemoniją ir griežtą vyriausybės institucijų subordinaciją parlamentui.

Igyvendinant valdžios padalijimo principą, pastoviai veikiančiai aukščiausiai valstybės valdžios institucijai – Seimui, renkamam trejiems metams visuotiniu, lygiu, tiesioginiu balsavimu proporcinė sistema, Konstitucija suteikta monopolinė galia leisti įstatymus (27 str.), tvirtinti valstybės biudžetą bei jo naudojimą (29 str.), prižiūrėti vyriausybės darbus, duodant jai paklausimų bei interpelacijų ir ski-

28 Steigiamojo Seimo narių atlyginimo įstatymas // Laikinosios vyriausybės žinios, 1920. Nr. 37-408; Vyriausybės žinios, 1921. Nr. 75-682; 1922. Nr. 85-755 ir kt.; Steigiamojo Seimo narių teisės // Vyriausybės žinios, 1920. Nr. 46-462; Steigiamojo Seimo narių išstojimo ir naujų įstojimo įstatymas // Vyriausybės žinios, 1921. Nr. 62-558.

29 Steigiamojo Seimo skundų ir tardymo komisijos statutas // Vyriausybės žinios, 1920. Nr. 40-423; Įstatymas dėl Steigiamojo Seimo Seniūnų sueigos teisės prižiūrėti įstatymų vykdymo // Vyriausybės žinios, 1920. Nr. 45-457; Mažąjo seimo sudarymo įstatymas // Vyriausybės žinios, 1920. Nr. 50-491.

30 Lietuvos Valstybės Konstitucija // Vyriausybės žinios, 1922. Nr. 100-799.

riant revizijas (28 str.), absoliučia balsų dauguma kelti Respublikos prezidentui, ministrui pirmininkui arba kitam ministrui baudžiamąją bylą dėl jų tarnybos nusikaltimų arba valstybės išdavimo (63 str.), spręsti svarbiausių tarptautinių sutarčių – taikos, teritorinių, prekybos, paskolų ir kt. – tvirtinimo (30 str.), karo ir taikos (31 str.), prezidento paskelbtos karo ar kitos nepaprastosios padėties tvirtinimo klausimus (32 str.).

Respublikos prezidento santykius su Seimu lėmė tai, kad valstybės vadovą rinko Seimas: Konstitucijos 41 straipsnyje nustatyta, jog prezidentas renkamas slaptu balsavimu absoliutine atstovų balsų dauguma; nei vienam pretendentui dviejuose balsavimuose negavus absoliutinės atstovų balsų daugumos, prezidentas turėjo būti renkamas iš dviejų, gavusių daugiausia balsų, ir išrinktu laikomas tas, kurį parėmė daugiau balsuotojų. Be to, visiškai sutapo Seimo ir Respublikos prezidento įgaliojimų laikas, nes rinkti prezidentą turėjo kiekvienas naujai išrinktas Seimas. Seimo daugumai nepaklusnus arba nepageidaujamas prezidentas dviejų trečdalių visų atstovų balsų dauguma galėjo būti pašalintas iš pareigų anksčiau laiko. Tuo tarpu prezidento galimybės veikti Seimą buvo menkos: jam suteikta teisė per vieną mėnesį grąžinti Seimui jo priimtą įstatymą (jeigu tik įstatymas Seimo nebuvo pripažintas skubotu) svarstyti antrą kartą; prezidento *veto* Seimas galėjo įveikti, jį antrą kartą priėmęs absoliutine visų atstovų balsų dauguma (50 str.). Grėsmingesnė Seimui atrodė prezidento teisė jį paleisti anksčiau laiko, bet tik iš pirmo žvilgsnio, nes, tokį žingsnį žengdamas, prezidentas rizikavo savo paties padėtimi.

Principinę reikšmę Seimo santykiams su Ministrų kabinetu turėjo tai, kad pastarasis galėjo veikti tik turėdamas Seimo daugumos pasitikėjimą. Konstitucinis Seimo pasitikėjimo Ministrų kabinetu reikalavimas reiškė, jog prezidento sprendimas dėl ministro pirminko skyrimo ir Kabineto sudėties tvirtinimo turėjo būti derinamas su pagrindinių Seimo frakcijų arba bent daugumą jame turinčių partijų vadovybe. Prezidento aktas, tvirtinantis laikantis šio reikalavimo sudarytą Ministrų kabinetą, buvo pakankamas Seimo daugumos pasitikėjimui juo preziumuoti. Konstitucija įpareigojo Kabinetą atsi-statydinti tik Seimui įsakmiai išreiškus nepasitikėjimą juo (59 str.).

Konstitucija Seimą skelbė nuolat dirbančia institucija, naujo Seimo rinkimai turėjo įvykti dar prieš baigiantis senojo kadencijai, kurios pabaiga sutapo su naujo Seimo kadencijos pradžia (26 str.). Seimą palaidus anksčiau laiko, naujo Seimo rinkimai turėjo įvykti ne vėliau kaip per 60 dienų, o jo kadencija prasidėti nuo išrinkimo dienos (52 str.).

Seimo atstovai privalėjo vadovautis tik savo sąžine, jų nesaistė jokie mandatai (36 str.), iki kadencijos pabaigos jų nebuvo galima atšaukti, pasitraukti iš Seimo jie galėjo tik savo valia. Pradėdamas eiti pareigas, Seimo atstovas privalėjo prisiekti arba iškilmingai pasižadėti būti ištikimas Lietuvos Respublikai, saugoti jos įstatymus ir sąžiningai vykdyti Tautos atstovo įgaliojimus (35 str.). Atstovas teismine tvarka neatsakė už kalbas, pasakytas einant pareigas (37 str.). Jo asmuo paskelbtas neliečiamu: jis galėjo būti suimtas tik Seimui sutikus, sykiu nustatant išskirtinį atvejį – užklyptas nusikaltimo vietoje (*in flagranti*) atstovas galėjo būti suimtas, tik reikalaujama per 48 valandas apie tai pranešti Seimo pirmininkui, bet Seimui šiais atvejais suteikta teisė suimtąjam grąžinti laisvę (38 str.). Už darbą Seimo atstovams numatytas įstatymo nustatytas atlyginimas; geležinkeliams esant pagrindine to meto susisiekimo priemone, atstovams suteikta teisė jais važinėti nemokamai (39 str.).

Dar Konstitucijos priėmimo išvakarėse pradėjęs rengtis pirmojo konstitucinio seimo rinkimams, Steigiamasis Seimas 1922 m. liepos 19 d. priėmė Seimo rinkimų įstatymą<sup>31</sup>, kuriame, be kita ko, buvo nustatytas naujai išrinkto Seimo rinkimosi terminas ir Respublikos prezidentui adresuotas pavedimas jį sušaukti, reikalavimas jo posėdžių pradžia susirinkti ne mažiau kaip pusei išrinktų atstovų, įpareigojimas prezidentui Seimą atidaryti; kadencijos metu atstovui nustojus būti Seimo nariu, į jo vietą turėjo būti kviečiamas kitas iš eilės to paties sąrašo pretendentas, o sąrašo nelikus kandidatų, to sąrašo atstovo vieta Seime turėjo likti laisva; išrinktieji Seimo nariais valstybės valdininkai ir kariškiai įpareigoti palikti užimamas pareigas. Ši nuostata tų pat metų spalio 6 d. papildyta<sup>32</sup> taisykle, jog Seime išbūtas laikas įskaitomas į jų tarnybos stažą.

31 Seimo rinkimų įstatymas // Vyriausybės žinios, 1922. Nr. 98-793.

32 Seimo rinkimų įstatymo pakeitimas // Vyriausybės žinios, 1922. Nr. 109-852.

Pažymėtina, kad 1922 m. Lietuvos Valstybės Konstitucijos 33 straipsnyje pirmą kartą apibūdinta Seimo statuto, kaip teisės akto, vieta kitų teisės aktų sistemoje, paskelbta, jog Seimas „priima savo darbui statutą, kuris turi įstatymo galios“. Tai reiškė, pirmiausia, kad Seimo statutas, kuriuo nustatytas vidinis Seimo sutvarkymas ir jo veiklos procedūros, oficialiai buvo prilygintas įstatymui. Bet nuo kitų įstatymų jį skyrė ne tik juo reglamentuojamų santykių specifika, bet ir tai, kad jis pavadintas ne tiesiog įstatymu, o tik įstatymo galią turinčiu aktu. Tokiam, M. Römerio manymu, Seimo statutui nederėjo taikyti Konstitucijos nuostatų, nustatančių kitų valdžios veiksnių galimą intervenciją į įstatymų leidžiamąją funkciją, tokią kaip Ministrų kabineto įstatymų iniciatyva arba reliatyvus Respublikos prezidento *veto*<sup>33</sup>.

Lietuvos Valstybės Konstitucijoje fiksuotų nuostatų Seimo reikalui turinys savaime nereikalavo peržiūrėti daugiau kaip prieš dvejus metus priimtą Steigiamojo Seimo statutą. Tačiau keletas smulkių dalykų, jau Konstituciją priėmus, jame buvo sureguliuoti naujai. Antai Steigiamojo Seimo statutas ilgą laiką Seimo posėdį laikė teisėtu susirinkus pusei ir vienam Seimo nariui (55 str.), tačiau, plintant opozicijos mėginimams trukdyti darbą dirbtiniu kvorumo ardymu, jau minėtu 1922 m. rugpjūčio 11 d. Steigiamojo Seimo statuto papildymu ir pakeitimu į jį įrašyta, jog Seimo posėdis yra teisėtas jame dalyvaujant bent trečdaliui seimo narių<sup>34</sup>. Paskutiniajame Steigiamojo Seimo posėdyje, jau gilią 1922 m. spalio 6 d. naktį, be diskusijų ir iškart visais trimis skaitymais priimtas dar vienas Steigiamojo Seimo statuto papildymas: motyvuojant būtinumu, Steigiamajam Seimui išsiskirsčius, sutvarkyti ir perduoti naujam Seimui dokumentus įrašyta, kad Steigiamojo Seimo Prezidiumas lieka savo vietoje iki susirinks naujoje konstitucijoje numatytas seimas<sup>35</sup>, tuo pačiu dar tampriau susiejant baigiantį kadenciją Seimą su ją pradedančiuoju.

33 Römeris [Rėmeris] M. Lietuvos konstitucinės teisės paskaitos. – Vilnius, 1990. P. 331.

34 Steigiamojo Seimo statuto papildymas ir pakeitimas // Vyriausybės žinios, 1922. Nr. 104-813.

35 Steigiamojo Seimo stenogramos, 257 pos., 1922 10 06. P. 124; Steigiamojo Seimo statuto papildymas // Vyriausybės žinios, 1922. Nr. 111-870.

Steigiamojo Seimo statutas neprieštaravo galiojančiai Konstitucijai, todėl nestebina, kad susirinkęs pirmasis joje numatytas Seimas, Prezidiumo siūlymu, 1922 m. gruodžio 1 d. posėdyje vieningai pritarė rezoliucijai: „Kol atitinkama komisija pristatys Seimui naują statuto projektą, Seimas tvarkosi ir dirba eidamas Steigiamojo Seimo statutu“<sup>36</sup>.

Iš tiesų Steigiamojo Seimo statutas kasdieninėje Seimo veikloje buvo tinkamas, nors netrukus ėmė ryškėti kai kurie tikslintini dalykai. Antai jau Pirmajame Seime išvelgtas nepakankamas Respublikos prezidento rinkimų tvarkos, nustatytos Konstitucijoje, preciziškumas, davęs opozicijai progą kvestionuoti prezidento rinkimų, vykusių 1922 m. gruodį, teisėtumą.

1923 m. vasarą susirinkus Antrajam Seimui, greta kitų jau buvo sudaryta speciali komisija naujam statutui rengti<sup>37</sup>. Šįsyk skubėti nematyta reikalo, tad naujo Seimo statuto projektas Seimui pristatytas tik po dešimties mėnesių. Jis, pasak tuometinio teisingumo ministro A. Tumėno, turėjo tikslą „nustatyti Seimui tokią tvarką, kad Seimo darbas būtų produktingesnis, kad Seimo atstovai darbą dirbdami nenutrauktų ryšių su visuomene, kad palaikant ryšius su visuomene galėtų rinkti iš visuomenės naujų žinių, naujos medžiagos Seimo darbams“<sup>38</sup>.

Rimtų diskusijų, kaip panašiais atvejais tapo įprasta, projektas nesukėlė. Atstovų nuomonės išsiskyrė tik dėl Respublikos prezidento gražintų įstatymų svarstymo tvarkos (svarstyti naujai trimis skaitymais arba apsiriboti vienu, tepasisakant už esamos formos įstatymo priėmimą arba jo atmetimą), siūlyta atsisakyti trijų skaitymų tarptautinėms sutartims ratifikuoti, pakoreguoti komisijų sudarymo tvarką, pasisakyta už diskusijų, išklausių atsakymą į paklausimą, galimybę, dėl nepasitikėjimo Ministrų kabinetu formulės priėmimo tvarkos<sup>39</sup>.

1924 m. birželio 18 d. priimtas Seimo statutas<sup>40</sup> buvo parengtas remiantis Steigiamojo Seimo statutu, išsaugant jame daugumą tų pa-

36 Seimo stenogramos. Pirmasis Seimas. 6 pos., 1922-12-01. P. 1.

37 Seimo stenogramos. Antrasis Seimas. 2 pos., 1923-06-08. P. 11.

38 Ten pat, 82 pos., 1924-04-01. P. 10.

39 Ten pat, p. 11-12; 96 pos., 1924-05-13. P. 3–9, 18–20, 25–26.

40 Seimo statutas // Vyriausybės žinios, 1924. Nr. 163-1152.

čių skyrių ir straipsnių. Jis ir toliau paliko klasikinę demokratinę parlamento darbo tvarką, demokratiškas procedūrinės jo veiklos taisykles.

Seimo statuto 166 paragrafai buvo suskirstyti į aštuoniolika skyrių: I. Seimo atidarymas; II. Atstovų rinkimų patikrinimas; III. Seimo Prezidiumas; IV. Seimo sesijos; V. Seimo frakcijos; VI. Seniūnų sueiga; VII. Seimo komisijos; VIII. Įstatymų sumanymų svarstymas; IX. Biudžeto svarstymas; X. Valstybės sutarčių tvirtinimas; XI. Respublikos prezidento gražintų įstatymų svarstymas; XII. Interpeliacijos; XIII. Paklausimai; XIV. Kitų sumanymų svarstymas; XV. Darbo tvarka pilnates posėdžiuose (a. kvorumas; b. dienotvarkė; c. posėdžiai; č. posėdžių protokolai; d. kalbų tvarka; e. kalbų sutrumpinimas ir baigimas; f. klausimų statymas; g. klausimų gražinimas komisijai; h. balsavimas); XVI. Tvarkos taisyklės; XVII. Posėdžių lankymas; XVIII. Atstovų įstojimo ir išstojimo tvarka.

Naujajame Statute, vystant atitinkamą konstitucinę nuostatą, prabilta apie Seimo atstovų priesaiką arba iškilmingą pasižadėjimą, nurodyta, jog išrinkti Seimo nariai tai atlieka iš karto Respublikos prezidentui Seimą atidarius, ir pateikti jų tekstai. Pakartojus Steigiamojo Seimo statuto nuostatą apie laikiną seniausio amžiumi atstovo pirmininkavimą atidarytame Seime, Statute ši mintis tęsiama pavedant „amžiaus“ pirmininkui sekretoriumi pasikviesti jauniausią atstovą.

Nors Seimo Prezidiumas, pasak Statuto 24 straipsnio, tik „vadovauja Seimui ir tvarko Seimo reikalus“, jis, Seimo kadencijai pasibaigus arba prezidentui Seimą paleidus anksčiau laiko, turėjo tęsti pareigas, iki įvyks pirmasis naujos sudėties Seimo posėdis (23 str.).

Į Statutą iš jau minėto Steigiamojo Seimo statuto pataisymo perkeltas reikalavimas teisėtam Seimo posėdžiui, kad jame dalyvautų bent vienas trečdalis jo atstovų.

Svarbiausiomis projekto naujovėmis laikytinas biudžeto ir prezidento gražintų įstatymų svarstymo tvarkos nustatymas; iš kitų įstatymų į Statutą perkelta atstovų išstojimo iš Seimo ir naujų įstojimo tvarka, taip pat piniginių sankcijų už posėdžių nelankymą nustatymas, detaliau aptarta Seniūnų sueigos veikla ir komisijų santykiai su Vyriausybe. Nustatyta, jog gautieji įstatymų projektai iš karto

multiplikuojami ir, nelaukiant jų svarstymo, pateikiami atstovams. Visi gauti įstatymų projektai pirmiausia turėjo būti nukreipiami atitinkamai Seimo komisijai. Palikta nepakeista įstatymų trijų skaitymų (svarstymų) tvarka<sup>41</sup>. Priimtus trečiuoju skaitymu įstatymus numatyta perduoti Redakcijos komisijai, tada, komisijai arba Seimo Prezidiumui nutarus, jie dar galėjo būti teikiami Seimui tvirtinti. Pagal šį Seimo statutą valstybės biudžetas taip pat svarstomas trimis skaitymais, o valstybės sutartys tvirtinamos apsvarsčius jas atitinkamai Seimo komisijai, laikantis pirmajam įstatymų projektų skaitymui nustatytos tvarkos.

Padaryta kai kurių interpeliacijų svarstymo ir kalbų Seime tvarkos pakeitimų.

Seimo Prezidiumui (skyrium pirmininkui, dviem vicepirmininkams ir dviem sekretoriams) rinkti išsaugota slapto balsavimo „balsuojamaisiais rašteliais“ tvarka, įvestas kandidatų siūlymas prieš balsavimą ir jų sutikimo būti renkamiems pareiškimas. Tačiau ir toliau, tarsi tenkinantis turimu precedentu, liko išsamiai neaparta tokios svarbios Seimo funkcijos, kaip Respublikos prezidento rinkimai, procedūra.

Visi klausimai Seime turėjo būti sprendžiami paprasta dalyvavusių balsavime atstovų balsų dauguma, jeigu tik Konstitucijoje arba Statute nebuvo nustatytas kvalifikuotos daugumos reikalavimas (149 str.). Skyrium imant, daugiau negu pusės visų Seimo atstovų balsų pareikalauta nepasitikėjimui Kabinetu arba atskiru ministru pareikšti (150 str.).

Šiuo Seimo statutu iki kadencijos pabaigos vadovavosi jį priėmęs Antrasis Seimas, taip pat, iki paleidimo, Trečiasis. Tad apskritai parlamentinių reglamentų seka ir neabejotinas tiesioginis jų tarpusavio ryšys patvirtina literatūroje esantį teiginį, jog „Lietuvos valstybės parlamentaro teisinės padėties, parlamentinės valios laisvo subrandinimo ir išraiškos trijų pakopų įstatymų leidybos procedūroje“<sup>42</sup> ištakų reikia ieškoti Valstybės Tarybos statuteose.

41 Seimo stenogramos. Antrasis Seimas. 82 pos., 1924-04-01. P. 8–9

42 Šileikis E. Seimo nario teisinė padėtis. – Vilnius, 1996. P. 9. Žr. taip pat: Žilys J. Parlamento konstitucinio statuso bruožai demokratijoje. Teisinis istorinis aspektas // Parlamento studijos, 2004. Nr. 2. P. 140.

Seimo atstovo statusą teisiškai reglamentuoti papildomai pasinaudota nuostatomis, esančiomis keletame naujų Seimo narių atlyginimo įstatymų<sup>43</sup>, kurie kitaip kartojo taisykles, fiksuotas tam pačiam reikalui skirtuose ankstesniuose įstatymuose.

**Parlamentarizmas be parlamento.** Pasiekus žymių rezultatų stabilizuojant jaunos Lietuvos valstybės politinę ir ekonominę padėtį, visuomenė ėmė linkti į didesnę socialinį pastovumą ir ramybę, ėmė reikštis augantis nusivylimas parlamentarizmu ir Seimo aplinkoje suvešėjusiais bei gyventojams ėmusiais kelti nerimą partijų nesutarimais ir rietenomis. Panašios tendencijos tuo metu nebuvo vien nacionalinis, lietuviškas reiškinys – tarpukariu jos buvo įgavusios, galima sakyti, universalų, internacionalinį pobūdį. Ėmė slūgti iškart po Pirmojo pasaulinio karo Europoje nuvilnijusi demokratijos pakilimo banga: agresyviai plečiamas komunistinis judėjimas, kuris propagavo revoliucinę klasių kovą, kėlė sumaištį ir netvarką, skatino priešingą reakciją, pasireiškusią klasių kovos nepripažįstančios tautos vienybės idėjų propagavimu ir tendencija siaurinti demokratiją, sudarančią palankias sąlygas destruktiviems judėjimams. Posūkio tašku parlamentokratijai Lietuvoje evoliucionuoti į prezidentokratiją tapo 1926 m. gruodžio 17 d. perversmas.

Perversmo į valdžią atvestos jėgos išvystė plačią Lietuvos Valstybės Konstitucijos kritikos kampaniją, priskirdamos jai daugybę menamų trūkumų, tarp kurių bene didžiausiu buvo laikomas valdžių padalijimo principo paneigimas sutelkus Seime ne tik įstatymų leidžiamąją, bet ir vykdomąją valdžią<sup>44</sup>; Konstitucija esą nedavusi Lietuvai pastovios valdžios, tvarkos ir ramumo, stūmusi visuomenę į susiskaldymą ir tarpusavio kovą<sup>45</sup>. Konstitucija oficialiame vyriausybės pranešime buvo kaltinama valstybės šeimininku padariusi ne lietuvių tautą, o partijų komitetus, tvirtinta, jog Seimas parodęs

43 Seimo narių atlyginimo įstatymas // Vyriausybės žinios, 1923. Nr. 124-950; Nr. 137-1008.

44 Tamošaitis I. Nuo gruodžio m. 17 d. ligi šių dienų / Pirmasis nepriklausomos Lietuvos dešimtmetis: fotograf. leid. – Kaunas, 1990. P. 155.

45 Kur išganymas? Kodėl ir kaip turi būti taisoma Lietuvos Konstitucija? D. 2. – Kaunas, 1927. P. 3.

nesugebėjimą leisti reikalingus Lietuvai įstatymus ir apskritai dirbti savo darbą<sup>46</sup>.

Neturėdamos Seime normaliam parlamentiniam darbui reikalingos daugumos, perversmo keliu atėjusios į valdžią jėgos 1927 m. balandžio 12 d. jį paleido neskelbdamos naujų rinkimų. Kurį laiką, vadovaudamasis Seimo statutu, dar mėgino funkcionuoti paleistojo Seimo Prezidiumas, tačiau ir jis netrukus buvo suspenduotas.

Naują smūgį formaliai dar tebegyvuojančiai parlamentarizmo idėjai sudavė 1928 m. gegužės 25 d. paskelbta naujoji Lietuvos Valstybės Konstitucija<sup>47</sup>, kuri struktūros požiūriu nesiskyrė nuo 1922 m. Konstitucijos, jos straipsniai, skirti pagrindinei tradicinei Seimo, kaip parlamentinės įstaigos, kompetencijai apibrėžti, taip pat buvo nedaug pakeisti. Tapačios buvo abiejų Konstitucijų nuostatos „Seimas leidžia įstatymus. Įstatymų skelbimo tvarką ir jų įsiteisėjimo laiką nustato atskiras įstatymas“, „Seimo tvirtinimo yra reikalingi Valstybės biudžetas ir jo išpildymas“; labai nežymiai ir ne iš esmės pakeistos nuostatos apie sutarčių su kitomis valstybėmis tvirtinimą ir Seimo vykdomą Vyriausybės darbų priežiūrą, duodant jai paklausimų bei interpeliacijų, redakcija, išskyrus tai, kad naujojoje Konstitucijoje Ministrų kabinetas atsisatydinti įpareigotas Seimui pareiškus nepasitikėjimą ne mažesne kaip trijų penktadalių dauguma.

Daug reikšmingiau pakito teisinė Seimo padėtis jo santykių su Respublikos prezidentu požiūriu. Naujojoje Konstitucijoje aiškiai pasukta autoritarizmo link, gerokai sustiprintos prezidento galios atleidžiant jį nuo priklausomybės Seimui. Seimas neteko prezidento rinkimų teisės, tapo atskirtos šių dviejų institucijų kadencijos. Dar svarbiau, kad funkcijas, iki šiol pavestas išimtinai Seimo kompetencijai, Konstitucija padalijo Seimui ir Respublikos prezidentui: buvo skelbiama, kad Seimo nesant arba tarp Seimo sesijų prezidentui pavedama leisti įstatymus, tvirtinti valstybės biudžetą ir jo vykdymą, ratifikuoti tarptautines sutartis, kelti ministrams baudžiamąją bylą dėl valstybės išdavimo arba tarnybinio nusikaltimo (53 str.).

46 Vyriausybės pranešimas // LCVA, f. 923, ap. 1, b. 46, lap. 61–62.

47 Lietuvos Valstybės Konstitucija // Vyriausybės žinios, 1928. Nr. 275-1778.

Būtent dėl pastarųjų sąlygų itin reikšmingos tapo konstitucinės nuostatos, reglamentuojančios realų Seimo darbo laiką: vietoj nuolat dirbančio Seimo nuostatos įtvirtintos dvi Seimo sesijos, kurios abi gali trukti iki šešių mėnesių (numatyta taip pat nepaprastųjų sesijų galimybė); pasibaigus Seimo kadencijai arba jį paleidus anksčiau laiko, nauji Seimo rinkimai dabar turėjo įvykti per šešis mėnesius; pagaliau buvo išakmiai nurodyta, kad šis terminas netaikomas pirmajam po šios Konstitucijos pasirodymo Seimui rinkti. Pastaroji nuostata suteikė valdantiejiems legalią galimybę neterminuotai veikti be Seimo, visą valdžią sutelkiant Respublikos prezidento rankose. Ir tas neparlamentinis valdymas, kaip žinoma, užtruko beveik dešimtį metų.

Konstitucijoje buvo pakartotos nuostatos, skirtos Seimo nario imunitetui, bet nebenumatyta Seimo teisė grąžinti laisvę suimtam, užtikus nusikaltimo vietoje, parlamentarui. Be to, Konstitucijos 41 straipsniu Seimo nariui uždrausta verstis tuo, „kas nesuderinama su jojo pareigomis“, nurodyta, kad tai, kas suderinama arba kas nesuderinama su Seimo nario pareigomis, nustatoma „atskirame įstatyme“, kuris niekada taip ir nebuvo išleistas.

**Parlamentas be parlamentarizmo?** Tik visiškai nusistovėjus perversmo padariniams<sup>48</sup>, politinės aplinkybės, susiklosčiusios valstybėje ketvirtojo dešimtmečio viduryje, pastūmėjo Vyriausybę pradėti parengiamuosius darbus naujam Seimui sušaukti.

Pirmiausia imta ieškoti būdų, galinčių užtikrinti patikimą būsimąjo Seimo politinę ir asmeninę sudėtį. Tuo tikslu 1935 m. išleisti du Seimo rinkimų įstatymo pakeitimai<sup>49</sup>, kurie šiek tiek pakoregavo formaliai tebegaliojusį 1922 m. Seimo rinkimų įstatymą, bet tai, matyt, valdančiųjų netenkino, todėl, šių pakeitimų taip ir nepritaikius, 1936 m. gegužės 9 d. prezidentas paskelbė visai naują Seimo rinkimų įstatymą<sup>50</sup>, kuriame padidinti reikalavimai rinkėjams, o ypač pažymėtina tai, kad per rinkimus tarpusavyje turėjo varžytis jau ne partiniu pagrindu

48 [Rėmeris] Römeris M. Lietuvos konstitucinės teisės paskaitos. – Vilnius, 1990. P. 329.

49 Seimo rinkimų įstatymo pakeitimas // Vyriausybės žinios, 1935. Nr. 467-3278; Nr. 493-3442.

50 Seimo rinkimų įstatymas // Vyriausybės žinios, 1936. Nr. 533-3704.

sudaryti, o vietos savivaldybių – apskričių (arba miestų), įeinančių į rinkimų apygardos teritoriją, – tarybų teikiami kandidatų sąrašai. Rinkėjai, turėdami balsų tiek, kiek jų apygardoje renkama tautos atstovų, kandidatus savo nuožiūra galėjo rinktis iš bet kurios į apygardos sudėtį įeinančios apskrities (paprastai apygardoje jų buvo trys) pateikto kandidatų sąrašo; rinkimų rezultatai apygardose turėjo būti nustatomi paskirstant mandatus apskričių sąrašams proporcingai kiekvieno sąrašo kandidatų surinktiems balsams, pirmenybę kiekvieno sąrašo viduje teikiant kandidatams, gavusiems daugiau balsų.

Monopolinę teisę siūlyti kandidatų sąrašus pavedant cenzine tvarka sudarytoms vietos savivaldybėms, vietoj tradicinės partinės kandidatų priklausomybės pripažįstant tik teritorinę jų priklausomybę, naujame Seimo rinkimų įstatyme iš rinkimų procedūros visiškai eliminuotos politinės partijos. Be viso to, rinkimų išvakarėse jas, išskyrus Tautininkų sąjungą, dar ir suspendavus, naujojo Seimo sudėtis tapo ne tik provyriausybinė, bet ir politiškai vienalytė, vienpartinė. Formaliai Konstitucijoje fiksuotas atstovavimo proporcialumas, paskirstant Seimo atstovų vietas savivaldybių sudarytiems sąrašams, buvo išsaugotas, bet proporcinės rinkimų sistemos, kurios paprastai remiasi partinių sąrašų konkurencija, esmė taip buvo iškreipta.

Ministrų kabineto deklaracijoje, kadaise skaitytoje senosios sudėties Seime, buvo užsiminta<sup>51</sup>, o Seimą 1927 m. paleidus jau ir atvirai prabilta, kad nauji Seimo rinkimai galimi tik naujo rinkimų įstatymo nustatyta tvarka. Bet pagaliau tokį įstatymą išleidus ir taip pasiekus Seimo sudėties politinio patikimumo, valdantiejiems to pasirodė per maža. Paaiškėjo, kad 1928 m. Konstitucijoje fiksuota gerokai sumenkinta teisinė Seimo padėtis valdančiųjų laikyta pakankama tik realiai jo nesant. Bet sumanius Seimą sušaukti, jau esant paskirtai Seimo pirmojo posėdžio ir tautos atstovų priesaikos dienai<sup>52</sup>, susirūpinta papildomai teisiškai apriboti dar ir jų bei paties Seimo parlamentines galias.

Tiesa, kai kuriuos Seimo teisinės padėties dalykus: Seimo kadenciją (prasedančią pirmojo posėdžio dieną), jo sušaukimo tvarką (rei-

51 Seimo stenogramos. Trečiasis Seimas. 69 pos., 1927-02-25. P. 7.

52 Respublikos prezidento 1936-07-03 aktas // LCVA, f. 923, ap. 1, b. 597, lap. 158.

kalavimą, jog pirmajame posėdyje dalyvautų ne mažiau kaip pusė išrinktųjų, laikinojo Seimo Prezidiumo kvietimo tvarką), tautos atstovų priesaiką arba iškilmingą pasižadėjimą, jų išstojimą iš Seimo ir naujų atstovų į jį įstojimą, jau spėta aptarti Seimo rinkimų įstatyme; rinkimų įstatyme taip pat buvo paskelbta, jog išrinkti į Seimą valstybės, autonominio krašto arba savivaldybės tarnautojai Seimo sesijos metu savo tarnybos pareigų neina.

Tradiciskai, taip pat ir pagal tebegaliojusią 1928 m. Konstituciją, Seimo statuto inicijavimas, parengimas ir priėmimas, buvo paties Seimo reikalas, bet, specialiai siekiant Statutu tą Seimą „pažaboti“, atsisakyta šio tradicinio kelio dokumentui priimti. Nors Seimo statuto, kaip teisės akto, specifika neleido jo atžvilgiu taikyti Respublikos prezidento įstatymų leidžiamosios galios, Konstitucijos numatytos tiems atvejams, kai Seimo nėra arba tarp Seimo sesijų<sup>53</sup>, Seimo sušaukimo išvakarėse, užbėgant už akių tikėtinam ir jau, minėta, trečiajame dešimtmetyje pasitaikiusiam jo atstovų sprendimui laikinai vadovautis esamu Seimo statutu, kitados įteisinusiu klasikines demokratines parlamento veiklos taisykles, prezidentas 1936 m. rugpjūčio 29 d. išleido specialų aktą, pavadintą Seimo statutui priimti tvarkos įstatymu<sup>54</sup>. Įstatymas ne tik tiesiai skelbė 1924 m. Seimo statutą netekusiu galios, bet ir nustatė ypatingą, ribojančią Seimo iniciatyvą ir galimybes tvarką naujam Statutui rengti ir priimti, užtikrinančią tokios iniciatyvos sutelkimą Vyriausybės rankose.

Parlamentarizmas suponuoja, jog parlamento įgaliojimų apimtis ir turinys apskritai negali būti nustatomi vykdomosios valdžios, o šiuo atveju Vyriausybė užgrobė Seimo teisę pačiam spręsti savo Statuto reikalus, juolab nustatymas parlamentinės procedūros taisyklių, kurių laikydamasis Seimas turėjo priimti savo Statutą, teikia pagrindą ir patį Seimo statutui priimti tvarkos įstatymą laikyti savotišku Seimo statutu *ad hoc*.

Seimo rinkimai įvyko 1936 m. birželio 9–10 d. Į pirmąjį savo posėdį Ketvirtasis Seimas susirinko tą patį metų rugsėjo 1 d.

53 Römeris [Rémeris] M. Lietuvos konstitucinės teisės paskaitos. – Vilnius, 1990. P. 331.

54 Seimo statutui priimti tvarkos įstatymas // Vyriausybės žinios, 1936. Nr. 547-3809.

Po iškilmingo pirmojo posėdžio, tą pačią Seimo atidarymo dieną, surengtas antrasis, darbinis, trumpas posėdis: tautos atstovai buvo supažindinti su tik ką paskelbtu minėtu Seimo statutui priimti tvarkos įstatymu, po to, remdamasis įstatymu, posėdžio pirmininkas pranešė suteikias penkiolika minučių laiko kandidatams į komisijos Statuto projektui parengti narius pasiūlyti. Kaip ir tikėtasi, suveikė netikėtumo veiksnys, ypač veiksmingas naujai susirinkusiems Seimo atstovams dar nespėjus vieniems kitus arčiau pažinti: skirtam laikui praėjus paaikšėjo, jog buvę pasiūlyti (neabejotinai numatyti iš anksto) penki žmonės – lygiai tiek, kiek buvo reikalinga, todėl, remiantis įstatymu, jie visi pripažinti išrinktais be balsavimo<sup>55</sup>. Po to paskelbta, jog Seimo plenumas laikinai nutraukias savo darbą.

Įstatymas nurodė, kad komisijos Seimo statutui rengti posėdžiai vyksta neviešai (t. y. kiti Seimo atstovai juose nedalyvauja), bet patariamąjį balso teise juose leista dalyvauti Kabineto atstovams. Iš tiesų Seimo komisijos posėdžiai vyko juose pastoviai dalyvaujant įgaliotam Ministrų kabineto atstovui<sup>56</sup>. Kadangi pirminio Seimo statuto projekto parengimu iš anksto buvo pasirūpinusi Vyriausybė, pavedusi tai atlikti Valstybės Tarybai<sup>57</sup>, tuo tarsi įgyvendindama įprastą savo įstatymų iniciatyvos teisę, darbas komisijoje buvo spartus: surengusi vos keturis posėdžius<sup>58</sup>, jau rugsėjo 5 d. komisija, kaip to reikalavo Seimo statutui priimti tvarkos įstatymas, parengto statuto projekto nuorašus pateikė tautos atstovams susipažinti<sup>59</sup>, jiems suteikė galimybę per tris dienas raštu pareikšti savo pastabas. Esminių, svarių, reikalaujančių peržiūrėti svarbias projekte siūlomas nuostatas pastabų iš Seimo narių negauta<sup>60</sup>.

55 Seimo stenogramos. Pirmoji paprastoji sesija, 2 pos., 1936 09 01. P. 11.

56 Seimo kanceliarijos 1936 12 18 raštas Ministrų kabineto kanceliarijai // LCVA, f. 923, ap. 1, b. 901, lap. 1.

57 Bulavas J. Rinkimai ir „tautos atstovavimas“ buržuazinėje Lietuvoje. – Vilnius, 1956. P. 119.

58 Seimo kanceliarijos 1936 12 18 raštas Ministrų kabineto kanceliarijai // LCVA, f. 923, ap. 1, b. 901, lap. 1.

59 Seimo statuto projektas // LCVA, f. 923, ap. 1, b. 901, lap. 261.

60 Seimo atstovų pasiūlymai Seimo statuto projektui // LCVA, f. 923, ap. 1, b. 906, t. I, lap. 198–206.

Į trečiąją savo posėdį Seimas buvo sušauktas po šešiolikos dienų – 1936 m. rugsėjo 17 d. Laikantis įstatymo nustatytos tvarkos, Seimo statuto projektą posėdyje pristatė komisijos pirmininkas. Jis nurodė komisijos parengtą statuto projektą esant originalų, pritaikytą Lietuvos gyvenimui, tik retais atvejais kartojantį bendrus dėsnius, kuriais paprastai grindžiami šio pobūdžio dokumentai. Pažymėta, jog į projektą neįtrauktos „partinių seimų tradicijos ir praktika“, nesudarytos sąlygos „beribėms kalboms“ ir „begalinėms pastaboms“<sup>61</sup>. Pasiūlytasis Seimo statutas buvo priimtas be diskusijų, atviru balsavimu, vienbalsiai<sup>62</sup>. Tų pat metų rugsėjo 21 d. jis buvo paskelbtas<sup>63</sup>.

Naujasis Seimo statutas sudarytas iš 147 straipsnių, suskirstytų į šešiolika skyrių: I. Seimo sesijos ir kadencija; II. Seimo Prezidiumas; III. Darbų tvarka Seimo posėdžiuose (kvorumas; darbų eilė; posėdžiai; posėdžių protokolai; kalbų tvarka; rinkimų tvarka – Seimo Prezidiumo rinkimai, Seimo komisijų rinkimai; balsavimas); IV. Seimo komisijos; V. Įstatymų projektų priėmimas; VI. Biudžeto ir jo vykdymo apyskaitos tvirtinimas ir sutikimas ratifikuoti tarptautines sutartis; VII. Kitų reikalų svarstymas; VIII. Paklausimai; IX. Peticijos; X. Interpelacija ir pasitikėjimas; XI. Sutikimas suimti tautos atstovą; XII. Tvarka iškelti bylai Vyriausybės nariui; XIII. Seimo posėdžių rimtis; XIV. Tautos atstovų pareigos lankyti posėdžius; XV. Statuto aiškinimas; XVI. Baigiamieji nuostatai.

Iš tiesų, 1936 m. Seimo statutas, atspindėdamas pasikeitusį valdančiųjų požiūrį į politinį pliuralizmą, į daugiapartinę sistemą, savo turiniu buvo visai naujas teisės aktas, šįkart nebepanašus į prieš tai galiojusį Seimo statutą, rėmėsi visai kitais principais. Pirmiausia tas naujumas reiškė atsisakymą nuostatų, kurios naujomis sąlygomis tapo nesvarbios ir net beprasmės. Atsisakyta nuostatų apie Seimo frakcijų sudarymą ir jų veiklą, apie atstovų rinkimų teisėtumo patikrinimą, kuriuo ankstesniuose seimuose pirmiausiai buvo suinteresuotos rinkimuose dalyvavusios partijos, apie Seniūnų sueigą. Seimo

61 Seimo stenogramos. Pirmoji paprastoji sesija, 3 pos., 1936 09 17. P. 12–13.

62 Ten pat.

63 Seimo statutas // Vyriausybės žinios, 1936. Nr. 550–3828.

darbo organizavimas ir ryšiai su Vyriausybe visiškai patikėti jo Prezidiumui.

Šis Statutas buvo skirtas klasikiniam parlamentarizmui nebūdingai politiškai vienalytei įstaigai.

Naujasis Seimo statutas ne tik pratęsė, bet ir pagilino 1928 m. Lietuvos Valstybės Konstitucijoje akivaizdžiai pasireiškusią tendenciją menkinti Seimo vaidmenį, padaryti Seimą priklausomą nuo vykdomosios valdžios, riboti Seimo narių iniciatyvą ir galimybes. Tai ypač akivaizdu Statuto nuostatose, ypač detaliai reglamentuojančiose Seimo posėdžių darbų tvarką ir pagrindinių parlamentinių funkcijų – įstatymų leidimo, biudžeto ir jo vykdymo ataskaitos tvirtinimo, Ministrų kabineto veiklos kontrolės, kurių Konstitucijoje Seimui ir taip buvo palikta tik tiek, kiek malonėjo Respublikos prezidentas, – vykdymo procedūrą.

Pažymėtina, kad Seimo statute nustatyta viena bendra tvarka atlikti visoms parlamentinėms funkcijoms, susijusioms su Ministrų kabineto iniciatyvų sankcionavimu, t. y. Kabineto siūlomiems įstatymų projektams priimti, biudžetui ir jo vykdymo ataskaitai tvirtinti, sutikimui ratifikuoti tarptautines sutartis (100, 101 str.).

Pagal naująjį Seimo statutą šiais atvejais pirmiausia turėjo būti sprendžiama dėl atitinkamo projekto svarstytinumo. Tuo tikslu Seimo posėdyje numatyta išklausti Kabineto atstovo pranešimą ir tautos atstovų pasisakymus svarstytinumo reikalui. Pripažinęs įstatymo projektą svarstytinu, Seimas turėjo perduoti toliau jį specialiai sudarytai arba vienai iš esamų Seimo komisijų, bet, projektui nekeliant abejonių, leista jį priimti tame pačiame posėdyje.

Komisijų posėdžiai, kaip įsakmiai nurodoma Statute, turėjo būti nevieši, bet patariamuoju balsu juose galėjo dalyvauti Ministrų kabineto atstovai. Tautos atstovas savo pastabas dėl atitinkamo projekto komisijai galėjo teikti raštu, arba, komisijai leidus, pats jas pakomentuoti komisijos posėdyje. Apsvarsčiusi projektą ir gautas pastabas, komisija apie svarstymo rezultatus pirmiausia privalėjo informuoti Ministrų kabinetą, kuriam suteikta teisė pasilikti savo nuomonę arba projektą pataisyti pagal gautas pastabas. Tada, apsvarsčiusi visą gautą medžiagą, komisija ją kartu su savo išvada turėjo pristatyti Seimo pirmininkui.

Seimo posėdyje dabar numatyta išklausyti komisijos pranešėją ir Ministrų kabineto atstovą, po to tuos atstovus, į kurių pateiktas pastabas komisija nebuvo atsižvelgusi; pastariesiems savo pastabas siūlant primygtinai, dėl jų numatyta išklausyti komisijos ir Ministrų kabineto išvadas, tada dėl pastabų turėjo būti balsuojama. Jeigu pastabos būtų priimtos, projektą numatyta grąžinti komisijai galutinai redaguoti.

Seimo komisijai skirtu laiku Ministrų kabineto inicijuoto projekto neapsvarsčius, Statutas leido jį toliau svarstyti ir be komisijos išvados.

Pastabų nesant arba jas atmetus, taip pat tęsiant projekto svarstymą Seimo posėdyje po galutinio redagavimo, Statutas numatė tik dviejų atstovų – vieno, pasisakančio už projekto priėmimą, kito prieš, taip pat komisijos pranešėjo ir Kabineto atstovo pasisakymus. Dėl viso svarstyto projekto turėjo būti balsuojama iš karto, nė vienoje svarstymo stadijoje nenumatant projekto pastraipsnio svarstymo ir balsavimo.

Kitokią procedūrą Statutas nustatė atvejams, kai įstatymo projektas buvo teikiamas Seimo atstovų grupės (tam reikalauta ne mažiau penkių atstovų parašų). Pirmiausia, dar iki Seimui sprendžiant projekto svarstytinumą, su juo turėjo būti supažindintas Ministrų kabinetas. Aptariant tokio projekto svarstytinumą, Seimo posėdyje numatyta išklausyti vieno iš iniciatorių pranešimą bei Seimo atstovų pasisakymus. Pripažintas svarstytinu, projektas, kartu su Ministrų kabineto bei kitų Seimo atstovų pastabomis, turėjo būti svarstomas komisijoje, dalyvaujant dviem projekto teikėjams (iniciatoriams). Komisijai sudarytos sąlygos projekto svarstymą vilkinti: nustatytu laiku jai projekto neapsvarsčius, Seimui leista nustatyti kitą terminą arba net sudaryti kitą komisiją. Tolesnei projekto su Seimo komisijos išvada eigai buvo numatyta taikyti tokią pačią tvarką, kaip projektams, teiktiems Ministrų kabinetui, svarstyti ir priimti.

Seimo statute taip pat pakoreguota interpeliacijų svarstymo Seime procedūra, dar labiau apribotas jų galimas poveikumas. Interpeliaciją Ministrų kabinetui arba atskiram ministruui galėjo siūlyti ne mažiau kaip penki Seimo atstovai. Interpeliacijos priimtumas preliminarai turėjo būti svarstomas komisijoje ir tik po to su komisijos išvada perkeliamas į plenarinį Seimo posėdį, leidžiant priimtinumą klausimu pasisakyti po vieną Seimo atstovą „už“ ir „prieš“. Ministrui

pirmininkui arba ministrui į Seimo priimtą interpeliaciją atsakius, numatyta leisti pasisakyti tautos atstovams ir tarti paskutinį žodį interpeliojamam Kabineto nariui. Statute reikalaujama pasibaigus diskusijai Seimo posėdį vienai – dviem valandoms pertraukti. Dėl nepasitikėjimo Kabinetu turėjo būti balsuojama tik esant bent penkiolikos atstovų pasirašytam reikalavimui, o tokio reikalavimo nesant, interpeliacijos procesas buvo laikomas baigtu.

Statute ministrui pirmininkui suteikta galimybė bet kada ir pačiam kelti pasitikėjimo klausimą, kuris iškart, nutraukus kitų reikalų svarstymą ir niekam neleidus tuo klausimu pasisakyti, turėjo būti teikiamas balsuoti.

Taigi pagrindinė Seimo veikla turėjo telktis neviešose Seimo komisijose, nuolat aktyviai dalyvaujant Kabineto atstovams. Seimo atstovui Statutas paliko minimalias galimybes ne tik daryti įtaką įstatymo projektui, bet ir apskritai reikšti iniciatyvą.

1936 m. Seimo statute būta naujų skyrių.

Statute reglamentuota Seimo sutikimo suimti tautos atstovą ir iškelti Vyriausybės nariui baudžiamąją bylą tvarka. Abiem atvejais į Seimą turėjo kreiptis Vyriausiojo tribunolo prokuroras (iniciatyvą dėl bylos iškėlimo Vyriausybės nariui, be jo, galėjo rodyti taip pat ne mažiau kaip pusė Seimo atstovų). Sutikimas suimti tautos atstovą turėjo būti svarstomas iš karto Seimo posėdyje, o siūlymas iškelti bylą Vyriausybės nariui preliminariai turėjo būti svarstomas komisijoje ir tik tada su komisijos išvada įteikiamas Seimo posėdžiui.

Naujas buvo Seimo statuto skyrius, skirtas peticijoms. Lietuvos piliečių pasirašytos peticijos turėjo būti nagrinėjamos specialioje Seimo peticijų komisijoje, kuri jomis remdamasi galėjo pati teikti Ministrų kabinetui paklausimus arba siūlyti Seimui išleisti naują įstatymą arba teikti interpeliaciją; be to, peticijose esančią medžiagą apie valdžios institucijų veiklą komisijai leista persiųsti ministrui pirmininkui, ministrui arba valstybės kontrolieriui.

Kai kurie Seimą liečiantys dalykai, anksčiau buvę reglamentuoti Seimo statute – Seimo atidarymas, tautos atstovų priesaika arba iškilmingas pasizadėjimas, išstojimo iš Seimo ir įstojimo į jį tvarka – šįkart

buvo aptarti Seimo rinkimų įstatyme ir į naują Seimo statutą nebepateko.

Statutas, be to, papildytas 1936 m. Tautos atstovams atlyginti įstatymo<sup>64</sup> nuostata, kuria nustatyta, jog visiems Seimo atstovams atlyginimas, o atstovams, gyvenantiems ne Kaune, – dar ir dienpinigiai, priklausė tik už sesijų laikotarpį bei už dalyvavimą komisijų posėdžiuose; pastovus mėnesinis atlyginimas tebuvo nustatytas Seimo Prezidiumo nariams: Seimo pirmininkui, jo pavaduotojui ir sekretoriui. Kelionės išlaidų atlyginimas ir dienpinigiai buvo numatyti tik Seimo reikalais deleguotiems atstovams. Taip pat pakartota nuostata, kad turintys teisę į kitą atlyginimą iš valstybės išdo arba savivaldybės įstaigų Seimo nariai privalo rinktis tik vieną jų.

Valdžioje esančioms jėgoms toliau krypstant nuo parlamentinės demokratijos į autoritarizmą, 1938 m. priimta nauja Lietuvos Konstitucija<sup>65</sup> pratęsė ir iš esmės vainikavo parlamentarizmo likvidavimo procesą.

64

Pirmą kartą Lietuvos konstitucinėje praktikoje Konstitucijos skyrius „Seimas“ buvo nukeltas po skyriaus „Respublikos prezidentas“. Pastarojo valią naujai susirinkęs Seimas turėjo pajusti iš karto: prezidentui arba, jo pavedimu, ministrui pirmininkui Konstitucija pavedė kviesti laikinąjį Prezidiumą, turėjusį eiti pareigas iki jį išrinktų pats Seimas.

Pagal šią Konstituciją Respublikos prezidentas „vadovauja valstybei“ (3 str.), Ministrų taryba – „svarsto ir sprendžia valstybės reikalus“ (99 str.). Seimui skirtame Konstitucijos skyriuje aptarta tik jo sudarymo tvarka, kadencija, sesijos, Statuto priėmimas, atstovų priesaika. Nekalbama apie Seimo funkcijas ir kam jis apskritai reikalingas.

Pagrindinės tradicinės Seimo funkcijos Konstitucijoje sulietos su Respublikos prezidento galiomis, todėl įstatymų leidybos ir tarptautinių sutarčių ratifikavimo, valstybės biudžeto tvirtinimo, paklausimų ir interpelacijų teikimo reglamentavimo klausimai buvo išimti iš įprastinės Konstitucijos vietos, iš Seimui skirto skyriaus, ir pateikti

64 Tautos atstovams atlyginti įstatymas // Vyriausybės žinios, 1936. Nr. 547-3810.

65 Lietuvos Konstitucija // Vyriausybės žinios, 1938. Nr. 608-4271.

joje įvestuose specialiuose skyriuose „Įstatymai“, „Valstybės biudžetas“ ir „Paklausimas ir interpeliacija“.

Seimas ir toliau neturėjo išimtinės įstatymų leidybos teisės, nes Konstitucijoje nustatyti du įstatymų leidėjai – Seimas ir prezidentas. Pastarojo galios leidžiant įstatymus šįkart sietos ne tik su Seimo arba jo sesijos nebuvimu: 1936 m. Seimo statute, po to ir Konstitucijoje, Seimui tepavesta svarstyti ir priimti įstatymų projektus, pasiūlytus Ministrų tarybos arba bent ketvirtadaliu Seimo narių ir tampančius įstatymais tik juos patvirtinus ir paskelbus Respublikos prezidentui. Dar daugiau – Seimui net ir pakartotinai absoliučia balsų dauguma priėmus prezidento vetuotą įstatymo projektą, prezidentas galėjo rinktis arba jį skelbti, arba paleisti Seimą; ir tik naujai išrinktas Seimas, dar kartą priėmęs tą patį įstatymo projektą, pagaliau galėjo įveikti prezidento *veto*.

Konstitucijos skyriuje, skirtame įstatymams, taip pat buvo nieko neįpareigojanti nuostata (112 str.), skirta tarptautinėms sutartims. Jas ratifikuoti pavesta Respublikos prezidentui, ir tik tuo metu vykstant Seimo sesijai sutartys, pakeičiančios galiojančią arba įpareigojančią išleisti naują įstatymą, galėjo būti pristatytos Seimui siekiant gauti pritarimą joms ratifikuoti.

Prezidentui taip pat buvo pavesta tvirtinti Seimo priimtą valstybės biudžetą, bet, Seimo nesant arba iki sesijos pabaigos jam biudžeto nepriėmus, Vyriausybė jį galėjo pristatyti tvirtinti tiesiogiai prezidentui.

Konstitucijoje tiesiogiai nebeužsiminta apie Seimo pasitikėjimo arba nepasitikėjimo Vyriausybe reikalavimą, apie teisę reikalauti jos atsistatydinimo. Net išklauses ministro pirmininko atsakymą į interpeliaciją ir, ne mažiau kaip ketvirtadaliui narių pasiūlius, ne mažiau kaip trijų penktadalių balsų dauguma pripažinęs jį nepatenkinamą, Seimas iš prezidento galėjo sulaukti ne ministro pirmininko atleidimo, o paties Seimo paleidimo. Tik ne mažiau kaip ketvirtadaliui naujai išrinkto Seimo narių pasiūlius svarstyti tą pačią interpeliaciją ir jam vėl nutarus atsakymą laikyti nepatenkinamu, Prezidentas pagaliau privalėjo atleisti ministrą pirmininką.

Seimo kadencija turėjo prasidėti nuo dienos, kurią prezidentas skiria jam po rinkimų susirinkti, baigtis – praėjus penkeriems metams nuo pirmosios sesijos pirmojo posėdžio arba, Seimą paleidus anksčiau laiko, kadencijos pabaiga laikyta jo paleidimo diena. Kadencijai pasibaigus, naujo Seimo rinkimai turėjo būti skiriami ne vėliau kaip per šešis mėnesius (82, 84 str.). Konstitucijoje numatytos dvi Seimo darbo sesijos metuose, iš viso galėjusios trukti penkis su puse mėnesio. Prezidentas galėjo šaukti ir nepaprastąsias sesijas. Visas jas, taip pat ir patį Seimą, prezidentui leista bet kada uždaryti arba paleisti.

Konstitucijoje (90 str.) nustatyta, kad Seimas svarsto ir sprendžia posėdyje dalyvaujant ne mažiau kaip pusei Seimo narių, sprendimai priimami dalyvaujančiųjų posėdyje dauguma, jeigu Konstitucijoje konkretiems atvejams nenustatytas didesnės daugumos reikalavimas.

Nemažai dėmesio Konstitucijoje skirta Seimo atstovo statusui.

66

Nustatyta atstovo pareiga prisiekti arba iškilmingai pasižadėti. Konstitucijos 91 straipsnyje skelbiama, kad jis Seimo darbe „turi siekti visuotinio Lietuvos labo, nepaneigdamas jo dėl asmens, verslo, kurio Lietuvos krašto ar kitokio dalinio labo“, joje, kaip anksčiau, neminima Seimo nario atšaukimo galimybė. Seimo nariui vėl neleista „verstis tuo, kas įstatymu nesuderinama su jo pareigomis“.

Pažymėtina, kad Seimo nario neliečiamybės garantijos šįkart buvo nustatytos tik sesijos metui. Nors jis, kaip ir anksčiau, neatsakė už pasakytas Seimo posėdyje kalbas, bet, savo kalba nusikaltęs Lietuvos saugumui, atsakomybėn galėjo būti traukiamas.

Nors, Konstituciją išleidus, 1936 m. Seimo statuto nuostata dėl nepasitikėjimo Vyriausybe liko neveikianti, Konstitucijos padaryti Seimo teisinės padėties pakeitimai nesikirto su jau galiojusiomis ir paliktomis šiuo reikalu galioti Statuto nuostatomis.

\* \* \*

Kaip žinoma, siekiant politinių propagandinių tikslų, 1940 m. vasarą Lietuva buvo inkorporuota į SSRS sudėtį dangstantis nepriklausomos Lietuvos teisės aktais, neva pačių Lietuvos gyventojų

valia. Čia pagrindinis vaidmuo pagal sovietinį scenarijų teko pseudodemokratiškim rinkimų būdu, o iš tikrųjų Komunistų partijos nuožūrai sudarytam marionetiniam vadinamajam Liaudies seimui, neva tradicinei, konstitucinei lietuviškai atstovaujamajai institucijai. 1940 m. liepos 21 d. buvo inscenuotas Lietuvai lemtingų dokumentų apie valstybės santvarką ir Lietuvos įstojimą į SSRS sudėtį priėmimas. Neatsižvelgta, kad šiam lemtingam reikalui „liaudies seimas“ ne tik neturėjo rinkėjų mandato, bet ir pagal formaliai nepanaikintą 1938 m. Lietuvos Konstituciją, kuria, paskubomis įgyvendindama savo tikslus, manipuliavo prosovietinė vyriausybė, Seimas apskritai tebuvo tarnybinė, ne suverenios, o įsteigtos teisinės valdžios institucija, disponuojanti labai ribota kompetencija. Tai padaryta ignoruojant oficialiai nepanaikintas procedūrinės taisyklės, laikantis tik sovietiniame „parlamentarizme“ nusistovėjusios tvarkos, dirbtinai demonstruojant ne tik vieningą, bet ir džiugų pritarimą Komunistų partijos teikiams nutarimams.

## Išvados

1. Parlamentarizmo teisinio reguliavimo demokratiškim tradicijū ištakos Lietuvoje sietinos su 1918 m. Laikinąją Konstituciją (Pamatiniais Dėsniais) ir su tų pat metų Valstybės Tarybos statutu. Juose suformuluotos nuostatos buvo vystomos vėlesniuose pirmojo nepriklausomybės dešimtmečio to paties pobūdžio teisės aktuose, kurie faktiškai tęsė pradėtas tradicijas.

2. Lietuvos valstybės valdymo sistemos reforma, pasireiškusi posūkiu nuo parlamentinės demokratijos į autoritarizmą, teisiškai įtvirtinta 1928 metų Lietuvos Valstybės Konstitucijoje, į buvusią tradicinę išimtinę Seimo veiklos sferą įtraukė Respublikos prezidentą. Reforma iš pradžių įgavo pačią grubiausią formą: beveik dešimtį metų Seimas apskritai nebuvo šaukiamas, todėl prezidentas į savo rankas perėmė visas Seimo funkcijas.

3. 1936 m. sušaukus Seimą reikėjo rafinuotų pradėtos reformos teisinio įtvirtinimo formų. Tuo tikslu pakeistas Seimo statutas, Vyriausybės iniciatyva ir jai aktyviai dalyvaujant. Šiuo pakeitimu ne tik

eliminuosios parlamentinės frakcijos, bet ir pagilinta Konstitucijoje jau pasireiškusi tendencija menkinti Seimo vaidmenį ir padaryti jį priklausomą nuo vykdomosios valdžios. 1938 m. Lietuvos Konstitucija tradicines Seimo funkcijas baigė sulieti su Respublikos prezidento galiomis.

### Šaltiniai ir literatūra

1. Lietuvos Valstybės Laikinosios Konstitucijos Pamatiniai Dėsniai // Laikinosios vyriausybės žinių papildymas, 1918. Nr. 1-1a.
2. Lietuvos Valstybės Laikinosios Konstitucijos Pamatinių Dėsnų papildas // Laikinosios vyriausybės žinios, 1919. Nr. 4-41.
3. Lietuvos Valstybės Laikinosios Konstitucijos Pamatiniai Dėsniai // Priedėlis prie Laikinosios vyriausybės žinių. 1919. Nr. 6-24a.
4. Lietuvos Valstybės Laikinosios Konstitucijos Pamatiniai Dėsniai. Trečiuoju skaitymu Lietuvos Valstybės Tarybos priimti 1919 m. balandžio mėn 4 d. – Kaunas, 1919.
5. Laikinoji Lietuvos Valstybės Konstitucija // Laikinosios vyriausybės žinios, 1920. Nr. 37-407.
6. Lietuvos Valstybės Konstitucija // Vyriausybės žinios, 1922. Nr. 100-799.
7. Lietuvos Valstybės Konstitucija // Vyriausybės žinios, 1928. Nr. 275-1778.
8. Lietuvos Konstitucija // Vyriausybės žinios, 1938. Nr. 608-4271.
9. Įstatymas dėl Valstybės tarnybos sutvarkymo // Priedėlis prie Laikinosios vyriausybės žinių, 1919. Nr. 4-19a.
10. Valstybės Tarybos narių teisės // Laikinosios vyriausybės žinios, 1919. Nr. 5-59.
11. Steigiamojo Seimo rinkimų įstatymas // Laikinosios vyriausybės žinios, 1919. Nr. 16-195.
12. Steigiamojo Seimo narių atlyginimo įstatymas // Laikinosios vyriausybės žinios, 1920. Nr. 37-408; Vyriausybės žinios, 1921. Nr. 75-682; 1922. Nr. 85-755.

13. Steigiamojo Seimo skundų ir tardymo komisijos statutas // Vyriausybės žinios, 1920. Nr. 40-423.
14. Įstatymas dėl Steigiamojo Seimo Seniūnų sueigos teisės prižiūrėti įstatymų vykdymo // Vyriausybės žinios, 1920. Nr. 45-457.
15. Steigiamojo Seimo narių teisės // Vyriausybės žinios, 1920. Nr. 46-462.
16. Mažojo seimo sudarymo įstatymas // Vyriausybės žinios, 1920. Nr. 50-491.
17. Steigiamojo Seimo narių išstojimo ir naujų įstojimo įstatymas // Vyriausybės žinios, 1921. Nr. 62-558.
18. Seimo rinkimų įstatymas // Vyriausybės žinios, 1922. Nr. 98-793.
19. Seimo rinkimų įstatymo pakeitimas // Vyriausybės žinios, 1922. Nr. 109-852.
20. Seimo narių atlyginimo įstatymas // Vyriausybės žinios, 1923. Nr. 124-950; Nr. 137-1008.
21. Seimo rinkimų įstatymo pakeitimas // Vyriausybės žinios, 1935. Nr. 467-3278; Nr. 493-3442.
22. Seimo rinkimų įstatymas // Vyriausybės žinios, 1936. Nr. 533-3704.
23. Seimo statutui priimti tvarkos įstatymas // Vyriausybės žinios, 1936. Nr. 547-3809.
24. Tautos atstovams atlyginti įstatymas // Vyriausybės žinios, 1936. Nr. 547-3810.
25. Valstybės Tarybos statutas. – Vilnius, 1918.
26. Valstybės Tarybos statutas. – Kaunas, 1919.
27. Lietuvos Steigiamojo Seimo statutas. – Kaunas, 1920.
28. Lietuvos Steigiamojo Seimo statutas // Vyriausybės žinios, 1921. Nr. 71-635.
29. Steigiamojo Seimo statuto papildymas ir pakeitimas // Vyriausybės žinios, 1922. Nr. 104-813.
30. Steigiamojo Seimo statuto papildymas // Vyriausybės žinios, 1922. Nr. 111-870.
31. Seimo statutas // Vyriausybės žinios, 1924. Nr. 163-1152.
32. Lietuvos Valstybės Tarybos protokolai 1917–1918. – Vilnius, 1991.

33. Steigiamojo Seimo stenogramos, 1920–1922.
34. Seimo stenogramos. Pirmasis Seimas, 1922–1923.
35. Seimo stenogramos. Antrasis Seimas, 1923–1926.
36. Seimo stenogramos. Trečiasis Seimas, 1926–1927.
37. Seimo stenogramos. Pirmoji paprastoji sesija, 1936.
38. Valstybės Taryba // Lietuva, 1919. Nr. 67, 74.
39. Vyriausybės pranešimas // LCVA, f. 923, ap. 1, b. 46, lap. 61–62.
40. Seimo kanceliarijos 1936 12 18 raštas Ministrų kabineto kanceliarijai // LCVA, f. 923, ap. 1, b. 901, lap. 1.
41. Seimo statuto projektas // LCVA, f. 923, ap. 1, b. 901, lap. 261.
42. Seimo atstovų pasiūlymai Seimo statuto projektui // LCVA, f. 923, ap. 1, b. 906, t. I, lap. 198–206.
43. Respublikos prezidento 1936 07 03 aktas // LCVA, f. 923, ap. 1, b. 597, lap. 158.
44. Valstybiniai aktai ir dokumentai // LCVA, f. 1557, ap. 1, b. 40, lap. 8.
45. Kur išganymas? Kodėl ir kaip turi būti taisoma Lietuvos Konstitucija? D. 2. – Kaunas, 1927.
46. Bulavas J. Rinkimai ir „tautos atstovavimas“ buržuazinėje Lietuvoje. – Vilnius, 1956.
47. Rōmeris [Rēmeris] M. Lietuvos konstitucinės teisės pasikaitos. – Vilnius, 1990.
48. Šileikis E. Seimo nario teisinė padėtis. – Vilnius, 1996.
49. Tamošaitis I. Nuo gruodžio m. 17 d. ligi šių dienų / Pirmasis nepriklausomos Lietuvos dešimtmetis: fotograf. leid. – Kaunas, 1990.
50. Žilys J. Parlamentaro konstitucinio statuso bruožai demokratijoje. Teisinis istorinis aspektas // Parlamento studijos, 2004. Nr. 2.

# Klaipėdos krašto seimelis kaip krašto autonomijos įstatymų leidybos institucija

Gintaras  
Šapoka

Klaipėdos kraštas Lietuvos valstybėje turėjo išskirtinę padėtį – autonomiją, nustatytą drauge su Santarvės valstybėmis. Tokia krašto teisinė padėtis susiklostė dėl ypatingos Klaipėdos krašto istorinės raidos, kurią pradžioje derėtų apžvelgti.

Lietuvių tauta, atstatydama valstybingumą, dar 1917 m. Vilniaus konferencijoje deklaravo, kad Lietuva atstatoma remiantis etnografinėmis sienomis. Tokia nuostata pakartota ir 1918 m. vasario 16 d. akte, taip pat ir Steigiamojo Seimo gegužės 15 d. rezoliucijoje, tai tapo vienu iš atstatomos valstybės sienų nustatymo principų, kartu ir imperatyvia nuostata atstatomos Lietuvos valstybės vyriausybėms vykdant užsienio politiką<sup>1</sup>. Kaip žinoma, iki 1919 m. Versalio taikos sutarties Klaipėdos kraštas buvo Vokietijos imperijos sudėtinė dalis, tačiau po Vokietijos kapituliacijos Pirmajame pasauliniame kare 1918 m. lapkričio 16 d. Tilžėje įvyko Mažosios Lietuvos lietuvių susirinkimas, kuris išrinko Prūsų lietuvių tautos tarybą. Ši taryba paskelbė atsisaukimą, kuriame lietuvių gyventojų vardu reikalavo atskirti Mažąją Lietuvą nuo Vokietijos. Prūsų lietuvių tautos taryba 1919 m. balandžio 18 d. savo nutarimu, remdamasi tautų apsisprendimo teise, reikalavo Rytprūsių lietuviškas žemes iki Labguvos upės skirti Lietuvos valstybei, nutarimas buvo paskelbtas spaudoje

71

1 Šapoka G. Valstybės teritorijos problema Steigiamajame Seime / 1920–1922 metų parlamentinė patirtis: sprendimų politika, tikslai, aplinkybės. Konferencijos pranešimai. – Vilnius, 2000. P. 25–31.

ir per Lietuvos delegacijos vadovą A. Voldemarą perduotas Taikos konferencijos pirmininkui G. B. Clemenceau<sup>2</sup>. Prūsų lietuvių tautos taryba, vienintelė tuo metu tautai galinti atstovauti institucija, aiškiai parodė tautos apsisprendimą, o toliau konstitucinis nutarimas turėjo būti įgyvendinamas kraštui dalyvaujant Steigiamojo Seimo rinkimuose. Taigi tautos valia buvo aiškiai išreikšta 1919 m. balandžio 1 d. nutarimu, tad teisine prasme krašto priklausomybės klausimas taip pat turėjo būti aiškus.

Atsikurianti Lietuvos valstybė taip pat pabrėžė Klaipėdos krašto priklausomumą Lietuvai. 1919 m. spalio 30 d. Lietuvos Valstybės Tarybos patvirtintame Steigiamojo Seimo rinkimų įstatyme, kuriame vardinamos rinkiminės apygardos, Mažoji Lietuva nurodyta kaip sudėtinė Lietuvos valstybės dalis. Anot M. Romerio, nors tarptautinės teisės požiūriu Klaipėdos krašto padėtis nebuvo aiški ir Lietuva faktiškai nedisponavo kraštu, tačiau konstitucinės teisės prasme kraštas jau buvo integrali Lietuvos valstybės dalis<sup>3</sup>. 1922 m. Steigiamojo Seimo priimtos Konstitucijos 5 straipsnyje taip pat buvo nurodyta, kad esant ypatingam reikalingumui gali būti sudaromi autonominiai vienetai<sup>4</sup>. Kraštas pagal 1919 m. Versalio taikos sutarties 28 ir 99 straipsnius buvo atskirtas nuo Vokietijos ir laikinai perduotas Santarvės valstybėms<sup>5</sup>. Santarvės valstybėms delsiant grąžinti kraštą Lietuvai, Steigiamasis Seimas 1921 m. lapkričio 1 d. rezoliucija pareikalavo iš santarvininkų prijungti kraštą prie Lietuvos ir įsipareigojo kraštui suteikti autonomiją<sup>6</sup>. Netrukus krašto administravimas buvo perduotas Prancūzijai.

Lietuva, siekdama susigrąžinti Klaipėdos kraštą, rodė geranoriškumą ir bandė spręsti problemą taikiu būdu, buvo įsipareigojusi daryti nuolaidas Santarvės valstybėms.

2 Čepėnas P. Naujųjų laikų Lietuvos istorija. – Vilnius, 1992. T. I. 2. P. 755; Dainauskas J. Tilžės aktas // Draugas, 1993, Nr. 228. P. 3.

3 Römeris M. Lietuvos konstitucinė teisės paskaitos. – Kaunas, 1937. P. 100–101.

4 Lietuvos valstybės konstitucija, 1922 m. rugpjūčio 1 d. // Vyriausybės žinios, 1922, Nr. 100/799.

5 Žostautaitė P. Klaipėdos kraštas 1923–1939. – Vilnius, 1992. P. 15.

6 Steigiamojo Seimo darbai. I sesija. 1921 m. lapkričio 8 d. 138 posėdis. P. 38.

Lietuvos reikalavimų teisėtumas Klaipėdos krašto atžvilgiu buvo grindžiamas tautų apsisprendimo teise. Didžioji krašto gyventojų dalis išreiškė savo valią ir apsisprendimo teisę Mažosios Lietuvos Prūsų lietuvių tautos tarybos aktuose, o atsikurianti Lietuvos valstybė savo teritorinius reikalavimus grindė etniniu principu ir ginčus siekė spręsti taikiu derybų būdu.

Prancūzijos vyriausybės įgaliotiniai į kraštą atvyko 1920 m. vasario 15 d., tačiau vokiečių administracija krašto valdžią perdavė tik vasario 25 d. Klaipėdos kraštui ėmė vadovauti prancūzų įgula, vadovaujama gen. D. Odry. Ambasadorių konferencija faktinį krašto užėmimą įteisino 1920 m. vasario 25 d. pavedimu, kuriuo krašto gyventojų diplomatinę ir konsulinę apsaugą paskyrė Prancūzijai. Prancūzija paliko krašte veikti Vokietijos įstaigas ir galioti viešąją teisę, ir generolui suteikė teisę keisti teisėtvarką savo įsakymais<sup>7</sup>. Vasario 17 d. gen. D. J. Odry įsakymu sudaryta Krašto direktorija, kuri iš esmės perėmė buvusios Rytprūsų provincijos funkcijas. Įstatymų leidyba palikta santarvininkams. Balandžio 27 d. nustatyta muitų siena su Vokietija. 1920 m. rugsėjo 21 d. gubernatoriaus įsakymu sudaryta provincijos vyriausybė – Krašto direktorija ir Valstybės taryba kaip patariamoji institucija įstaigų, administracijos ir ūkio klausimais. R. Valsonoko manymu, kraštas tuo metu gavo kondominijos statusą, kai valstybės, ketindamos įsigyti teritoriją, ją valdo bendru sutarimu<sup>8</sup>. J. Robinzonas šią nuomonę paneigė teigdamas, kad iš Santarvės valdymo anaip tol nebuvo matyti ketinimo įsigyti teritoriją. J. Robinzono manymu, kraštas buvo valdomas patikėjimo teise (trestas), o krašto teisinė padėtis – taikinga okupacija, kai teritorija valdoma savo vardu (imperiumu), teise ir lieka svetima teritorija (nes buvo ketinimas perduoti kraštą Lietuvai)<sup>9</sup>. Bene tiksliausiai krašto tuometinę teisinę būklę apibūdino M. Römeris – okupaciniu mandatu: teritorija yra atskirta taikos sutartimi, valdoma valstybių, kitos teritorijos (valstybės) naudai, kol nėra šios teritorijos galutinai nustatyta teisinė

7 Toks sprendimas buvo paskelbtas Klaipėdos krašto valdžios žiniose tik kovo mėnesį ir kaip paprastas pranešimas, žr. *Bekanntmachung // Amtsblatt des Memelgebietes*, 1920, Nr. 1.

8 Valsonokas R. *Klaipėdos problema*. – Vilnius, 1989. P. 56.

9 Römeris M. *Valstybė*. T. 1. – Vilnius, 1995. P. 26.

padėtis<sup>10</sup>. Taigi krašto priklausomybės klausimas nebuvo galutinai išspręstas, o tarptautine sutartimi buvo nustatytas tik krašto laikinas valdymas.

Lietuvos vyriausybė, nesulaukusi Santarvės valstybių atsako į savo reikalavimus, pradėjo organizuoti sukilimą Klaipėdos krašte. 1922 m. gruodį buvo suburtas savanorių Vyriausiasis štabas. Gruodžio 22 d. vietos gyventojų iniciatyva sudarytas Vyriausiasis Mažosios Lietuvos Gelbėjimo Komitetas (VMLGK), kuris oficialiai turėjo vadovauti sukilimui<sup>11</sup>. Sausio 3–5 d. Kaune vyko slaptos konsultacijos su Lietuvos vyriausybe. 1923 m. sausio 4 d. VMLGK spaudoje paskelbė atsisaukimą, tikslus ir įsteigė komitetą. Po trijų dienų paskelbė raginimą šauliams padėti išvaduoti kraštą nuo okupacinės prancūzų kariuomenės. Komitetą palaikė krašto lietuviai ir prekybininkai, tikėjęsi naudos iš Lietuvos rinkų. 1923 m. sausio 9 d. Šilutėje VMLGK paskelbė manifestą, kuriuo perėmė visą krašto valdžią ir nušalino V. Stepulaičio Direktoriją, o E. Simonaičiui pavedė sudaryti naują. Kitą dieną į kraštą įžengė kariuomenės daliniai, kurie sausio 15 d. užėmė Klaipėdą. 1923 m. sausio 19 d. Šilutėje įvyko VMLGK skyrių ir draugijų atstovų suvažiavimas. Atstovai pasivadino „Šilutės seimu“ ir paskelbė deklaraciją, kurioje sakoma, kad kraštas prisijungia prie Lietuvos autonomijos sąlygom ir Šilutės seimas yra skelbiamas aukščiausia krašto atstovybe<sup>12</sup>.

Ambasadorių konferencija prieštaravo ir pasiuntė į Klaipėdą ypatingąją komisiją, vadovaujamą G. Clinchat. Komisija sausio 26 d. įteikė notą Lietuvos atstovui A. Smetonai. Notoje buvo protestuojama prieš Lietuvos veiksmus, atsisakyta pripažinti sukilėlių veiksmus ir reikalauta atstatyti *status quo*. Komisija nutarė: sukilimas yra organizuotas Lietuvos reguliarios kariuomenės, o sukilimą finansavo JAV lietuviai. 1923 m. vasario 2 d. Anglijos, Prancūzijos, Italijos atstovai Kaune įteikė ultimatumą, kuriame Lietuva kaltinta organizavusi sukilimą, reikalauta išvesti reguliarią kariuomenę, paleisti sukilėlius, šaulius ir sudaryti naują direktoriją. Lietuvos vyriausybė

10 Römeris M. Valstybė. T. 1. – Vilnius, 1995. P. 43.

11 Toliau tekste Vyriausiasis Mažosios Lietuvos Gelbėjimo Komitetas – VMLGK arba Vyriausiasis gelbėjimo komitetas.

12 Žostautaitė P. Klaipėdos kraštas 1923–1939. – Vilnius, 1992. P. 25–30.

sutiko su ultimatumo reikalavimais, todėl Ambasadorių konferencija, taip pat siekdama kompromiso ir atsižvelgdama į realią situaciją, 1923 m. vasario 16 d. savo sprendimu perdavė Lietuvai suverenumą Klaipėdos kraštui ir nurodė perdavimo sąlygas, kurių perdavimo akte smulkiai neaiškino.

Lietuvos vyriausybė, nelaukdama derybų su Santarvės valstybėmis, pati bandė spręsti krašto autonomijos klausimą ir 1923 m. pradžioje parengė autonomijos dokumentą kaip projektą – „Klaipėdos krašto konstituciją“<sup>13</sup>. Suprantama, vyriausybė nesiryžo autonomijos ribas nustatyti vienašališkai, atsiklaususi Santarvės šalių, tačiau pabandė nustatyti autonomijos institucijų sąrangą. Nedrįsdama daryti esminių pokyčių valdžios struktūrose, Lietuvos vyriausybė projekte iš esmės įtvirtino esamą padėtį: Vyriausiasis gelbėjimo komitetas tapo įstatymų leidžiamąja institucija, kuriai buvo pavesta ir vykdomosios valdžios kontrolė. Vykdomoji valdžia atiteko prancūzų valdymo metu įkurtai direktorijai, kurios prezidentą skirti ir sudėti tvirtinti turėtų Vyriausiasis gelbėjimo komitetas. Direktorija pagal projektą turėjo ir įstatymų iniciatyvos teisę, tačiau ji privalėjo būti atskaitinga Vyriausiajam gelbėjimo komitetui, kuris turėjo teisę Direktorijai teikti klausimus. Įstatymai pagal projektą turėjo būti skelbiami Vyriausiojo gelbėjimo komiteto pirmininko su direktorijos prezidento kontrasignacija<sup>14</sup>. Pastarasis projektas nebuvo įgyvendintas, juolab kad pareikalavus Santarvės valstybėms netrukus buvo paleistas Vyriausiasis gelbėjimo komitetas. Vis dėlto Lietuvos vyriausybės projektas aiškiai parodė Lietuvos siekiamą autonomijos institucijų sąrangą.

Lietuvos vyriausybės derybos su Ambasadorių konferencija prasidėjo 1923 m. kovo 24 d. Į derybas vyko ir Klaipėdos krašto delegacija, kurios dauguma buvo provokiškų pažiūrų ir rėmė *Freištato* idėją<sup>15</sup>. Lietuvos delegacija manė, kad suverenumas kraštui jau perduotas vasario 16 d. aktu, o Santarvės valstybės manė kitaip – tai tik suverenumo perdavimo proceso pradžia. Netrukus pradėta rengti

13 Maksimaitis M. Lietuvos valstybės konstitucijų istorija. – Vilnius, 2005. P. 165.

14 Ten pat. P. 166.

15 *Freištatas* (vok. k. *Der Freistaat*), arba laisvasis miestas-valstybė, turinti suverenias teises ir valstybės požymius.

konvenciją ir statutą. Buvo pateikti keli projektai, tačiau nė vienas netenkino abiejų pusių. Ginčo esmė buvo ta, kad Santarvės valstybių komisija faktiškai norėjo kraštui suteikti *freištato* statusą, o tai buvo nesuderinama su Lietuvos suverenumu. Prancūzija atstovavo lenkų interesams ir siekė įtvirtinti lenkų išskirtines ekonomines teises Klaipėdos uoste. Ginčas buvo perduotas Tautų Sąjungai. Tautų Sąjungos Taryboje buvo parengtas ir 1924 m. kovo 12 d. vienbalsiai priimtas kompromisinis statutas. Lietuva konvenciją pasirašė 1924 m. gegužės 8 d., o Seimas ratifikavo 30 d., spalio 3 d. deponavus, sutartis buvo įregistruota Tautų Sąjungos Sekretoriате. Santarvės šalys ratifikaciją baigė tik 1925 m. rugpjūčio 25 d., ir taip buvo baigta krašto cesija.

Daug diskusijų sukėlė krašto konvencija ir jos priedai, o ypač – Klaipėdos krašto statutas. Prieškario tarptautinės teisės doktrina autonomiją apibūdino kaip nevalstybinio junginio gebėjimą organizuoti teritorijos valdymą pagal savo poreikius ir ypatybes, vadovaujantis teise ir aukštesniu suverenu<sup>16</sup>.

76

Klaipėdos krašto autonomija buvo nustatyta konvencija, sudaryta iš 4 dalių: Klaipėdos krašto konvencijos ir trijų priedų: Krašto statuto, Klaipėdos uosto ir Tranzito, kurie pagal konvenciją laikyti sudėtine dalimi (16 str.)<sup>17</sup>.

Konvencijos pirmu straipsniu nurodyta, kad Santarvė perdavė Lietuvai suverenias teises į kraštą konvencijos nurodytomis sąlygomis<sup>18</sup>. Suverenumas buvo perduotas visiškai ir neatšaukiamai, dar daugiau – kaip nurodyta konvencijos 15 straipsnyje, šios teritorijos perdavimas įmanomas tik gavus konvencijos šalių sutikimą.

Konvencijos vykdymas ir krašto autonomija buvo garantuota 17 straipsniu: visi dėl konvencijos tarp Santarvės, Tautų Sąjungos Tarybos nario ir Lietuvos valstybės kilę ginčai turi būti sprendžiami Tautų Sąjungoje arba abipusiu sutikimu Nuolatiniam Tarptautiniam Teisingumo Teismui.

16 Strupp K., Hatschek J. Wörterbuch der Völkerrecht und der Diplomatie. – Berlin, Leipzig, 1924. Bd. 2. 1924. P. 100–101.

17 Konvencija dėl Klaipėdos teritorijos // Vyriausybės žinios, 1924, Nr. 169/1186.

18 Ten pat ir toliau.

Klaipėdos krašto statutas tapo vienu iš pagrindinių krašto konstitucinių aktų<sup>19</sup>. Statuto preambulėje nurodyta, kad autonomiją kraštui suteikia Lietuvos valstybė, atsižvelgdama į esamą reikalingumą ir krašto gyventojų tradicinę kultūrą. Preambulėje remtasi 1921 m. Lietuvos Seimo lapkričio 11 d. sprendimu, Lietuvos Vyriausybės 1923 m. kovo 13 d. rezoliucija dėl Ambasadorių konferencijos vasario 16 d. sprendimo ir 1924 m. gegužės 8 d. Lietuvos valstybės ir Santarvės valstybių Paryžiaus konvencija.

Statuto 1 straipsnyje įsakmiai nurodyta, kad krašto autonomija, būdama Lietuvos valstybės suvereniteto sudėtinė dalis, naudosis įstatymų leidybos, teismų, administracijos ir finansų autonomija statuto nustatytose ribose. Statuto 5 straipsnyje buvo detalizuota išimtinė krašto kompetencija<sup>20</sup>.

Apibrėžiant krašto autonomiją Statute nustatytos griežtos ir tikslios autonomijos ribos, o 7 straipsnyje atribota krašto ir Lietu-

---

19 Toliau tekste Klaipėdos krašto statutas – Statutas.

20 „1. Valsčių ir apskričių organizacija ir administracija;

2. Tikybos reikalai;

3. Švietimas;

4. Viešoji higiena ir šelpimas, priskaitant čia ir veterinarijos reglamentaciją;

5. Socialinė apsauga ir darbo įstatymų leidimas;

6. Vietinės reikšmės geležinkeliai, išskyrus tuos, kurie priklauso Lietuvos valstybei, keliai, vietinės reikšmės viešieji darbai;

7. Svetimšalių apsigyvenimo reglamentavimas, laikantis Lietuvos įstatymų;

8. Policija, rezervuojant 20 ir 21-mo straipsnio nuostatus;

9. Civilinių (įskaitant ir nuosavybės teisę), baudžiamųjų, žemės ūkio, miškų ir prekybos (įskaitant ir matus bei saikus) įstatymų leidimas, tačiau suprantant, kad visos kredito bei draudimo įstaigų ir biržų atliekamos operacijos bus bendrų Respublikos įstatymų normuojamos, organizacijų, kurios oficialiai atstovauja Krašto ekonominiams interesams, reglamentacija;

10. Vietos gyventojų požymio įgijimas, rezervuojant 8 straipsnio nuostatus;

11. Teismų santvarka, rezervuojant 21–24 straipsnių nuostatus;

12. Krašte imamieji tiesioginiai ir netiesioginiai mokesčiai, išskyrus muitus, akcizą, vartojimo rinkliavas ir alkoholio, tabako ir kitų panašių prabangos dalykų monopolius;

13. Klaipėdos kraštui priklausančių viešųjų turtų valdymas;

14. Medžių plukdymo ir laivybos Klaipėdos Krašto upėmis (išskyrus Nemuną) ir kanalais reglamentacija su sąlyga, kad taisyklės bus nustatytos susitarus su Lietuvos valdžios organais, kai tie vandens keliai tinka plukdymui už Klaipėdos Krašto ribų;

15. Prekybos laivų registracija, laikantis Lietuvos įstatymų.

Lietuvos įstatymai galės išplėsti Klaipėdos Krašto organų kompetenciją į kitus dalykus.

Joks šio straipsnio nuostatas nekliudo Lietuvos Respublikos ir Klaipėdos Krašto įstatymų leidžiamiesiems organams išleisti įstatyminių nuostatų įstatymams ir taisyklėms suvienodinti“.

vos valstybės kompetencija pagal principą: kas statutu neskirta autonomijai, tas priklauso Lietuvos kompetencijai. Klaipėdos kraštas, vykdydamas savo autonomiją, privalėjo vadovautis ne tik statuto nuostatomis, bet ir Lietuvos konstitucijos principais. Lietuvai pagal 5 straipsnio antrą dalį buvo suteikta teisė plėsti krašto autonomiją ir vienodinti teisę, bet neperžengti Statuto nuostatų.

Remiantis Statuto 10 straipsniu įstatymų leidžiamoji valdžia suteikta krašto seimeliui, kuris buvo renkamas Klaipėdos krašto vietinių gyventojų visuotiniais, lygiais ir tiesioginiais rinkimais, slaptu balsavimu. Krašto vietos gyventojų sąvoka nurodyta konvencijos 8 straipsnyje, pagal kurią vietos gyventojais buvo pripažinti nuo 1920 m. sausio 10 d. *ipso facto* įgiję Lietuvos pilietybę asmenys arba optantai (gimę ir išgyvenę šioje teritorijoje 10 metų arba apsigyvenę iki 1920 m. sausio 10 d. ir gavę iš šalių santarvininkų administracijos teisę nuolat gyventi). Ir aktyvi, ir pasyvi rinkimų teisė buvo pripažinta tik vietos gyventojams (10, 11 str.), rinkimai turėjo vykti pagal Lietuvos rinkimų teisę.

78

Statuto 17 straipsniu krašto vykdomoji valdžia buvo suteikta direktorijai, kurią sudarė pirmininkas ir 5 nariai, turintys vietos gyventojų statusą. Pirmininkas skyrė direktorijos narius, o visa direktorija privalėjo turėti seimelio pasitikėjimą.

Lietuvos valstybės atstovo funkcijos buvo pavestos gubernatoriui, kuris aktyviai dalyvavo valdant autonomiją ir leidžiant įstatymus. Gubernatorius buvo skiriamas Respublikos Prezidento (Statuto 2 straipsnis). Gubernatoriaus atskaitomybė Lietuvos vyriausybei nedetalizuota, nes tai nebuvo savarankiška autonomijos institucija. Gubernatoriaus atskaitomybė Lietuvos vyriausybei nustatyta Ministrų kabineto nutarimu patvirtinta tvarka rūpintis Klaipėdos krašto reikalais. Pagal minėto akto pirmą ir antrą punktus gubernatorius tiesiogiai pavaldus ir atsiskaito ministrui pirmininkui ir gauna iš jo tiesioginius nurodymus<sup>21</sup>.

Įstatymų leidybos srityje Statuto 10 straipsniu gubernatoriui suteikta teisė skelbti seimelio priimtus įstatymus ir ribotą veto teisę.

21 1932 m. spalio 11 d. Ministrų kabineto nutarimas // LCVA. f. 923. ap. 1. b. 1189. P. 14–15.

Remdamasis Statuto 6 ir 16 straipsniais, gubernatorius galėjo atmesti seimelio priimtus įstatymus tik tais atvejais, jeigu šie: 1) būtų peržengę autonomijos kompetenciją; 2) prieštarautų Lietuvos konstitucijai; 3) pažeistų Lietuvos tarptautinius įsipareigojimus. Jeigu gubernatorius nepasinaudodavo veto teise, tai Seimelio priimtą įstatymą privalėjo skelbti ne vėliau kaip per vieną mėnesį nuo jo priėmimo, jeigu seimelis nenurodė, kad tai – skubus įstatymas, tuomet – per 15 dienų (Statuto 10 straipsnis). Reikia pasakyti, kad gubernatorius dažnai naudojosi savo veto teise tam, kad būtų užtikrinti Lietuvos valstybės interesai Klaipėdos krašte, vien nuo 1926 iki 1938 m. gubernatorius vetavo 62 seimelio priimtus įstatymus, dažniausiai teigdamas juos prieštaraujančius Lietuvos Konstitucijai arba seimeliui peržengus autonomijos ribas<sup>22</sup>. Į gubernatoriaus vetavimus seimelis labai dažnai jautriai reaguodavo, beveik visuomet buvo abejojama veto pagrįstumu. Tokios nuotaikos seimelyje ypač stiprėjo ketvirtajame dešimtmetyje. Iš išlikusių archyvinių dokumentų matyti, kad seimelis, remdamasis savo darbo tvarka, netgi organizuodavo specialias seimelio komisijas gubernatoriaus veto teisėtumui nustatyti<sup>23</sup>. Į tokią diskusiją paprastai būdavo įtraukiama ir krašto direktorija, kuriai dažnai tekdavo tarpininko vaidmuo: atspindėdama seimelio nuomonę, ji teikdavo direktorijos memorandumus gubernatoriui dėl jo vetuotų įstatymų<sup>24</sup>.

Įstatymų iniciatyvos teisė pagal Statuto 18 straipsnį priklausė seimeliui ir direktorijai, gubernatorius tokios teisės neturėjo, nes jis vis dėlto buvo tik Lietuvos vyriausybės atstovas. Įstatymų iniciatyvos teisė Statutu nesuteikta ir gyventojams, pastarieji šią teisę galėjo įgyvendinti tik per savo išrinktus atstovus – seimelio narius.

Statuto 12 straipsniu gubernatoriui suteikta teisė, susitarus su direktorija, paleisti seimelį, tačiau ne vėliau kaip po 6 savaičių jis privalėjo surengti naujus rinkimus. Gubernatorius kartu su direktorija galėjo šaukti krašto seimelį į nepaprastus posėdžius numatydamas jų

22 Klaipėdos krašto Gubernatoriaus vetuoti Klaipėdos krašto įstatymai 1926–1938 m. kovo mėnesio // LCVA, f. 923, ap. 1, b. 1201. P. 31–35.

23 1938 04 12 Abgeordnete Monien // LCVA, f. 414, ap. 1, b. 4. P. 178.

24 Dėl vetuotų darbo srities įstatymų. 1938-04-09 // LCVA, f. 923, ap. 1, b. 1201. P. 4

baigimo laiką. Gubernatorius taip pat privalėjo šaukti seimelį, jeigu to būtų pareikalavęs bent trečdalis seimelio narių.

Seimelio pirmieji rinkimai pagal Statuto 37 straipsnį turėjo įvykti po 6 savaičių nuo Statuto įsigaliojimo datos, o seimelis darbą privalėjo pradėti po rinkimų praėjus 15 dienų.

Statutu numatytos išskirtinės teisės seimeliui keisti statutą, tačiau pagal 38 straipsnį tai galima daryti ne anksčiau negu po 3 metų, kai Lietuva ratifikuos konvenciją. Statuto keitimą seimelis turėjo priimti 3/5 visų atstovų balsų dauguma ir, jeigu 1/4 Seimelio narių arba 5000 vietos gyventojų reikalautų, tuomet Statuto pakeitimo klausimas turėtų būti atiduotas referendumui. Referendumas įvyks tik jeigu teigiamai balsuos 2/3 vietos gyventojų. Tokia Statuto pataisa arba keitimas pagal 38 straipsnio ketvirtą dalį dar turėjo būti apčiuota Seime per vienerius metus.

Konvencija ir Statutas sulaukė teisininkų kritikos. Diskutuota, koks yra krašto statusas pagal konvenciją ir statutą, kokią vietą užima statutas Lietuvos teisės aktų sistemoje. A. Rogge neigė Lietuvos suverenumą kraštui ir manė, kad konvencija įtvirtino ypatingą valstybių sambūvį: teigė, kad siekta Klaipėdą paversti Didžiosios Britanijos dominijos pavyzdžiu<sup>25</sup>. P. Boehmertas įrodinėjo, kad Klaipėdos kraštas tapo direktorine respublika, kuriai Lietuva absoliučių suvereno teisių neturi<sup>26</sup>. Minėti autoriai, bandydami įrodyti tariamą krašto valstybingumą, nenorėjo matyti esminio valstybės elemento trūkumo – aukščiausios politinės valdžios (suverenumo ir imperiumo). Dar 1933 m. Montevideo konvencijos dėl valstybių teisių ir pareigų 1 straipsnyje nurodyta, kad valstybė kaip tarptautinės teisės subjektas turi turėti: 1) nuolatinius gyventojus; 2) apribotą teritoriją; 3) vyriausybę, gebančią užmegzti santykius su kitomis valstybėmis<sup>27</sup>. Akivaizdu, kad kraštas šių požymių visumos neturėjo. G. Jellinekas plėtojo *quasi* arba fragmentinės valstybės teoriją: gali egzistuoti fragmentinė valstybė, neturinti visų valstybės požymių, ir kaip pavyzdį

25 Rogge A. Die Verfassung des Memelgebietes. Ein Kommentar zur Memelkonvention. – Berlin, 1928. P. 2.

26 Böhmert P. Zum Memel Urteil // Deutschen Juristenzeitung, Heft 7, 1932. P. 1099.

27 Vadapalas V. Tarptautinė teisė. Bendroji dalis. – Vilnius, 1998. P. 202.

nurodė Klaipėdos kraštą<sup>28</sup>. Ši teorija nepaaiškino tokio darinio esmės, požymių, nenurodė argumentų, kodėl „fragmentinė valstybė“ turi valstybingumą. Tokia teorija iš esmės tebuvo patogus būdas prisidengus tariamais teisiniais argumentais tendencingai aiškinti Klaipėdos krašto konvenciją ir statutą. G. Jellineką kritikavo J. Robinzonas, kuris teigė, kad valstybinio pobūdžio junginiu galima pripažinti tik tokį darinį, kuris turi konstitucinę autonomiją, o Klaipėdos kraštas to aiškiai neturi<sup>29</sup>.

Lietuvos teisininkai (M. Römeris, S. Daukša, T. Petkevičius, D. Krivickas ir kt.) ir dalis Vokietijos teisės žinovų net neneigė Lietuvos suverenumo kraštui ir kraštą laikė teritorine autonomija. J. Hallieris nurodė: „Kraštas yra Lietuvos sudėtinė dalis, kuri turi konstitucinę autonomiją savo kompetencijos ribose“<sup>30</sup>. Anot J. Hallierio, autonomija kyla iš Statuto, konvencijos ir 1923 m. Ambasadorių konferencijos vasario 16 d. akto nuostatų.

Lietuvos teisininkai daugiausia dėmesio skyrė Statuto padėčiai Lietuvos teisės sistemoje nustatyti. T. Petkevičius Statutą laikė Lietuvos nacionaliniu įstatymu, o konvenciją laikė susitarimu dėl autonomijos suteikimo Klaipėdos kraštui<sup>31</sup>. Panašiai mąstė ir M. Römeris. Jo nuomone, Lietuva perėmė kraštą ir savo valia suteikė kraštui autonomiją<sup>32</sup>. Tokią nuostatą tikslina du svarbūs faktai. Lietuva suverenumą faktiškai atgavo po Ambasadorių konferencijos pareiškimo, o juridiskai – po konvencijos ratifikavimo 1924 m. Antra, Statutas negalėjo būti laikomas tik Lietuvos teisės aktu, nes konvencijos (tarp-tautinės sutarties) 15 straipsnyje nurodyta, kad šis aktas yra sutarties sudėtinė dalis. Vėliau Nuolatinis Tarptautinis Teisingumo Teismas kaip tik ir laikėsi šios nuostatos. Dėl minėtų priežasčių ir dabar yra

28 Jellinek G. Allgemeine Staatslehre. – Berlin, 1922. P. 647.

29 Robinzonas J. Klaipėdos krašto konvencijos komentaras. – Kaunas, 1934. T. 1. P. 255.

30 Hallier J. Die Rechtslage des Memelgebietes. – Berlin, 1933. P. 156.

31 Petkevičius T. Klaipėdos krašto statuto vykdymo priežiūra. VDU TF darbai. T. 6. Kng. 14. – Kaunas, 1932. P. 6.

32 Römeris M. Klaipėdos autonomijos priežiūros sutvarkymas // Vairas, 1932, Nr. 4. P. 456.

teigiama, kad Statutas yra tarptautinio pobūdžio aktas, o konstitucinis pobūdis yra išvestinis<sup>33</sup>.

Vis dėlto netrukus didžiausia problema tapo netobula Statuto nustatyta autonomijos sąranga, institucijų atsakomybės problema.

Statutas tiesiogiai nenumatė gubernatoriaus teisės atšaukti direktorijos pirmininką, tačiau 1932 m. vasario 6 d. raštu gubernatorius A. Merkys, kaltindamas Statuto numatytos autonomijos kompetencijos peržengimu ir Lietuvos valstybės interesų nepaisymu, atšaukė P. Biotcherį iš direktorijos pirmininko pareigų, nes pastarasis buvo nuvykęs į Vokietiją ir vedė derybas su Vokietijos vyriausybe.

Netrukus Lietuvos Vyriausybė buvo apkaltinta konvencijos ir Statuto laužymu ir 1932 m. balandžio 11 d. Nuolatinio Tarptautinio Teisingumo Teismo sekretoriatui Hagoje buvo įteiktas konvencijos signatarių prašymas iškelti bylą Lietuvai<sup>34</sup>.

Teismas 1932 m. rugpjūčio 11 d. priėmė sprendimą Klaipėdos krašto Statuto aiškinimo byloje<sup>35</sup>, kuriuo pripažino gubernatoriaus teisę atšaukti direktorijos pirmininką esant tam tikroms aplinkybėms, tačiau atsisakė nurodyti konkrečias direktorijos pirmininko atšaukimo aplinkybes. Teismas nurodė, kad direktorijos pirmininko atšaukimas nenutraukia kitų direktorijos narių pareigų ėjimo, tai įvyksta tik juos pakeitus kitais.

Teismo nuomone, Lietuvos ir Klaipėdos krašto suvereninių galių kilmė yra skirtinga. Remiantis konvencijos 2 straipsniu ir statuto 1, 7 straipsniais negalima siaurinti Lietuvos suvereninių teisių vien todėl, kad jos nebuvo įsakmiai nurodytos Statute. Statuto tikslas buvo ne suteikti suverenias teises Lietuvai, bet nustatyti *autonomijos ribas*, todėl nesant konvencijai prieštaraujančių nuostatų visos iš Lietuvos suverenumo kylančios teisės turi būti taikomos. Iš Statuto 10, 16,

33 A. Raišytė-Daukantienė. Klaipėdos krašto konvencija kaip Lietuvos teisės šaltinis // Jurisprudencija, 2003, T. 39. P. 51.

34 Britų Prancūzijos, Italijos ir Japonijos vyriausybių 1932 m. balandžio 11 d. prašymas teismui // Klaipėdos krašto statuto aiškinimo byla Hagos Tribunole: URM leidinys. – Kaunas, 1932. P. 57–59.

35 Teismo 1932 m. rugpjūčio 11 d. sprendimas Klaipėdos Krašto Statuto byloje // Klaipėdos krašto statuto aiškinimo byla Hagos tribunole: URM leidinys. – Kaunas, 1932. P. 252–286.

17, 18 straipsnių aišku, kad Statutu buvo siekiama seimelį padaryti nepriklausoma įstatymų leidybos institucija Statute numatytos kompetencijos ribose. Direktorijai 17 straipsniu suteikta įstatymų vykdymo galia. Tai, kad nebekartojamos 10 straipsnio formuluočės, dar neleidžia daryti išvados, kad direktorijos vykdomoji valdžia būtų neribota Statutu. Teismas nurodė: „negalima prileisti, kad konvencijos mintis būtų buvusi palikti Lietuvos valstybę, Klaipėdos krašto suvereną, be jokios priemonės tais atvejais, kai krašto vykdomoji valdžia pažeidžia statuto kompetenciją peržengiančiais veiksmais“<sup>36</sup>. Valstybės signatarės tvirtino, kad Statute buvo sąmoningai nutylėti vykdomosios valdžios statuto galių peržengimai, nes tokie atvejai turėjo būti stabdomi Teismo arba laikomi iš karto niekiniais. Nuolatinio Tarptautinio Teisingumo Teismo nuomone, toks argumentas nėra įtikinamas. Teismas laikėsi nuomonės, kad Statuto 17 straipsnyje nustatyta nuostata, kad direktorijos pirmininkas atšaukiamas esant seimelio nepasitikėjimui, nėra absoliuti, nes galimi atvejai, kai seimelis pritarė direktorijos veiksams, pažeidžiantiems konvenciją, o tai sugriautų visą 1924 m. konvencijos struktūrą. Konvencijoje nustatytas aiškus principas, kad kraštas naudojasi autonomija Lietuvos suverenumu ir tik nustatytose ribose.

Vis dėlto tikroji krašto autonomija buvo neįsivaizduojama be seimelio efektyvios veiklos. Seimelis pagal konvenciją tapo pagrindine institucija, kurią pasitelkus pagal konvencijos ir Statuto numatytas nuostatas buvo įgyvendinama krašto autonomija.

Statuto 13 straipsnyje numatyta galimybė seimeliui nusistatyti savo darbo reglamentą, tad 1925 m. lapkričio 27 d. priėmė seimelio darbo tvarką, kuri buvo keletą kartų redaguota, o 1931 m. birželio 19 d. paskelbta nauja seimelio darbo tvarka<sup>37</sup>. Ryškesnių skirtumų seimelio darbo tvarkoje galima išvelgti lyginant 1926 m. gegužės 17 d. ir 1931 m. birželio 19 d. paskelbtus seimelio reglamentus<sup>38</sup>. Pa-

36 Teismo 1932 m. rugpjūčio 11 d. sprendimas Klaipėdos Krašto Statuto byloje // Klaipėdos krašto statuto aiškinimo byla Hagos tribunole: URM leidinys. – Kaunas, 1932. P. 264.

37 Robinzonas J. Klaipėdos krašto konvencijos komentaras. – Kaunas, 1934. T. 1. P. 472.

38 Klaipėdos Krašto Seimelio darbo tvarka // Klaipėdos krašto vyriausybės žinios. 1926 m. gegužės 17 d. Nr. 50; Klaipėdos krašto Seimelio darbo tvarka // Klaipėdos krašto valdžios žinios. 1931 m. birželio 19 d. Nr. 69.

žymėtina, kad šios seimelio priimtose darbo tvarkos nebuvo krašto įstatymai, kadangi jie nebuvo paskelbti gubernatoriaus, todėl neįgijo įstatymo galios. Dėl šios priežasties J. Robinzonas, komentuodamas statutą, suabejojo dėl seimelio priimtose darbo tvarkos teisėtumo, tačiau ir pats pabrėžė, kad Statute įsakmiai nenurodyta seimelio darbo tvarką tvirtinti įstatymu<sup>39</sup>. Vis dėlto seimelio darbo tvarka iš esmės taikytina tik seimelio veiklai, tačiau tokio akto taikymo problemų, netgi keliant klausimą dėl akto imperatyvumo, galėjo kilti tuomet, kai buvo kalbama apie direktorijos narius (paklausimai, interpeliacija), kaip tik dėl to galėjo kilti procedūros reglamentavimo ginčų.

Pagal 1931 m. seimelio darbo tvarką (1 straipsnį) naujai susirinkusiam seimeliui pirmininkauja vyriausias amžiumi seimelio narys. Ir ankstesnėje, ir 1931 m. tvarkoje numatyta, kad lietuvių ir vokiečių kalbos yra pripažįstamos lygiavertėmis Seimelio darbo kalbomis. Kiekvienas atstovas turėjo teisę pasirinkti jam priimtina kalbą. Nepaisant deklaruoto kalbų lygiavertiškumo, Seimelio biure dokumentai vesti vokiečių kalba ir tik Seimelio nariui pareikalavus pranešimai arba kiti raštai turėjo būti išversti į lietuvių kalbą (1926 m. ir 1931 m. 2 str.).

Seimelio darbo tvarkoje nustatyta ir išrinkto seimelio pirmojo posėdžio darbotvarkė. Pirmiausia seimelis privalėjo patikrinti rinkimų rezultatus. Tuo tikslu turėjo būti sudaryta seimelio Rinkimų patvirtinimo komisija, kuri pagal 3 straipsnį skaitė pranešimą seimelio posėdyje (plenumė). Seimelis privalėjo apsvarstyti protestus, įteiktus Apygardos rinkimų komisijai. Atskirų apylinkių rinkimų rezultatai galėjo būti panaikinti, ir apie tai Seimelio pirmininkas privalėjo iš karto pranešti direktorijos pirmininkui (1926 m. – 7 straipsnis, 1931 m. – 6 straipsnis).

Seimelio darbui organizuoti buvo renkamas prezidiumas ir biuras. Seimelio prezidiumą sudarė pirmininkas ir du vicepirmininkai, o biurą sudarė trys raštvedžiai. Prezidiumas ir biuras buvo renkami prasidėjus seimelio sesijai, pirmojo posėdžio metu. Prezidiumo ir biuro kadencija buvo susieta ne su Seimelio kadencijos, bet su sesijos

39 Robinzonas J. Klaipėdos krašto konvencijos komentaras. – Kaunas, 1934. T. 1. P. 471–472.

trukme. Nuostabos tokia formuluotė neturėtų kelti, nes ši nuostata, galime manyti, buvo perimta iš Lietuvos valstybės Seimo statutų, kur kaip tik tokia pirmininko ir prezidiumo kadencijos trukmė buvo nustatyta 1920 m. gegužės 18 d. Steigiamojo Seimo statute, taip pat 1924 m. birželio 18 d. Seimo statute<sup>40</sup>.

Pasibaigus sesijai arba paleidus seimelį prezidiumas privalėjo dirbti iki naujo seimelio susirinkimo. Pagal 1926 m. seimelio darbo tvarkos 10 straipsnį seimelio prezidiumas ir biuras buvo renkami vieneriems metams. Matyt, tokia praktika neprigijo, juolab kad ne atskiriems metams, o seimelio sesijai yra numatomi konkretūs darbai, todėl ir siekiant užtikrinti nuoseklumą, seimelio darbų koordinavimą naujoje seimelio tvarkoje prezidiumo ir biuro kadencija susieta su seimelio sesijos trukme.

Prezidiumas buvo renkamas absoliučia seimelio narių balsų dauguma. Rinkti leista *in corpore* visą prezidiumą, tačiau esant prieštaravimų buvo balsuojama skyrium už kiekvieną kandidatą (1925 m. 8–9, 1926 m. – 9 straipsnis). Šio straipsnio formuluotė įdomi ir tuo, kad biuro darbuotojai – raštvedžiai – iš esmės prilyginami politinio statuso darbuotojams, nes jie taip pat yra renkami seimelyje ir jų kadencija taip pat susieta su seimelio sesijos trukme. Iš konvencijoje ir seimelio darbo tvarkoje nurodytų biuro darbuotojų, raštvedžių pareigų aprašų yra aišku, kad jie rūpinosi techniniu seimelio darbu, nes buvo atsakingi tik už posėdžių protokolavimą, balsavimą ir pagal 13 straipsnį: „padeda Prezidiumui Seimelio išorinių reikalų vedime“<sup>41</sup>. Pastaroji formuluotė kelia tam tikrų abejonių dėl raštvedžių kaip techninių darbuotojų statuso. Ankstesnio 1926 m. įstatymo 15 straipsnyje nurodyta: „padeda prezidiumui Seimelio reikalų vedime“<sup>42</sup>. Taigi nėra pabrėžtas „išorinis“ aspektas, ir tai atitiktų techninio pobūdžio pareigų apibūdinimą, tačiau vėlesniame įstatyme atsirado pataisa, ir jau kalbama apie „išorinius reikalus“, o tai jau stiprina abejonę dėl techninio raštvedžių statuso. Vis dėlto

40 Lietuvos Steigiamojo Seimo statutas // Vyriausybės žinios. 1921 m. rugsėjo 28 d. Nr. 71-635; Seimo statutas // Vyriausybės žinios. 1924 m. liepos 7 d. Nr. 163-1152.

41 Klaipėdos krašto Seimelio darbo tvarka // Klaipėdos krašto valdžios žinios. 1931 m. birželio 19 d. Nr. 69.

42 Klaipėdos Krašto Seimelio darbo tvarka // Klaipėdos krašto vyriausybės žinios. 1926 m. gegužės 17 d. Nr. 50.

abu įstatymai daugiau jokių patikslinimų dėl raštvedžių kitų funkcijų neteikia, ir lieka neaišku, kaip jie galėjo padėti prezidiumui vesti *išorinius* reikalus: ar tai susiję su seimelio pirmininko atstovavimu kitose institucijose? Juolab kad jokių papildomų teisių, pareigų, be jau minėtų techninio pobūdžio, naujoji seimelio darbo tvarka raštvedžiams tiesiogiai nesuteikė.

1926 ir 1931 m. seimelio darbo tvarkos 12 straipsnyje aiškiai nurodyta seimelio pirmininko kompetencija: „vesti posėdžius, palaikyti tvarką ir atstovauti Seimeliui“. Suprantama, pirmininkas atstovavo seimeliui autonomijoje, Lietuvos valstybės institucijose, tačiau negavęs Lietuvos Vyriausybės įgaliojimų negalėjo atstovauti seimeliui užsienio valstybėse, bet, kaip žinome, ne visuomet seimelio nariai to paisė. Remiantis Statuto 12 straipsniu, seimelio darbo tvarkoje buvo numatyta, kad pirmininkas šaukia paprastą seimelio sesiją (1931 m. tvarkos 14 straipsnis). Pagal Seimelio darbo tvarkos 12 straipsnį pirmininkas buvo aktyvus, nes galėjo tiesiogiai dalyvauti seimelio komisijų darbe, jų posėdžiuose, tačiau turėjo patariamąjį balsą.

86

Seimelio pirmininko teisės buvo detalizuotos seimelio darbo tvarkos VIII dalyje – Tvarkos taisyklėse. 1926 m. seimelio darbo tvarkos 54–55 straipsniuose nurodyta, kad pirmininkas gali išpėti seimelio narį, trikdantį posėdžio eigą. Jeigu seimelio narys žymiai pažeidžia tvarką, tuomet tokį narį pirmininkas gali pašalinti iš tos dienos posėdžio. Vis dėlto liko neapibrėžta ir nepaaiškinta, kokie seimelio tvarkos pažeidimai vertintini kaip žymūs. Tokia pat formulotė liko ir 1926 m. reglamente, tačiau čia, 48 str., nurodytas dar ir kitas požymis – kartotinumai. Jeigu seimelio narys tris kartus nereaguoja į pirmininko įspėjimus, tokį seimelio narį, pirmininkui pasiūlius, seimelis galėjo pašalinti iš tos dienos posėdžio. Jeigu seimelio posėdyje būtų pažeidinėjama seimelio darbo tvarka ir nebūtų reaguojama į pirmininko įspėjimus, tuomet pirmininkas galėjo uždaryti posėdį arba palikti seimelį, ir posėdis nutraukiamas valandai (1926 m. 55 str.) 1931 m. seimelio darbo tvarkos 51 straipsnyje jau apribotas priemonių taikymas, leista posėdį nutraukti tik vienai valandai.

*In corpore* prezidiumui buvo pavesta rūpintis administracinio-ūkinio pobūdžio seimelio darbo organizavimu. Prezidiumas turėjo rūpintis seimelio išlaidomis pagal patvirtintą sąmatą, taip pat priimti

ir atleisti darbuotojus, reikalingus Seimelio darbui. Du vicepirmininkai (pirmasis ir antrasis) taip pat pavadavo seimelio pirmininką, kai šis negalėjo eiti savo pareigų (1931 m. 11–12 straipsniai).

1926 m. seimelio darbo tvarkos IV–VII ir 1931 m. tvarkos V–VII skyriuose buvo nustatyta įstatymų leidybos procedūra. Lygindami seimelio darbo tvarkas, galime teigti, kad esminių skirtumų nustatytoje įstatymų leidybos procedūroje nebuvo.

Pirmininkas aktyviausiai dirbo leidžiant įstatymus. Pagal 1931 m. seimelio darbo tvarkos 15 straipsnį visi seimelio narių pateikti įstatymų sumanymai, taip pat ir direktorijos turėjo būti pirmininko pristatyti seimeliui. Seimelio narių arba frakcijų parengti įstatymų projektai po pristatymo turėjo būti perduoti raštinei, taip pat ir direktorijai.

Įstatymo sumanymai turėjo būti pateikti lietuvių ir vokiečių kalbomis ir dėl jų balsuojama kartu. Kiekvienas projektas turėjo būti priimtas per tris skaitymus (1931 m. tvarkos 15–16 straipsniai). Pirmuoju skaitymu, kuris turėjo prasidėti ne anksčiau kaip praėjus 3 dienoms po sumanymo įteikimo, buvo skelbiama bendro pobūdžio diskusija be pakeitimų pasiūlymų. 1931 m. seimelio darbo tvarkos 21 straipsnio 2 dalyje jau numatyta, kad terminas dėl sumanymo pateikimo galėjo būti ir trumpesnis, jeigu to vienbalsiai pageidavo visi seimelio nariai.

Po bendros diskusijos seimelio nariai turėjo nuspręsti, ar reikia pavesti tolesnį įstatymo projekto svarstymą atitinkamai komisijai (17 str.). Antrasis skaitymas prasidėdavo po poros dienų arba gavus komisijos pasiūlymus. Antrasis skaitymas tapdavo diskusija iš esmės. Tuomet buvo galima svarstyti įstatymo projektą visą arba passtraipsniui, siūlyti ir daryti pakeitimus (1926 m. 20–21 str., 1931 m. 17–18 str.). Jeigu seimelis atmesdavo visas įstatymo projekto dalis, tuomet procedūra baigiama ir įstatymo projektas atmetamas.

Po antrojo skaitymo seimelio pirmininkas turėjo suredaguoti įstatymo projektą, įtraukdamas visus antruoju skaitymu padarytus pakeitimus. Praėjus ne mažiau kaip 2 dienoms po antrojo skaitymo, turėjo vykti trečiasis skaitymas, tačiau ir antrasis, ir trečiasis skaitymai galėjo vykti ir anksčiau, jeigu nebuvo sulaukta bent trijų seimelio narių prieštaros dėl ankstesnio svarstymo. Šiuo įstatymo svarstymo

etapu taip pat galimos pataisos. Visi pataisų pasiūlymai turėjo būti paremti bent trijų seimelio narių (1926 m. tvarkoje – 24 str., 1931 m. – 20 str.).

Pateikus galutinę įstatymo projekto redakciją lietuvių ir vokiečių kalbomis buvo balsuojama dėl įstatymo priėmimo (1926 m. tvarkos – 22 str., 1931 m. – 20 str.). Paprastesnė priėmimo procedūra buvo taikoma priimant įstatymo aktą, tuomet užteko vieno skaitymo (1926 m. – 23 str., 1931 m. – 22 str.).

Teikti įstatymo sumanymą turėjo bent du seimelio nariai (1926 m. – 22 str., 1931 m. – 23 str.).

Seimelio priimtoje tvarkoje numatyta galimybė sudaryti nuolatines komisijas: darbo tvarkos; peticijų, finansų ir bendrai krašto administracijai; prekybos ir pramonės, susisiekimo ir žemės ūkio; socialinės apsaugos ir darbo įstatymleidystės; mokyklų, švietimo ir bažnyčios reikalams ir paskutinę – juridinių reikalų. Be šių nuolatinių komisijų, buvo numatytos ypatingosios – atskiriems reikalams spręsti. 1926 m. darbo tvarkos 27 straipsnyje buvo netgi išakmiai nurodytas atskirų komisijų narių skaičius, o vėlesnės redakcijos, 1931 m., 22 straipsnyje tokių apribojimų atsisakyta ir nurodyta, kad seimelis kiekvienu atveju narių skaičių nustato pagal poreikį.

Seimelio darbo tvarkos VI dalis buvo skirta interpeliacijai. Abiejose tvarkų redakcijose teigta, kad norint teikti interpeliaciją reikėjo gauti bent trijų seimelio narių pritarimą. Interpeliacija įteikiama seimelio pirmininkui, o pastarasis siunčia nuorašus direktorijai. Direktorijos pirmininkas per 10 dienų privalėjo atsakyti į teikiamą interpeliaciją. Vis dėlto čia susidarė įdomi situacija: seimelio darbo tvarka neturėjo įstatymo galios, tad ar turėjo privalomąją galią direktorijai? Suprantama, direktorija privalėjo reaguoti į interpeliaciją, nes privalėjo turėti seimelio pasitikėjimą. Vis dėlto galime manyti, kad direktorija ne visuomet iš karto reaguodavo į teikiamas interpeliacijas, todėl 1931 m. seimelio tvarkoje, 29 straipsnyje, jau numatyta direktorijos galimybė atsakyti į interpeliaciją. Tokiu atveju interpeliacija įtraukiama į seimelio darbotvarkę. Be interpeliacijos, numatyta ir raštiška paklausimo teisė. Direktorija privalėjo atsakyti raštu per savaitę.

Septintoji seimelio darbo tvarkos dalis buvo skirta posėdžių darbų tvarkai nustatyti. 1926 m. seimelio darbo tvarkos 36 straipsnyje nustatytas posėdžio kvorumas – 20 seimelio narių. Tokia nuostata liko ir vėlesniame seimelio reglamente, tačiau, nesant kvorumo, bet tos pačios posėdžio darbotvarkės pareikalavus bent trim nariams, kitą dieną jau užtektų ir 15 seimelio narių kvorumo (1926 m. tvarkos – 37 str., 1931 m. – 32 str.). Pradžioje reglamentuota posėdžio dienotvarkė, kurią sudaro pirmininkas. 1926 m. reglamento 38 straipsnyje nurodyta, kad seimelis pats nustato darbotvarkę, jeigu kyla prieštaravimų, o 1931 m. reglamente šios nuostatos nebėra, tačiau 33 straipsnio antroje dalyje numatyta galimybė trečdaliui seimelio narių įsakmiai kreiptis į pirmininką dėl posėdžio sušaukimo konkrečiu reikalu.

Pasibaigus diskusijoms buvo skelbiamas balsavimas. Pagal 1926 m. seimelio darbo tvarkos 52 ir 53 straipsnius balsuojama paprasta balsų dauguma, atsistojant arba pasiliekančiam sėdėti. Reglamente numatyta, kad bent 4 seimelio nariai turi teisę reikalauti vardinio balsavimo. Vėlesniame, 1931 m., seimelio reglamento 46 straipsnyje pakeista balsavimo forma, nuo tol balsuota pakeliant ranką. Pastaroji darbo tvarka palengvino vardinio balsavimo reikalavimo sąlygą – nuo tada užteko dviejų seimelio narių pageidavimo.

Klaipėdos krašto seimeliui, kaip pagrindinei autonomijos institucijai, teko įgyvendinti konvencijoje ir Statute nurodytus tikslus, užtikrinti efektyvią autonomijos veiklą. Sukurta norminė bazė ir procedūros turėjo užtikrinti sėkmingą Klaipėdos krašto autonomijos įstatymleidystę, tačiau reikia nepamiršti, kad seimelio įstatymleidystė buvo esmingai apribota Statuto 5 straipsniu. Įgyvendinant krašto autonomijos legislativines teises pagrindine problema tapo nuolat kylanti prieštaros Lietuvos valstybės teisėtiems interesams.

## Išvados

Klaipėdos krašto autonomijos sąranga išskirtinė: reglamentuota tarptautiniu teisės aktu – 1924 m. Klaipėdos krašto konvencija, kurios priedas – Statutas – buvo taip pat ir konstitucinio pobūdžio krašto aktas.

Konvencijoje ir Statute autonomijos įstatymleidystė įtvirtinta tik atskirose srityse: civilinėje, baudžiamojoje, agrarinėje, miškų ir prekybos teisės.

Pagrindinė krašto įstatymų leidžiamoji institucija buvo krašto seimelis, kurio legislacinės galios buvo apribotos gubernatoriaus reiškiamu veto peržengus Lietuvos konstitucijos, tarptautinių susitarimų ir autonomijos ribas. Nepaisant to, Lietuvos interesai pagal Klaipėdos krašto konvenciją ir Statutą ne visuomet galėjo būti tinkamai apginti, nes pagal Statutą gubernatorius iš esmės negalėjo kontroliuoti direktorijos veiksmų, kai jie peržengdavo autonomijos ribas ir seimelis jiems pritarė. Dėl šios Statuto spragos kilo konfliktas tarp Klaipėdos krašto konvencijos signatarių ir buvo nagrinėtas Nuolatiname Tarptautiniame Teisingumo Teisme. Teismas pripažino gubernatoriui teisę pagal Statutą atšaukti tik seimelio kontroliuojamos direktorijos pirmininką.

Seimelio veiksmingam darbui užtikrinti buvo priimtos seimelio darbo tvarkos, dėl kurių galiojimo buvo abejota. Iš šių seimelio priimtų reglamentų matyti, kad buvo siekiama sukurti savitą ir veiksmingą darbo tvarką, tačiau kartu galima konstatuoti, kad nemaža dalis nuostatų buvo perimta iš Lietuvos valstybės Seimo statutų. Lyginant Seimelio darbo tvarkas (1926 m. ir 1931 m.) galima teigti, kad esminių pokyčių nebuvo, vėlesnė seimelio tvarka iš esmės tik užpildė iki tol buvusias ir praktiškai pasireiškusias seimelio procedūros spragas.

### Teisės aktai

1. Lietuvos valstybės konstitucija, 1922 m. rugpjūčio 1 d. // Vyriausybės žinios, 1922, Nr. 100/799.
2. Konvencija dėl Klaipėdos teritorijos // Vyriausybės žinios, 1924, Nr. 169/1186.
3. Lietuvos Steigiamojo Seimo statutas // Vyriausybės žinios, 1921 m. rugsėjo 28 d., Nr. 71-635.
4. Seimo statutas // Vyriausybės žinios, 1924 m. liepos 7 d., Nr. 163-1152.

5. Klaipėdos Krašto Seimelio darbo tvarka // Klaipėdos krašto vyriausybės žinios, 1926 m. gegužės 17 d., Nr. 50.
6. Klaipėdos krašto Seimelio darbo tvarka // Klaipėdos krašto valdžios žinios, 1931 m. birželio 19 d., Nr. 69.

### Teismo sprendimai ir kitų oficialių dokumentų publikacijos

1. Teismo 1932 m. rugpjūčio 11 d. sprendimas Klaipėdos Krašto Statuto byloje / Klaipėdos krašto statuto aiškinimo byla Hagos tribunole: URM leidinys. – Kaunas, 1932.
2. Britų Prancūzijos, Italijos ir Japonijos vyriausybių 1932 m. balandžio 11 d. prašymas teismui / Klaipėdos krašto statuto aiškinimo byla Hagos Tribunole: URM leidinys. – Kaunas, 1932.
3. Steigiamojo Seimo darbai. I sesija. 1921 m. lapkričio 8 d., 138 posėdis.

### Archyvinė medžiaga

- LCVA, f. 414, ap. 1, b. 4.  
LCVA, f. 923, ap. 1, b. 1189.  
LCVA, f. 923, ap. 1, b. 1201.

### Literatūra

1. Böhmert P. Zum Memel Urteil // Deutschen Juristenzeitung, Heft 7, 1932.
2. Čepėnas P. Naujųjų laikų Lietuvos istorija. – Vilnius, 1992. T. I.
3. Dainauskas J. Tilžės aktas // Draugas, 1993, Nr. 228.
4. Hallier J. Die Rechtslage des Memelgebietes. – Berlin, 1933.
5. Jellinek G. Allgemeine Staatslehre. – Berlin, 1922.

6. Maksimaitis M. Lietuvos valstybės konstitucijų istorija. – Vilnius, 2005.
7. Petkevičius T. Klaipėdos krašto statuto vykdymo priežiūra: VDU TF darbai. T. 6. Kng. 14. – Kaunas, 1932.
8. Raišytė-Daukantienė R. Klaipėdos krašto konvencija kaip Lietuvos teisės šaltinis // Jurisprudencija, 2003, T. 39. P. 51.
9. Robinzonas J. Klaipėdos krašto konvencijos komentaras. – Kaunas, 1934. T. 1.
10. Rogge A. Die Verfassung des Memelgebietes. Ein Kommentar zur Memelkonvention. – Berlin, 1928.
11. Römeris M. Klaipėdos autonomijos priežiūros sutvarkymas // Vairas, 1932, Nr. 4.
12. Römeris M. Lietuvos konstitucinės teisės paskaitos. – Kaunas, 1937.
13. Römeris M. Valstybė. T. 1. – Vilnius, 1995.
14. Strupp K., Hatschek J. Wörterbuch der Völkerrecht und der Diplomatie. – Berlin, Leipzig, 1924. Bd. 2.
15. Šapoka G. Valstybės teritorijos problema Steigiamajame Seime / 1920–1922 metų parlamentinė patirtis: sprendimų politika, tikslai, aplinkybės. Konferencijos pranešimai. – Vilnius, 2000.
16. Vadapalas V. Tarptautinė teisė. Bendroji dalis. – Vilnius, 1998.
17. Valsonokas R. Klaipėdos problema. – Vilnius, 1989.
18. Žostautaitė P. Klaipėdos kraštas 1923–1939. – Vilnius, 1992.

# Lietuvos parlamentarizmo tradicijos: Steigiamasis Seimas

Antanas  
Šenavičius

Nepriklausomos Lietuvos istorijoje Steigiamasis Seimas buvo viena iš reikšmingiausių naujųjų laikų mūsų valstybės kūrimo bei įtvirtinimo institucijų, kuri turėjo didelės reikšmės parlamentarizmo raidai.

XIX a. pabaigoje – XX a. pradžioje Lietuvoje – okupuotame krašte ir pavergtoje tautoje – susiklosčiusi nauja ekonominė sankloda, lietuvių sąjūdis pradėjo kurti modernią visuomenę. Lietuvių tauta tapo integraliu etniniu vienetu.

Prasidėjęs Pirmasis pasaulinis karas sugriovė tariamai pastovią tvarką Europoje, sustiprino engiamų tautų politinį aktyvumą. Lietuvių šviesuomenei susidarė palankesnės tarptautinės sąlygos siekti nepriklausomybės ir atsakyti unijos su Lenkija idėjos. Šįkart laisvės mintį skelbė iš tautos kamieno – kaimo – kilęs lietuvių inteligentų būrys.

Politiniai veikėjai kėlė tikslą sukurti nepriklausomą valstybę lietuvių etnografinėje teritorijoje. 1914 m. pabaigoje Vilniuje susikūrė dvi lietuvių draugijos nukentėjusiems nuo karo šelpti. Viena iš jų dažnai vadinama Lietuvių komitetu. 1915 m. vasarą, vokiečiams užimant Lietuvą, dalis Lietuvių komiteto pasitraukė į Rusiją, kita – pasiliko Vilniuje. Komiteto nariai, pasitraukę į Rusiją, rūpinosi karo pabėgėlių globa, politinę veiklą galėjo plėtoti tik žlugus carizmui. 1917 m. kovą Petrapilyje iš įvairių politinių srovių ir partijų atstovų buvo sukurta Lietuvių tautos taryba. Ji stengėsi sutelkti po Rusiją

išblaškytus lietuvius ir sušaukti seimą, kad apsvarstytų Lietuvos ateities klausimą. Seimas buvo sušauktas Petrapilyje 1917 m. gegužės 27 – birželio 13 d. Jo priimtoje rezoliucijoje pirmą kartą viešai iškeltas reikalavimas sušaukti Steigiamąjį Seimą kaip parlamentą, turintį nustatyti „Lietuvos valdymo būdą ir vidaus tvarką.“<sup>1</sup>. Seimas turėjo parengti krašto konstituciją, t. y. pagrindinius įstatymus, nustatančius valstybės valdymo formą, valdžios institucijų funkcijas, paskirtį, kompetenciją bei tų institucijų tarpusavio santykius, taip pat piliečių laisves, teises ir pareigas. Žodis „seimas“ turėjo pabrėžti valstybingumo tęstinumą ir ryšį su buvusia Lietuvos Didžiąja Kunigaikštyste.

Po ilgų ir sunkių derybų buvo gautas vokiečių valdžios leidimas Vilniuje sušaukti lietuvių konferenciją. Ji vyko 1917 m. rugsėjo 18–22 d. Susirinko 213 atstovų iš visų okupuotos Lietuvos dalių, vėliau kooptuota iki 222 narių. Rugsėjo 21 d. buvo sudaryta Krašto Taryba (Lietuvos Taryba), kurios priimtoje rezoliucijoje pasisakyta už nepriklausomą Lietuvos valstybę, kuri „nepakenkiant savitam jos plėtojimos, sueis į tam tikrus dar nustatytinus santykius su Vokietijos valstybe“<sup>2</sup>. Tai buvo labai atsargus kompromisas su realia politika. Tačiau mums svarbesnė kita konferencijos rezoliucija, kurioje nurodyta: „galutinai nustatyti nepriklausomos Lietuvos pamatams ir jos santykiams su kaimyninėmis valstybėmis turi būti sušauktas Steigiamasis Lietuvos Seimas Vilniuje, demokratišku būdu visų gyventojų išrinktas“<sup>3</sup>.

Ši nuostata buvo pakartota 1918 m. vasario 16 d. skelbiant Lietuvos Nepriklausomybės aktą.

1918 m. vasario 16 d. atkurtoji Nepriklausoma Lietuvos valstybė su sostine Vilniumi buvo organizuota visiškai kitais pagrindais negu istorinė Lietuva. Ji buvo atkurta beveik nedalyvaujant sulenkėjusiai bajorijai ir buvo grynai tautinė. Atkurtosios valstybės pagrindiniai tikslai: burti visus lietuvius į vieną valstybinį vienetą, vartoti lietuvių kalbą kaip vienintelę oficialią valstybinę kalbą, sparčiai kurti vertybes,

1 Vaizgantas. Tiesiant kelią Lietuvos nepriklausomybei. – Vilnius, 1919. P. 36.

2 Lietuvos Valstybės Tarybos protokolai. Sudarė A. Eidintas, R. Lopata. – Vilnius, 1991. P. 75.

3 Ten pat. P. 75, 76.

ugdancias lietuvišką kultūrą. Nepriklausomybės akte – konstitucinės reikšmės dokumente – ryškus pagrindinis tikslas – sukurti Lietuvos valstybę, tobulinti jos veikimą ir užtikrinti jos tęstinumą bei ateitį. Akto trečiojoje pastraipoje įrašyta, kad „Lietuvos valstybės pamatus ir jos santykius su kitomis valstybėmis privalo kiek galima greičiau sušauktas Steigiamasis Seimas, demokratiniu būdu visų jos gyventojų išrinktas“<sup>4</sup>. Nustatydamas Lietuvos valstybės pamatus, Steigiamasis Seimas negalėjo prieštarauti Nepriklausomybės akto nuostatoms, nes jo paties galia ir teisinis pagrindas rėmėsi tuo aktu.

Pasirengimas Steigiamajam Seimui prasidėjo Lietuvos Valstybės Tarybai (taip 1918 m. liepos 11 d. pavadinta Lietuvos Taryba) 1918 m. lapkričio 2 d. priėmus Lietuvos Valstybės Laikinosios Konstitucijos Pamatinius Dėsnius, kurių 26–29 straipsniuose buvo nurodyta, kad Steigiamojo Seimo rinkimams pasibaigus Seimas rinksis Vilniuje Laikinosios Vyriausybės paskirtą dieną ir pradės savo darbą susirinkus 2/3 atstovų<sup>5</sup>. Tačiau tuomet to nebuvo įmanoma padaryti: reikėjo skubiai organizuoti kariuomenę ir gintis nuo bolševikų, kurių Pskovo divizija ir 5-asis pulkas 1919 m. sausio 5 d. vakare užgrobė Vilnių. Balandžio 19 d. Vilnių okupavo Lenkijos kariuomenė.

1919 m. balandžio 4 d. Lietuvos Valstybės Taryba priėmė naujus Lietuvos Valstybės Konstitucijos Pamatinius Dėsnius. Šioje Konstitucijoje pateiktoje laikinosios valdžios struktūroje pirmoji vieta skiriama ne Valstybės Tarybai, kaip iki tol buvo, bet naujai institucijai – Valstybės prezidentui. Dėl Steigiamojo Seimo sušaukimo buvo pakartota ankstesnės Konstitucijos formuluotė. Anot M. Römerio, „Steigiamasis Seimas turėjo tvirtai organizuoti įsteigtą Lietuvos valstybę ir jos valdžios, ir net jos pačios laikinąjį pobūdį pakeisti tvirtu nuolatinės valstybės ir valdžios pobūdžiu, taip sakant, ją įteisinti ir stabilizuoti“<sup>6</sup>.

1919 m. birželio 16 d. sudaryta Komisija Steigiamojo Seimo rinkimų įstatymo projektui parengti. Komisija, vadovaujama vidaus

4 Lietuvos Valstybės Tarybos protokolai. Sudarė A. Eidintas, R. Lopata. – Vilnius, 1991. P. 208.

5 Lietuvos valstybės konstitucijos. Sudarytojas ir įvado autorius K. Valančius. – Vilnius, 1991. P. 7.

6 Römeris M. Lietuvos konstitucinės teisės paskaitos. – Vilnius, 1990. P. 86.

reikalų ministro P. Leono, savo darbą atliko gerai ir įteikė įstatymo projektą svarstyti. Lietuvos Valstybės Tarybai po trečiojo svarstymo priėmus jį su mažomis pataisomis, prezidentas A. Smetona ir ministras pirmininkas E. Galvanauskas savo parašais lapkričio 20 d. patvirtino Lietuvos Steigiamojo Seimo rinkimų įstatymą, kuris buvo paskelbtas tik gruodžio 2 d., aptilus karo veiksams su bolševikais, bermontininkais ir lenkais. Kartu su juo buvo paskelbtas Valstybės Tarybos priimtas 1919 m. balandžio 4 d. Laikinosios Lietuvos Konstitucijos Pamatinių Dėsnių 32 ir 33 paragrafų pakeitimas, kuriame kalbama apie Steigiamąjį Seimą. Nustatyta, kad „Steigiamasis Seimas renkasi Valstybės Prezidento nurodytoje vietoje ir jo paskirtą dieną“<sup>7</sup> (anksčiau numatyta sostinė Vilnius buvo svetimųjų rankose), o Steigiamojo Seimo darbo pradžios teisinis kvorumas – susirinkus pusei plius vienam išrinktųjų atstovų<sup>8</sup>. Steigiamojo Seimo rinkimų įstatyme numatyti demokratiški rinkimai – visuotiniai, lygūs, tiesioginiai ir slapti, laikantis proporcingumo sistemos. Balsavimo teisė rinkti atstovus buvo suteikta visiems piliečiams, sulaukusiems 21 metų amžiaus (po Aukštosios Panemunės įgulos kareivių maišto kariai nuo 17 metų gavo rinkimų teisę). Seimo atstovais galėjo būti renkami ne jaunesni kaip 24 metų piliečiai. Vadovaudamasi įstatymu, kandidatų į Steigiamąjį Seimą sąrašus galėjo teikti kiekviena partija arba kuopa ne vėliau kaip 30 dienų prieš rinkimų dieną. Kandidatų sąrašą savo ranka turėjo pasirašyti ne mažiau kaip 50 apygardos rinkėjų. Įstatymas įteisino proporcinę kandidatų sąrašų konkurencijos sistemą, t. y. nustatė, kad rinkėjai pasirinktinai balsuoja už tam tikros partijos kandidatų sąrašą, teikdami pirmenybę ne pačių kandidatų savybėms, o partinei jų priklausomybei. Kraštas buvo padalintas į 10 rinkimų apygardų, 4 iš jų – Vilniaus, Lydos, Gardino ir Balstogės – buvo užėmę Pilsudskio legionieriai. 87 įstatymo paragrafe rašoma: „Prūsų Lietuva renka atstovus į Steigiamąjį Seimą, laikydamas išdėstytų šiuose įstatymuose bendrų dėsnių, tik rinkimų dieną jai gali būti skirta ir kita“<sup>9</sup>. Ši diena buvo ne kuri kita, o rinkimai į III Lietuvos

7 Maksimaitis M. Lietuvos valstybės konstitucijų istorija: XX a. pirmoji pusė: monografija. – Vilnius, 2005. P. 332.

8 Ten pat.

9 Laikinosios Vyriausybės žinios, 1919. Nr. 16-195; Nr. 26-302.

Seimą (1926 m. gegužės 8 d. – 1926 m. gegužės 10 d.), kai Klaipėdos krašto kaip autonominio vieneto piliečiai pirmą kartą dalyvavo Seimo rinkimuose ir atskirame „memelenderių“ sąraše buvo įrašyti 5 atstovai.

1919–1920 m. Lietuvos valstybės sienos su kaimynais dar nebuvo galutinai sutartimis nustatytos. Tad Steigiamojo Seimo rinkimų įstatymas buvo labai palankus lietuvių gyvenamiems arba neseniai lietuvių gyventiems plotams. Visai teritorijai (skaičiuojant po 1 atstovą nuo 15000 gyventojų) buvo numatyti 229 Steigiamojo Seimo mandatai. Kadangi dalis lietuvių žemių buvo Lenkijos okupuotos, o Mažąją Lietuvą laikinai administravo Prancūzijos vyriausybė, rinkimai tegalėjo vykti tik laisvoje Lietuvos teritorijoje (Marijampolės, Kauno, Raseinių, Telšių, Panevėžio ir Utenos apygardoms skirta 112 mandatų).

Taigi Rytų Lietuvai su amžinąja sostine ir Mažajai Lietuvai, kuriose iš tikrųjų rinkimai įvykti negalėjo, buvo rezervuota 117 mandatų, vadinasi, 5 mandatais daugiau negu laisvai valstybės teritorijai su laikinąja sostine Kaunu.

Kartu su Steigiamojo Seimo rinkimų įstatymu buvo paskelbtas ir Rinkimų laisvės apdraudimo įstatymas, kuriuo nustatytos piniginės sankcijos už šiuos laisvės ir rinkimų tvarkos pažeidimus<sup>10</sup>.

1919 m. gruodžio 10 d. buvo sudaryta politinių šalies jėgų spektrą atspindinti Vyriausioji rinkimų komisija: pirmininkas P. Leonas, nariai – teisininkai Vl. Mačys, A. Bžozovskis, kun. K. Šaulys, L. Garfunkelis<sup>11</sup>.

Prezidentas A. Smetona 1920 m. sausio 12 d. paskyrė Steigiamojo Seimo rinkimus 1920 m. balandžio 14–15 d. Vėliau rinkimai buvo pratęsti dar vieną dieną. Karo padėtis, įvesta visoje Lietuvoje 1919 m. spalio 9 d., prieš rinkimus 1920 m. kovo 1 d. buvo panaikinta, išskyrus 30 kilometrų pakrantės zoną, geležinkelius, kariuomenę<sup>12</sup>.

10 Laikinosios Vyriausybės žinios, 1919. Nr. 16-196.

11 Eidintas A. Aleksandras Stulginskis: Lietuvos prezidentas – Gulago kankinys. – Vilnius, 1995. P. 139.

12 Laikinosios Vyriausybės žinios, 1920. Nr. 1(19); Nr. 2(20).

Taigi Lietuvos Valstybės Taryba sugebėjo išlaviruoti sudėtingomis ir apskritai nepalankiomis aplinkybėmis ir atvedė kraštą į Steigiamojo Seimo rinkimus.

Tai buvo pirmieji demokratiniai rinkimai Lietuvoje. Juose aktyviai dalyvavo visos politinės partijos. Kiekviena partija siekė, kad į Steigiamąjį Seimą patektų kuo daugiau jos atstovų. Visoje Lietuvoje prasidėjo aktyvi rinkimų agitacija. Į šią kovą buvo įtraukta ir spauda. Ypač atkakli kova vyko tarp kairiųjų partijų ir krikščionių demokratų, kurie buvo geriau organizuoti ir labiau gebėjo patraukti gyventojus į savo pusę. Ypač aktyviai kovojo kunigas M. Krupavičius. Visų partijų ir tautinių mažumų atstovai, agitatoriai važinėjo po kraštą. Šventadieniais, mugių dienomis miestų ir miestelių aikštėse arba kitur specialiai paruošiose tribūnose buvo sakomos kalbos, agituojiama už savo partijos kandidatus. Nesigailėta visokių pažadų, net demagogijos ir šmeižtų. Vaižgantas rašė: „Juo arčiau rinkimų, kuo karščiau žmonės ėmė domėtis. Agitatoriai įsiutino žmones raudonai.“<sup>13</sup>. Tačiau tai buvo visų krašto gyventojų ir partijų pozityvios to meto nuotaikos. Visa Lietuva tuomet laukė rinkimų.

Steigiamojo Seimo rinkimų dienomis – 1920 m. balandžio 14–16 d. – prie urnų atėjo 682 291 gyventojas, t. y. daugiau kaip 90 procentų turėjusių teisę balsuoti piliečių. Tai buvo nepriklausomybės idėjos, puoselėtos nuo pat valstybingumo praradimo, pergalė. Suprantama, kad kryžių ir rūpintojėlių krašte daugiausia balsų (46 proc. rinkėjų) ir absoliučią daugumą vietų – 59 iš 112 (52,7 proc.) – gavo Krikščionių demokratų partija (kartu su jai ideologiškai artimomis Lietuvos ūkininkų sąjunga ir Lietuvos darbo federacija). Antrą vietą užėmė Lietuvos socialistų liaudininkų demokratų ir Lietuvos valstiečių sąjungos blokas – 29 atstovai (25 proc.). Socialdemokratai turėjo 12 atstovų (5,3 proc.). Tautinės mažumos, kurios grupavosi pagal nacionalinį požymį, nesiskaldydamos į politines grupes, delegavo 6 žydus, 3 lenkus, 1 vokiečių. Be to, išrinkti 2 nepartiniai nariai. Tautos pažangos partija negavo nė vienos vietos. Steigiamojo Seimo atstovais tapo pripažinti partijų lyderiai: M. Krupavičius, A. Stulginskis, K. Grinius, M. Sleževičius, St. Kairys, V. Čepinskis. Rinkimų rezul-

13 Lietuva, 1920 gegužės 27 d.

tatai parodė visuomenės nuotaikas ir tautinę sudėtį – lietuvių atstovų buvo 102 (91,2 proc.). Nors nuolat buvo 112 atstovų, tačiau iš viso Steigiamojo Seimo nariais yra buvę 150 asmenų (nuo pirmojo iki paskutinio posėdžio)<sup>14</sup>.

Išrinktieji buvo jauni, neturį valstybinio bei administracinio darbo patirties, bet gana išsilavinę to meto sąlygomis parlamentarai. Vyriausiosios rinkimų komisijos paskelbtame Steigiamojo Seimo narių sąraše 29 atstovai buvo nesulaukę 30 metų, 8 – vyresni kaip 50 metų. Iš visų 150 atstovų per visą Steigiamojo Seimo laikotarpį 67 buvo baigę arba ėję aukštąjį mokslą, 37 baigę arba ėję vidurinį mokslą, 16 baigę pradinę mokyklą, 26 savamoksliai. Tarp atstovų buvo 18 mokytojų, 13 teisininkų, po 9 kariškius ir gydytojus, po 6 žurnalistus ir rašytojus, 21 ūkininkas<sup>15</sup>. Absoliuti dauguma atstovų buvo iš kaimo – valstiečių vaikai. Tai buvo tikrasis Lietuvos liaudies seimas.

Steigiamojo Seimo atidarymas 1920 m. gegužės 15 d. tapo visos tautos švente. Nors lijo, tačiau laikinojoje sostinėje tvyrojo šventiška nuotaika. Pasak „Lietuvos“ laikraščio, „visas Kaunas, ypač Laisvės Alėja ir gretimos gatvės, ūmai, kaip pavasarį giria sužaliavo. Visi namai pasipuošę žalumynais.. Visur plevėsavo mūsų trispalvė vėliava.. Krautuvių ir magazinų languos, žalumynuos ir gėlynuos buvo išstatyta Vytis“<sup>16</sup>. Gegužės 15 diena prasidėjo iškilmėmis Steigiamojo Seimo garbei. Miesto valstybės teatro salėje susirinkusius 104 atstovus, diplomatus ir svečius pasveikino ir Steigiamojo Seimo iškilmingą posėdį pradėjo prezidentas A. Smetona. Seimo posėdžiui pirmininkauti buvo išrinkta vyriausia pagal amžių atstovė rašytoja ir visuomenės veikėja varpininkė G. Petkevičaitė-Bitė.

Steigiamojo Seimo pirmininku 62 balsais iš 103 balsavusių išrinktas krikščionių demokratų atstovas A. Stulginskis, kuris savo kalboje pabrėžė, kad rinkimuose lietuviai parodė didelį politinį brandumą, kad Lietuva nėra jokių tautų mišinys, bet susikonsolidavusi vienos lietuvių tautos šalis, kad „mūsų priešininkų buvo skelbiama

14 Šenavičius A. Seimai Lietuvos valstybėje // Mokslas ir gyvenimas, 1992. Nr. 7. P. 12.

15 Daugirdaitė-Sruogienė V. Lietuvos Steigiamasis Seimas. – New York, 1975. P. 46–47.

16 Lietuva, 1920 gegužės 18.

pasauliui, jog lietuviuose nesą jokios politinės sąmonės.. Rinkimai kaip tik parodė visai ką kitą.“<sup>17</sup>. A. Stulginskis suminėjo svarbiausius darbus, kuriuos Steigiamasis Seimas turės atlikti, pasiūlė ovacijų sulaukusią rezoliuciją, kurią atstovai atsistoję vienbalsiai priėmė. Rezoliucija prasmingai pakartojo Vasario 16 d. Nepriklausomybės akto teiginius ir konstatavo, kad „Lietuvos Steigiamasis Seimas, reikšdamas Lietuvos žmonių valią, proklamuoja esant atstatytą Nepriklausomą Lietuvos valstybę, kaipo demokratinę respubliką, etnologinėm sienom ir laisvą nuo visų valstybinių ryšių, kurie yra buvę su kitom valstybėm“<sup>18</sup>. Anot M. Maksimaičio, „Steigiamojo Seimo 1920 m. gegužės 15 d. rezoliucija turi savarankišką konstitucinę reikšmę. [...] Aktą priėmusios institucijos – Steigiamojo seimo – autoriteto šis dokumentas savo principinę konstitucinę reikšmę sugebėjo išsaugoti ir ateityje. Neatsitiktinai 1990 m. kovo 11 d. Lietuvos Respublikos Aukščiausios Tarybos Aktas dėl Lietuvos nepriklausomos valstybės atstatymo, pabrėždamas iš naujo atkurtosios nepriklausomos Lietuvos valstybės tęstinumą, rėmėsi ne tik Lietuvos tarybos Vasario 16-osios Nepriklausomybės Aktu, bet minėta Steigiamojo seimo rezoliucija, niekada nepraradusiais teisinės galios ir liekančiais Lietuvos valstybės konstituciniu pamatu“<sup>19</sup>. Tą pačią dieną Lietuvos Valstybės Taryba perdavė įgaliojimus Steigiamajam Seimui.

Sušaukus Steigiamąjį Seimą ir priėmus anksčiau minėtą rezoliuciją, *de jure* baigėsi Lietuvos nepriklausomos valstybės atkūrimo darbas. Steigiamasis Seimas pradėjo visiškai naują, modernų, demokratinį ir parlamentinį Lietuvos valstybingumo etapą. K. Šidlauskas teigimu, „jis [...] ne tik pirmasis, bet ir vienintelis lietuvių tautos suverenumo reiškėjas“<sup>20</sup>.

Steigiamasis Seimas dirbo beveik 29 mėnesius (1920 m. gegužės 15 d. – 1922 m. spalio 7 d.). Per tą laiką įvyko 257 plenariniai posėdžiai, 28 komisijos sušaukė 963 posėdžius. Šiuo laikotarpiu buvo

17 Steigiamojo Seimo darbai, 1920 gegužės 15 d. Pirmasis posėdis. P. 2–3.

18 Steigiamojo Seimo darbai, 1920 gegužės 15 d. Pirmasis posėdis. P. 2–3.

19 Maksimaitis M. Lietuvos valstybės konstitucijų istorija: XX a. pirmoji pusė: monografija. – Vilnius, 2005. P. 94, 97.

20 Šidlauskas K. Svarstybos visuomeniniais ir teisiniais klausimais: straipsnių rinkinys. – St. Petersburg, 1987. P. 87.

parengta daugiau kaip 300 įvairiausių norminių teisės aktų. Vien protokolų parašyta apie 3000 puslapių<sup>21</sup>. Skaitydamas Steigiamojo Seimo stenogramas, jauti jaudinančias atstovų nuotaikas, karštas diskusijas, nestandartinius sprendimus ieškant tinkamiausio varianto norimam rezultatui pasiekti.

Steigiamasis Seimas posėdžiaudavo 2–4 dienas per savaitę buvusios rusų gimnazijos rūmuose prie prezidentūros. Gegužės 18 d. Steigiamasis Seimas priėmė savo veiklą reglamentuojantį Statutą (papildytas liepos 9 d.), be kurio neįmanoma normali parlamento veikla. Statute buvo numatyta Seimo Prezidiumo bei Steigiamojo Seimo komisijų sudarymo tvarka, frakcijų sudarymas ir Seniūnų suėigos steigimas, interpeliacijos ir paklausimai, aiškiai nustatyta posėdžių darbo tvarka. Už Steigiamajame Seime pasakytas kalbas atstovai negalėjo būti patraukti teismo atsakomybėn. Jie visi turėjo imunitetą ir galėjo būti suimti arba iškratyti tik sutikus 2/3 Seimo narių. Taip buvo nustatyta atstovų drausmė posėdžiuose ir sankcijos dėl nedrausmingumo<sup>22</sup>.

Svarbiausias Steigiamojo Seimo uždavinys buvo parengti valstybei Pagrindinį įstatymą, nes 1919 m. Laikinoji Konstitucija, kurioje numatyta valstybinės valdžios konstrukcija iki Steigiamojo Seimo sušaukimo, neteko galios. Tačiau Pagrindiniam įstatymui parengti reikėjo daugiau laiko. Todėl birželio 2 d. Steigiamasis Seimas priėmė trumputę (18 straipsnių) Laikinąją Lietuvos Valstybės Konstituciją (birželio 10 d. ją paskelbė Valstybės prezidentas A. Smetona su ministro pirmininko E. Galvanausko kontrasignacija). Birželio 12 d. Konstitucija buvo oficialiai paskelbta<sup>23</sup>. Konstitucijoje numatyta prezidento institucija, o iki tol, kol jis bus išrinktas, jo pareigas turėjo eiti Steigiamojo Seimo pirmininkas. M. Römerio nuomone, Konstitucija, kaip ir pirmoji (priimta 1918 m.), buvo aiškiai linkusi

21 Šenavičius A. Parlamentarizmo pradžia Lietuvoje, Lietuvos valstybingumo teisinės problemos / Pirmojo Pasaulio lietuvių teisininkų kongreso straipsnių ir tezių rinkinys. – Vilnius, 1993. P. 9.

22 Vyriausybės žinios, 1920. Nr. 71-635.

23 Maksimaitis M. Lietuvos valstybės konstitucijų istorija: XX a. pirmoji pusė: monografija. – Vilnius, 2005. P. 100.

į seimokratinį parlamentarizmą<sup>24</sup>. Prezidentas A. Smetona perdavė A. Stulginskiui savo pareigas. A. Stulginskis pradėjo rūpintis vyriausybės sudarymu. A. Stulginskio konstitucinė pareigybė daugiau kaip dvejus metus buvo dvilypė – einęs Respublikos prezidento pareigas Steigiamojo Seimo pirmininkas.

Krikščionys demokratai Steigiamajame Seime turėjo absoliučią daugumą, jų koalicija kartu su liaudininkais turėjo 78,6 procento vietų. Tad šioms dviem grupėms teko didžiausias darbas Steigiamajame Seime. Nors koalicijos nariai nebuvo ideologiškai vieningi, dažnai ginčijosi, bet vis dėlto bendros vertybės buvo tautiškumas, nacionalinės valstybės įteisinimas bei įtvirtinimas. Birželio 19 d. buvo sudaryta liaudininko K. Griniaus vadovaujama VI koalicinė vyriausybė. Socialdemokratai vietų negavo, bet Steigiamajame Seime buvo itin aktyvūs: dažnai karštai diskutuodavo, teikdavo savo pasiūlymus.

Taigi, sušaukus Steigiamąjį Seimą, Lietuva buvo įtvirtinta kaip suvereni valstybė su tautos išrinktu Seimu ir jo patvirtinta vyriausybe.

102

Steigiamasis Seimas neilgai galėjo ramiai posėdžiauti. Lietuvos tarptautinė ir vidinė padėtis buvo sunki. 1920 m. vasarą Rytų Lietuvoje vyko Sovietų Rusijos ir Lenkijos karas. Rudenį Lenkija sulaužė Lietuvos neutralitetą. Steigiamasis Seimas priėmė įstatymą karo padėčiai įvesti. Visoje Lietuvos valstybės teritorijoje buvo sustabdytos konstitucinės garantijos ir įvesta mirties bausmė, kuri 1920 m. Laikinaja Konstitucija buvo panaikinta. Įvedus karo padėtį, buvo įsakyta tvirtai laikytis Ypatingų valstybės apsaugos įstatų<sup>25</sup>.

Spalio 7 d. Suvalkuose buvo pasirašyta sutartis su Lenkija, pagal kurią Vilnius pripažintas Lietuvai. Tačiau po dviejų dienų gen. L. Želigovskis, J. Pilsudskio nurodymu, su maždaug 15 000 karių puolė ir užėmė Vilnių, ėmė veržtis gilyn. Tėvynė atsidūrė pavojuje. Steigiamasis Seimas nutarė laikinai nutraukti plenarinius posėdžius. Daugelis Steigiamojo Seimo narių, pasklidę po kraštą, padėjo vietos valdžios institucijoms, organizavo gynybos komitetus, rinko pinigus, daiktus, rūbus, maisto produktus ir kitokias aukas. Todėl einamie-

24 Rémeris M. Lietuvos konstitucinės teisės paskaitos. – Vilnius, 1990. P. 103.

25 Lietuvos valstybės teisės aktai (1918.II.16 – 1940.VI.15). Parengė V. Andriulis, R. Mockevičius, V. Valeckaitė. – Vilnius, 1996. P. 121.

siems reikalams tvarkyti spalio 22 d. specialiu įstatymu buvo sudarytas Mažasis Seimas. Įstatymas delegavo Mažajam Seimui, sudarytam laikantis frakcinės Steigiamojo Seimo proporcijos, beveik visą savo kompetenciją, išskyrus tik jam vienam priklausančias steigiamąsias galias nustatyti valstybės pagrindus, taip pat teisę ratifikuoti tarptautines sutartis<sup>26</sup>. Mažąjį Seimą sudarė einąs Respublikos prezidento pareigas Steigiamojo Seimo pirmininkas A. Stulginskis – pirmininkas – ir 6 nariai<sup>27</sup>. Mažasis Seimas veikė iki 1921 m. sausio 17 d. Tą dieną į Steigiamojo Seimo plenarinį posėdį susirinko beveik visi atstovai. Per tuos beveik tris mėnesius Mažasis Seimas posėdžiavo 45 kartus, apsvarstė 51 įstatymo projektą, iš kurių 25 buvo priimti, tvirtino kreditus, prižiūrėjo, kaip vykdomi įstatymai, svarstė vieną interpeliaciją, išklausė ministrų atsakymus į Steigiamojo Seimo narių pateiktus paklausimus<sup>28</sup>.

Svarbus Steigiamojo Seimo darbas – žemės reforma. Lietuvoje apie 80 procentų gyventojų vertėsi žemės ūkiu, o apie 40 procentų dirbamos žemės priklausė dvarininkams. Reikėjo teisingai paskirstyti žemę, sutvarkyti žemės ūkį taip, kad jis būtų kuo našesnis. Rengiant žemės reformą, buvo itin propaguojami smulkūs ūkiai. 1922 m. vasario 15 d., po 9 mėnesius trukusių svarstymų ir ginčų, Žemės reformos įstatymas Steigiamojo Seimo buvo priimtas<sup>29</sup>. Pagal jį didesni kaip 80 hektarų ūkiai ir didesni kaip 25 hektarų miškų plotai turėjo būti nusavinti ir paimti į valstybės žemės fondą. Iš fondo žemės turėjo būti skirstomos kūrėjams, ligoninėms, miestams, ypač nusipelnusiems žmonėms. Žemės sklypais apdovanoti Nepriklausomybės akto signatarai S. Kairys ir M. Biržiška atsisakė dovanos.

Galima drąsiai teigti, kad istorijos egzaminą Žemės reformos įstatymas puikiai išlaikė. Reforma pasiekė ūkinius, politinius, tautinius ir socialinius tikslus.

26 Maksimaitis M. Mažasis Seimas – ryškus epizodas Lietuvos parlamentarizmo raidoje // *Jurisprudencija*, 2000, t. 17(9). P. 5.

27 Steigiamojo Seimo darbai, 1920 spalio 22 d., 54 posėdis. P. 341–345.

28 Steigiamojo Seimo darbai, 1921 sausio 17 d., 55 posėdis.

29 Steigiamojo Seimo darbai, 1922 vasario 15 d., 172 posėdis.

Žemės reforma Lietuvoje buvo daug radikalesnė negu kitose Rytų ir Vidurio Europos šalyse. Dvarų parceliacija apėmė apie 25 procentus, o reforma plačiaja prasme – 56 procentus visos Lietuvos teritorijos. Palyginus žemėvaldos pasiskirstymą Rytų ir Vidurio Europos valstybėse, aišku, kad Lietuvoje buvo mažiausiai smulkių ūkių (iki 5 hektarų), dominavo ūkiai nuo 20 iki 50 hektarų<sup>30</sup>.

Krašto ūkis, tvarkomas pagal žemės reformą, pamažu stiprėjo. Tai rodė ir 1922 m. rugsėjo 9 d. priimtas Piniginio vieneto įstatymas, kuriame skelbiama: „Lietuvos Respublikos pinigų sistema paremta auksu. Piniginis vienetas yra litas. Litas turi 0,150462 gramų gryno aukso, litą sudaro 100 centų“<sup>31</sup>. Teoriškai lito ir aukso santykis reiškę visiškai naują ir savarankišką piniginio vieneto vertę. Praktiškai litą norėta prilyginti 0,1 JAV dolerio. Tai buvo palyginti deramo lygio paritetas, atitikęs to meto Lietuvos ūkines sąlygas. Lietuva, paleisdama į apyvartą litą, buvo viena iš pirmųjų pokario Europos valstybių, perėjusių prie nuolatinių savų pinigų. Litas atlaikė visas krizes, buvo vienas iš nedaugelio tarpukario Europos valstybių pinigų, kuris išlaikė pradinę savo vertę.

Steigiamasis Seimas priėmė reikalingų teisės aktų dėl Lietuvos politinės sistemos formavimo, ministerijų bei kitų valstybės institucijų veiklos plėtojimo, karinių bei finansinių reikalų tvarkymo, buvusių luomų ir titulų panaikinimo, patvirtino Lietuvos universiteto statutą. Steigiamojo Seimo priimtais teisės aktais buvo įkurta M. K. Čiurlionio meno galerija, muzikos ir meno mokykla, Valstybės spaustuvė, Centrinis valstybės archyvas, Karo mokykla, Aukštieji karininkų kursai, Lietuvos bankas, valstybinio draudimo įstaiga ir t. t. Priimti Savivaldybių, Seimo rinkimų ir kiti įstatymai<sup>32</sup>.

Steigiamasis Seimas ir vyriausybė sėkmingai vadovavo diplomacijai. 1920 m. liepos 12 d. Maskvoje buvo pasirašyta taikos sutartis su Sovietine Rusija, kurioje buvo numatytos rytinės ir pietinės Lietuvos

30 Kniūraitė V. 1922 m. žemės reformos sukurtos prielaidos Lietuvos žemės ūkio raidai / Lietuvos aukštųjų mokyklų mokslo darbai. Istorija, t. 33. – Vilnius, 1994. P. 185; Kniūraitė V. 1922 žemės reforma Lietuvoje. – Vilnius, 1994. P. 32–40.

31 Vyriausybės žinios, 1922 rugpjūčio 18. Nr. 103.

32 Šenavičius A. Steigiamasis Seimas Lietuvos valstybingumo istorijoje // Kriminalinė justicija: LPA mokslo darbai, 1995, t. 4. P. 90–91.

ribos. Pagal sutartį Lietuva buvo pripažinta, numatytas jos saugaus egzistavimo tarp kaimyninių valstybių statusas. Tai buvo didelis Lietuvos politikų bei diplomatijos laimėjimas. Rusija buvo tiesiogiai suinteresuota, kad Lietuva liktų nepriklausoma ir nepatektų Lenkijos dispozicijon. Tad ji palaikė Lietuvą Vilniaus klausimu: „ir gera valia visiems amžiams atsisakė nuo visų Rusijos suvereniteto teisių, kurių ji yra turėjusi lietuvių tautos ir teritorijos atžvilgiu“<sup>33</sup>.

Iki Steigiamojo Seimo darbo pradžios Lietuvą buvo pripažinusi tik Vokietija. Kitos valstybės delsė. 1921 m. kovo 20 d. ilga ir ginčytina Lietuvos ir Latvijos siena buvo nustatyta taikiai, diplomatinio būdu. Po atkaklaus diplomatinio darbo Lietuva 1921 m. rugsėjo 22 d. buvo priimta į Tautų Sąjungą. Lietuvą pripažino Skandinavijos valstybės, Olandija, Čekoslovakija, Šveicarija, Meksika, Čilė. 1922 m. vasarą Lietuvą *de jure* pripažino Prancūzija, Anglija, Japonija, Italija, JAV. Lietuvai pavyko atsikratyti siūlomo plebiscito Vilniuje ir Himanso plano. Lietuva tapo Tarptautinio teismo nare<sup>34</sup>.

Vargu ar buvo galima daugiau padaryti per tokį trumpą laiką mažame žemės ūkio krašte, praradus sostinę Vilnių, vis neatgaunant Versalio sutartimi grąžintos Klaipėdos – vartų į jūrą ir vienintelio uosto, nepavykus išreikalauti, kad Vokietija atlygintų Lietuvai padarytus nuostolius.

Po karštų ir audringų diskusijų 1922 m. rugpjūčio 1 d. Steigiamasis Seimas posėdyje, dalyvaujant 94 atstovams iš 112, pagaliau priėmė pirmąją nuolatinę Lietuvos Valstybės Konstituciją vien 59 krikščionių demokratų bloko balsais. Rugpjūčio 6 d. Konstituciją pasirašė einąs Respublikos prezidento pareigas Steigiamojo Seimo pirmininkas A. Stulginskis ir kontrasignavo visas Ministrų kabinetas. Tą pačią dieną Lietuvos Valstybės Konstitucija buvo paskelbta „Vyriausybės žiniuose“ ir įsigaliojo<sup>35</sup>.

33 Laurinavičius Č. Lietuvos-Sovietų Rusijos taikos sutartis (1920 liepos 12 d. sutarties problema). – Vilnius, 1992. P. 61.

34 Eidintas A. Kazys Grinius: Ministras pirmininkas ir prezidentas. – Vilnius, 1993. P. 70–71.

35 Maksimaitis M. Lietuvos valstybės konstitucijų istorija: XX a. pirmoji pusė: monografija. – Vilnius, 2005. P. 122.

Konstitucijoje Lietuva skelbiama nepriklausoma demokratine respublika. Čia pat deklaruojama viena iš svarbiausių jos nuostatų, kad suvereni valstybės valdžia priklauso tautai, kuri suprantama ne kaip etninė lietuvių tauta, o turinčių rinkimų teisę piliečių visuma. Pripažinusi suverenią valstybės valdžią tautai, ją vykdyti Konstitucija pavedė Seimui, vyriausybei (sudarytai iš Respublikos prezidento ir Ministrų kabineto) ir teismui. Konstitucija „turi perdėm demokratinį veidą ir turinį. Ji ne tik perėmė klasikinį galių paskirstymą, bet dominuojantį vaidmenį valstybės valdžioje pavedė Seimui, kuris turėjo išėiti iš tikrai demokratiškų rinkimų. Jų dažnumas, kas trejetą metų, užtikrino Seimo tamprų ryšį su tauta, o pati rinkimų tvarka gal jau per daug smulkių politinių nuomonių susikristalizavimą“<sup>36</sup>.

Vadovaudamasis Konstitucija Respublikos prezidentą Seimas rinko trejiems metams slaptu balsavimu ir absoliučia balsų dauguma (prezidentui iš pareigų atleisti reikėjo 2/3 balsų). Prezidentas buvo ir vyriausiasis ginkluotojų pajėgų viršininkas, jis turėjo teisę paleisti Seimą. Naujas Seimas vėl rinkdavo prezidentą. Respublikos prezidentas skelbė Seimo priimtus įstatymus ir galėjo Seimo priimtą įstatymą ne vėliau kaip po 21 dienos grąžinti Seimui iš naujo persvarstyti. Konstitucijoje numatyta, kad Seimo rinkimai turi įvykti prieš baigiantis senojo Seimo kadencijai.

Konstitucija nutraukė valstybės politinių institucijų laikinumą ir padėjo tvirtą konstitucinį pagrindą. M. Maksimaičio nuomone, Konstitucijos „didybę sudaro ne tik tai, kad laikinąsias valstybės politines institucijas ji įstatė į tikrus konstitucinius rėmus, padėjo Lietuvos Respublikos konstitucinius pagrindus, bet ir tai, kad ją parengė ir priėmė tautos tam įgaliotas Steigiamasis Seimas“<sup>37</sup>.

Steigiamasis Seimas, priėmęs Konstituciją ir pagal jos 104 paragrafą virtęs paprastu Seimu, 1922 m. spalio 6 d. susirinko į paskutinį 257-ąjį posėdį, kuris baigėsi trečią valandą nakties. A. Stulginskis, apžvelgęs Steigiamojo Seimo nuveiktus darbus, pasakė: „Tegu mūsų pradėtasai triūsas sudarys iš tikro tą nepajudinamą pamatą, ant kurio

36 Šidlauskas K. Svarstybos visuomeniniais ir teisiniais klausimais: straipsnių rinkinys. – St. Petersburg, 1987. P. 60–61.

37 Maksimaitis M. Pirmoji Lietuvos valstybės Konstitucija // Teisės apžvalga, 1992. Nr. 1. P. 3.

sėkmingai vystysis, augs ir bujos mūsų tautos bei valstybės gerovė per ilgus ilgiausius metus<sup>38</sup>.

Paskelbę rinkimus į I Seimą, Steigiamojo Seimo atstovai išsiskirstė.

Steigiamasis Seimas, paruošęs dirvą parlamentarizmui, savo misiją atliko šimtu procentų, o dauguma atstovų dar šimtą procentų pridėjo ir nuo savęs, Lietuvai atidavė viską, ką turėjo, ką sugebėjo.

Vėliau Steigiamojo Seimo laikotarpį A. Stulginskis įvertino kaip kūrybiškiausią, našiausią Lietuvos valstybės atkūrimo laikotarpį. „Tame laikotarpyje lietuvių tauta sugebėjo iškilti aukščiau partijų ir asmeniškų sumetimų, dideles šalies reformas pravesti skaidria, nesudrumsta sąžine“<sup>39</sup>.

## Išvados

1. Lietuvos valstybingumo atkūrimo klausimas vėl buvo iškeltas Pirmojo pasaulinio karo metais. Valstybingumo atkūrimo siekį ir parlamentinės santvarkos idėją iškėlė lietuvių politikos ir visuomenės veikėjai.

2. Parlamentarizmo raidai esminę įtaką turėjo 1917 m. rugsėjo 18–22 d. Vilniuje įvykusi Lietuvių konferencija, savo nutarimams įgyvendinti išrinkusi Krašto Tarybą (Lietuvos Tarybą), kuri pasisakė už Steigiamojo Seimo sušaukimą.

3. 1918 m. vasario 16-osios Nepriklausomybės aktas įpareigojo sušaukti Steigiamąjį Seimą, taigi parlamentarizmą deklaravo kaip didžiausią ir pamatinę būsimos Lietuvos valstybės politinę vertybę.

4. Parlamentarizmo principai buvo deklaruoti Lietuvos Valstybės Tarybos priimtose 1918, 1919 m. Laikinosiose Lietuvos Valstybės Konstitucijose.

5. 1920 m. balandžio 14–16 d. visuotiniu, tiesioginiu, lygiu ir slaptu balsavimu pagal proporcinę sistemą buvo išrinktas Steigiamasis

38 Steigiamojo Seimo darbai, 1922 m. spalio 6 d., 257 posėdis. P. 125.

39 Cit. iš: Eidintas A. Aleksandras Stulginskis: Lietuvos prezidentas – Gulago kalinys. – Vilnius, 1995. P. 156.

sis Seimas, kuris priėmė 1920 m. Laikinąją Lietuvos Valstybės Konstituciją ir 1922 m. Lietuvos Valstybės Konstituciją. Šioje Konstitucijoje apibrėžti teisiniai, politiniai, ekonominiai Lietuvos valstybės pamatai.

### Norminė medžiaga ir literatūra

1. Daugirdaitė-Sruogienė V. Lietuvos Steigiamasis Seimas. – New York, 1975.
2. Eidintas A. Aleksandras Stulginskis: Lietuvos prezidentas – Gulago kankinys. – Vilnius, 1995.
3. Eidintas A. Kazys Grinius: Ministras pirmininkas ir prezidentas. – Vilnius, 1993.
4. Kniūraitė V. 1922 m. žemės reforma Lietuvoje. – Vilnius, 1994.
5. Kniūraitė V. 1922 m. žemės reformos sukurtos prielaidos Lietuvos žemės ūkio raidai // Lietuvos aukštųjų mokyklų mokslo darbai. Istorija, t. 33. – Vilnius, 1994.
6. Laikinosios Vyriausybės žinios, 1919. Nr. 16-195. Nr. 26-302.
7. Laikinosios Vyriausybės žinios, 1920. Nr. 1(19), Nr. 2(20).
8. Laurinavičius Č. Lietuvos-Sovietų Rusijos taikos sutartis (1920 liepos 12 d. sutarties problema). – Vilnius, 1992.
9. Lietuva, 1920 m. gegužės 18, 27 d.
10. Lietuvos valstybės konstitucijos. Sudarytojas ir įvado autorius K. Valančius. – Vilnius, 1991.
11. Lietuvos Valstybės Tarybos protokolai. Sudarė A. Eidintas, R. Lopata. – Vilnius, 1991.
12. Lietuvos valstybės teisės aktai (1918.II.16 – 1940.VI.15). Parengė V. Andriulis, R. Mockevičius, V. Valeckaitė. – Vilnius, 1996. P. 121.
13. Maksimaitis M. Lietuvos valstybės konstitucijų istorija: XX a. pirmoji pusė: monografija. – Vilnius, 2005.
14. Maksimaitis M. Mažasis Seimas – ryškus epizodas Lietuvos parlamentarizmo raidoje // Jurisprudencija, 2000, t. 17(9).
15. Maksimaitis M. Pirmoji Lietuvos valstybės Konstitucija // Teisės apžvalga, 1992. Nr. 1.

16. Račkauskas K. Lietuvos konstitucinės teisės klausimais. – New York, 1967.
17. Rėmeris M. Lietuvos konstitucinės teisės paskaitos. – Vilnius, 1990.
18. Steigiamojo Seimo darbai, 1920 m. gegužės 15 d., pirmasis posėdis.
19. Steigiamojo Seimo darbai, 1920 m. birželio 2 d., 10 posėdis.
20. Steigiamojo Seimo darbai, 1920 m. spalio 22 d., 54 posėdis.
21. Steigiamojo Seimo darbai, 1921 m. sausio 17 d., 55 posėdis.
22. Steigiamojo Seimo darbai, 1922 m. vasario 15 d., 172 posėdis.
23. Steigiamojo Seimo darbai, 1922 m. rugpjūčio 1 d., 234 posėdis.
24. Steigiamojo Seimo darbai, 1922 m. spalio 6 d., 257 posėdis.
25. Šenavičius A. Parlamentarizmo pradžia Lietuvoje / Lietuvos valstybingumo teisinės problemos: Pirmojo Pasaulio lietuvių teisininkų kongreso straipsnių ir tezių rinkinys. – Vilnius, 1993.
26. Šenavičius A. Seimai Lietuvos valstybėje // Mokslas ir gyvenimas, 1992. Nr. 7.
27. Šenavičius A. Steigiamasis Seimas Lietuvos valstybingumo istorijoje // Kriminalinė justicija: LPA mokslo darbai, 1995, t. 4.
28. Šidlauskas K. Svarstybos visuomeniniais ir teisiniais klausimais: straipsnių rinkinys. – St. Petersburg, 1987.
29. Vaižgantas. Tiesiant kelią Lietuvos nepriklausomybei. – Vilnius, 1919.
30. Vyriausybės žinios, 1920. Nr. 71-635.
31. Vyriausybės žinios, 1922 m. rugpjūčio 18 d. Nr. 103.



Teisiniai  
Lietuvos  
parlamentarizmo  
aspektai

II.



# Parlamentinės kontrolės samprata Konstitucinio Teismo jurisprudencijoje

Toma  
Birmontienė

*Kai Luizianos laukiniai nori pasiekti vaisių nuo  
medžio, jie nukerta medį ir nusiskina vaisių.  
Montesquieu<sup>1</sup>*

113

Parlamentinė kontrolė, viena iš klasikinių Tautos atstovybės funkcijų, yra reikšminga valstybės valdžių padalijimo ir jų pusiausvyros užtikrinimo priemonė. Tai vienas iš privalomų parlamentinės demokratijos elementų, vienas iš parlamento instrumentų, kuriuo paprastai daroma įtaka vykdomosios valdžios veiklai.

Parlamentinės kontrolės institutą tiria ir politologai, ir teisininkai. Politikos mokslams svarbiausia yra politinė kova dėl valdžios įgaliojimų, o teisei – šio instituto turinys, jo teisinis reguliavimas, konstitucinis pagrindimas ir įgyvendinimo praktika. Parlamentinės kontrolės pagrindai įtvirtinti Konstitucijoje. Jų būtina paisyti tiek ordinariniame teisiniame reguliavime, tiek ir jį taikant.

Šio straipsnio tikslas – aptarti Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo jurisprudencijoje formuluojamą parlamentinės kontrolės konstitucinę doktriną ir jos elementus.

---

1 Montesquieu Š. L. Apie įstatymų dvasią. Vilnius: Mintis, 2004. P. 61.

**1. Parlamentinė kontrolė – tradicinis valdžių padalijimo ir jų pusiausvyros elementas parlamentinėje demokratijoje.** Vykdomosios valdžios kontrolės funkcija – visuotinai pripažįstama viena pagrindinių demokratinės valstybės parlamento funkcijų. Kai kurie autoriai, vertindami Anglijos parlamento istorinę raidą, pažymi, kad parlamentinės kontrolės funkcija atsirado netgi anksčiau nei įstatymų leidžiamoji ir turėjo įtakos jai atsirasti<sup>2</sup>. Mūsų šalyje kartais Lietuvos konstitucinės parlamentinės kontrolės tradicija siejama su Lietuvos statutų konstitucinės santvarkos elementais (su jau Antrajame Lietuvos statute (1566) įtvirtinta išimtinė Seimo kompetencija įstatymų leidybos srityje, kuri leido kontroliuoti Lietuvos didžiojo kunigaikščio veiklą)<sup>3</sup>.

114

Kokių istorinių parlamentinės kontrolės užuomazgos datų beieškotume, neabejotina, kad šiuolaikinėje demokratinėje valstybėje parlamentinės kontrolės egzistavimą lemia jos pamatinės vertybės, o šios kontrolės įgyvendinimo ypatumai priklauso nuo valstybės valdymo formos ir to, kad Vyriausybės veiklos parlamentinė kontrolė parlamentinėje valstybės valdymo sistemoje stovi ant Vyriausybės politinės atsakomybės parlamentui pamatų. Šios kontrolės formos ir apimtis gali būti įvairios, joms įtakos gali turėti įvairūs veiksniai, *inter alia* istorinės tradicijos, parlamento rinkimo sistemos, vykdomosios valdžios formavimo ypatumai ir kt.

Konstitucinis valdžių padalijimo principas lemia parlamentinę kontrolę, jos formas, ribas, nes konstitucionalizmo doktrina reikalauja ne tik atskirti valdžias (ir jų kompetenciją), bet ir išlaikyti jų pusiausvyrą. Kai kurių autorių nuomone, tai, kad Lietuvos Respublikos Konstitucija neįtvirtina „griežto“ valdžių padalijimo modelio, kaip kad prezidentinio modelio valstybėse, lemia tai, jog Vyriausybės likimas visiškai priklauso nuo Seimo<sup>4</sup>. Valdžių padalijimo principas

2 Le contrôle parlementaire. Documents réunis et commentés par *Chanebout B.* // La Documentation française, 1988. Septembre. Nr. 1.14. P. 2.

3 Kondratienė V. Parlamentinės priežiūros institutas Lietuvoje: raida ir plėtros tendencijos. *Parlamentinė kontrolė: samprata ir įgyvendinimo problemos Lietuvoje. 2005 m. lapkričio 3 d. konferencijos medžiaga.* Lietuvos Respublikos Seimas. Vilnius, 2006. P. 85–87.

4 Mesonis G. Valdžių padalijimas: teisinės valstybės charakteristika // *Konstitucingumas ir pilietinė visuomenė.* P. 109–131. Kolektyvinė monografija. Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2003. P. 124.

grindžiamas valstybės funkcijų savarankiškumu, jų atskyrimu ir sąveika. Konstitucinio valdžių padalijimo principo paskirtis – užtikrinti asmens teises ir laisves, padėti visuomenei išvengti valdžios savivalės<sup>5</sup>. Valdžių padalijimas pagrindžia demokratijos principą. Kadangi valdžių padalijimas yra būdas pripažinti, kad tauta nėra vienovė, todėl būtų galima kalbėti jos vardu tik tokiu atveju, jei kita valdžia tai gali kvestionuoti<sup>6</sup>. Paprastai valstybės valdžios skirstomos į įstatymų leidžiamąją, vykdomąją ir teisminę, jas įgyvendina savarankiškos institucijos. Lietuvoje konstitucinę valstybės valdžių padalijimo doktriną Konstitucinis Teismas apibrėžia visų pirma interpretuodamas Konstitucijos 5 straipsnio nuostatas, kad valstybės valdžią Lietuvoje vykdo Seimas, Respublikos Prezidentas, Vyriausybė ir Teismas; valdžios galias riboja Konstitucija, tačiau šis principas plėtojamas aiškinant ir kitas Konstitucijos nuostatas bei kitus principus.

Parlamento vykdoma vykdomosios valdžios kontrolės funkcija – vienas iš valdžių padalijimo doktrinos ypatumų valdžių atskirumo ir jų sąveikos požiūriu. Valstybės valdžių kompetencijos savarankiškumas ir atskirumas nepaneigia parlamentinės kontrolės galimumo, tačiau svarbu tai, kad valstybės valdžių sąveika šioje srityje neiškreiptų jų prigimties ir nesukurtų jų hierarchinės vienos kitai pavaldžios sistemos. Parlamento vykdoma kontrolės funkcija negali pakeisti ar paneigti valdžių kompetencijos, nuneigti jų konstituciškai grindžiamo savarankiškumo, todėl valdžių tarpusavio sąveika ir jų įgaliojimų pusiausvyra šioje srityje ypač reikšminga. Oficiali konstitucinė valdžių padalijimo doktrina nusakoma daugelyje Konstitucinio Teismo nutarimų, *inter alia* ir tuose, kuriuose yra interpretuojamas konstitucinis parlamentinės kontrolės institutas.

- 
- 5 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 universiteto Leidybos centras, 2007. P. 135.
  - 6 Lindahl H. Constituent Power and Reflexive Identity: Towards an Ontology of Collective Selfhood / The paradox of constitutionalism: constituent power and constitutional form / Edited by Martin Loughlin and Neil Walker / Oxford university press. 2007. P. 22.

**2. Parlamentinės kontrolės konstitucinė samprata Konstitucinio Teismo doktrinoje.** Parlamentinę kontrolę vertintume kaip ypač svarbią Seimo kompetencijos dalį (funkciją), paties Seimo, jo struktūrinių darinių ar Seimo narių vykdomą vykdomosios valdžios kontrolę, kuri yra viena esminių parlamentinės demokratijos sąlygų. Seimo vykdoma parlamentine kontrole nemanytume esant bet kokią kontrolės elementų turinčią Seimo veiklą, o tik tokią, kurios tikslas aiškintis, ar vykdomosios valdžios institucijos tinkamai įgyvendina joms skirtus konstitucinius įgaliojimus, neperžengia savo kompetencijos ribų. Reikalavimas laikytis konstitucinių principų, valstybės valdžios institucijų konstitucinės kompetencijos savarankiškumo ir atskyrimo reikalavimų taikytinas ir įstatymų leidžiamajai valdžiai. Parlamentinė kontrolė, kad ir kokia svarbi konstitucinė Seimo funkcija ji būtų, negali būti aiškinama kaip neturinti konstitucinių jos įgyvendinimo ribų, tokios funkcijos vykdymas negali tapti valstybės valdžios institucijos savivale. Parlamentinės kontrolės tikslas – užtikrinti tinkamą valstybės valdžių įgaliojimų vykdymą – vertintinas ir kaip veiksminga žmogaus teisių garantija, nes visų valstybės valdžių, jų institucijų paskirtis – tarnauti žmonėms, ginti nuo valdžios savivalės.

Parlamentinės kontrolės konstitucinis institutas yra kompleksinis ir vertintinas kaip jungiantis ir kitų konstitucinių institutų elementus (tam tikra apimtimi apkaltos konstitucinį institutą galime priskirti prie vienos iš parlamentinės kontrolės formų, šio instituto aiškinimas atskleidžia kai kuriuos esminius parlamentinės kontrolės konstitucinės doktrinos atžvilgius). Kaip savarankišką parlamentinės kontrolės formą tam tikra prasme galėtume vertinti ir tuos atvejus, kai Seimas (ar atitinkama Seimo narių grupė) kreipiasi į Konstitucinį Teismą dėl Vyriausybės ar tam tikrais atvejais ir dėl Respublikos Prezidento teisės aktų atitikties Konstitucijai. Seimo kreipimasis į Konstitucinį Teismą, kaip ir konstitucinis apkaltos procesas parlamentinės kontrolės atžvilgiu, gali būti vertinami kaip išskirtiniai parlamentinės kontrolės atvejai, kai pagrįstai abejojama Respublikos Prezidento, pagal Konstituciją kartu su Vyriausybe priskirtino vykdomajai valdžiai, išleistų teisės aktų ar veiksmų atitiktimi Konstitucijai.

Klasikinė parlamentinės kontrolės kaip parlamento vykdomos vykdomosios valdžios veiklos priežiūros samprata turi ypatumų, kuriuos lemia Lietuvos valstybės valdymo forma<sup>7</sup>, jos dualistinės vykdomosios valdžios modelis, t. y. tai, kad vykdomąją valdžią Lietuvoje vykdo Respublikos Prezidentas ir Vyriausybė<sup>8</sup>. Nors Respublikos Prezidentas pagal konstitucinę doktriną ir priskirtinas vykdomajai valdžiai<sup>9</sup>, tačiau jo konstitucinis statusas negali būti sulyginamas su Vyriausybe. Jeigu pripažintume, kad Respublikos Prezidento, kaip tam tikra prasme vykdomosios valdžios institucijos, vykdomos veiklos parlamentinės kontrolės galimybė yra, tai turėtume sutikti ir su tuo, kad tokia galimybė itin ribota ir turi būti grindžiama iš Konstitucijos kylančiais teisiniais pagrindais.

Pažymėtina ir tai, kad Respublikos Prezidento ir Vyriausybės kaip dviejų dualistinės (sudvejintos) vykdomosios valdžios atšakų įgaliojimai yra skirtingi ir vienas kito atžvilgiu autonomiškai, savarankiškai. Tokio jų įgaliojimo pobūdžio nepaneigia ir tai, kad Konstitucijoje yra *expressis verbis* nurodyti tie Respublikos Prezidento ir Vyriausybės įgaliojimai, kuriuos Respublikos Prezidentas ir Vyriausybė įgyvendina kartu.

Respublikos Prezidentas, kaip kad nurodoma Konstitucijos 77 straipsnyje, yra valstybės vadovas, kuris atstovauja Lietuvos valstybei ir daro visa, kas jam pavesta Konstitucijos ir įstatymų. Respublikos Prezidentas turi konstitucinių įgaliojimų ir įstatymų leidyboje – jis pasirašo ir oficialiai paskelbia (promulguoja) Seimo priimtus įstatymus bei turi atidedamojo (santykinio) veto teisę, tad šiuo požiūriu

7 Kai kurių autorių nuomone, pagal 1992 m. Konstituciją Lietuva yra aiški parlamentinė respublika su atskirais prezidentinio valdymo formos elementais; tai lemia Seimo, Prezidento, Vyriausybės teisinį statusą bei jų tarpusavio santykius (Pumputis A. Vyriausybė valstybės valdžios sistemoje. P. 242–261 / *Lietuvos konstitucinė teisė: raida, institucijos, teisių apsauga, savivalda*. – Vilnius: Mykolo Romerio universiteto Leidybos centras, 2007. P. 250).

8 Dualistinę vykdomosios valdžios sampratą Konstitucinis Teismas apibrėžia 2000 m. gruodžio 13 d. nutarime, *inter alia* nurodydamas, kad Lietuvos valstybės konstitucinei santvarkai būdingas dualistinės (sudvejintos) vykdomosios valdžios modelis: vykdomąją valdžią vykdo Respublikos Prezidentas – valstybės vadovas – ir Vyriausybė.

9 Respublikos Prezidento kaip vykdomosios valdžios konstitucinis statusas yra aiškinaamas *inter alia* Konstitucinio Teismo Konstitucinio Teismo 1998 m. sausio 10 d., 1999 m. gruodžio 21 d., 2003 m. gruodžio 30 d., 2004 m. gruodžio 13 d. nutarimuose.

veikia ir paties Seimo vykdomą itin svarbią įstatymų leidybos funkciją, taigi tam tikra prasme turi atitinkamus šios Seimo vykdomos funkcijos kontrolės svertus. Pažymėtina, kad Respublikos Prezidentas neturi absoliutaus veto teisių, Seimas turi Konstitucijos numatytas Respublikos Prezidento veto įveikimo galimybes (Konstitucijos 72 straipsnio 2 dalis). Tokius Seimo ir Respublikos Prezidento įgaliojimus, įgyvendinant *inter alia* įstatymų leidybos funkciją turėtume vertinti valstybės valdžių padalijimo ir jų pusiausvyros požiūriu. Teisinės demokratinės valstybės principai nė vienai valstybės valdžiai neužtikrina įgaliojimų absoliutumo.

Parlamentinė kontrolė daro įtaką valdžių – parlamento ir Vyriausybės – tarpusavio santykiams. Juos Konstitucinis Teismas įvairiais požiūriais aiškino daugelyje savo aktų ir atskleidė tokius jų kompetencijų sandūros ypatumus, kaip kad, pavyzdžiui, deleguotos įstatymų leidybos negalimumo<sup>10</sup>, Vyriausybės kompetencijos konkuruoti su Seimo galiomis draudimo<sup>11</sup> ir kt.

- 10 Pavyzdžiui, Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2004 m. kovo 5 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos 1990 m. rugsėjo 27 d. nutarimo Nr. I – 619 „Dėl Lietuvos Respublikos gyventojų pajamų garantijų įstatymo taikymo“ 1 punkto, taip pat dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1996 m. liepos 5 d. nutarimu Nr. 808 „Dėl Socialinės pašalpos skyrimo ir mokėjimo nuostatų patvirtinimo“ patvirtintų Socialinės pašalpos skyrimo ir mokėjimo nuostatų 6.1.1 punkto (1996 m. lapkričio 6 d. redakcija), 6.1.4 punkto (1996 m. lapkričio 6 d. redakcija), 6.1.5 punkto (1996 m. lapkričio 6 d. redakcija), 7 punkto (1996 m. lapkričio 6 d. redakcija), 9 punkto ir Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2000 m. balandžio 17 d. nutarimu Nr. 441 „Dėl Socialinės pašalpos skyrimo ir mokėjimo nuostatų patvirtinimo“ patvirtintų Socialinės pašalpos skyrimo ir mokėjimo nuostatų 5.1.1 punkto, 5.1.7 punkto (2000 m. balandžio 17 d. ir 2000 m. liepos 14 d. redakcijos), 5.1.8 punkto (2000 m. balandžio 17 d. ir 2000 m. liepos 14 d. redakcijos), 5.4, 5.5.2, 9 punktų atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai ir Lietuvos Respublikos gyventojų pajamų garantijų įstatymo 10 straipsnio (1994 m. lapkričio 3 d. redakcija) 1 daliai“. Žin., 2004. Nr. 38 – 1236, atitaisymas – 2004-04-20. Nr. 57.
- 11 Pavyzdžiui, Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2007 m. gegužės 23 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2003 m. gruodžio 24 d. nutarimo Nr. 1698 „Dėl pritarimo akcinės bendrovės „Alita“ valstybei nuosavybės teise priklausantių akcijų pirkimo–pardavimo sutarties projektui“ atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai, Lietuvos Respublikos valstybės ir savivaldybių turto privatizavimo įstatymo 16 straipsnio (2001 m. gruodžio 17 d. redakcija) 1 daliai (1997 m. lapkričio 4 d. redakcija)“. Žin., 2007. Nr. 58-2246; Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2006 m. gegužės 31 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001 m. rugsėjo 26 d. nutarimo Nr. 1170 „Dėl cukraus rinkos reguliavimo priemonių“ 2.3, 2.4 punktų, Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. birželio 12 d. nutarimo Nr. 879

Konstitucinis Teismas yra formulavęs kai kurias Seimo konstitucinės kompetencijos doktrinas, *inter alia* įstatyminio reguliavimo apsaugos doktriną<sup>12</sup>, manytume, kad nuosekliai formuojama ir parlamentinės kontrolės konstitucinės kompetencijos doktrina, kuri grindžiama visų pirma Seimo laikinųjų tyrimo komisijų sudarymo ir veiklos konstitucine samprata. Manytume, kad net ir Konstituciniam Teismui tokio tikslo tiesiogiai neįvardijant ir išvengiant dažnesnio parlamentinės kontrolės termino vartojimo, Konstitucinio Teismo 2006 m. lapkričio 21 d. sprendime, skirtame išaiškinti kai kurioms Konstitucinio Teismo 2006 m. balandžio 4 d. nutarimo nuostatoms ir jungiančiame daugelį anksčiau Konstitucinio Teismo aktuose formuluotų nuostatų įvairiems parlamentinės kontrolės elementams interpretuoti, Konstitucinis Teismas atskleidžia daugelį esminių parlamentinės kontrolės instituto elementų. Konstitucinio Teismo formuluojama konstitucinė laikinųjų tyrimo komisijų konstitucinė doktrina yra daug platesnė, nei kad galėtų būti skirta išimtinai Seimo sudaromoms laikonosioms tyrimo komisijoms.

Nors konstitucinė valstybės valdžių padalijimo, jų tarpfunkcinio bendradarbiavimo samprata jau daugelį metų nuosekliai plėtojama Konstitucinio Teismo jurisprudencijoje, tačiau parlamentinei kontrolei kaip vienam iš svarbių valdžių padalijimo požiūrių teko tik fragmentinis dėmesys. Pažymėtina ir tai, kad Konstitucinio Teismo jurisprudencijoje parlamentinės kontrolės termino vartojimas – ypač retas. Tai, kad Konstitucinis Teismas retai vartoja parlamentinės kontrolės terminą, net ir tuomet, kai tiria parlamentinės kontrolės atvejus, gali būti sąlygota tos aplinkybės, kad Lietuvos Respublikos Konstitucijoje šis terminas nevertojamas, nors, be abejo, parlamentinės kontrolės institutas joje pakankamai atspindėtas.

---

„Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001 m. kovo 12 d. nutarimo Nr. 284 „Dėl baltojo cukraus gamybos kvotos nustatymo“ pakeitimo“ 2 punkto atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai, Lietuvos Respublikos cukraus įstatymo 4 straipsnio 1 daliai (2000 m. gegužės 18 d. redakcija), 2 daliai (1999 m. liepos 8 d. redakcija)“. Žin., 2006. Nr. 62-2283 ir kt.

12 Plačiau apie įstatyminio reguliavimo apsaugos doktriną žr. 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 universiteto Leidybos centras, 2007.

Nors ir *expressis verbis* neformuluodamas parlamentinės kontrolės konstitucinio instituto sampratos, Konstitucinis Teismas atskleidė kai kuriuos esminius jos elementus: Konstitucinis Teismas parlamentinę kontrolę įvardija kaip svarbią Seimo konstitucinės kompetencijos sritį, kuri turi būti įgyvendinama pagal konstitucinius principus, turi derėti su konstitucine valdžių įgaliojimų pusiausvyros doktrina; Konstitucinis Teismas atskleidė ir kai kurias tokios kontrolės formas, jos objektus.

**2.1. Parlamentinės kontrolės formos.** Formuluodamas parlamentinės kontrolės konstitucinę doktriną, Konstitucinis Teismas visų pirma bandė Konstitucijos nuostatose ieškoti parlamentinės kontrolės sampratos, tokios kontrolės galimų objektų sąrašo ir tokios kontrolės formų (būdų), šie klausimai liko aktualūs ir vėlesnėje Konstitucinio Teismo jurisprudencijoje.

Konstitucijoje nustatytos kai kurios parlamentinės kontrolės formos, kurias gali įgyvendinti Seimas, tam tikra Seimo narių grupė ar pavienis Seimo narys. Pavyzdžiui, Seimo narys turi teisę pateikti paklausimą Ministrui Pirmininkui, ministrams, kitų valstybės institucijų, kurias sudaro arba išrenka Seimas, vadovams, o šie privalo atsakyti žodžiu ar raštu Seimo sesijoje Seimo nustatyta tvarka (Konstitucijos 61 straipsnio 1 dalis); ne mažesnė kaip 1/5 Seimo narių grupė gali pateikti interpeliaciją Ministrui Pirmininkui ar ministrui (Konstitucijos 61 straipsnio 2 dalis); Seimas gali pareikšti nepasitikėjimą Ministru Pirmininku ar ministru (Konstitucijos 61 straipsnio 3 dalis, 67 straipsnio 1 dalies 9 punktas, 101 straipsnio 3 dalies 2 punktas, 101 straipsnio 4 dalis); Seimo reikalavimu Vyriausybė arba ministrai turi atsiskaityti Seime už savo veiklą (Konstitucijos 101 straipsnio 1 dalis); Vyriausybė privalo atsistatydinti, kai Seimas du kartus iš eilės nepritaria naujai sudarytos Vyriausybės programai (Konstitucijos 101 straipsnio 3 dalies 1 punktas); kai pasikeitus daugiau kaip pusei ministrų Vyriausybė iš naujo negauna Seimo įgaliojimų (Konstitucijos 101 straipsnio 2 dalis); kai Seimas visų Seimo narių balsų dauguma slaptu balsavimu pareiškia nepasitikėjimą Vyriausybe ar Ministru Pirmininku (Konstitucijos 101 straipsnio 3 da-

lies 2 punktas), Seimas gali pareikšti nepasitikėjimą Seimo skirtais ar rinktais pareigūnais (išskyrus Konstitucijos 74 straipsnyje nurodytus pareigūnus) (Konstitucijos 75 straipsnis). Minėta, kad kaip savarankiškas parlamentinės kontrolės atvejis kartais gali būti vertinama ir Konstitucijos 74 straipsnyje numatyta apkaltos procedūra.

Konstitucijoje numatytų parlamentinės kontrolės formų negalima vertinti kaip baigtinių, Konstitucija nenustato *galutinio* parlamentinės kontrolės formų sąrašo. Pagal Konstituciją Seimo įgaliojimai gali būti nustatomi ir yra nustatyti ne tik Konstitucijoje, bet ir įstatymuose; tam tikri Konstitucijoje įtvirtinti Seimo įgaliojimai gali būti sukonkretinami įstatymais. Konstitucinis Teismas ne kartą yra pažymėjęs, kad Seimas kaip Tautos atstovybė turi teisę įstatymais nustatyti ir tokius savo įgaliojimus, kurie nėra *expressis verbis* nurodyti Konstitucijoje, tačiau yra skirti Seimo konstitucinėms funkcijoms įgyvendinti. Kaip įgyvendindamas Konstitucijoje tiesiogiai įtvirtintą teisę įstatymais sukonkretinti savo tam tikrus konstitucinius įgaliojimus, taip ir įstatymais nustatydamas tokius savo įgaliojimus, kurie nėra tiesiogiai nurodyti Konstitucijoje, Seimas yra saistomas Konstitucijos.

Vienas pirmųjų Konstitucinio Teismo nutarimų, kuriame vartojamas parlamentinės kontrolės terminas – 1994 m. birželio 30 d. nutarimas<sup>13</sup>. Konstitucinis Teismas šiame nutarime parlamentinės kontrolės esmę aiškina vadovaudamasis Konstitucijos 61 straipsnio pirmosios dalies nuostatomis, ir šiuo požiūriu Seimo nario paklausimo teisę įvardija kaip savarankišką parlamentinės kontrolės formą. Pažymėtina, kad tokia parlamentinės kontrolės forma 2004 m. gegužės 13 d. nutarime<sup>14</sup> buvo nagrinėjama ir priešingu požiūriu, buvo

13 Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1994 m. birželio 30 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Seimo 1993 m. kovo 23 d. nutarimo „Dėl kai kurių Vyriausiosios rinkimų komisijos narių atsisakymo vykdyti Lietuvos Respublikos Seimo rinkimų įstatymą, Lietuvos Aukščiausiajam Teismui panaikinus neteisėtus Vyriausiosios rinkimų komisijos nutarimus“ atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“. Žin., 1994. Nr. 51-979.

14 Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2004 m. gegužės 13 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Seimo laikinųjų tyrimo komisijų įstatymo 4 straipsnio (2003 m. balandžio 3 d. redakcija) 1 dalies 1, 2, 3 ir 5 punktų atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai, taip pat dėl pareiškėjo – Seimo narių grupės prašymo ištirti, ar Lietuvos

vertinamas Seimo nario įgaliojimų *inter alia* parlamentinės kontrolės srityje ir paties Seimo įgaliojimų šioje srityje santykis, aiškinamasi, ar Konstitucijos 61 straipsnio nuostatos neapriboja ir paties parlamento kontrolės funkcijų. Konstitucinis Teismas, nepriešpriešindamas Seimo nario įgaliojimų parlamentinės kontrolės srityje su viso Seimo ar jo sudaromo struktūrinio padalinio įgaliojimais specialiai tokiai kontrolei vykdyti, vis dėlto argumentavo, kodėl negalima jų sutapatinti, ir konstitucinės parlamento kontrolės funkcijos būtinybę pagrindė plačius, didesnius nei kad atskiro Seimo nario įgaliojimus. Aiškindamas Seimo ir jo struktūrinio padalinio – specialiai sudaromos komisijos – įgaliojimus tokią kontrolę vykdyti, Konstitucinis Teismas 2004 m. gegužės 13 d. ir 2006 m. balandžio 4 d. nutarimuose pažymėjo, jog Seimas prirėkęs gali pats atlikti tyrimą, kad būtų surinkta informacija apie tam tikrus valstybėje ir visuomenėje vykstančius procesus, apie padėtį įvairiose valstybės bei visuomenės gyvenimo srityse ir jose kylančias problemas. Taigi parlamentine kontrolės forma galime laikyti ir viso Seimo tam tikru būdu organizuotą veikimą.

122

Seimo nario konstitucinis statusas parlamentinės kontrolės požiūriu yra vertinamas ir 2005 m. vasario 10 d.<sup>15</sup> nutarime, kuriame Konstitucinis Teismas, neplėtodamas parlamentinės kontrolės sampratos, šios kontrolės terminą pavartojo aiškindamas Seimo nario statusą, jo galimybes atstovauti asociacijoms santykiuose su *inter alia* valstybės institucijomis, vykdančiomis valstybės funkcijas, ir pažymėjo, kad dėl to, jog šios institucijos tiesiogiai ar netiesiogiai priklauso nuo Seimo sprendimų, Seimo vykdomos parlamentinės kontrolės, tai toks atstovavimas galėtų sudaryti prielaidas tam tikram interesų konfliktui. Neabejotinai Seimo nario konstitucinis statusas

---

Respublikos Seimo 2003 m. gruodžio 2 d. nutarimas Nr. IX-1868 „Dėl Seimo laikinosios tyrimo komisijos dėl galimų grėsmių Lietuvos nacionaliniam saugumui išvados“ neprieštarauja Lietuvos Respublikos Konstitucijai ir Lietuvos Respublikos Seimo laikinųjų tyrimo komisijų įstatymo 3 bei 8 straipsniams (2003 m. balandžio 3 d. redakcija)“. Žin., 2004. Nr. 81-2903.

15 Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2005 m. vasario 10 d. sprendimas „Dėl Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2004 m. liepos 1 d. nutarimo „Dėl Lietuvos Respublikos Seimo statuto (1998 m. gruodžio 22 d. redakcija) 15 straipsnio 4 dalies atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ išaiškinimo“. Žin., 2005. Nr. 21-664.

parlamentinės kontrolės atžvilgiu buvo vertinamas ir aiškinant tam tikros Seimo narių grupės galimybes inicijuoti vieną iš Seimo parlamentinės kontrolės formų – laikinųjų tyrimo komisijų sudarymą 2006 m. balandžio 4 d. nutarime<sup>16</sup>. Tokia parlamento narių teisė bus plačiau nagrinėjama kitose šio straipsnio dalyse.

Konstitucinis Teismas 2001 m. sausio 25 d. nutarime<sup>17</sup> pažymi, kad Konstitucijos 61 straipsnio 1 dalies nuostatos yra susijusios ir su Konstitucijos 67 straipsniu, kuriame įtvirtinta Seimo kompetencija, su šio straipsnio 9 punktu, kuriame nustatyta, kad Seimas prižiūri Vyriausybės veiklą, gali reikšti nepasitikėjimą Ministru Pirmininku ar ministru. Taigi Konstitucinio Teismo apibrėžiama parlamentinės kontrolės formų samprata neapsiriboja Konstitucijos 61 straipsnio 1 dalies nuostatų interpretavimu.

Konstitucinio Teismo jurisprudencijoje Seimo pritarimas Vyriausybės programai, kuris reiškia, kad Vyriausybei suteikiami įgaliojimai įgyvendinti jos parengtą programą, buvo vertinami ir kaip viena iš konstitucinės parlamentinės kontrolės formų tuo atveju, kai pasikeitus daugiau kaip pusei ministrų, Vyriausybė turi iš naujo gauti Seimo įgaliojimus (Konstitucijos 101 straipsnio 2 dalis). Konstitucinis Teismas 1999 m. balandžio 20 d. nutarime<sup>18</sup> Seimo teisę vertinti, ar pasikeitus daugiau kaip pusei ministrų tebevykdoma Vyriausybės programa, vadina parlamentinės priežiūros forma ir teigia, kad „Įgaliojimų iš naujo gavimo institutas yra viena iš Vyriausybės parlamentinės priežiūros formų, kurią taikydamas Seimas gali patikrinti, ar Vyriausybėje pasikeitus daugiau kaip pusei ministrų tebevykdoma Vyriausybės programa, kuriai Seimas buvo pritaręs.“

16 Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2006 m. balandžio 4 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Seimo statuto 73 straipsnio 3 dalies (1998 m. gruodžio 22 d. redakcija) atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“. Žin., 2006. Nr. 38-1349.

17 Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2001 m. sausio 25 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Seimo statuto 23 straipsnio, 38 straipsnio 2 dalies, 41 straipsnio 5 dalies, 152 straipsnio 5 dalies, 155 straipsnio 4 dalies, 156 straipsnio 5 dalies, 180 straipsnio, 208 straipsnio 4 bei 11 dalių ir 231 straipsnio 3 dalies atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“.

18 Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1999 m. balandžio 20 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1998 m. birželio 1 d. nutarimo Nr. 647 „Dėl sutikimo vykdyti viešąjį pirkimą uždarojo konkurso būdu ir lėšų skyrimo“ atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai ir Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatymo 8 straipsniui“.

Konstitucinis Teismas prie galimų parlamentinės kontrolės būdų 2003 m. sausio 24 d. nutarime<sup>19</sup>, aiškindamas Konstitucijos 75 straipsnyje įtvirtintą Seimo skirtų ar rinktų pareigūnų, išskyrus Konstitucijos 74 straipsnyje nurodytų pareigūnų, atleidimą iš pareigų, priskyre ir nepasitikėjimo pareiškimo institutą. Nepasitikėjimo pareiškimą Seimo skirtiems ar rinktiems pareigūnams Konstitucinis Teismas 2003 m. sausio 24 nutarime vertina ir kaip svarbią Seimo paskirtų ar išrinktų pareigūnų veiklos garantiją. Konstitucinis Teismas pažymi, kad nepasitikėjimo pareiškimas yra toks Seimo paskirto ar išrinkto pareigūno atleidimo iš pareigų pagrindas, kuris turi būti siejamas su pareigūno veiklos vertinimu, todėl parlamentinis nepasitikėjimo pareiškimo procedūros nustatymas turi būti toks, kad būtų užtikrintas tinkamas teisinis procesas, *inter alia* reiškiantis, jog pareigūnas, kuriam reiškiamas nepasitikėjimas, turi turėti realią galimybę pateikti Seimui savo paaiškinimus ir Seimo posėdyje atsakyti į argumentus, kuriais grindžiamas nepasitikėjimas. Taigi šiame Konstitucinio Teismo nutarime ne tik įvardijamas vienas iš parlamentinės kontrolės būdų, bet ir apibrėžiami reikalavimai tokiam procesui, – Seimo vykdoma parlamentinės kontrolės procedūra turi atitikti konstitucinius teisingo teisinio proceso principus.

124

Kaip savarankiška parlamentinės kontrolės forma išskirtina ir parlamento sudarytų laikinųjų tyrimo komisijų veikla. Tokią išvadą galėtume daryti vertindami Konstitucinio Teismo 2004 m. gegužės 13 d.<sup>20</sup>, 2006 m. balandžio 4 d.<sup>21</sup> nutarimuose ir 2006 m. lapkričio

19 Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2003 m. sausio 24 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos prokuratūros įstatymo 11 straipsnio 4 dalies 9 punkto (2000 m. lapkričio 28 d. redakcija) ir 2000 m. lapkričio 28 d. Lietuvos Respublikos prokuratūros įstatymo 11 straipsnio pakeitimo įstatymo 2 straipsnio atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“. Žin., 2003, Nr. 10-366.

20 Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2004 m. gegužės 13 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Seimo laikinųjų tyrimo komisijų įstatymo 4 straipsnio (2003 m. balandžio 3 d. redakcija) 1 dalies 1, 2, 3 ir 5 punktų atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai, taip pat dėl pareiškėjo – Seimo narių grupės prašymo ištirti, ar Lietuvos Respublikos Seimo 2003 m. gruodžio 2 d. nutarimas Nr. IX-1868 „Dėl Seimo laikinosios tyrimo komisijos dėl galimų grėsmių Lietuvos nacionaliniam saugumui išvados“ neprieštarauja Lietuvos Respublikos Konstitucijai ir Lietuvos Respublikos Seimo laikinųjų tyrimo komisijų įstatymo 3 bei 8 straipsniams (2003 m. balandžio 3 d. redakcija)“ (*Valstybės žinios*, 2004, Nr. 81-2903).

21 Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2006 m. balandžio 4 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Seimo statuto 73 straipsnio 3 dalies (1998 m. gruodžio 22 d. redakcija) atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ (*Ibid.*, 2006, Nr. 38-1349).

21 d. sprendime<sup>22</sup> dėstomus argumentus, kurie bus plačiau nagrinėjami kitoje šio straipsnio dalyje.

**2.2. Parlamentinės kontrolės objektai.** Aiškinantis parlamentinės kontrolės objektus visų pirma išskirtina Vyriausybės veikla. Vyriausybė yra kolegiali vykdomosios valdžios institucija. Konstitucijos 91 straipsnyje nustatyta, kad Lietuvos Respublikos Vyriausybę sudaro Ministras Pirmininkas ir ministrai; ministras vadovauja ministerijai (Konstitucijos 98 straipsnio 1 dalis). Pagal Konstitucijos 94 straipsnio 3 punktą Vyriausybė koordinuoja ministerijų ir kitų Vyriausybės įstaigų veiklą. Konstitucinis Teismas, aiškindamas Konstitucijos 94 straipsnio 3 punkte nustatytą teisinį reguliavimą, 1999 m. lapkričio 23 d. nutarime<sup>23</sup> yra teigęs, kad Konstitucijoje neatskleidžiama, kokios įstaigos laikomos „Vyriausybės įstaigomis“, taip pat nenurodoma, koks minėtų Vyriausybės įstaigų teisinis statusas, tai nustatyti paliekama įstatymų leidėjui, turinčiam šioje srityje konstitucinę teisę. Kita vertus, kai kurios Vyriausybės institucijos Konstitucijoje yra nurodytos. Taigi parlamentinės kontrolės objektas galėtų būti ne tik Vyriausybės kaip kolegialios institucijos, bet ir ministerijų bei kitų įstatymais įsteigtų institucijų veikla<sup>24</sup>.

Apibrėždamas parlamentinės kontrolės konstitucinę doktriną, Konstitucinis Teismas jau pirmajame nutarime (Konstitucinio Teismo 1994 m. birželio 30 d. nutarimas), kuriame buvo aiškinamasi parlamentinės kontrolės esmė, susidūrė ne tik su tokios kontrolės formų (būdų) paieška, bet ir su tokios kontrolės galimų objektų pro-

---

22 Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2006 m. lapkričio 21 d. sprendimas „Dėl Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2006 m. balandžio 4 d. nutarimo „Dėl Lietuvos Respublikos Seimo statuto 73 straipsnio 3 dalies (1998 m. gruodžio 22 d. redakcija) atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ motyvuojamosios dalies II skyriaus 6.3 punkto nuostatos išaiškinimo“ (Ibid., 2006. Nr. 127-4849).

23 Konstitucinio Teismo 1999 m. lapkričio 23 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatymo 8 straipsnio 2 ir 4 dalių, 9 straipsnio 1 dalies 4 punkto ir 4 dalies, 22 straipsnio 1 punkto, 24 straipsnio 2 dalies 5 bei 11 punktų, 26 straipsnio 3 dalies 7 punkto, 31 straipsnio 2, 4 dalių ir 6 dalies 2 punkto, 37 straipsnio 4 dalies, 45 straipsnio 4 dalies atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“.

24 Pažymėtina, kad įstatymais steigiamos institucijos yra labai įvairios ir kai kuriais atvejais kyla pagrįsta abejonė, kokiai valdymo sričiai jas priskirti ir kaip jų veikla kontroliuojama (kaip antai pagal Elektroninių ryšių įstatymo nuostatas Ryšių reguliavimo tarnybos direktorius yra skiriamas Respublikos Prezidento Ministro Pirmininko teikimu).

blema, šis klausimas liko aktualus ir vėlesnėje Konstitucinio Teismo jurisprudencijoje.

Konstitucinio Teismo 1994 m. birželio 30 d. nutarime, aiškinantis Seimo galimybes tam tikra apimtimi kontroliuoti Seimo sudarytą Vyriausiąją rinkimų komisiją, Konstitucinis Teismas tokios kontrolės galimybes grindė tuo, kad Vyriausioji rinkimų komisija yra Seimo sudaryta institucija (Konstitucijos 67 straipsnio 13 punktą), todėl Seimas turi tam tikrą kontrolės teisę šiai institucijai, kiek tai neprieštarauja Konstitucijos nuostatomis dėl valstybės valdžios galių ribojimo. Šiame nutarime bandyta ieškoti konstitucinio pagrindimo Seimo vykdomai parlamentinei kontrolei, darant nuorodą į Konstitucijos 61 straipsnį,<sup>25</sup> jo pirmosios dalies nuostatas, kuriose, kaip teigia Konstitucinis Teismas, įtvirtinta tokia parlamentinės kontrolės forma kaip Seimo nario paklausimo teisė, ir išimtis iš šio straipsnyje minimų valstybės institucijų, kurias sudaro ir išrenka Seimas ir kurioms Seimo narys turi teisę pateikti paklausimą, taikoma tik teismams, „nes jų nepriklausomumas laiduojamas Konstitucijos 109 ir 114 straipsniuose“ ir, kaip toliau pažymi Konstitucinis Teismas, – toks Vyriausiosios rinkimų komisijos nepriklausomumas Konstitucijoje nenustatytas. Vis dėlto tokios Konstitucinio Teismo daromos išvados negalėtume laikyti kaip besąlygiško Vyriausiosios rinkimų komisijos veiklos priskyrimo prie parlamentinės kontrolės objektų, nes sprenddamas dėl atitinkamo Seimo nutarimo, kuriuo *inter alia* buvo keičiama Vyriausiosios rinkimų komisijos sudėtis atitikties Konstitucijai, Konstitucinis Teismas pabrėžė, kad Seimas Vyriausiosios rinkimų komisijos nutarimų nepanaikino ir vietoje jų naujų sprendimų dėl rinkimų rezultatų nepriėmė, o tik pavedė jai vykdyti Aukščiausiojo Teismo sprendimus bei Seimo rinkimų įstatymą.

Apibrėžiant galimus parlamentinės kontrolės objektus – valstybės institucijas, kurias sudaro arba išrenka Seimas, Konstitucinis Teismas 1994 m. birželio 30 d. nutarime daro išimtį tik teismams. Pastebėtina, kad galimas ir toks parlamentinės kontrolės objektų aiškinimas, tačiau abejotume, ar išties tik teismai nepatenka į šį sąrašą

25 Konstitucijos 61 straipsnio dalyje *inter alia* nustatyta, kad Seimo narys turi teisę pateikti paklausimą Ministrui Pirmininkui, ministrams, kitų valstybės institucijų, kurias sudaro arba išrenka Seimas, vadovams.

ir ar tik toks formalus institucijų išskyrimo kriterijus lemia jų parlamentinės kontrolės galimybes. Norėtume atkreipti dėmesį, kad apibrėždamas parlamentinės kontrolės objektus ir išskirdamas teismus kaip tokiais nesančiais, Konstitucinis Teismas, nei minėtame, nei kituose savo aktuose parlamentinės kontrolės atžvilgiu pasisakydamas dėl teismų, vengia juos įvardyti kaip savarankišką teisminę valdžią ir dažniausiai vartoja institucijos sąvoką<sup>26</sup>.

Seimo vykdomos parlamentinės kontrolės doktrinos nuostatos, kad teismai negali būti jos objektas, Konstitucinis Teismas nuosekliai laikosi ir vėlesnėje jurisprudencijoje, taip pat 2006 m. balandžio 4 d. nutarime pažymėdamas, jog Seimo laikinoji tyrimo komisija negali perimti teismų konstitucinių įgaliojimų ar kaip nors kitaip įsiterpti į teismų konstitucinės kompetencijos įgyvendinimą, pažeisti teisėjo ir teismų nepriklausomumo vykdant teisingumą ar juo labiau pati imti vykdyti teisingumą.

Klausimas dėl parlamentinės kontrolės objektų buvo sprendžiamas ir Konstitucinio Teismo 1995 m. gruodžio 6 d. nutarime<sup>27</sup>, kuriame Konstitucinis Teismas pažymėjo, kad atsižvelgiant į Konstitucijoje įtvirtintą valdžių padalijimo principą ir valstybės institucijų sistemą negalima vienodai vertinti teismų, prokuratūros, Valstybės kontrolės. Konstitucinis Teismas, vertindamas tuo metu galiojusį prokuratūros konstitucinį statusą, laikė ją teisminės valdžios sude-

26 Nagrinėjamos temos aspektu galėtume paminėti, kad Konstitucinio Teismo 2006 m. lapkričio 21 sprendime, aiškinant valstybės valdžių sąveiką, primenama, jog Konstitucinis Teismas 2006 m. gegužės 9 d. nutarime yra teigęs ir tai, kad „valstybės valdžių sąveika negali būti traktuojama kaip jų priešprieša ar konkurencija, vadinasi, ir stabdžiai bei atsvaros, kuriuos teisminė valdžia (jos institucijos) ir kitos valstybės valdžios (jų institucijos) turi viena kitos atžvilgiu, negali būti traktuojami kaip valdžių priešpriešos mechanizmai“.

27 Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1995 m. gruodžio 6 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1995 m. kovo 31 d. nutarimo Nr. 465 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1993 m. kovo 3 d. nutarimo Nr. 124 „Dėl Lietuvos Respublikos teismų, valstybinio arbitražo, prokuratūros bei Valstybės kontrolės departamento darbuotojų darbo apmokėjimo“ dalinio pakeitimo“ atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai, Lietuvos Respublikos teismų įstatymo 46 straipsnio pirmajai daliai, Lietuvos Respublikos prokuratūros įstatymo 4 straipsnio pirmajai daliai, Lietuvos Respublikos valstybės kontrolės įstatymui, taip pat Lietuvos Respublikos įstatymui „Dėl Lietuvos Respublikos teismų teisėjų, prokuratūros darbuotojų, valstybinių arbitražų bei Valstybės kontrolės departamento darbuotojų tarnybinių atlyginimų“. Žin., 1995. Nr. 101-2264.

damąja dalimi ir pripažino jai taikytinus teismų nepriklausomumo principus, – taigi galėtume daryti išvadą, kad nemanė ją esant parlamentinės kontrolės objektu. Pažymėtina, kad Konstitucinis Teismas minėtame nutarime prokuratūros konstitucinę doktriną formulavo atsižvelgdamas į tuo metu iki 2003 m. balandžio 20 d. galiojusį konstitucinį reguliavimą, Konstitucijos 118 straipsnio pirminę redakciją. Pakeitus minėtą Konstitucijos straipsnį, Seimui 2003 m. kovo 20 d. priėmus Lietuvos Respublikos Konstitucijos 118 straipsnio pakeitimo įstatymą<sup>28</sup>, pakito ir prokuratūros konstitucinė doktrina, tačiau Konstitucinio Teismo pozicija, kad prokuratūros parlamentas negali kontroliuoti, išliko. Konstitucinis Teismas 2004 m. balandžio 4 d. nutarime pažymėjo, kad Seimo laikinoji tyrimo komisija negali perimti prokurorų konstitucinių įgaliojimų ar kaip nors kitaip įsiterpti į prokurorų konstitucinės kompetencijos įgyvendinimą, pažeisti prokuroro nepriklausomumo organizuojant ikiteisminį tyrimą ir jam vadovaujant, palaikant valstybinį kaltinimą baudžiamosiose bylose.

128

Tačiau valstybės kontrolės atžvilgiu, vertindamas Valstybės kontrolę kaip instituciją, kurios paskirtis ir veiklos ribos nustatytos Konstitucijos XII skirsnyje ir kuri yra ekonominės, finansinės kontrolės institucija, prižiūrinti, ar teisėtai valdomas ir naudojamas valstybės turtas ir kaip vykdomas valstybės biudžetas, Konstitucinis Teismas pabrėžė, kad ji yra tiesiogiai atskaitinga Seimui, atliekančiam jos parlamentinę kontrolę. Abejotume, ar Konstitucinio Teismo argumentai, pagrindžiantys, kodėl Valstybės kontrolė priskirtina parlamentinės kontrolės objektams ir kad Valstybės kontrolės konstitucinės funkcijos vertintinos kaip numatančios jos atskaitingumą Seimui (tokią išvadą vargu ar pagrindžia ir toks konstitucinis argumentas, kad valstybės kontrolierius teikia Seimui išvadą apie metinę biudžeto įvykdymo apyskaitą (Konstitucijos 134 straipsnio 2 dalis)) pakankami. Pažymėtina, kad Konstitucinio Teismo požiūris į Valstybės kontrolę kaip parlamentinės kontrolės objektą vėliau kito, ir institucijoms, dėl kurių priskyrimo prie parlamentinės kontrolės objektų Konstitucinis Teismas keitė požiūrį, visų pirma priskirtu-

28 Lietuvos Respublikos Konstitucijos 118 straipsnio pakeitimo įstatymas (Žin., 2003, Nr. 32-1316).

me būtent Valstybės kontrolę. Konstitucinis Teismas šiuo požiūriu koregavo Konstitucinio Teismo 1995 m. gruodžio 6 d. nutarime apibrėžtą doktriną ir 2006 m. lapkričio 21 d. sprendime Valstybės kontrolės nebepriskiria prie parlamentinės kontrolės objektų, nors formaliai ji ir atitiktų tuos institucijų kriterijus, kurie, kaip minėta, numatyti Konstitucijos 61 straipsnio 1 dalyje (pagal Konstitucijos 133 straipsnio 2 dalį valstybės kontrolierių Respublikos Prezidento teikimu penkeriems metams skiria Seimas).

Valstybės kontrolės konstitucinis statusas yra ypatingas. Ją galėtume priskirti ne prie parlamentinės kontrolės objektų, bet laikyti savarankiška parlamentinės kontrolės forma. Valstybės kontrolės konstitucinė paskirtis, kaip kad nurodoma Konstitucijos 134 straipsnyje, – prižiūrėti, ar teisingai valdomas ir naudojamas valstybės turtas ir kaip vykdomas valstybės biudžetas (Konstitucijos 134 straipsnio 1 dalis). Pažymėtina, kad ir pagal kai kurių kitų valstybių parlamentinę tradiciją, pavyzdžiui, Austrijos, Švedijos ir kt., vadinamųjų audito rūmų (ar audito teismo) kompetencija priskiriama parlamentinės kontrolės rūšiai ir nelaikoma parlamentinės kontrolės objektu. Panašia nuostata vadovaujamosi ir tarptautiniuose dokumentuose, skirtuose tokių institucijų nepriklausomumo garantijoms<sup>29</sup>. Taigi kritiškai vertintume šiuo metu Seimo statute įtvirtintą teisinį reguliavimą – Valstybės kontrolė sugretinama su Valstybės turto fondu, Viešųjų pirkimų tarnyba ir numatoma, kad Audito komitetas atlieka funkcijų įgyvendinimo efektyvumo parlamentinę kontrolę (Seimo statuto 59 – 1 straipsnio (2004 m. gruodžio 2 d. redakcija) 4 punktas).

29 Aukščiausiųjų audito institucijų nepriklausomumas – svarbi jų veiklos efektyvumo garantija. 2007 m. XIX INTOSAI (Tarptautinės aukščiausiųjų kontrolės institucijų organizacija) kongrese, kuris vyko Meksikoje 2007 m. lapkričio mėnesį, kaip kad ir anksčiau 1977 m. priimtoje INTOSAI Limos deklaracijoje, ypatingas dėmesys skirtas jų veiklos garantijoms. Limos deklaracijoje nurodoma, kad Audito institucijos ir parlamentiniai ryšiai turi būti nustatyti konstituciniu lygiu (III. 8 straipsnis), Meksikoje nepriklausomumo deklaracijoje aiškinant vieną iš aukščiausiųjų audito institucijų esminių principų – ganai plačių įgaliojimų ir visiškos veiklos laisvės vykdant savo funkciją – pabrėžiama, kad laikydamosi įstatymų aukščiausiosios audito institucijos yra laisvos nuo įstatymų leidžiamosios ar vykdomosios valdžios nurodymų ir kišimosi į audito klausimų pasirinkimą; auditų planavimą, programų rengimą, atlikimą, ataskaitų rengimą ir paskesnės kontrolės atlikimą; institucijos struktūros formavimą ir institucijos valdymą; sprendimų vykdymo kontrolę, jeigu sankcijų taikymas yra jų įgaliojimų dalis.

Prie tokių institucijų, kurios negalėtų būti laikomos parlamento konstitucinės kontrolės objektais, galėtume priskirti ir kai kurias kitas konstitucinį statusą turinčias institucijas, nors jas formuluojant ir dalyvauja Seimas (kaip kad nurodyta Konstitucijos 126 straipsnio 2 dalyje, Lietuvos banko valdybos pirmininką skiriama penkeriems metams Seimas Respublikos Prezidento teikimu) ir kurių parlamentinės kontrolės galimybių Konstitucinis Teismas netyrė, kaip kad Lietuvos bankas. Dėl savo ypatingo konstitucinio statuso Lietuvos bankas priskirtinas prie valstybės institucijų, kurių parlamentinė kontrolė negalima<sup>30</sup>.

Konstitucinis Teismas, plėtodamas parlamentinės kontrolės doktriną, 2006 m. lapkričio 21 d. sprendime pažymi, kad parlamentinė demokratija nėra tokia sistema, kurioje parlamentas, kai yra nors menkiausia dingstis, *gali* kontroliuoti bet kokius institucijų (jų pareigūnų) sprendimus, inicijuoti sankcijų taikymą atitinkamiems asmenims, juo labiau pats priimti sprendimus už atitinkamą kompetenciją turinčias valstybės ar savivaldybių institucijas (jų pareigūnus), t. y. priimti tokius sprendimus, kuriuos gali priimti tik atitinkamą kompetenciją turinčios valstybės institucijos (jų pareigūnai), pavyzdžiui, teismai, prokurorai, Valstybės kontrolė, ikiteisminio tyrimo institucijos, įstatymuose numatyti operatyvinės veiklos subjektai<sup>31</sup>.

Taigi Konstitucinis Teismas nuosekliai koregavo parlamentinės kontrolės objektų doktriną tuo atžvilgiu, kad parlamentinės kontro-

30 Pažymėtina, kad pagal Seimo statuto 59 straipsnį (2004 m. gruodžio 2 d. redakcija) prie Seimo biudžeto ir finansų komiteto veiklos sričių priskiriama ir Lietuvos banko veiklos parlamentinė kontrolė (kaip ir Finansų ministerijos, vertybinių popierių komisijos ir kai kurių kitų institucijų). Abejotume tokio teisinio reguliavimo korektiškumu.

31 Vykdam parlamentinę kontrolę ypač svarbus yra įstatymų leidžiamosios ir teisminės valdžių santykis, jokia parlamentinės kontrolės forma negali pakeisti tik teismų vykdomo teisingumo. Todėl kai kurių valstybių parlamentai, pvz., Prancūzijos, neturi įgaliojimų sudaryti tyrimo komisijų dėl faktų, kurie yra teisinio nagrinėjimo dalykas, tačiau jiems nedraudžiama pateikti rezoliucijų, siūlančių sudaryti tokias komisijas. (Ordonnance n°58-1100 du 17 novembre 1958 Ordonnance relative au fonctionnement des assemblées parlementaires. Version consolidée au 27 juillet 2005 – version JO initiale.). Kai kuriais atvejais komisijos dėl faktų, kurie tapo teisinio nagrinėjimo dalyku, vis dėlto buvo sudarytos, pvz., komisija, veikusi 1984 m. gegužės 16–lapkričio 14 d. ir turėjusi išsiaiškinti dėl valstybės subsidijų, skirtų lėktuvų gamybai, tačiau tokių komisijų tyrimas dėl minėtų aplinkybių buvo ribojamas.

lės objektų sąrašas vis dėlto netapatus institucijoms, atitinkančioms minėtus Konstitucijos 61 straipsnio 1 dalyje nurodytus požymius (Seimas sudaro arba renka tokias institucijas), parlamentinė kontrolė negali būti formaliai tapatinama su parlamento kompetencija dalyvauti formuojant tam tikras institucijas (skiriant jų vadovus ar pritariant tokiam sprendimui), taip pat nurodė ir kitas institucijas, kurių atžvilgiu tokia kontrolė negalima.

Tai, kad kai kurios institucijos negali būti parlamentinės kontrolės objektas, nereiškia, jog Seimas negali inicijuoti parlamentinio tyrimo, susijusio ir su tokių institucijų veikla, jeigu tuo siekiama išaiškinti tam tikrų visuomenei reikšmingų įvykių aplinkybes, gauti būtiną informaciją. 2004 m. gegužės 13 d. ir 2006 m. balandžio 4 d. nutarimuose Konstitucinis Teismas pažymėjo: „Kad tinkamai vykdytų savo, kaip parlamento, funkcijas ir įgyvendintų savo konstitucinius įgaliojimus, Seimui – Tautos atstovybei reikia turėti išsamią, objektyvią informaciją apie valstybėje ir visuomenėje vykstančius procesus, apie padėtį įvairiose valstybės bei visuomenės gyvenimo srityse ir jose kylančias problemas. Tokios informacijos turėjimas yra būtina prielaida tam, kad Seimas galėtų efektyviai veikti Tautos ir Lietuvos valstybės interesais, kad jis deramai vykdytų savo konstitucinę priedermę.“ 2006 m. lapkričio 21 d. sprendime Seimo kontrolės funkcija (parlamentinė kontrolė) aiškinama kaip lemianti tai, kad valstybės gyvenime nebūtų sričių, kuriose Seimas – Tautos atstovybė, kai yra ypatingas (valstybinės svarbos) reikalas, negalėtų, paisydamas Konstitucijos, vykdyti parlamentinės kontrolės. Svarbu ir tai, kad Konstitucinis Teismas nemano, kad gali būti *ex ante* sudaromas koks nors baigtinis parlamentinės kontrolės sričių sąrašas, jo negalimumą lemia Seimo konstitucinė kompetencija<sup>32</sup>.

Tačiau parlamentiniu tyrimu negali būti siekiama veikti kitų institucijų vardu, bandoma priimti ar keisti sprendimus, kuriuos turi priimti tik atitinkamos institucijos. Konstitucinis Teismas apibrėžia tam tikrus reikalavimus, lemiančius konstitucinį parlamentinės

32 2006 m. balandžio 4 d. nutarime Konstitucinis Teismas pažymėjo, kad pagal Konstituciją negalima nustatyti kokio nors išsamaus (baigtinio) klausimų, kuriems iširti Seimas gali sudaryti laikinąsias tyrimo komisijas, sąrašo.

kontrolės pagrįstumą. Konstitucinio Teismo 2006 m. lapkričio 21 d. sprendime teigiama, kad jeigu Seimo laikinosios tyrimo komisijos būtų sudaromos ištirti tokiems dalykams, kuriuos tiriant būtų įsiterpiama į kitų viešąją valdžią vykdančių, taip pat kitų Konstitucijoje ir (arba) įstatymuose numatytų valstybės bei savivaldybių institucijų (jų pareigūnų) įgaliojimus, būtų padaryta žala Konstitucijos ginamoms vertybėms. Nors ir negalima sudaryti kokio nors baigtinio parlamentinės kontrolės sričių sąrašo, vis dėlto Konstitucinis Teismas 2006 m. lapkričio 21 d. sprendime nustatė, kas negali būti parlamentinės kontrolės tyrimo dalyku, ir atkreipė dėmesį, kad Seimo laikinosioms tyrimo komisijoms negali būti pavedama teisėtumo ir (arba) tikslingumo atžvilgiais tirti bei vertinti, taip pat kontroliuoti valstybės ir savivaldybių institucijų vadovų sprendimų dėl atitinkamose institucijose dirbančių asmenų profesinės karjeros; nors ir gali būti pavedama tirti, vertinti valstybės ir savivaldybių institucijų vadovų sprendimus *inter alia* dėl atitinkamų institucijų struktūros, tačiau tik tiek, kiek reikia, kad būtų išsiaiškinta, ar šie sprendimai yra tokie, jog atitinkamos valstybės ar savivaldybių institucijos gali tinkamai atlikti savo funkcijas ir vykdyti įgaliojimus, nustatytus Konstitucijoje ir įstatymuose. Konstitucinis Teismas ypač pabrėžė, kad Seimo laikinųjų tyrimo komisijų veiklos teisiniu reguliavimu negalima sudaryti prielaidų Seimo laikinajai tyrimo komisijai ar visam Seimui tiesiogiai organizuoti kitų valstybės ar savivaldybių institucijų darbo, kištis į kitų valstybės ir savivaldybių institucijų (jų pareigūnų) veiklą, priimti tokių sprendimų, kuriuos gali priimti tik atitinkamus įgaliojimus turinčios valstybės ir savivaldybių institucijos (jų pareigūnai).

Vertindami Konstitucinio Teismo 2004 m. balandžio 4 d. nutarime ir Konstitucinio Teismo 2006 m. lapkričio 21 d. sprendime išdėstytus argumentus galėtume išskirti ir tam tikras sritis, kurių parlamentinė kontrolė apskritai negalima. Visų pirma tai asmens privatus gyvenimas, nes kaip teigia Konstitucinis Teismas „pagal Konstituciją viešosios valdžios institucijos apskritai negali tirti (pavyzdžiui, žmogaus asmeninio ar šeimyninio gyvenimo aplinkybėms, jeigu tokiu tyrimu galėtų būti konstituciškai nepagrįstai įsiterpta į Konstitucijos

ginamą ir saugomą žmogaus privatų gyvenimą, pažeistas jo neliečiamumas ir pan.) <...>“.

**2.3. Iš Konstitucinių principų kylantys reikalavimai parlamentinei kontrolei.** Konstitucija yra darni konstitucinių principų ir normų sistema. Konstituciniai principai lemia visus konstitucinius institutus, jų darną, padeda suprasti jų esmę. Konstitucinis Teismas, parlamentinę kontrolę interpretuodamas konstitucinių principų kontekste, apibrėžia jos konstitucinę sampratą.

Konstitucinio Teismo 2006 m. balandžio 4 d. nutarime parlamentinė kontrolė aiškinama parlamento klasikinių demokratinės teisinės valstybės funkcijų kontekste pabrėžiant, kad tokios funkcijos vertintinos kaip konstitucinė vertybė. Konstitucinis Teismas 2006 m. lapkričio 21 d. sprendime pažymėjo, kad tokia kontrolė negali būti nederinama su parlamentinės demokratijos principais. Konstitucinio Teismo 2002 m. gruodžio 24 d. nutarime<sup>33</sup> Konstitucinis Teismas, aiškindamas konstitucinių valstybės valdžių padalijimo ir vykdomųjų organų atskaitingumo atstovybei principų turinį, pažymi jų netapatumą ir Seimo pagal Konstituciją vykdomą parlamentinę Vyriausybės kontrolę, kad Seimo reikalavimu Vyriausybė arba atskiri ministrai turi atsiskaityti Seime už savo veiklą, vertina valdžių padalijimo principo atžvilgiu ir pažymi, kad valstybės valdžių padalijimas Konstitucijoje numato ir Vyriausybės – vykdomosios valdžios kolegialios institucijos – atskaitingumą įstatymų leidžiamajai valdžiai – Tautos atstovybei.

33 Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2002 m. gruodžio 24 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo 3 straipsnio 3 dalies (2000 m. spalio 12 d. redakcija), 3 straipsnio 4 dalies (2000 m. spalio 12 d. redakcija), 5 straipsnio 1 dalies 2 punkto (2000 m. spalio 12 d. redakcija), 18 straipsnio 1 dalies (2000 m. spalio 12 d. redakcija), 19 straipsnio 1 dalies 2, 3, 4, 8, 15 punktų (2000 m. spalio 12 d. redakcija), 21 straipsnio 1 dalies 1, 5, 7, 9, 12, 15, 16, 17, 18 punktų (2000 m. spalio 12 d. redakcija), šios dalies 6 punkto (2000 m. spalio 12 d. ir 2001 m. rugsėjo 25 d. redakcijos) ir šios dalies 14 punkto (2000 m. spalio 12 d. ir 2001 m. lapkričio 8 d. redakcijos), taip pat dėl Lietuvos Respublikos Konstitucijos 119 straipsnio pakeitimo įstatymo taikymo tvarkos konstitucinio įstatymo, Lietuvos Respublikos Konstitucijos 119 straipsnio pakeitimo įstatymo taikymo tvarkos konstitucinio įstatymo įrašymo į Konstitucinių įstatymų sąrašą įstatymo atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“. Žin., 2003. Nr. 19-828.

Konstitucinio Teismo 2006 m. lapkričio 21 d. sprendime toliau plėtojant klasikinės demokratinės teisinės valstybės funkcijų sampratą, pažymima, kad Konstitucijoje įtvirtintas parlamentinės demokratijos modelis yra tikslingas ir nuosaikus; jis nėra grindžiamas vien parlamentine kontrole, vien tarpinstituciniais stabdžiais ir atsvaromis; ne menkesnį vaidmenį parlamentinėje demokratijoje vaidina tarpfunkcinė partnerystė, grindžiama *inter alia* pasitikėjimu.

Konstitucinis Teismas, 2004 m. gegužės 13 d., 2006 m. balandžio 4 d. nutarimuose, 2006 m. lapkričio 21 d. sprendime aiškina, kad tam tikrus parlamentinės kontrolės elementus, apibrėžė konstitucinę valdžių įgaliojimų pusiausvyros doktriną, grindžiamą ne tik viešąją valdžią įgyvendinančių institucijų kompetencijos atskyrimu, bet ir tam tikrų institucijų sąveikos ribų nustatymu bei viešosios valdžios institucijų, vykdančių parlamentinę kontrolę, veiklos sričių ribojimu. Konstitucinis Teismas 2006 m. lapkričio 21 d. sprendime pabrėžė, kad parlamentinė demokratija nėra „konvento valdymas“, ji nėra tokia sistema, kur parlamentas tiesiogiai organizuoja kitų valstybės ar savivaldybių institucijų darbą arba gali bet kada įsikišti į bet kurios viešąją valdžią įgyvendinančios valstybės ar savivaldybių institucijos (jų pareigūnų) veiklą; parlamentinė demokratija nėra ir tokia sistema, kur parlamentas, jei kyla nors menkiausia dingstis, gali kontroliuoti bet kokius tokių institucijų (jų pareigūnų) sprendimus, inicijuoti sankcijų taikymą atitinkamiems asmenims, juo labiau pats priimti sprendimus už atitinkamą kompetenciją turinčias valstybės ar savivaldybių institucijas (jų pareigūnus). Konstitucinis Teismas pažymi, kad Konstitucija reikalauja tokio parlamento funkcijų teisinio reguliavimo, kuris įtvirtintų iš Konstitucijos kylančių įvairių reikalavimų tikslingą pusiausvyrą, kad „nė vienas iš jų nebūtų ignoruojamas ar aukojamas kito naudai“.

Konstitucinis Teismas, parlamentinę kontrolę vertindamas Seimo konstitucinės kompetencijos, Seimo vykdomų funkcijų atžvilgiu, 2004 m. gegužės 13 d. nutarime, kaip kad ir kai kuriuose vėlesniuose savo aktuose *inter alia* 2004 m. liepos 1 d. nutarime<sup>34</sup>, parlamenti-

34 Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2004 m. liepos 1 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Seimo statuto (1998 m. gruodžio 22 d. redakcija) 15 straipsnio 4 dalies atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“. Žin., 2004. Nr. 105-3894.

nę kontrolę priskyrė prie Seimo vykdomų klasikinės demokratinės teisinės valstybės funkcijų (*kartu su įstatymų leidybos, steigiamąja, biudžetine*) ir pažymėjo, kad Seimas vykdo vykdomosios valdžios ir kitų valstybės institucijų (išskyrus teismus) parlamentinę kontrolę (kontrolės funkciją), Seimo funkcijos įvardytos kaip konstitucinės vertybės.

**2.4. Parlamentinė kontrolė kaip integruojanti ir kai kurių kitų konstitucinių institutų elementus.** Kadangi parlamentinės kontrolės konstitucinis institutas yra kompleksinis, jis jungia ir kai kurių kitų konstitucinių institutų elementus. Kaip tokius galime išskirti kai kuriuos apkaltos ir konstitucinės kontrolės konstitucinių institutų atskirus elementus.

Tam tikrus apkaltos konstitucinio instituto elementus galime vertinti kaip vieną iš parlamentinės kontrolės formų tik tuo požiūriu, kad toks Seimo procesas gali būti inicijuojamas Respublikos Prezidento atžvilgiu, jeigu jis šiurkščiai pažeidžia Konstituciją, sulaužo priesaiką, taip pat paaiškėjus, jog padarytas nusikaltimas. Toks apkaltos instituto suvokimas galimas todėl, kad Respublikos Prezidentas yra ir vykdomosios valdžios (pagrįstos dualistiniu modeliu) dalis ir tam tikra apimtimi jo vykdomos vykdomosios valdžios funkcijos patenka į parlamentinės kontrolės sritį. Kadangi Respublikos Prezidento konstitucinis statusas ypatingas – jis yra valstybės vadovas, ir nors ir būdamas vykdomosios valdžios dalimi negali būti tapatinamas su Vyriausybe, jo kaip ypatingos vykdomosios valdžios institucijos parlamentinė kontrolė galima tik tam tikra apimtimi ir yra grindžiama tik tiesiogiai Konstitucijoje nurodytais teisiniais pagrindais.

Konstitucinio Teismo nutarimuose apibrėžiama apkaltos konstitucinė samprata<sup>35</sup> yra daug platesnė, nei kad galėtų būti aiškina-

---

35 Konstitucinis Teismas, 2004 m. gegužės 25 d. nutarime aiškindamas apkaltos konstitucinę sampratą, pažymi, kad apkalta – ypatinga parlamentinė procedūra, kai iš užimamų pareigų pašalinami Konstitucijos 74 straipsnyje nurodyti aukščiausi valstybės pareigūnai: pagal Konstitucijos 74 straipsnį apkaltos proceso tvarka iš užimamų pareigų gali būti pašalintas Respublikos Prezidentas, Konstitucinio Teismo pirmininkas ir teisėjai, Aukščiausiojo Teismo pirmininkas ir teisėjai, Apeliacinio teismo pirmininkas ir teisėjai, taip pat apkaltos proceso tvarka gali būti panaikintas Seimo nario manda-

ma parlamentinės kontrolės požiūriu, nes apkalta kaip ypatinga parlamentinė procedūra gali būti taikoma ir kitiems Konstitucijos 74 straipsnyje numatytiems pareigūnams, jiems šturkščiai pažeidus Konstituciją arba sulaužius priesaiką, taip pat paaiškėjus, jog padarytas nusikaltimas, kurių įgaliojimų Konstitucijoje numatytais pagrindais panaikinimas nėra siejamas su parlamentine kontrole, nes teismai, Seimo nariai nėra parlamentinės kontrolės objektas, jeigu tik šios sąvokos netapatinsime su bet kokia kita parlamento vykdoma ir kontrolės elementų turinčia veikla.

Kaip savarankišką parlamentinės kontrolės formą galėtume vertinti ir tuos atvejus, kai Seimas (ar atitinkama Seimo narių grupė) kreipiasi į Konstitucinį Teismą dėl Vyriausybės ar tam tikrais atvejais ir dėl Respublikos Prezidento teisės aktų atitikties Konstitucijai. Pažymėtina, kad tik šiuo požiūriu konstitucinės kontrolės institutas gali būti siejamas su parlamentine kontrole.

Kai kuriais atvejais toks Seimo ar atitinkamos Seimo narių grupės kreipimasis į Konstitucinį Teismą dėl Vyriausybės teisės akto galėtų būti vertinamas ir kaip vienos iš parlamentinės kontrolės formų tąsa – kai, pavyzdžiui, viena iš parlamentinės kontrolės forma tiriant Vyriausybės veiklą, Seimas (ar atitinkama Seimo narių grupė) suabejoja ne tik tam tikro Vyriausybės priimto poįstatyminio teisės akto pagrįstumu, tikslingumu, bet ir jo konstitucingumu. Parlamentinės kontrolės procese parlamentas negali peržengti jos konstitucinių ribų ir tuomet, kai Vyriausybės aktas kelia pagrįstų abejonių dėl konstitucingumo. Parlamentas jo negali paskelbti negaliojančiu ir pašalinti iš teisės sistemos. Tokiu atveju Seimo (ar atitinkamos Seimo narių

---

tas. Apkalta galima tik tada, kai yra Konstitucijos 74 straipsnyje nurodyti pagrindai: šturkštus Konstitucijos pažeidimas, priesaikos sulaužymas arba paaiškėjus, kad padarytas nusikaltimas. Konstitucinis Teismas 2004 m. balandžio 15 d. nutarime teigė, kad pagal Konstituciją įgaliojimus apkaltos procese turi dvi valstybės valdžios institucijos – Seimas ir Konstitucinis Teismas. Kiekvienai iš šių valstybės valdžios institucijų Konstitucijoje yra nustatyti jos funkcijos apkaltos procese atitinkantys įgaliojimai: apkaltos byla gali būti pradėta tik Seimo narių siūlymu (iniciatyva); išvadą, ar asmens, kuriam pradėta apkaltos byla, konkretūs veiksmai prieštarauja Konstitucijai, teikia Konstitucinis Teismas; jeigu Konstitucinis Teismas padaro išvadą, kad asmuo, kuriam pradėta apkaltos byla, šturkščiai pažeidė Konstituciją, Seimas ne mažesne kaip 3/5 visų Seimo narių balsų dauguma tokį asmenį gali pašalinti iš užimamų pareigų, panaikinti jo Seimo nario mandatą.

grupės) kreipimąsi į Konstitucinį Teismą dėl Vyriausybės akto pripažinimo prieštaraujančiu Konstitucijai galėtume vertinti kaip parlamentinės kontrolės tęsinį, kaip savarankišką parlamentinės kontrolės formą. Šiame kontekste paminėtinas Seimo 2006 m. lapkričio 23 d. nutarimu<sup>36</sup> kreipimasis į Konstitucinį Teismą dėl atitinkamo Vyriausybės nutarimo, kuriuo buvo pritarta akcinės bendrovės „Alita“ privatizavimui. Pažymėtina, kad šiuo atveju tokį sprendimą Seimas priėmė laikinajai tyrimo komisijai ištyrus minėtos akcinės bendrovės privatizavimo aplinkybes. Konstitucinis Teismas, išnagrinėjęs konstitucinės justicijos bylą, priėmė 2007 m. gegužės 23 d. nutarimą<sup>37</sup>, kuriuo pripažino ginčytiną teisinį reguliavimą prieštaraujančiu Konstitucijai.

Seimo kreipimasis į Konstitucinį Teismą, kaip ir konstitucinis apkaltos procesas parlamentinės kontrolės atžvilgiu, gali būti vertinami kaip išskirtiniai parlamentinės kontrolės atvejai, kai pagrįstai abejojama Respublikos Prezidento, pagal Konstituciją kartu su Vyriausybe priskirtino vykdomajai valdžiai, išleistų teisės aktų ar veiksmų atitiktimi Konstitucijai.

Parlamentinės kontrolės atžvilgiu galėtume vertinti atvejį, kai Seimas 2003 m. lapkričio 6 d. nutarimu kreipėsi į Konstitucinį Teismą dėl atitinkamo Respublikos Prezidento dekreto, kuriuo buvo suteikta Lietuvos Respublikos pilietybė išimties tvarka atitikties Konstitucijai<sup>38</sup>.

---

36 Seimas 2006 m. lapkričio 23 d. priėmė nutarimą Nr. X-922 „Dėl Seimo laikinosios tyrimo komisijos AB „Alita“ privatizavimo aplinkybėms ištirti išvadų“ (toliau – Seimo 2006 m. lapkričio 23 d. nutarimas), kurio 2 straipsnyje ir 2 priedėlyje buvo išdėstytas prašymas Konstituciniam Teismui ištirti, ar Vyriausybės 2003 m. gruodžio 24 d. nutarimas Nr. 1698 „Dėl pritarimo akcinės bendrovės „Alita“ valstybei nuosavybės teise priklausančių akcijų pirkimo–pardavimo sutarties projektui“ neprieštarauja Konstitucijoje įtvirtintam teisinės valstybės principui, Valstybės ir savivaldybių turto privatizavimo įstatymo 3, 16 straipsniams.

37 Konstitucinio Teismo 2007 m. gegužės 23 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2003 m. gruodžio 24 d. nutarimo Nr. 1698 „Dėl pritarimo akcinės bendrovės „Alita“ valstybei nuosavybės teise priklausančių akcijų pirkimo–pardavimo sutarties projektui“ atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai, Lietuvos Respublikos valstybės ir savivaldybių turto privatizavimo įstatymo 16 straipsnio (2001 m. gruodžio 17 d. redakcija) 1 daliai (1997 m. lapkričio 4 d. redakcija)“.

38 Konstitucinio Teismo 2003 m. gruodžio 30 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Prezidento 2003 m. balandžio 11 d. dekreto Nr. 40 „Dėl Lietuvos Respublikos piliety-

Aiškinantis, ar bet kuris Respublikos Prezidento dekretas, kurio atitikimą Konstitucijai, kaip kad *inter alia* numatyta Konstitucijos 106 straipsnyje, kai yra konstituciniai pagrindai, turi teisę ginčyti Seimas ar atitinkama Seimo narių grupė, gali būti vertintinas kaip parlamentinės kontrolės forma, pažymėtina, jog ne visi šiuo požiūriu Respublikos Prezidento dekretai galėtų būti parlamentinės kontrolės objektas<sup>39</sup>. Respublikos Prezidentas turi konstitucinių įgaliojimų ir įstatymų leidyboje, jis pasirašo ir oficialiai paskelbia (promulguoja) Seimo priimtus įstatymus bei turi atidedamojo (santykinio) veto teisę – įgaliojimus motyvuotai grąžinti Seimui pakartotinai svarstyti jo priimtą įstatymą. Tokie Respublikos Prezidento įgaliojimai yra ne tik svarbus konstitucinio valdžių padalijimo principo bruožas, bet ir papildoma Seimo priimtų įstatymų konstitucingumo garantija<sup>40</sup>. Respublikos Prezidento dekretas, išleistas vykdant tokius jo konstitucinius įgaliojimus, jeigu jis ir yra kokiu nors konstituciniu pagrindu Seimo ar atitinkamos Seimo narių grupės kvestionuojamas Konstituciniame Teisme, negali būti vertinamas kaip parlamentinės kontrolės forma, nes Respublikos Prezidento veikla įstatymų leidyboje nevertintina kaip turinti vykdomosios valdžios elementų ir negali būti parlamentinės kontrolės objektas.

Konstitucinis Teismas 2008 m. vasario 22 d. nutarime<sup>41</sup>, aiškin-  
damas Respublikos Prezidento įgaliojimus motyvuotai grąžinti Sei-

bės suteikimo išimties tvarka“ ta apimtimi, kuria nustatyta, kad Lietuvos Respublikos pilietybė išimties tvarka suteikiama Jurij Borisov, atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai ir Lietuvos Respublikos pilietybės įstatymo 16 straipsnio 1 daliai“.

39 E. Šileikio nuomone, valstybės vadovo dekretai – ypatingi valdymo aktai, kurie tik iš dalies teisingi, t. y. gali būti kvestionuojami teismine tvarka kaip neteisėti (neįstatymiški ar nekonstitucingi); šiuo požiūriu teisme objektyviai įmanoma tik ištirti, ar priimant dekretą buvo laikytasi reikalingos procedūros. Šileikis E. Alternatyvi konstitucinė teisė, Vilnius, 2003. P. 451.

40 Žr. Konstitucinio Teismo 2002 m. birželio 19 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos valstybinių pensijų įstatymo 7, 11, 15 straipsnių pakeitimo ir papildymo įstatymo, Lietuvos Respublikos valstybinių pensijų įstatymo 7 straipsnio 1 bei 4 dalių ir Lietuvos Respublikos Prezidento įstatymo 20 straipsnio 2 dalies atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“.

41 2008 m. vasario 22 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Prezidento 2007 m. spalio 31 d. dekreto Nr. 1K-1143 „Dėl Lietuvos Respublikos Seimo priimto Lietuvos Respublikos asmenų, slapta bendradarbiavusių su buvusios SSRS specialiosiomis tarnybomis, registracijos, prisipažinimo, įskaitos ir prisipažinusiųjų apsaugos įstatymo pakeitimo įstatymo grąžinimo Lietuvos Respublikos Seimui pakartotinai svarstyti“ 2 straipsnio atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai.

mui pakartotinai svarstyti jo priimtą įstatymą, atkreipė dėmesį, kad motyvai, kuriais remiantis Seimo priimtas įstatymas gražinamas jam pakartotinai svarstyti, turi būti pagrįsti, aiškūs, suprantami. Respublikos Prezidentas, motyvuotai gražindamas įstatymą Seimui pakartotinai svarstyti, privalo vadovautis tautos gerovės, atsakingo valdymo, pilietiškumo, socialinės darnos, teisingumo, teisės viešpatavimo principais, kitomis Konstitucijoje įtvirtintomis, jos ginamomis ir saugomomis vertybėmis. Tačiau vien tai, kad Respublikos Prezidento motyvai, kuriais remiantis Seimo priimtas įstatymas gražinamas jam pakartotinai svarstyti, kieno nors (*inter alia* Seimo narių) gali būti vertinami kaip neteisingi, neturi būti dingstis dvejojti dėl tam tikro Respublikos Prezidento dekreto atitikties Konstitucijai (taip pat ir Konstituciniame Teisme inicijuojant konstitucinės justicijos bylą). Manytume, kad ir tada, kai yra kitų konstitucinių pagrindų, nei nurodyta minėtame Konstitucinio Teismo nutarime, ginčyti tokį Prezidento dekretą Konstituciniame Teisme, toks konstitucinės kontrolės atvejis negalėtų būti vertinamas kaip parlamentinės kontrolės forma.

**3. Laikinosios tyrimo komisijos – viena iš parlamentinės kontrolės formų.** Laikinasias tyrimo komisijas galime laikyti viena labiausiai paplitusių parlamentinės kontrolės formų Lietuvoje. Nuo nepriklausomos Lietuvos valstybės atkūrimo 1990 m. kovo 11 d. iki Seimo 2007 m. pavasario sesijos pabaigos iš viso buvo sudarytos 49 Seimo laikinosios tyrimo komisijos. 24 siūlymams sudaryti tokias komisijas nebuvo pritarta. Ypač daug jų sudaryta per 2000–2004 m. Seimo kadenciją ir dar nepasibaigusią 2004–2008 m. Seimo kadenciją. 2000–2004 m. Seime buvo sudaryta net 19 tyrimo komisijų (nepritarta tik 3 pasiūlytomis), 2004–2008 m. Seime – 15 (nepritarta tik 5 pasiūlytomis)<sup>42</sup>. Akivaizdu, kad Lietuvoje vykdyti parlamentinės kontrolės funkciją ypač dažnai pavedama Seimo laikinosioms tyrimo komisijoms.

Seimo laikinųjų tyrimo komisijų, ne tik veikiančių pagal Seimo statutą, bet ir vykdančių specialaus įstatymo nustatytus įgaliojimus, veikla laikoma viena iš parlamentinės kontrolės formų, taikomų daugelio demokratinių valstybių parlamentuose, tokia parlamenti-

42 Pateikiami duomenys iki 2007 m. liepos mėn.

nės kontrolės forma *inter alia* yra numatoma ir kai kurių valstybių konstitucijose<sup>43</sup>. Nors tokia parlamentinės kontrolės forma nėra tie-

43 Pavyzdžiui, Vokietijos, Austrijos, Lenkijos konstitucijose yra tam tikrų nuostatų, skirtų tokiai parlamentinės kontrolės formai kaip parlamento tyrimo komisijoms.

Pagal Vokietijos konstituciją (*Pagrindinio Įstatymo 4 straipsnį*) Bundestagas turi teisę, o paprašius ¼ jo narių privalo paskirti Tyrimų komitetą, kuris viešo nagrinėjimo procese surenka reikiamus įrodymus. Pagal Pagrindinio Įstatymo 45 straipsnį Gynybos komitetas (jis yra nuolatinis) turi Tyrimo komiteto teises. ¼ Gynybos komiteto narių prašymu jis privalo atlikti tyrimą. Tyrimų procesas yra leistinas tik neviršydamas Bundestago konstitucinės kompetencijos. Tyrimų komitetas kaip Bundestago dalis savo veiklą baigia kartu su Bundestago rinkimų periodo pabaiga – jam taikytinas diskontinumo principas. Niekas nedraudžia naujai išrinktam Bundestagui ta pačia tyrimo tema sudaryti naują tyrimų komitetą. Naujasis komitetas nėra jo pirmtako teisių perėmėjas, todėl jis iš esmės turi pradėti rinkti įrodymus iš naujo. Daugiausia buvo tiriama „netvarkos“ atvejai, vadinamieji skandalai, pvz., 1999 m. buvo sudarytas Tyrimų komitetas Krikščionių demokratų sąjungai (CDU) suteiktos paramos klausimams išaiškinti; 2005 m. sudarytas Tyrimų komitetas vizų išdavimo Vokietijos atstovybėse aplinkybėms išaiškinti. Dažniausiai Tyrimų komitetai buvo sudaromi aiškinti Vyriausybės atsakomybę, buvo norima nustatyti vykdamosios valdžios veiklos, už kurią ji atsakinga, trūkumus. Taip pat buvo tiriama ir visuomenės gyvenime pasireiškę „netvarkos“ atvejai (skandalas atominės energetikos srityje ir kt.). Nuo 1949 m. Vokietijoje buvo sudaryti 36 Tyrimų komitetai (neskaitant tų atvejų, kai Gynybos komitetas pagal Pagrindinio įstatymo 45a straipsnį „konstituavo“ save Tyrimų komitetu). Buvo sudarytas ir Tyrimų komitetas, Irako karo ir kovos su terorizmu aplinkybėms nustatyti. Tyrimų komiteto sudarymas Vokietijoje yra gana retas atvejis. Pvz., 13-ajame Bundestago rinkimų periode (1994–1998 m.) buvo sudaryti du Tyrimų komitetai ir vieną kartą Gynybos komitetas veikė kaip Tyrimų komitetas; 14-ajame Bundestago rinkimų periode (1998–2002 m.) buvo sudarytas tik vienas Tyrimų komitetas; 15-ajame rinkimų periode (2002–2005 m.) buvo sudaryti du Tyrimų komitetai.

Pagal Austrijos Konstitucijos 53 straipsnį Nacionalinė Taryba sprendimu gali sudaryti Tyrimų komitetą, tokiam sprendimui turi pritarti parlamentinė dauguma. Austrijoje Tyrimų komitetai sudaromi gana retai, tik išimtiniais atvejais, nuo 1949 m. buvo sudaryta 16 Tyrimų komitetų, nors prašymų sudaryti tokius komitetus buvo daug daugiau.

Lenkijos Seimas taip pat gali vykdyti parlamentinę kontrolę sudarydamas *inter alia* tyrimo komisijas, kurios yra konstitucinė institucija, – Lenkijos konstitucijos 111 straipsnyje ji išskirta kaip savarankiška institucija, atskira nuo kitų Seimo sudaromų komisijų (kitų padalinių). Tyrimo komisijų statusą apibrėžia ne tik Konstitucija, bet ir specialus įstatymas bei Seimo statusas. Sudarydamas tokią komisiją Seimas privalo laikytis konstitucinio valdžių padalijimo principo. Tyrimo komisija kaip viena iš parlamentinės kontrolės priemonių, būdama įstatymų leidžiamosios valdžios padalinys, turi teisę gauti parlamentinei kontrolei reikalingą informaciją apie atitinkamų valdžios institucijų ir įstaigų veiklą, vertinti jų darbą. Tyrimo komisijų vykdoma parlamentinė kontrolė ne tik leidžia surinkti įstatymų leidžiamajai funkcijai vykdyti reikalingą informaciją, bet ir suteikia galimybę reikalauti Vyriausybės ir jos narių politinės atsakomybės, kontroliuoti *vykdamosios* valdžios institucijų veiklą. Tokia parlamentinės kontrolės forma padeda informuoti ir visuomenę apie valstybės institucijų veiklą (plačiau apie parlamentinių tyrimo komisijų sudarymą ir įgaliojimus, joms taikomus konstitucinius reikalavimus žr.: Lenkijos Respublikos Konstitucinio Tribunolo nutarimas 109/8/A/2006).

siogiai įtvirtinta mūsų Konstitucijoje, tačiau konstitucinė doktrina ją priskiria svarbioms implicitiškai Konstitucijoje įtvirtintoms konstitucinėms Seimo kontrolės funkcijoms. Konstitucinis Teismas savo aktuose ne kartą yra pabrėžęs Seimo teisę nustatyti savo vidinę organizacinę struktūrą, kuri turi būti susijusi su konstitucine paskirtimi, funkcijomis ir įgaliojimais.

Konstitucinio Teismo 2006 m. balandžio 4 d. nutarimą, kaip ir 2004 m. gegužės 13 d. nutarimą, Konstitucinis Teismas vertina kaip oficialios konstitucinės Seimo sudaromų laikinųjų tyrimo komisijų vykdomos parlamentinės kontrolės sampratos plėtojimą,<sup>44</sup> *inter alia* vienos iš parlamentinės kontrolės formų – Seimo formuojamų laikinųjų tyrimo komisijų sudarymo galimybių ir tokių komisijų vykdomos parlamentinės kontrolės konstitucinio pagrindimo analizę.

Konstitucinis Teismas, 2004 m. gegužės 13 d., 2006 m. balandžio 4 d., nutarimuose ir 2006 m. lapkričio 21 d. sprendime aiškindamas įvairius Seimo laikinųjų tyrimo komisijų sudarymo ir veiklos požiūrius, formulavo konstitucinę Seimo laikinųjų tyrimo komisijų doktriną, kuri vertintina kaip viena iš svarbių Seimo konstitucinės kompetencijos vykdyti parlamentinę kontrolę doktrinos elementų.

Konstitucinio Teismo nustatytoje konstitucinėje Seimo laikinųjų tyrimo komisijų doktrinoje galėtume išvelgti tokius esminius elementus: laikinosios tyrimo komisijos sudarymo iniciatyvos teisė; laikinosios tyrimo komisijos sudarymo konstitucinis pagrindimas; konstituciškai pagrįstų tokių komisijų sudarymo garantijos; laikinųjų tyrimo komisijų išvadų teisinė galia.

**3.1. Konstituciniai laikinųjų tyrimo komisijų inicijavimo ir sudarymo pagrindai.** Neabejotina, kad Seimo laikinųjų tyrimo komisijų kaip Seimo struktūrinių padalinių prigimtis numato tai, kad iniciatyva sudaryti Seimo laikinąją tyrimo komisiją gali kilti tik Sei-

---

44 Konstitucinio Teismo 2006 m. lapkričio 21 d. sprendime nurodoma, kad „Konstitucinis Teismas 2004 m. gegužės 13 d. nutarime yra suformulavęs plačią oficialią konstitucinę Seimo laikinųjų tyrimo komisijų doktriną. Konstitucinio Teismo 2006 m. balandžio 4 d. nutarimo oficialios konstitucinės doktrininės nuostatos daugiausia yra tos dar Konstitucinio Teismo 2004 m. gegužės 13 d. nutarime suformuluotos oficialios konstitucinės doktrinos tęsinys, plėtojimas.“

me, ją reikšti turi Seimo nariai. Tačiau gali kilti klausimas, ar tokia teisė visuomet turi būti suteikta tik Seimo daugumai, kuri balsavimu sprendžia dėl tokios parlamento struktūros steigimo. Ar tokia teisė – parlamentinės kontrolės iniciatyvos teisė – gali priklausyti tam tikrai Seimo narių grupei, kuri nesudaro daugumos Seime, ar tokia teisė gali būti suteikiama opozicijai, kurios konstitucinė prigimtis lemia vykdomosios valdžios – Vyriausybės – kontrolę. J. E. Lane pažymėjo: „Demokratija, kurią apibrėžia grupinių sprendimų priėmimo institutų minimumas („vienas žmogus – vienas balsas“ ir balsų dauguma), susiduria su dviem sunkumais. Pirmas – dauguma gali engti mažumą (*le despotisme de la liberte*), antrasis – rezultatai gali būti nestabilūs“<sup>45</sup>. Pritartume ir E. Kūrio nuomonei, kad „<...> pačios demokratijos labai demokratijos mažoritarinis interpretavimas negali būti absoliutus, nes daugumos valia tam tikromis aplinkybėmis gali būti pragaištinga kai kuriems visuomenės nariams ir netgi kaip daug kartų yra atsitikę dvidešimtajame amžiuje – savižudiška visai visuomenei“<sup>46</sup>. Taigi ar iš tiesų demokratiją galime paversti paprasta „aritmetine demokratija“? Demokratijos mažoritarinis interpretavimas negali būti absoliutus, ir tokia prasme ji aiškinama Konstitucinio Teismo formuluojamoje laikinųjų tyrimo komisijų konstitucinėje doktrinoje.

Konstitucinis Teismas, sprenddamas konstitucinės justicijos bylą 2006 m. balandžio 4 d., nutarime turėjo atsakyti į klausimą, ar tik Seimo dauguma turi teisę spręsti dėl vienos iš parlamentinės kontrolės formos – laikinosios tyrimo komisijos sudarymo privalomumo, kai dėl tokios iniciatyvos Seime kreipiasi ¼ Seimo narių grupė. Šioje byloje Konstitucinis Teismas apibrėžė laikinųjų tyrimo komisijų inicijavimo doktriną ne tik tam tikros Seimo narių grupės, bet ir opozicijos teisių atžvilgiu. Šioje byloje laikinosios tyrimo komisijos inicijavimo klausimas buvo sprendžiamas ir parlamento nario laisvo mandato principo požiūriu.

45 Lane J. E. *Konstitucija ir politikos teorija*. Iš anglų kalbos vertė E. Kūris. Kaunas: Naujasis lankas, 2003. P. 254.

46 Kūris E. Constitutional Law in Constitutional Democracy. A View from the Constitutional Court of Lithuania. *Human Rights, Democracy and the Rule of Law: Liber amicorum Luzius Wildhaber*. Zürich: Dike / Nomos, 2007. P. 1023.

Konstitucinio Teismo pateikiamoje Seimo laikinųjų tyrimo komisijų inicijavimo doktrinoje galėtume išskirti tokius jos bruožus – laikinosios tyrimo komisijos sudarymo inicijavimo teisę įgyvendinti galima tik Seime; laikinosios tyrimo komisijos sudarymo iniciatyvos teisės tam tikram subjektui pripažinimas turi būti konstituciškai pagrįstas, atitikti demokratinės valstybės principus; Seimo laikinosios tyrimo komisijos sudarymo iniciatyvos teisė netapati tokios komisijos sudarymo privalomumui, kuris turi būti grindžiamas konstituciniu tokios komisijos sudarymo pagrįstumu (jos konstituciniu būtinumu); laikinųjų tyrimo komisijų inicijavimo ir sudarymo teisė turi būti grindžiama garantijomis.

Konstitucinis Teismas 2006 m. balandžio 4 d. nutarime *inter alia* teigė, kad Seimas, teisės aktais nustatydamas Seimo laikinųjų komisijų sudarymą, gali numatyti, kokiais būdais ir kokiomis organizacinėmis formomis Seimo nariai turi pareikšti iniciatyvą sudaryti Seimo laikinąją tyrimo komisiją, taip pat nustatyti, kad tokią iniciatyvą gali pareikšti tam tikri Seimo struktūriniai padaliniai (pvz., frakcijos, komitetai) ir (arba) tam tikro skaičiaus Seimo narių grupė; atsižvelgiant į tai, kad Seimo laikinosios tyrimo komisijos turi būti sudaromos ne bet kokiems, o tik ypatingiems, t. y. valstybinės svarbos, klausimams ištirti, minėta Seimo narių grupė turėtų būti gana didelė; kita vertus, nustačius pernelyg didelį tokią grupę sudarančių Seimo narių skaičių, būtų nepagrįstai suvaržytos Seimo narių galimybės inicijuoti Seimo laikinųjų tyrimo komisijų sudarymą; gali būti nustatytas ir toks teisinis reguliavimas, kad inicijuoti laikinųjų tyrimo komisijų sudarymą galėtų ir Seimo opozicija<sup>47</sup>. Konstitucinis Teismas, remdamasis savo ankstesne jurisprudencija, minėtame nutarime pabrėžė parlamentinės mažumos, opozicijos teisių gynimą,

47 Konstitucinis Teismas, *inter alia* formuluodamas kai kuriuos reikalavimus tokių komisijų sudėčiai, taip pat pažymėjo, kad Seimas, sudarydamas laikinąją tyrimo komisiją, privalo paaisyti iš Konstitucijos kylančių Seimo mažumos teisių gynimo reikalavimo, Seimo opozicijos apsaugos minimalių reikalavimų, numatančių *inter alia* tai, kad Seimo laikinoji tyrimo komisija negali būti sudaroma vien iš Seimo politinės daugumos atstovų, neįtraukiant Seimo mažumos (opozicijos) atstovų, jeigu jie to pageidauja (Konstitucinio Teismo 2006 m. balandžio 4 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Seimo statuto 73 straipsnio 3 dalies (1998 m. gruodžio 22 d. redakcija) atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“).

– Konstitucija numato parlamento mažumos gynimą, Seimo opozicijos apsaugos minimalius reikalavimus, taip pat tai, kad parlamentinės opozicijos pripažinimas yra būtinas pliuralistinės demokratijos elementas<sup>48</sup>.

Vertindami Konstitucinio Teismo argumentus, išsakytus 2006 m. balandžio 4 d. nutarime, galime teigti, kad laikinosios tyrimo komisijos sudarymą Seime nulemia ne tik tam tikra Seimo narių iniciatyva (net ir tais atvejais, kai tokią iniciatyvą pareiškia Seimo narių dauguma), bet konstitucinis tokios komisijos sudarymo pagrįstumas. Šiame nutarime Konstitucinis Teismas bandė derinti tam tikros Seimo narių grupės, Seimo mažumos, Seimo opozicijos teisę inicijuoti tokios komisijos sudarymą su Seimo daugumos pareiga tam tikrais atvejais, kai tokios komisijos sudarymas yra konstituciškai pagrįstas ir būtinas, tokią komisiją sudaryti.

Konstitucinis Teismas, atskirdamas Seimo narių iniciatyvos teisę sudaryti laikinąją tyrimo komisiją nuo jos sudarymo, pažymėjo, kad iniciatyvos sudaryti Seimo laikinąją tyrimo komisiją pareiškimas, kad ir kas būtų ją pareiškęs, savaime nenumato tokios komisijos sudarymo; Seimo laikinoji tyrimo komisija – tai viso Seimo, o ne jo dalies, ne Seimo struktūrinio padalinio ar Seimo narių grupės darinys.

Konstitucinis Teismas, aiškindamas laikinųjų tyrimo komisijų doktriną 2004 m. gegužės 13 d., 2006 m. balandžio 4 d., 2006 m. nutarimuose ir 2006 m. lapkričio 21 d. sprendime, ypatingą dėmesį skyrė tokių komisijų sudarymo konstituciniam pagrįstumui ir paży-

48 Šiame kontekste norėtume atkreipti dėmesį, jog kai kurių demokratinių valstybių konstitucijos garantuoja tam tikrai parlamentarų grupei ar opozicijai teisę reikalauti, kad būtų sudaryta parlamentinė tyrimo komisija. Pavyzdžiui, pagal Vokietijos konstituciją (Pagrindinio Įstatymo 44 straipsnį) parlamentinei mažumai (opozicijai) suteikta teisė reikalauti, kad būtų sudarytas tyrimų komitetas. Bundestagas privalo nedelsiant priimti sprendimą. Parlamentinė mažuma gali kreiptis į Federalinį Konstitucinį teismą dėl to, kad būtų įgyvendinta jos teisė, kurią užginčijo dauguma, paskirti tyrimų komitetą. Sprendimas netenkinti mažumos prašymo Bundestago (daugumos) privalo būti pagrįstas.

Tačiau kai kuriose valstybėse tokių teisių parlamentinei mažumai ar opozicijai nesuteikiama, pavyzdžiui, kaip minėta, pagal Austrijos konstitucijos 53 straipsnį Nacionalinė Taryba sprendimu gali sudaryti Tyrimų komitetą, tačiau tokiam sprendimui turi pritari parlamentinė dauguma.

mėjo, kad tokios komisijos gali būti sudaromos valstybinės svarbos klausimams (ir kad negali būti nustatomas baigtinis tokių klausimų sąrašas), Seimas kiekvienu atveju turi įgaliojimus, įvertinęs tokios komisijos tyrimo tikslą, spręsti dėl jos sudarymo (ar nesudarymo); Seimo laikinųjų tyrimo komisijų įgaliojimai sietini su Seimo konstitucine paskirtimi ir funkcijomis; kiekvienu konkrečiu atveju Seimas, prieš sprenddamas dėl Seimo laikinosios tyrimo komisijos sudarymo, privalo apsvarstyti ir įvertinti, ar pagal Konstituciją ir įstatymus ta Seimo laikinoji tyrimo komisija gali būti sudaryta, ar ne, ar klausimas, dėl kurio siūloma sudaryti Seimo laikinąją tyrimo komisiją, iš tikrųjų yra valstybinės svarbos, ar nėra siūloma tai Seimo laikinajai tyrimo komisijai pavesti iširti tokių dalykų, kurių pagal Konstituciją viešosios valdžios institucijos apskritai negali tirti, ar nėra siūloma tai Seimo laikinajai tyrimo komisijai pavesti iširti tokių dalykų, kuriuos tiriant būtų įsiterpiama į kitų viešąją valdžią vykdančių, taip pat kitų Konstitucijoje ir (arba) įstatymuose numatytų valstybės bei savivaldybių institucijų įgaliojimus.

Seimo struktūriniai padaliniai – Seimo laikinosios tyrimo komisijos – sudaromos Seime priimant atitinkamą teisės aktą – Seimo nutarimą, atitinkantį Konstitucijos reikalavimus. Konstitucinis Teismas 2004 m. gegužės 13 d., 2006 m. balandžio 4 d. nutarimuose yra pažymėjęs, kad Seimo poįstatyminiai aktai, kuriais sprendžiami su Seimo struktūrinių padalinių (taigi ir Seimo laikinųjų tyrimo komisijų) sudarymu, jų kompetencijos, sudėties, uždavinių nustatymu susiję klausimai, negali prieštarauti įstatymams, taip pat Seimo statutui, kad jeigu Seimo poįstatyminiaame akte yra formuluojami Seimo struktūrinio padalinio (taigi ir Seimo laikinosios tyrimo komisijos) įgaliojimai valstybės ar savivaldybių institucijų, jų pareigūnų, kitų asmenų atžvilgiu, tokios Seimo teisės akto nuostatos turi būti grindžiamos įstatymų nuostatomis.

Tam tikros Seimo narių grupės teisė inicijuoti tokios parlamentinės kontrolės formos kaip Seimo laikinosios tyrimo komisijos sudarymą, negali būti neįteisinama iš Konstitucijos kylančiomis garantijomis. Prie tokių garantijų galėtume priskirti minėtuose Konstitucinio Teismo aktuose formuluojamus Seimo nario laisvo

mandato principo derinimo būtinumą su Konstitucija, valstybės interesais, priimant Seime nutarimą dėl tokios komisijos sudarymo, taip pat ir Konstitucinio Teismo teisę spręsti dėl Seimo priimto akto tokią komisiją sudaryti (arba atsisakyti sudaryti) atitikties aukštesnės galios teisės aktams ir pirmiausia Konstitucijai.

Konstitucinis Teismas 2006 m. balandžio 4 d. nutarime ypatiną dėmesį skyrė Seimo nario laisvo mandato principo suderinamumui su jam iš Konstitucijos kylančiomis pareigomis. Konstitucinis Teismas *inter alia* pažymėjo, kad Seimo nario laisvas mandatas numato tai, jog Seimo narys, tiek kartu su kitais Seimo nariais inicijuodamas Seimo laikinosios tyrimo komisijos sudarymą, tiek dalyvaudamas priimant Seimo sprendimą dėl Seimo laikinosios tyrimo komisijos sudarymo, tiek dalyvaudamas Seimo laikinosios tyrimo komisijos veikloje, tiek dalyvaudamas priimant Seimo sprendimą dėl Seimo laikinosios tyrimo komisijos veiklos bei jos rezultatų įvertinimo, turi vadovautis tik Konstitucija, valstybės interesais ir savo sąžine (Konstitucijos 59 straipsnio 4 dalis) – šios jo laisvės negali varžyti rinkėjų priesakai, jį iškėlusių politinių partijų ar organizacijų politiniai ar kitokie reikalavimai, kitų Seimo narių valia; pagal Konstituciją Seimo nario nuožiūra ir jo sąžinė turi būti orientuotos į Konstituciją, į Tautos ir Lietuvos valstybės interesus; tais atvejais, kai klausimas, kuriam iširti siūloma sudaryti Seimo laikinąją tyrimo komisiją, yra išties valstybinės svarbos ir nėra aplinkybių, dėl kurių tokia komisija pagal Konstituciją ir įstatymus negali būti sudaryta, taip pat jeigu nėra kitų aplinkybių, kurios pateisintų tos komisijos nesudarymą, Seimo nario laisvas mandatas turi būti naudojamas taip, kad Seimas galėtų efektyviai veikti Tautos ir Lietuvos valstybės interesais.

Konstitucinis Teismas 2006 m. balandžio 4 d. nutarime nustatė ir kitą labai svarbią konstitucinę tokių komisijų sudarymo garantiją, kad tais atvejais, kai tokia laikinoji tyrimo komisija turėtų būti sudaryta (arba neturėtų būti sudaryta), „Seimo sprendimas dėl Seimo laikinosios tyrimo komisijos sudarymo (sprendimas sudaryti tokią komisiją, sprendimas tokios komisijos nesudaryti ir kt.), kad ir kokia būtų to sprendimo išraiška (teisinė forma), pagal Konstituciją gali būti ginčijamas Konstituciniame Teisme šio sprendimo (Seimo akto) atitikties aukštesnės galios teisės aktams, *inter alia* (ir pirmiausia) Konstitucijai, atžvilgiu. Pagal Konstituciją tai daryti gali

Konstitucijos 106 straipsnio 1 dalyje nurodyti subjektai, *inter alia* ne mažiau kaip 1/5 visų Seimo narių, t. y. ne mažiau kaip 29 Seimo narių grupė.“

### **3.2. Seimo laikinųjų tyrimo komisijų išvadų teisinė galia.**

Seimo sudaromos laikinosios tyrimo komisijos yra svarbi parlamentinės kontrolės forma, tokios komisijos turi plačius įgaliojimus, jų atliekamų tyrimų eiga ir išvados yra labai svarbios ir sulaukia didelio visuomenės dėmesio. Tokių komisijų atliktų tyrimų išvadų teisinė galia yra ypač svarbi, kiek šios išvados gali daryti įtaką tiriamų institucijų veiklai, jų sprendimams, visuomenės raidos procesams. Seimo laikinųjų tyrimo komisijų parengtoms išvadoms turi pritarti ne tik komisijos nariai, bet ir Seimas, priimdamas nutarimą, kuriuo pritaria (ar nepitaria) laikinosios tyrimo komisijos išvadoms, nes tokios komisijos veikla sietina su viso Seimo, o ne kokios nors jo dalies įgaliojimais.

Konstitucinis Teismas 2004 m. gegužės 13 d. nutarime apibrėžė laikinųjų tyrimo komisijų išvadų konstitucinę doktriną ir pažymėjo, kad Seimas, sudaręs tam tikrą struktūrinį padalinį, nustatęs jo įgaliojimus, iškėlęs jam tam tikrus uždavinius, pagal Konstituciją turi ir teisę teisės aktų nustatyta tvarka įvertinti šio savo struktūrinio padalinio veiklą ir jos rezultatus; kokia forma turi būti įvertinta Seimo struktūrinio padalinio veikla ir jos rezultatai, Seimas sprendžia savo nuožiūra (pavyzdžiui, Seimas gali nuspręsti pritarti ar nepritarti struktūrinio padalinio veiklai ar jos rezultatams arba pritarti jiems iš dalies (su išlygomis), Seimas gali pareikšti, ar jo sudarytas struktūrinis padalinys jam suformuluotus uždavinius atliko, ar jų neatliko arba juos atliko iš dalies ir t. t.); Seimas, nusprendęs pritarti savo sudarytos laikinosios tyrimo komisijos išvadai, nepriima kitoms valstybės institucijoms (įskaitant ikiteisminio tyrimo institucijas, prokuratūrą, teismus) privalomo sprendimo dėl savo sudarytos Seimo laikinosios tyrimo komisijos ištirtų veiksmų, sprendimų, aplinkybių atitikties ar neatitikties teisės aktams – jis tik išdėsto savo požiūrį į savo sudarytos laikinosios tyrimo komisijos išvadą; toks Seimo nutarimas savaime tiesiogiai nesukelia teisinių padarinių joje nurodytiems asmenims – jiems tokius padarinius gali sukelti tik kitų institucijų, jų pareigūnų spren-

dimai, kurie gali būti priimti atsižvelgus į Seimo laikinosios tyrimo komisijos išvadą.

Tai, kad Seimas, pritardamas Seimo laikinųjų tyrimo komisijų išvadoms, negali tiesiogiai paveikti tiriamų institucijų sprendimų, jų pakeisti ir tais atvejais kai, Seimo ar atitinkamos Seimo narių grupės (1/5 visų Seimo narių) manymu, tam tikri Vyriausybės nutarimai neatitinka Konstitucijos ar įstatymų reikalavimų, gali tapti paskata kreiptis dėl tokių aktų atitikties Konstitucijai ar įstatymams į Konstitucinį Teismą, taigi ir kitos parlamentinės kontrolės formos inicijavimą.

**4. Laikinių tyrimo komisijų teisinio reglamentavimo ordinarinėje teisėje (Seimo statute ir Seimo laikinųjų tyrimo komisijų įstatyme) problemos.** Konstitucinio Teismo 2006 m. lapkričio 21 d. sprendime yra konstatuota, jog Konstitucija išakmiai reikalauja tokio teisinio – pirmiausia įstatymais numatyto – reguliavimo, kad būtų užtikrinta Seimo laikinųjų tyrimo komisijų, kurioms Seimas paveda atlikti atitinkamą tyrimą, kad būtų surinkta informacija apie tam tikrus valstybėje ir visuomenėje vykstančius procesus, apie padėtį įvairiose valstybės bei visuomenės gyvenimo srityse ir jose kylančias problemas, veikla.

Nuolat veikiantys Seimo komitetai, kaip ir Seimo laikinosios tyrimo komisijos, yra Seimo vidaus struktūros dalis. Konstitucijoje minimi tik du Seimo komitetai: Europos reikalų ir Užsienio reikalų<sup>49</sup>. Kadangi pagal Konstitucijos 76 straipsnį Seimo struktūrą ir darbo tvarką numato Seimo statutas, kuris turi įstatymo galią, jame ir turi būti nustatyta Seimo struktūrinių padalinių, *inter alia* Seimo komitetų, komisijų, sudarymas ir jų įgaliojimai. Šiuo metu galiojantis 1999 m. vasario 1 d. redakcijos Seimo statutas buvo priimtas 1994 m. vasario 17 d. Seimo statuto 56 straipsnis nustato Seimo komitetų įgaliojimus vykdant parlamentinę kontrolę<sup>50</sup>. Pažymėtina, kad pagal

49 Lietuvos Respublikos konstitucinio akto „Dėl Lietuvos Respublikos narystės Europos Sąjungoje“, kuris yra sudedamoji Konstitucijos dalis, 3 straipsnis.

50 Seimo statuto 56 straipsnyje (1999 m. vasario 1 d. redakcija) „Seimo komitetų įgaliojimai atliekant parlamentinę kontrolę“ nustatyta, kad komitetai pagal savo kompetenciją turi teisę: tikrinti, kaip laikomasi įstatymų, Seimo nutarimų, kaip atsižvelgiama į komitetų rekomendacijas bei pasiūlymus; savo iniciatyva arba Seimo pavedimu atlikti atskirų problemų parlamentinį tyrimą; savo iniciatyva arba Seimo pavedimu nagrinėti Seimui atskaitingų valstybės institucijų metų ataskaitas (1 dalis). Jeigu komitetas nu-

minėtame Seimo statuto straipsnyje įtvirtintą teisinį reguliavimą bet kuris komitetas, Seimo pavedimu pagal savo kompetenciją vykdydamas parlamentinę kontrolę, turi įgaliojimus veikti pagal laikinųjų tyrimo komisijų veiklos taisykles, nustatytas Seimo statute ir specialiaame įstatyme. Atkreiptinas dėmesys, kad pagal kai kurių valstybių, pvz., Vokietijos, teisinį reguliavimą tokie įgaliojimai gali būti suteikiami tik vienam iš nuolatinųjų komitetų – Gynybos komitetui<sup>51</sup>.

Laikinių tyrimo komisijų sudarymą ir veiklą nustato ne tik Seimo statutas, bet ir 1999 m. kovo 23 d. priimtas Seimo laikinųjų tyrimo komisijų įstatymas, įsigaliojęs 1999 m. balandžio 14 d., suteikiantis šioms komisijoms papildomų įgaliojimų, kurių neturi nuolatiniai komitetai ar kitos Seimo sudaromos komisijos. Pažymėtina, kad specialus atskiras teisinis parlamentinės kontrolės reguliavimas yra ir kai kuriose kitose valstybėse<sup>52</sup>.

---

sprendžia, kad reikia išklausti Vyriausybės nario ar kitos valstybinės institucijos (išskyrus teismus) pareigūno informaciją, komiteto pirmininkas apie tai praneša Vyriausybės nariui arba atitinkamai kitos valstybės institucijos vadovui. Tokiu atveju Vyriausybės narys arba kitas pareigūnas ne vėliau kaip po dviejų savaitių (jeigu komitetas nepageidauja kitaip) privalo dalyvauti komiteto posėdyje, o jeigu nedalyvauja, komiteto pirmininkas apie tai informuoja Seimą (2 dalis). Komitetai turi teisę išreikalauti iš valstybės institucijų, išskyrus teismus, ir pareigūnų dokumentus, išvadas raštu, ataskaitas bei kitokią reikiamą medžiagą (3 dalis). Komitetai, Seimo pavedimu atlikdami parlamentinį tyrimą, veikia pagal šio statuto 75–76 straipsniuose nustatytas Seimo kontrolės arba laikinųjų tyrimo komisijų veiklos taisykles ir turi tokius pat įgaliojimus (4 dalis).

51 Vokietijos Pagrindinio Įstatymo 45 straipsnis.

52 Pavyzdžiui, Prancūzijos parlamento laikinųjų tyrimo komisijų sudarymą ir veiklą nustato specialus teisės aktas – 1958 m. lapkričio 17 d. ordonansas Nr. 58-1100 dėl parlamentinių asamblėjų veiklos. Jis ne kartą buvo keistas, ir šiuo metu galioja jo 2005 m. liepos 27 d. konsoliduota versija. Pagal šio ordonanso nuostatas parlamentinio tyrimo komisijos yra sudaromos tam tikrai informacijai rinkti arba dėl tam tikrų faktų, arba dėl visuomeninių paslaugų ar nacionalinių įmonių valdymo, kad asamblėjai, kuri tas komisijas sudarė, būtų pateiktos išvados. Negali būti sudaroma tyrimo komisija dėl faktų, dėl kurių vyksta teismo procesas, ir tol, kol šis procesas tęsiasi. Jeigu komisija jau buvo sudaryta, laikoma, kad ji darbą baigė nuo to momento, kai buvo pradėtas teisminis tyrimas dėl faktų, dėl kurių komisija buvo įpareigota atlikti tyrimą. Tyrimo komisijai nariai yra skiriami taip, kad būtų užtikrintas proporcinis atstovavimas politinėms grupėms. Tyrimo komisijos yra laikinos – darbą baigia pateikusios išvadas, kurios turi būti pateiktos ne vėliau kaip pasibaigus 6 mėnesių terminui, skaičiuojant nuo rezoliucijos dėl jų sudarymo priėmimo dienos. Tyrimo komisijos tuo pačiu tikslu negali būti vėl sudaromos, kol nesibaigia 12 mėnesių laikotarpis, skaičiuojant nuo jų darbo užbaigimo dienos. Tyrimo komisijų pranešėjai turi teisę gauti visus tarnybinius dokumentus, išskyrus slapto pobūdžio ir susijusius su valstybės vidaus ar užsienio saugumu, užsienio reikalais, gynyba, laikantis teisminės valdžios ir kitų valdžių atskyrimo principo. Paprastai komisijų posėdžiai yra vieši, nors gali būti nuspręsta rengti ir neviešą posėdį.

Pagal Seimo statuto 72 straipsnio 1 dalį (1998 m. gruodžio 22 d. redakcija) Seimo laikinosios kontrolės arba tyrimo komisijos sudaromos kontroliuoti, kaip vykdomi Seimo sprendimai, surinkti ir Seimui pateikti informaciją bei išvadas, reikalingas kilusiai problemai nagrinėti ir sprendimui priimti, taip pat kitais Seimo statute numatytais atvejais. Seimo statuto 71 straipsnio 1 dalyje (1998 m. gruodžio 22 d. redakcija) nustatyta, kad Seimas, pripažinęs būtinybę, gali sudaryti *inter alia* laikinąsias tyrimo komisijas kokiam nors klausimui ištirti, parengti ar kitiems Seimo pavedimams atlikti, tokia pati nuostata įtvirtinta ir Seimo laikinųjų tyrimo komisijų įstatymo 2 straipsnio 1 dalyje.

Seimo komitetų veikla kontroliuojant Vyriausybės ar kitų valstybės institucijų veiklą laikytina tradicine parlamentinės kontrolės forma. Kadangi pagal Seimo statutą Seimas parlamentinį tyrimą atlikti gali pavesti ir komitetams, kurie tokiu atveju veikia pagal Seimo statuto 75–76 straipsniuose nustatytas Seimo kontrolės arba laikinųjų tyrimo komisijų veiklos taisykles ir turi tokius pat įgaliojimus (Seimo statuto 56 straipsnio 4 dalis, (1998 m. gruodžio 22 d. redakcija), svarbus tampa parlamentinės kontrolės formų tarpusavio santykis. Seimo komitetai – pastovūs Seimo vidaus struktūros dariniai, kurie gali nuolat vykdyti parlamentinės kontrolės funkciją greta kitų svarbių funkcijų, tuo tarpu laikinoji tyrimo komisija sudaroma konkrečiu parlamentinės kontrolės tikslu tam tikram, nors kartais ir konkrečiai neapibrėžtam laikui, išskirtiniai yra ir jos įgaliojimai, nesutampantys su komitetų, vykdančių nuolatinę parlamentinės kontrolės funkciją,

---

Lenkijos Seimas taip pat gali vykdyti parlamentinę kontrolę sudarydamas *inter alia* tyrimo komisijas, kurios, kaip minėta, yra konstitucinė institucija (Lenkijos konstitucijos 111 straipsnyje ji laikoma savarankiška institucija, atskira nuo kitų Seimo sudaromų komisijų (kitų padalinių)). Tyrimo komisijų statusą apibrėžia ne tik Konstitucija, bet ir specialus įstatymas bei Seimo statusas. Seimo tyrimo komisijų veiklos įstatymas (1999 m.). Tyrimo komisijos veiklą tam tikra apimtimi nustato ir Seimo statusas. Sudarydamas tokią komisiją, Seimas privalo laikytis konstitucinio valdžių padalijimo principo. Tyrimo komisija kaip viena iš parlamentinės kontrolės priemonių, būdama įstatymų leidžiamosios valdžios padalinys, turi teisę gauti parlamentinei kontrolei reikalingą informaciją apie atitinkamų valdžios institucijų ir įstaigų veiklą, vertinti jų darbą. Tyrimo komisijų vykdoma parlamentinė kontrolė ne tik leidžia surinkti įstatymų leidžiamajai funkcijai vykdyti reikalingą informaciją, bet ir suteikia galimybę reikalauti Vyriausybės ir jos narių politinės atsakomybės, kontroliuoti vykdomosios valdžios institucijų veiklą. Tokia parlamentinės kontrolės forma padeda informuoti ir visuomenę apie valstybės institucijų veiklą.

įgaliojimais. Taigi vykdant parlamentinės kontrolės funkciją Seime svarbus vidinis Seimo struktūrinių padalinių kompetencijos suderinamumas, teisiniu reguliavimu neturi būti sudaromos galimybės parlamento struktūriniams padaliniams vykdant parlamentinę kontrolę dubliuoti veiklos, vieniems kitus užgožti.

Pagal Seimo statuto 75 straipsnio 3 dalį (1998 m. gruodžio 22 d. redakcija) Seimo laikinųjų tyrimo komisijų įgaliojimus nustato įstatymas. Pabrėžtina, kad Seimo laikinųjų tyrimo komisijų įstatyme yra nustatyti platūs šių komisijų įgaliojimai. Šio įstatymo (1999 m. kovo 23 d. redakcija) 4 straipsnyje „Komisijos teisės“ (2003 m. balandžio 3 d. redakcija) *inter alia* nustatyta, kad komisija turi teisę: susipažinti su informacija, susijusia su tiriamu klausimu, ir gauti iš visų valstybės valdžios ir valdymo institucijų, Lietuvos banko, valstybės ir savivaldybių įmonių (taip pat ir jų kontroliuojamų), įstaigų ir organizacijų dokumentus, duomenis ar žinias, net jeigu tai yra valstybės, komercinė, banko, tarnybinė paslaptis, taip pat gauti pirminius bei kitus dokumentus, kuriuose šie duomenys ar žinios užfiksuoti; jeigu žinios sudaro valstybės paslaptį, jos komisijai turi būti pateiktos Valstybės paslapčių ir jų apsaugos bei Operatyvinės veiklos įstatymų nustatyta tvarka (1 dalies 1 punktas); gauti iš visų valstybės valdžios ir valdymo institucijų, Lietuvos banko, valstybės ir savivaldybių įmonių (taip pat ir jų kontroliuojamų), įstaigų ar organizacijų vadovų bei kitų darbuotojų žodinius, raštiškus paaiškinimus ar pažymas komisijos tiriamais klausimais, taip pat pažymas apie valstybės institucijų, įmonių, įstaigų ar organizacijų turimą medžiagą, dokumentus (1 dalies 2 punktas); kviesti į komisijos posėdžius valstybės ir savivaldybių politikus, pareigūnus, tarnautojus, taip pat kitus valstybės ir savivaldybių institucijose dirbančius asmenis, išklaudyti jų pranešimus ar paaiškinimus, reikalauti iš jų informacijos ar duomenų komisijos tiriamu klausimu ir juos gauti raštu ar žodžiu (1 dalies 3 punktas); kviesti į komisijos posėdžius kitus asmenis ir prašyti juos komisijos tiriamu klausimu pateikti pranešimus, paaiškinimus, informaciją ar duomenis raštu ar žodžiu (1 dalies 4 punktas); suderinusi su Generaline prokuratūra, Valstybės kontrole, Valstybės saugumo departamentu ar ikiteisminio tyrimo įstaiga, įstatymų nustatyta tvarka susipažinti su jų žinioje esančia baudžiamąja byla ar kita medžiaga, dokumentais (1 dalies 5 punktas).

Tačiau, skirtingai nuo kai kuriose valstybėse nustatytų tokių komisijų įgaliojimų, jos negali tam tikrais atvejais (pavyzdžiui, renkant įrodymus) vadovautis baudžiamojo proceso įstatymuose nustatyto-  
mis taisyklėmis ar taikyti sankcijų<sup>53</sup>.

Iniciatyvos sudaryti laikinąsias tyrimo komisijas teisę turi Seimo valdyba, komitetai, frakcijos ir ne mažesnė kaip 1/4 Seimo narių grupė (Seimo statuto 73 straipsnio 1 dalis (1998 m. gruodžio 22 d. redakcija)). Pagal Seimo statutą Seimo sprendimas dėl Seimo laikinosios tyrimo komisijos sudarymo turi būti priimamas papras-  
ta posėdyje dalyvaujančių Seimo narių balsų dauguma. Svarbi yra ir Seimo statute įtvirtinta bendra nuostata, kad Seimo laikinosios tyrimo komisijos sudaromos Seimo frakcijų proporcinio atstovavi-  
mo principu (Seimo statuto 71 straipsnio 3 dalis (1998 m. gruodžio 22 d. redakcija)). Tam tikrais atvejais Seimas gali nustatyti ir kitokią komisijų sudarymo tvarką, tačiau niekada jų negali sudaryti vienos Seimo frakcijos ar vieno Seimo komiteto atstovai (Seimo statuto 71  
straipsnio 7 dalis (1998 m. gruodžio 22 d. redakcija)). Nuostata, kad  
niekada Seimo laikinosios tyrimo komisijos negali sudaryti vienos Seimo narių frakcijos atstovai, yra įtvirtinta ir Seimo laikinųjų tyri-  
mo komisijų įstatymo 2 straipsnio 2 dalyje.

152

Kai kuriais atvejais vienai kuriai nors parlamentinės kontrolės sričiai pagal įstatymus gali būti nustatomi ir tam tikri specialūs reika-  
lavimai, pvz., būtinybė parlamento struktūroje įsteigti specializuotos kompetencijos parlamentinės kontrolės komisiją. Seimo 1997 m. ge-  
gužės 22 d. priimtame Operatyvinės veiklos įstatymo<sup>54</sup> 16 straipsnyje „Parlamentinė kontrolė“ *inter alia* buvo numatyta, kad ataskaitos

53 Pavyzdžiui, Prancūzijoje yra nustatytas toks teisinis reguliavimas (1958 m. lapkričio 17 d. ordonansas Nr. 58-1100 dėl parlamentinių asamblėjų veiklos, 2005 m. liepos 27 d. konsoliduota versija), kad nuolatinė arba specialioji komisija gali apklausti kiekvieną asmenį, kurį, jos manymu, reikia apklausti, išskyrus slauto pobūdžio ir valstybės vidaus arba užsienio saugumo, užsienio reikalų, gynybos klausimus ir laikantis teisminės valdžios ir kitų valdžių atskyrimo principo. Asmuo, neatvykęs arba atsisakantis prisiekti parlamento sudarytai tyrimo komisijai, gali būti baudžiamas 2 metų laisvės atėmimo bausme ir 7500 eurų bauda.

Kad būtų surinkti įrodymai, daugeliu atveju prireikia privalomų poveikio priemonių ir todėl, pavyzdžiui, Vokietijos Pagrindinio Įstatymo 44 straipsnio 2 dalyje nustatyta, kad tyrimo komitetams renkant įrodymus *mutatis mutandis* taikytinos baudžiamojo proceso nuostatos, tačiau taip pat numatyta, kad korespondencijos, pašto ir telekomunikacijų susisiekimo privatumas turi būti saugomas.

54 Valstybės žinios, 1997. Nr. 50-1190.

apie operatyvinės veiklos subjektų veiklą pateikiamos Seimo Teisės ir teisėtarkos bei Nacionalinio saugumo komitetų sudarytai specialiajai komisijai. Atitinkama komisija Seime buvo sudaryta, Seimas patvirtino ir jos nuostatus<sup>55</sup>, tačiau pažymėtina, jog Seimo statute tokios komisijos sudarymas ilgą laiką nebuvo nustatytas<sup>56</sup>, ir tai galėjo lemti, kad tam tikrais periodais tokia komisija nebuvo sudaroma, taigi ir tokios veiklos parlamentinė kontrolė nebuvo tinkamai pagal įstatymų reikalavimus įgyvendinama.

Seimas 2002 m. birželio 20 d. priėmė naują Operatyvinės veiklos įstatymą<sup>57</sup>. Jis įsigaliojo 2002 m. birželio 28 d. ir jo 23 straipsnyje „Parlamentinė priežiūra“ *inter alia* nurodyta, kad Seimo statute nustatyta tvarka sudaroma Operatyvinės veiklos parlamentinės kontrolės komisija, ši komisija yra nuolatinė. Tačiau Seimo statutą ilgą laiką atitinkama nuostata nebuvo papildytas ir kurį laiką tokia komisija nebuvo sudaryta. Seimas tik 2003 m. gegužės 27 d. pakeitė Seimo statute 25 straipsnio 2 dalį ir papildė Seimo statutą 80<sup>1</sup> straipsniu, kuriame nustatytas Operatyvinės veiklos parlamentinės kontrolės komisijos sudarymas ir veiklos kryptys<sup>58</sup>. Tik 2003 m. lapkričio 6 d. Seimas priėmė nutarimą Nr. IX-1807 „Dėl Seimo operatyvinės veiklos parlamentinės kontrolės komisijos sudarymo“<sup>59</sup>, tačiau šios

55 Seimas 1997 m. gruodžio 23 d. priėmė nutarimą Nr. VIII-592 „Dėl Seimo specialiosios komisijos operatyvinės veiklos įstatymo įgyvendinimui prižiūrėti“ (Ibid., 1997. Nr. 118-3049), kuriame buvo nustatyta, kad Seimas, vykdydamas Operatyvinės veiklos įstatymą, nutaria iš Teisės ir teisėtarkos bei Nacionalinio saugumo komitetų narių sudaryti Seimo specialiąją komisiją Operatyvinės veiklos įstatymo įgyvendinimui prižiūrėti. Seimas 1998 m. liepos 2 d. priėmė nutarimą Nr. VIII-845 „Dėl Seimo specialiosios komisijos operatyvinės veiklos įstatymo įgyvendinimui prižiūrėti nuostatų patvirtinimo“ (Ibid., 1998. Nr. 63-1805), kuriuo patvirtino Seimo specialiosios komisijos Operatyvinės veiklos įstatymo įgyvendinimui prižiūrėti nuostatus.

56 Seimas 1998 m. gruodžio 22 d. priėmė naujos redakcijos Seimo statutą, įsigaliojusį 1999 m. vasario 1 d., kurio 25 straipsnyje „Seimo komitetai ir komisijos“ *inter alia* buvo numatyta, kad „Seime sudaromos nuolat veikiančios Etikos ir procedūrų komisija, Administravimo komisija, Peticijų komisija ir kitos komisijos“.

57 Valstybės žinios, 2002. Nr. 65-2633.

58 Seimo statute 80<sup>1</sup> straipsnio 1 dalyje „Operatyvinės veiklos parlamentinės kontrolės komisijos sudarymas ir jos veiklos uždaviniai“ (2003 m. gegužės 27 d. redakcija) nustatyta:

„1. Seimo statute 71 straipsnio nustatyta tvarka Seimo nutarimu, išlaikant frakcijų proporcinio atstovavimo principą, sudaroma Operatyvinės veiklos parlamentinės kontrolės komisija (toliau – Komisija). Komisija sudaroma iš 7 Seimo narių ir yra nuolatinė.“

59 Valstybės žinios, 2003. Nr. 107-4788.

komisijos veiklos nuostatai buvo patvirtinti dar vėliau, t. y. 2004 m. vasario 12 d., Seimui priėmus atitinkamą nutarimą<sup>60</sup>.

Taigi tais atvejais, kai kuri nors parlamentinės kontrolės sritis yra nustatoma atskiru įstatymu ir nėra numatyta parlamento vidaus struktūrai ir procedūroms skirtame akte, gali susidaryti padėtis, kai tokia parlamentinė kontrolė bus neįgyvendinama arba įgyvendinama ne įstatymo nustatyta tvarka.

## Išvados

Konstitucinio Teismo jurisprudencijoje parlamentinė kontrolė suprantama kaip Konstitucijoje įtvirtinto valdžių padalijimo ir jų pusiausvyros užtikrinimo priemonė. Parlamentinės kontrolės įgyvendinimas neatsiejamas nuo teisinės valstybės principo ir yra vienas parlamentinės demokratijos užtikrinimo instrumentų. Žmogaus teisių apsaugos požiūriu šią kontrolę galima vertinti kaip vieną iš jų tinkamo įgyvendinimo garantijų.

154

Konstitucinis Teismas, nors ir nekeldamas tikslo nustatyti baigtinę parlamentinės kontrolės doktriną, savo jurisprudencijoje atskleidė esminius parlamentinės kontrolės elementus. Konstitucinėje jurisprudencijoje numatytoje parlamentinės kontrolės oficialioje doktrinoje išryškintos parlamentinės kontrolės formos, (ypač Seimo sudaromų laikinųjų tyrimo komisijų), tokios kontrolės objektai ir parlamentinės kontrolės įgyvendinimo principai. Pastebėtina, kad konstitucinė parlamentinės kontrolės samprata išdėstyta ne tik tuose Konstitucinio Teismo nutarimuose, kuriuose tiesiogiai tirtas teisinis reguliavimas, nustatantis parlamento kontrolinę funkciją, bet ir kituose nutarimuose, kuriuose Konstitucinis Teismas atskleidė kitų konstitucinių institutų turinį bei šių institutų sąveiką su parlamentine kontrole.

Parlamentas, įstatymais nustatydamas parlamentinės kontrolės įgyvendinimo ribas, turi paisyti konstitucinių normų ir principų, nepakeisti kitų valstybės institucijų ir nepasisavinti tokių institucijų įgaliojimų. Parlamentinė kontrolė pagal Konstituciją negali būti

60 Seimas 2004 m. vasario 12 d. priėmė nutarimą Nr. IX-2022 „Dėl Seimo Operatyvinės veiklos parlamentinės kontrolės komisijos nuostatų patvirtinimo“ (Ibid., 2004. Nr. 32-1014).

laikoma ir tokia veikla, kuria sudaromos prielaidos pažeisti asmens konstitucines teises.

Konstitucinis Teismas, pripažindamas parlamentinės kontrolės svarbą savo jurisprudencijoje, pabrėžė ir tai, kad šios funkcijos vykdymas neturi užgožti kitų parlamento vykdomų konstitucinių funkcijų.

## Literatūra

1. Jarašiūnas E. Valdžių padalijimo principas: samprata ir keletas interpretavimo problemų konstitucinėje jurisprudencijoje. / *Lietuvos konstitucinė teisė: raida, institucijos, teisių apsauga, savivalda*. – Vilnius: Mykolo Romerio universiteto Leidybos centras, 2007.
2. Jarašiūnas E. Valstybės valdžios institucijų santykiai ir Konstitucinis Teismas. – Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2003.
3. Kondratienė V. Parlamentinės priežiūros institutas Lietuvoje: raida ir plėtros tendencijos / *Parlamentinė kontrolė: samprata ir įgyvendinimo problemos Lietuvoje. 2005 m. lapkričio 3 d. konferencijos medžiaga*. Lietuvos Respublikos Seimas. – Vilnius, 2006.
4. Kūris E. Constitutional Law in Constitutional Democracy. A View from the Constitutional Court of Lithuania. *Human Rights, Democracy and the Rule of Law: Liber amicorum Luzius Wildhaber*. – Zürich: Dike / Nomos, 2007.
5. Lane J. E. Konstitucija ir politikos teorija / Iš anglų kalbos vertė E. Kūris. – Kaunas: Naujasis lankas, 2003. P. 254.
6. Lindahl H. Constituent Power and Reflexive Identity: Towards an Ontology of Collective Selfhood / The paradox of constitutionalism: constituent power and constitutional form / Edited by Martin Loughlin and Neil Walker / – Oxford university press, 2007.
7. Mesonis G. Valdžių padalijimas: teisinės valstybės charakteristika. / *Konstitucingumas ir pilietinė visuomenė*. Lietuvos teisės universitetas. – Vilnius, 2003.
8. Mesonis G. Valstybės valdymo forma konstitucinėje teisėje: Lietuvos Respublika Vidurio ir Rytų Europos kontekste. – Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2003.

9. Montesquieu Š. L. Apie įstatymų dvasią / Iš prancūzų kalbos vertė V.Malinauskienė. – Vilnius: Mintis, 2004.
10. Pumputis A. Vyriausybė valstybės valdžios sistemoje / *Lietuvos konstitucinė teisė: raida, institucijos, teisių apsauga, savivalda.* – Vilnius: Mykolo Romerio universiteto Leidybos centras, 2007.
11. Šileikis E. Alternatyvi konstitucinė teisė. – Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2003.
12. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1994 m. birželio 30 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Seimo 1993 m. kovo 23 d. nutarimo „Dėl kai kurių Vyriausiosios rinkimų komisijos narių atsisakymo vykdyti Lietuvos Respublikos Seimo rinkimų įstatymą, Lietuvos Aukščiausiajam Teismui panaikinus neteisėtus Vyriausiosios rinkimų komisijos nutarimus“ atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ // Valstybės žinios, 1994. Nr. 51-979.
13. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1995 m. gruodžio 6 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1995 m. kovo 31 d. nutarimo Nr. 465 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1993 m. kovo 3 d. nutarimo Nr. 124 „Dėl Lietuvos Respublikos teismų, valstybinio arbitražo, prokuratūros bei Valstybės kontrolės departamento darbuotojų darbo apmokėjimo“ dalinio pakeitimo“ atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai, Lietuvos Respublikos teismų įstatymo 46 straipsnio pirmajai daliai, Lietuvos Respublikos prokuratūros įstatymo 4 straipsnio pirmajai daliai, Lietuvos Respublikos valstybės kontrolės įstatymui, taip pat Lietuvos Respublikos įstatymui „Dėl Lietuvos Respublikos teismų teisėjų, prokuratūros darbuotojų, valstybinių arbitrų bei Valstybės kontrolės departamento darbuotojų tarnybinių atlyginimų“ // Valstybės žinios, 1995. Nr. 101-2264.
14. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1999 m. balandžio 20 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1998 m. birželio 1 d. nutarimo Nr. 647 „Dėl sutikimo vykdyti viešąjį pirkimą uždarojo konkurso būdu ir lėšų skyrimo“ atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai ir Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatymo 8 straipsniui“ // Valstybės žinios, 1998. Nr. 36-1094; Nr. 38.

15. Konstitucinio Teismo 1999 m. lapkričio 23 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatymo 8 straipsnio 2 ir 4 dalių, 9 straipsnio 1 dalies 4 punkto ir 4 dalies, 22 straipsnio 1 punkto, 24 straipsnio 2 dalies 5 bei 11 punktų, 26 straipsnio 3 dalies 7 punkto, 31 straipsnio 2, 4 dalių ir 6 dalies 2 punkto, 37 straipsnio 4 dalies, 45 straipsnio 4 dalies atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ // Valstybės žinios, 1999. Nr. 101-2916.
16. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2001 m. sausio 25 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Seimo statuto 23 straipsnio, 38 straipsnio 2 dalies, 41 straipsnio 5 dalies, 152 straipsnio 5 dalies, 155 straipsnio 4 dalies, 156 straipsnio 5 dalies, 180 straipsnio, 208 straipsnio 4 bei 11 dalių ir 231 straipsnio 3 dalies atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ // Valstybės žinios, 2001. Nr. 10-295.
17. Konstitucinio Teismo 2002 m. birželio 19 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos valstybinių pensijų įstatymo 7, 11, 15 straipsnių pakeitimo ir papildymo įstatymo, Lietuvos Respublikos valstybinių pensijų įstatymo 7 straipsnio 1 bei 4 dalių ir Lietuvos Respublikos Prezidento įstatymo 20 straipsnio 2 dalies atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ // Valstybės žinios, 2002. Nr. 62-2515.
18. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2002 m. gruodžio 24 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo 3 straipsnio 3 dalies (2000 m. spalio 12 d. redakcija), 3 straipsnio 4 dalies (2000 m. spalio 12 d. redakcija), 5 straipsnio 1 dalies 2 punkto (2000 m. spalio 12 d. redakcija), 18 straipsnio 1 dalies (2000 m. spalio 12 d. redakcija), 19 straipsnio 1 dalies 2, 3, 4, 8, 15 punktų (2000 m. spalio 12 d. redakcija), 21 straipsnio 1 dalies 1, 5, 7, 9, 12, 15, 16, 17, 18 punktų (2000 m. spalio 12 d. redakcija), šios dalies 6 punkto (2000 m. spalio 12 d. ir 2001 m. rugsėjo 25 d. redakcijos) ir šios dalies 14 punkto (2000 m. spalio 12 d. ir 2001 m. lapkričio 8 d. redakcijos), taip pat dėl Lietuvos Respublikos Konstitucijos 119 straipsnio pakeitimo įstatymo taikymo tvarkos konstitucinio įstatymo, Lietuvos Respublikos Konstitucijos 119 straipsnio pakeitimo įstatymo taikymo tvar-

kos konstitucinio įstatymo įrašymo į Konstitucinių įstatymų sąrašą įstatymo atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ // Valstybės žinios, 2003. Nr. 19-828.

19. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2003 m. sausio 24 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos prokuratūros įstatymo 11 straipsnio 4 dalies 9 punkto (2000 m. lapkričio 28 d. redakcija) ir 2000 m. lapkričio 28 d. Lietuvos Respublikos prokuratūros įstatymo 11 straipsnio pakeitimo įstatymo 2 straipsnio atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ // Valstybės žinios, 2003. Nr. 10-366.
20. Konstitucinio Teismo 2003 m. gruodžio 30 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Prezidento 2003 m. balandžio 11 d. dekreto Nr. 40 „Dėl Lietuvos Respublikos pilietybės suteikimo išimties tvarka“ ta apimtimi, kuria nustatyta, kad Lietuvos Respublikos pilietybė išimties tvarka suteikiama Jurij Borisov, atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai ir Lietuvos Respublikos pilietybės įstatymo 16 straipsnio 1 daliai“ // Valstybės žinios, 2003. Nr. 124-5643.
21. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2004 m. kovo 5 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos 1990 m. rugsėjo 27 d. nutarimo Nr. I-619 „Dėl Lietuvos Respublikos gyventojų pajamų garantijų įstatymo taikymo“ 1 punkto, taip pat dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1996 m. liepos 5 d. nutarimu Nr. 808 „Dėl Socialinės pašalpos skyrimo ir mokėjimo nuostatų patvirtinimo“ patvirtintų Socialinės pašalpos skyrimo ir mokėjimo nuostatų 6.1.1 punkto (1996 m. lapkričio 6 d. redakcija), 6.1.4 punkto (1996 m. lapkričio 6 d. redakcija), 6.1.5 punkto (1996 m. lapkričio 6 d. redakcija), 7 punkto (1996 m. lapkričio 6 d. redakcija), 9 punkto ir Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2000 m. balandžio 17 d. nutarimu Nr. 441 „Dėl Socialinės pašalpos skyrimo ir mokėjimo nuostatų patvirtinimo“ patvirtintų Socialinės pašalpos skyrimo ir mokėjimo nuostatų 5.1.1 punkto, 5.1.7 punkto (2000 m. balandžio 17 d. ir 2000 m. liepos 14 d. redakcijos), 5.1.8 punkto (2000 m. balandžio 17 d. ir 2000 m. liepos 14 d. redakcijos), 5.4, 5.5.2, 9 punktų atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai ir Lietuvos Respublikos gyventojų pajamų

- garantijų įstatymo 10 straipsnio (1994 m. lapkričio 3 d. redakcija) 1 daliai“ // Valstybės žinios, 2004. Nr. 38-1236; Nr. 57.
22. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2004 m. gegužės 13 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Seimo laikinųjų tyrimo komisijų įstatymo 4 straipsnio (2003 m. balandžio 3 d. redakcija) 1 dalies 1, 2, 3 ir 5 punktų atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai, taip pat dėl pareiškėjo – Seimo narių grupės prašymo ištirti, ar Lietuvos Respublikos Seimo 2003 m. gruodžio 2 d. nutarimas Nr. IX-1868 „Dėl Seimo laikinosios tyrimo komisijos dėl galimų grėsmių Lietuvos nacionaliniam saugumui išvados“ neprieštarauja Lietuvos Respublikos Konstitucijai ir Lietuvos Respublikos Seimo laikinųjų tyrimo komisijų įstatymo 3 bei 8 straipsniams (2003 m. balandžio 3 d. redakcija)“, 2004. Nr. 81-2903.
  23. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2004 m. liepos 1 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Seimo statuto (1998 m. gruodžio 22 d. redakcija) 15 straipsnio 4 dalies atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ // Valstybės žinios, 2004. Nr. 105-3891.
  24. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2005 m. vasario 10 d. sprendimas „Dėl Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2004 m. liepos 1 d. nutarimo „Dėl Lietuvos Respublikos Seimo statuto (1998 m. gruodžio 22 d. redakcija) 15 straipsnio 4 dalies atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ išaiškinimo“ // Valstybės žinios, 2005. Nr. 21-664.
  25. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2006 m. balandžio 4 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Seimo statuto 73 straipsnio 3 dalies (1998 m. gruodžio 22 d. redakcija) atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ // Valstybės žinios, 2006. Nr. 38-1349.
  26. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2006 m. lapkričio 21 d. sprendimas „Dėl Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2006 m. balandžio 4 d. nutarimo „Dėl Lietuvos Respublikos Seimo statuto 73 straipsnio 3 dalies (1998 m. gruodžio 22 d. redakcija) atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ motyvuojamosios dalies II skyriaus 6.3 punkto nuostatos išaiškinimo“ // Valstybės žinios, 2006. Nr. 127-

4849.

27. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2007 m. gegužės 23 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2003 m. gruodžio 24 d. nutarimo Nr. 1698 „Dėl pritarimo akcinės bendrovės „Alita“ valstybei nuosavybės teise priklausančių akcijų pirkimo–pardavimo sutarties projektui“ atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai, Lietuvos Respublikos valstybės ir savivaldybių turto privatizavimo įstatymo 16 straipsnio (2001 m. gruodžio 17 d. redakcija) 1 daliai (1997 m. lapkričio 4 d. redakcija)“, Valstybės žinios, 2007. Nr. 58-2246; Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2006 m. gegužės 31 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001 m. rugsėjo 26 d. nutarimo Nr. 1170 „Dėl cukraus rinkos reguliavimo priemonių“ 2.3, 2.4 punktų, Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. birželio 12 d. nutarimo Nr. 879 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001 m. kovo 12 d. nutarimo Nr. 284 „Dėl baltojo cukraus gamybos kvotos nustatymo“ pakeitimo“ 2 punkto atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai, Lietuvos Respublikos cukraus įstatymo 4 straipsnio 1 daliai (2000 m. gegužės 18 d. redakcija), 2 daliai (1999 m. liepos 8 d. redakcija)“ // Valstybės žinios, 2007. Nr. 58-2246.
28. 2008 m. vasario 22 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Prezidento 2007 m. spalio 31 d. dekreto Nr. 1K–1143 „Dėl Lietuvos Respublikos Seimo priimto Lietuvos Respublikos asmenų, slapta bendradarbiavusių su buvusios SSRS specialiosiomis tarnybomis, registracijos, prisipažinimo, įskaitos ir prisipažinusiųjų apsaugos įstatymo pakeitimo įstatymo grąžinimo Lietuvos Respublikos Seimui pakartotinai svarstyti“ 2 straipsnio atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ // Valstybės žinios, 2008. Nr. 23-852.
29. Constitutions of Europe. Texts collected by the Council of Europe Venice Commission. Volume I. Martinus Nijhoff Publishers, 2004.
30. Lenkijos Konstitucinio Tribunolo aktai: interneto svetainė <http://www.trybunal.gov.pl/>

# Įstatymų sisteminimas – įstatymų leidybos kokybės tendencija

Darius  
Beinoravičius

**Teisės aktų sisteminimo istorija.** Žodis „kodifikavimas“ pasaulį išvydo Jeremy Bentham plunksnos dėka daugiau nei prieš du šimtus metų – 1815-aisiais ir kildinamas iš lotynų kalbos žodžio *codicem facere*, t. y. „sudaryti kodeksą“. Sudaryti kodeksą – tai sujungti teisės normas į tam tikrą vientisą rinkinį, teisės aktą, kuris taptų aiškus ir visiems vienodai suprantamas.

Kodeksų sudarymas yra labai senas reiškinys ir teisinės minties šaltiniai apie kodifikavimą mena kaip apie sudėtingą žmonijos teisinės kontempliacijos procesą, kuris gyvuoja jau keturiasdešimt amžių<sup>1</sup>.

Kodifikavimas visada buvo siejamas su politinėmis realijomis norint įtvirtinti valdžią, dažniausiai siekiant suvienyti teritoriją po užkariavimų (pvz., Hamurabio kodeksas), taip pat stiprinant naują dinastiją (Leono VI kodifikavimas) ir ribojant aristokratijos galią, įsitvirtinusią teisiniuose papročiuose. Su šiais tikslais neprasilenkia ir Napoleono civilinis kodeksas. Tai teigė pats Napoleonas, atsidūręs šv. Elenos saloje: „Mano tikrosios pergalės neatskleidžia keturiasdešimt laimėtų mūšių. Vaterlo pergalė ištrins visų kitų pergalių prisiminimus. Tačiau liks tai, ko niekas neištrins iš atminties ir istorijos, tai, kas gyvuos amžinai – tai mano civilinis kodeksas“<sup>2</sup>.

1 Bouineau J., Roux J. 200 ans de Code civil. Ed. adpf – Paris: Ministère des Affaires étrangères, 2004. P. IX.

2 Bouineau J., Roux J. 200 ans de Code civil. Ed. adpf – Paris: Ministère des Affaires étrangères, 2004. P. 60.

Be visų minėtų kodifikavimo tikslų, teisininkai pabrėžia ir kodifikavimo technikos funkcijas – teisės vienijimo, teisės normos aiškumo, taip pat teisės reformavimo, nes teisės sisteminimas dažnai teisę ir reformuoja. Siekiant organizuoti teisės normas į sistemą, būtina pripažinti intelektualinę teisės laisvę ir autonomiją – to kodifikavime nebuvo iki romėnų teisės. Be to, būtinas didelis socialinių pokyčių troškimas. Žlugus Romos imperijai Europoje tokia padėtis susidarė Prancūzų didžiosios revoliucijos metais.

1904 m. paminėta Napoleono kodekso šimto metų sukaktis, tačiau antroji šio kodekso istorinės raidos dalis prasidėjo 1914 m., nes Pirmojo pasaulinio karo pradžia žymi tikrą XIX a. Prancūzų didžiosios revoliucijos idėjų įtakos pabaigą<sup>3</sup>. Todėl pirmasis kodekso šimtmetis laikomas jo gyvavimo „aukso amžiumi“, o antrasis šimtmetis, kurio jubiliejų šventėme 2004 m., laikomas kodekso permainingų ir keitimosi amžiumi. Tačiau Civilinio kodekso reikšmė šiandien taip pat yra nemažėjanti ir, pasak J. Carbonnier, „tikroji Prancūzijos Konstitucija yra jos civilinis kodeksas“<sup>4</sup>.

162

Į Europą Napoleono kodeksas skverbėsi kartu su Prancūzijos armija ir prigijo dėl tuometinio prancūzų kalbos ir minties prestižo. Iš Europos Napoleono kodekso idėjos sklido po visą pasaulį. Tautoms, siekusioms savarankiškos politikos ir nepriklausomybės, prancūzų civilinis kodeksas tiesiogiai ar netiesiogiai iki pat XIX a. pabaigos buvo puikus pilietinės visuomenės organizavimo pavyzdys.

**Problematica ir aktualumas.** Kodifikavimo idėja, patyrusi įvairius istorijos išbandymus, vėl atgimė XVIII bei XIX a. ir Vakarų visuomenėje tapo modernumo simboliu. Ši kodeksų populiarumo banga lėmė konstitucijų ir apskritai konstitucionalizmo raidą. Teisės sistema išgyveno naują jos formavimo etapą. Kodifikavimas kaip procesas pradėjo kelti dvi itin svarbias problemas – pirma, visuomenės interesų pažinimo, jų derinimo svarbą nustatant elgesio taisykles. Toks poreikis darė įtaką sociologijos kaip mokslo atsiradimui ir jo praktiniam taikymui. Visuomenės interesų pažinimo ir jų derinimo,

3 Bouineau J., Roux J. 200 ans de Code civil. Ed. adpf – Paris: Ministère des Affaires étrangères, 2004. P. XI.

4 Ten pat. P. 125.

norminimo problema vertė apskritai naujai žiūrėti į visą teisėkūros procesą, kai teisės aktų kokybė vertė galvoti apie elgesio taisyklių stabilumą. Nerami XIX ir XX a. Europos istorija parodė, kad įstatymai ir ypač jų logiškai formalizuoti rinkiniai – kodeksai, anot vieno iš keturių Napoleono civilinio kodekso autorių Portalis, „tautomis yra rašomi kartu su laiku“, t. y. turi atitikti laiką ir atspindėti pačią visuomenę, jos vertybes ir sąmonę<sup>5</sup>.

Antra, pradėta kreipti itin daug dėmesio juridinei technikai – tam tikroms procedūroms, užtikrinančioms materialinės teisės kokybę. Šis etapas susijęs su procesinės teisės raida apskritai. Elgesio taisyklių formalizavimas gali būti priemonė, naudojama įvairiais tikslais. Procesinės taisyklės formalizuojant teisę tampa vieninteliais filtrais, leidžiančiais materialinės teisės normoms „išvysti pasaulį“, t. y. tapti taikomoms, arba stabdančiais tų normų veikimą. Procesas tapo ir ideologijos ginklu, teisinės kazuistikos priedanga, nes ji kaip durys arba materialinei teisei užkerta kelią, arba jį atveria. Procesinės teisės raida tapo materialinės teisės garantu. Atsirado daug ne tik materialinių teisės šakų kodeksų, bet ir netrukus pradėti rengti įvairių teisės šakų proceso kodeksai.

Šiuolaikines kodifikavimo raidos tendencijos atskleidžia kodifikavimo populiarumą: parengtas Europos Konstitucijos projektas, kuriamas Europos civilinis kodeksas leidžia teigti, kad kodifikavimo reikšmė nemažėja. Prancūzai iki 2010 m. užsibrėžę kodifikuoti 90 proc. visų savo teisės aktų. Ir ši idėja kitoms Europos valstybėms tampa vis patrauklesnė ir sektina<sup>6</sup>.

**Kodifikavimo idėja.** 1. Dažniausiai kodifikavimo idėja būdavo propaguojama veikiant politiniams, socialiniams ar techniniams interesams, kurių specifika lėmė skirtingų šalių teisinių sistemų įvairovę<sup>7</sup>.

5 Bouineau J., Roux J. 200 ans de Code civil. Ed. adpf – Paris: Ministère des Affaires étrangères, 2004. P. 204.

6 Braibant G. Une codification générale/Le rayonnement du droit codifié. – Les éditions des journaux officiels, 2004. P. 9.

7 Oppetit B. De la codification/ La codification. – Paris: Dalloz, 1996. P. 8.

a. Bene dažniausiai kodeksų kūrimą inspiruodavo politiniai poreikiai. Kodifikavimas tapdavo valdžios raiškos priemone – suvereno galios šaltiniu. Senovės pasauliui tai būdinga Hamurabio, vadinamos teisės karaliumi, kodeksui, Antikos laikais – Justiniano kodeksui, o viduramžiais – Liudviko XIV valdymo epochos ordonansams, parengtiems vadovaujant Kolberui, ir liudija tikrąjį karaliaus – saulės spindesį.

XX a. jau visuose penkiuose pasaulio žemynuose kodifikavimo idėja tapo įrankiu siekti politinės laisvės ir nepriklausomybės, ypač tose šalyse, kurios buvo kolonizuotos: kodifikavimas tapo suvereniteto raiškos ir įtvirtinimo priemone. Toks kodifikavimo ir valdžios ryšys rodo, kad kodeksas yra kartu ir elgesio taisyklių sistema, ir neatsiejama istorija. Kodifikavimas apima ne tik įstatymo kūrimą, bet kartu parodo visumos ir sistemos dvasią, politinės sistemos atnaujinimo intenciją<sup>8</sup>.

Politinis kodifikavimo pobūdis susijęs su filosofiniais ir ideologiniais aspektais. Rousseau įtikinėjo, kad kodeksai reikalingi ne tik valdininkams, bet ir piliečiams ir kad kodeksai turi būti aiškūs, trumpi ir tikslūs<sup>9</sup>. Montesquieu apie kodeksus, inspiruotus politinių interesų įtvirtinti valdžią, atsiliepia neigiamai. Pasak jo, niekada nebuvo taip, kad kodeksas tarnautų kaip visos karalystės įstatymas<sup>10</sup>. Šiuo teiginiu remdamiesi galime teigti, kad kodifikavimas yra tik priemonė, kuri, kaip ir visos priemonės, gali būti naudojama geriems tikslams arba blogiems, t. y. gali arba tarnauti teisei, arba ją įkalinti ir jai prieštarauti.

Kodifikavimo sampratą iš esmės pagrindė prigimtinės teisės mokykla. Nuo kodekso kaip rezultato ji pasuko link proceso tobulinimo tam, kad pozityviąją teisę papildytų prigimtinių įstatymu, t. y. teise, atitinkančia modernios visuomenės poreikius. Ši mokykla užsibrėžė kurti prigimtinės teisės kodeksą, sankcionuotą proto ir garantuotą laisvės<sup>11</sup>. Todėl kodeksuose vis daugėjo filosofijos apraiškų ir kodek-

8 Carbonnier J. Droit civil. Introduction, PUF, coll. Thémis, No. 113. P. 199.

9 Oppetit B. De la codification/ La codification. – Paris: Dalloz, 1996. P. 9.

10 Montesquieu. Apie įstatymų dvasią. – Vilnius: Mintis, 2004. P. 581.

11 Oppetit B. De la codification/ La codification. – Paris: Dalloz, 1996. P. 9.

sai vadavosi iš siauros normų sistemos. Kodifikavimas tapo universalios teisės reiškimo procesu, nustatančiu tikrąją *jus commune*, galiojančią visose šalyse. Šio proceso rezultatas – svarbiausios tarptautinės konvencijos, deklaracijos, nacionalinės konstitucijos. Konstitucijos tapo geriausių kodekso, siejančio teisę su filosofija, pavyzdžiu. Konstitucijos tekstas, integruojantis prigimtines teisės vertybes, tapo teisinės ir filosofinės minties bendradarbiavimo pavyzdžiu ir būtinu sprendimu, teisės sistemą paverčiančiu iš tiesų tikra normų sistema, atvira kasdienio gyvenimo pokyčiams ir poreikiams.

b. Kodifikavimas turi ir socialinę dimensiją: kodeksai dažnai atsirasdavo kaip socialinės krizės pabaigos ženklas. Po socialinių permainų atsiranda poreikis keisti socialinę tvarką, dėl tokio nestabilaus laikotarpio paprastai padaugėja įstatymų, o jų santraukos, apibendrinimai, t. y. kodeksai, laikomi socialinės tvarkos ir teisės reformos pabaigos požymiais. Lietuvoje taip pat atgavus Nepriklausomybę ne naujai priimti įstatymai, ne priimta Konstitucija, o tik parengti ir priimti kodeksai skelbė teisės reformos pabaigą. Kodeksai atkuria ir garantuoja socialinius ryšius, įtvirtina naujas visuomenės vertybes, socialinius interesus padaro veikiančius ir saugomus.

c. Visais laikais kodifikavimas neatsiejamas nuo techninių parametrų. Nuo Antikos laikų kodifikuojant buvo siekiama neatitolti nuo teisės šaltinių ir vienas iš svarbiausių tikslų – tekstas turi būti visiems aiškus, vienodai suprantamas. Tokie teisės vienovės ir saugumo reikalavimai daugumos autorių, besidominčių kodifikavimo problemomis, nuomone, taikomi ir kodekso koncepcijai<sup>12</sup>. Kad ir kokie būtų kodifikavimo tikslai, priežastys ar formos, visada šiam procesui keliami reikalavimai – socialinis reguliavimas turi atitikti teisės idėją. Atsižvelgiant į tokį reikalavimą tobulinamas institucinis mechanizmas ir nustatomi juridinės technikos ypatumai.

2. Teisės idėjos raiškos reikalavimas, ypač romanų-germanų teisinės sistemos šalyse, susilaukė ir prieštaravimų. Pradėta kalbėti apie priešingą kodifikavimui reikšini – dekodifikavimą. Teoriškai kodifikavimas buvo kritikuojamas dėl jo bendrinamojo pobūdžio, kad

12 Vanderlinden J. Le concept de code en Europe occidentale du XIII au XIX siècles. – Bruxelles, 1967. P. 75.

jis atsilieka nuo besikeičiančių visuomenės poreikių, kad kodifikavimas neužtikrina priešingų visuomenės interesų derinimo ir panašiai. Tokiu atveju tektų panaikinti kodeksus, kurie tampa tik deklaratyvūs ir formalūs. Praktikoje šios tendencijos ryškėjo – daugelyje šalių daugėjo įstatymų, jie keitė, papildė kodeksus. Ir šiandien įstatymų gausa, keitimai, pataisos iliustruoja netiesioginį dekodifikavimo procesą ne tik Lietuvoje, bet ir daugelyje kitų šalių. Tokia teisės sistema paprastai yra perkrauta, paini ir neaiški, nuolat kyta teisės kolizijos problema.

3. Teisės normų kolizijos problema, teisės sistemos netvarka, t. y. nesistemiškumas, vėl vertė grįžti prie kodifikavimo idėjos. Antroje XX a. pusėje atsirado įvairių kodeksų, apimančių ne tik teisės šakas, bet ir įstatymų leidybos sritis. Supaprastinti teisę ją kodifikuojant tapo vienu iš svarbiausių ir sunkiausių valstybių uždavinių. Europos Parlamentas 1989 m. gegužės 26 d. priėmė rezoliuciją, kuria atkreipė Komisijos ir Tarybos dėmesį, jog Europos Bendrijos aktus būtina supaprastinti, kad jie būtų prieinami, suprantami ir aiškūs. Po poros metų Komisija pradėjo Europos Sąjungos aktų kodifikavimo parengiamuosius darbus. Vienas iš svarbiausių etapų – parengti kodifikavimo metodiką.

**Kodifikavimo metodika.** 1. Kodifikavimas, gyvuojantis įvairiausiomis teisės formomis jau keturis tūkstantmečius, atskleidžia ir kodifikavimo būdų įvairovę. Tačiau visus juos jungia ta pati kodifikavimo dvasia – pirma, leisti teisės normas, antra, kad jos būtų taikomos, vadinasi, teisės normas būtina leisti taip, kad jos būtų aiškios ir suprantamos.

Apibendrinami visus metodus, kurie gali būti naudingi siekiant šių tikslų, galime skirti dvejopo pobūdžio metodologiją:

1. taisyklių visuma teisėkūros procedūroms, apimančioms institucinius teisės aktų leidimo etapus ir formalizuotus procesus nustatyti;
2. norminamojo pobūdžio taisyklių visuma.

Kalbant apie kodifikavimą pažymėtina, kad vienu atveju kodifikavimas gali būti inovavimas, o kitu – kodifikavimas-kompilavimas. Ir vienu, ir kitu atveju būtinas konceptualus požiūris ir glaudus ryšys su doktrina numatant sąlygą, kad ji bus savarankiška ir aukščiau už praktiką.

Vadovaujantis sena ir įvairia kodifikavimo patirtimi būtų galima skirti tokius kodifikavimo metodus:

a. Tam tiki kodeksai tik sujungia teisinius tekstus nekeisdami jų turinio, pvz., Justiniano kodeksas. Dauguma autorių tokių aktų apskritai nepripažįsta kodeksais.

b. Tam tikri teisės aktai sujungiami juos konsoliduojant, t. y. pertvarkant logine, chronologine ar abėcėline tvarka.

c. Beveik visi autoriai tikrąja teisės aktų sisteminimo rūšimi – kodifikavimu pripažįsta procesą, kai yra pertvarkoma ne tik teisės forma, bet ir jos turinys. Toks aktų pertvarkymas išsiskiria net filosofiniu teisės normų konceptualumu.

d. Paskutinis kodifikavimo būdas, kuris pastaruoju metu darosi vis svarbesnis, yra kūrimas taisyklių atsižvelgiant į racionalųjį elgesio taisyklių – teisės normų elementų paskirstymą, loginį tų elementų derinimą<sup>13</sup>. Toks kodifikavimas reprezentuoja dvejopą metodo charakteristiką: viena vertus, būtina nustatyti vadinamąją teisės konstantą, t. y. sugrupuoti ir susisteminti teisės normas, nekuriant naujų, kita vertus – nustatyti pozityviosios teisės procedūras, užtikrinančias teisės realijų pažinimą ir tinkamą įvertinimą. Šiam tikslui pasiekti tobulinami juridinės technikos reikalavimai.

2. Juridinė teisėkūros technika yra sistema kalbinių, loginių ir organizacinių priemonių ir procedūrų, kuriomis formuluojamos, aiškinamos ir struktūriškai išdėstomos teisės normos, rengiami, sudaromi, įforminami, išleidžiami, sisteminami, saugomi ir randami teisės normų aktai<sup>14</sup>.

Tokios technikos įvaldymo poreikį ypač jaučia įstatymų leidėjas, valstybės valdymo aparato pareigūnai, teisininkai – visi tie, kurie susiduria su teisės aktų kūryba, taikymu, sisteminimu. Tai ypač aktualu demokratinėje valstybėje, atsižvelgiant ne į kurios nors vienos,

13 Oppetit B. De la codification/ La codification. – Paris: Dalloz, 1996. P. 16.

14 Vaišvila A. Teisės teorija. –Vilnius: Justitia, 2004. P. 235.

o į visų socialinių grupių interesus. Įstatymų leidyba – tai ne tik tam tikra elgesio taisyklių juridinė išraiškos forma, bet ir racionalus gebėjimas priimti sprendimus. Įstatymų leidyboje mąstymas yra svarbiausias proceso, kurio metu įstatymo leidėjui – ir juridiniam (teisininkui), ir politiniam – tenka pasirinkti vieną iš daugelio socialinių kompromisų įtvirtinančių sprendimų, elementas<sup>15</sup>.

Europos Taryba, siekdama, kad valstybėse įstatymų leidyba būtų tobulesnė, parengė ir pasiūlė valstybėms įdiegti teisės normų rengimo principus bei pažangias metodikas. Europos Taryba pabrėžė, kad „negalima sukurti naujo įstatymo neatsižvelgiant į šalies istoriją ir tradicijas“<sup>16</sup>. Įstatymai turi būti suformuluoti protingai ir atspindėti bendras kultūros vertybes. Naujas įstatymas įsilieja į veikiančią teisės sistemą, jei jo principai yra bendri.

Įstatymai turi būti „surasti“ ir sukurti. Surasti socialinėje terpėje ir atspindintys visuomenės bendruosius interesus – skirtingų interesų socialinį kompromisą, tautos istoriją, tradicijas ir kultūrą. Be to, įstatymuose turi būti racionaliai įvertinami visi visuomenės socialinių grupių skirtingi interesai, todėl įstatymai turi būti rengiami pagal tam tikras procedūras, kurios įstatymų leidėjui visus interesus leistų pasverti ir rasti visiems geriausią išeitį – socialinį kompromisą. Šiam tikslui turi būti tobulinama įstatymų leidimo technika. Teisės normos:

- turi būti *suprantamos* tiems, kuriems jos adresuojamos;
- turi būti *formuluojamos aiškiai ir paprastai*;
- turi *atitikti kitas normas*;
- turi būti užkiršta galimybė jas *klaidingai interpretuoti*;
- turi būti *lengvai įgyvendinamos ir nesudėtingos*;
- turi *turėti loginę formą ir aiškią struktūrą*<sup>17</sup>.

15 Beinoravičius D. Socialinis kompromisas kaip teisinio įstatymo požymis // Jurisprudencija. – Vilnius, 2002, Nr. 27 (19). P. 22.

16 Conseil de l'Europe / Principes et méthodes d'élaboration des normes juridiques. – Strasbourg, 1983.

17 Conseil de l'Europe / Principes et méthodes d'élaboration des normes juridiques. – Strasbourg, 1983.

3. Kodifikavimas ir juridinė technika leidžia politinį interesų įtvirtinimą ne tik legalizuoti, bet ir juridizuoti. Parengtas kodeksas yra jau ne tik politikos, sociologo, bet kartu ir teisininko veiklos rezultatas. Kodifikavimo metu bene glaudžiausiai teisė bendradarbiauja su politika ir netgi nubrėžia tam tikras politikos gaires, parodo veikimo kryptis. Galima teigti, kad kodifikavimas – tai teisės viešpatavimo rodiklis ir reali teisės viešpatavimo įgyvendinimo priemonė.

Grąžinus teisę į apyvertą, per kodeksus į įstatymus sugrįžta teisė ir tai yra vienas iš svarbiausių teisės laimėjimų. Kodeksai daro įstatymus suprantamus, aiškesnius, leidžia išvengti teisinio reguliavimo pertekliaus, kuris tampa itin svarbia teorine ir praktine problema. Susidaro kuriozinė padėtis: kuo daugiau leidžiama įstatymų, tuo elgesio taisyklės darosi vis detalesnės, tačiau toks detalizavimas su gyvenimu vis tiek prasilenkia ir kasdienis gyvenimas siūlo vis naujus socialinio elgesio modelius. Parlamentas privalo daryti vis naujas įstatymų pataisas ir papildymus. Teisės aktai tampa nestabilūs, praktikams ir teisininkams darosi beveik neįmanoma sekti tokius įstatymų leidėjo kiekybinius šuolius. Didinant kiekybinius rodiklius visada nukenčia kokybė, nes prioritetas teikiamas ne jai. Parlamento teisės aktų leidimo procedūros paprastinamos, kvorumas mažėja. Susidariusi padėtis verčia paprastinti įstatymų leidybos kokybę užtikrinančias procedūras. Tai neužtikrina įstatymų kokybės. Teisinio reglamentavimo detalumas tampa teisės sistemos perkrovos, teisės normų kolizijos priežastimi. Kodifikuojant teisės normas būtina abstrahuoti, socialinius elgesio modelius daryti atvirus visuomeninio gyvenimo įvairovei.

Kita vertus, siekiant teisės aktų kokybės negalima skubėti, būtinos derinimo procedūrų garantijos, visuomenės interesų atstovavimas, pristatymas ir įvertinimas. Tokiu atveju juridinė technika pajėgi kokybiškai abstrahuoti, formalizuoti, logiškai transformuoti elgesio taisykles į teisės normas.

Norint atlikti minėtus reikalavimus, kodifikavimui būtina teikti itin daug dėmesio. Be to, kodifikuojant būtina pateikti elgesio taisyklių rinkinį. Pernelyg detalių, specialių normų formuluotės turi būti bendresnės. Beje, teisės principų aiškumas yra tiesioginio jų taikymo sąlyga. Nors pažymėtina, kad teisės principų taikymas dar yra ir teisės taikymo subjektų teisinės sąmonės problema.

Kodifikavimo tobulinimas apima ir kitas kompleksines teisėkūros problemas. Pati teisėkūros kiekybinė veikla negarantuoja jos kokybės. Būtina tobulinti teisėkūros procedūras į jas įtraukiant visuomenę. Toks procesas pailgėtų, bet skubėti tokiu atveju – tai ignoruoti teisės akto kokybės svarbą. Ne teisinio reglamentavimo, įstatymų gausa lemia socialinę gerovę, o įstatymų kokybė, jų aiškumas, suprantamumas ir galų gale išmanymas. Išmanyti galima tik protingai ribotą teisės aktų skaičių. Neišmanant įstatymų, jų tikslų ir veiksmingumo pasiekti neįmanoma, tad teisinis reglamentavimas tampa savitiksliis, neatitinka visuomenės lūkesčių ir teisės paskirties. Geriausias kokybės ir elgesio taisyklių skaičiaus pavyzdys yra Dekalogas, visuotinai žinomas ir apimantis visas gyvenimo situacijas. Toks kodeksas yra idealus socialinio reguliavimo modelis, kai socialinis reguliavimas perkeliamas į visą visuomenę ir racionaliai priartinamas prie kiekvieno. Detalizuojant tokį kodeksą visuomenė tampa teisėkūros subjektu. O tai yra modernios teisės, šiuolaikinės visuomenės ir valstybės siekinys.

170

Pozityviosios teisės priemonėmis konstitucija atveria visuomenei teisę, atiduoda ją socialinei apyvartai. Konstitucija kaip kodeksas apima visą teisės sistemą, atvirą visuomenei ir jos institucijoms. Konstitucija yra idealus teisinis kodifikavimo pavyzdys ir jo tęsinys. Jo sėkmė leidžia tikėti kodifikavimo ateitimi ir svarba teisės raidai. Tačiau kodifikavimas yra tik priemonė, kuri be noro tobulinti, be teisinės sąmonės, kaip ir pati konstitucija, yra neveikianti, neveiksminga. Kodifikavimas nėra panacėja nuo visų socialinių ligų.

Lygybė ir lygiateisiškumas santykiauja kaip Konstitucija santykiauja su jos įgyvendinimu. Konstitucija įtvirtina asmenų lygybę, o ši įgyvendinama per lygiateisiškumo doktriną. Todėl lygiateisiškumo principo taikymas yra demokratinis konstitucijos įgyvendinimo pagrindas.

Teisės aktų sisteminimas – procesas nuo įstatymų kiekybės perėinant prie kokybės kaip ir apskritai kokybiška įstatymų leidyba yra įmanoma tik funkcionuojant demokratinėms procedūroms. Demokratiją suprantant kaip institucinį politinių sprendimų priėmimo metodą, tarnaujantį bendram labui, leidžiant pačiai tautai spręsti problemas per rinktus asmenis, itin svarbiu įgyvendinant demokra-

tiją tampa daugumos principas. Jis turi sutapti su „bendros valios“, „bendro labo“ doktrina. Bendrumo ir daugumos sąvokose jau išryškėja probleminiai jų derinimo aspektai. Daugumos kaip klasikinio ir itin svarbaus demokratijai principo įgyvendinimas yra vienas iš esminių demokratijos rodiklių. Tačiau „bendras labas“ nėra visuomenėje vienareikšmiškai apibrėžiamas ir grindžiamas vienodais racionaliais argumentais, todėl daugumos principas taip pat, dažnai klaidingai traktuojamas, įgyvendina demokratiją jai pakenkdamas ir ignoruodamas „tautos labo“ klasikinės demokratijos doktrinos svarbiausią kriterijų. Lygiateisiškumo principas dažnai atskleidžia daugumos principo neteisingo taikymo atvejus.

Daugumos principo taisyklė – 50 proc. plius 1 balsas, nors ir teoriškai, parlamente nugali 49 proc. likusių balsų, kurie privalo paklusti nugalėtojams. Net ir mažesnis pralaiminčių, kurių požiūris iškrenta iš „bendro labo“, skaičius, pavyzdžiui, 39, 29 ar net 9 proc., yra nelygus, nes rezultato, t. y. sukurtos elgesio taisyklės – įstatymo, nuostatoje jų pozicijos santykis neegzistuoja. Vadinasi, ignoruojant socialinį kompromisą, tuos pralaimėjusiųjų procentus išreiškianti grupė kitų grupių atžvilgiu tampa nelygi, nes netenka ir galimybės socialiniu kompromisu pasiekti dalinių laimėjimų. Tokių grupių eliminavimas iš teisinio reguliavimo visuomenėje „socialinės taikos“ nestiprina, o yra tik dar vienas žingsnis „socialinio karo“ link.

Santykinė lygybė lygiateisiškumo pagrindu būtų įmanoma tada, jei įstatyme dėl sutarto reglamentavimo pozicijos laimėtų kiekviena grupė lygiomis teisių proporcijomis, t. y. 9 ar 39 proc. laimėtų 9 ar atitinkamai 39 proc., o ne 0 proc., kaip atsitinka mažumai.

Tokia lygybė įmanoma tik esant socialiniam kompromisui, kai nebūna nei laiminčių, nei pralaiminčių, o visi laimi proporcingai tiek, kiek atstovauja. Esant tokiam santykiui visi turėtų ne tik lygias teises dalyvauti procedūroje – balsavime, bet ir lygias teises įstatyme. Lygūs pagal objektyvius kriterijus – šiuo atveju atstovaujamas proporcijas. Tada toks rezultatas – įstatymas atitiktų visos, o ne dalies visuomenės poreikius, atstovaujamus jų visuomenės atstovų – parlamentarų, ir įtvirtintų socialinį kompromisą. Socialinio kompromiso įtvirtinimas įstatymuose rodytų, kad teisė netapatinama su politika ir daro poveikį demokratijai, tiksliau daro ją įmanomą ir realią. Toks

teisės vaidmens suvokimas apibrėžia valstybės funkcijas, leidžia kalbėti apie teisės kontrolę savivalei, šalina „socialinio karo“ valstybės trūkumus ir deda „socialinės taikos“ pagrindus. Lygiateisiškumas būtų ne tik procedūrinis, bet ir turiningasis.

„Socialinės taikos“ visuomenėje stiprinimas per realius rezultatus teisės aktų leidyboje mažintų ir teisinį nihilizmą, pasireiškiantį ir nusivylimu pačia teise. Visuomenė, pajutusi, kad jos interesai, nors iš dalies, gali būti tenkinami, pradėtų domėtis ir daug aktyviau dalyvauti socialiniame ir politiniame gyvenime. Realių rezultatų pojūtis skatina ir visuomenės atsakomybės stiprinimą, nes visuomenė, pajutusi glaudesnę ryšį su savo interesų atspindėjimu įstatymuose, pradėtų rimtai domėtis įstatymų projektais ir jų tobulinimu. Tokia visuomenė taptų atviresnė, nebūtų apribota nežinojimo sienų.

Visuomenės uždarymas pseudodemokratinėmis procedūromis atimant iš jos vienodas, t. y. lygias, galimybes dalyvauti teisėkūroje mažina visuomenės domėjimąsi visuomeniniu ir politiniu gyvenimu: kam eiti į rinkimus ir „žaisti“ demokratiją, jei vis tiek po rinkimų niekas nesikeičia? Toks visuomenės apribojimas atsisuka prieš demokratiją, kurios pašaukimas – tarnauti „visų labui“. Tai ignoruojant neišvengiamai ignoruojama ir demokratija, kuri virsta oligarchija. Tada vėl stiprėja įtampa visuomenėje ir taikos kaip bendro gėrio joje mažėja. Nestabilumas stiprina visuomenės suvaržymą ir taip didžioji dalis visuomenės vėl kartoja istoriją – bet koku būdu siekia pergalės už savo teisės. Pergalė yra tada, jei šalinamos privilegijos ir suteikiamos lygios galimybės visiems dalyvauti socialiniame gyvenime.

Visuomenės pergalė leistų teigti, kad visuomenė verta tokios teisės, kiek ji tam deda pastangų ir kiek visuomenė to pati nusipelno. Visuomenė ir parlamentas turi būti susieti nuolatiniais ryšiais ne tik per parlamento rinkimus, bet ir parlamento tęstinio darbo metu.

Žinant parlamento darbo realijas, kompromisinės lygybės įgyvendinimo galimybės gali atrodyti utopinės ir nepasiekiamos, nes 100 proc. pasiekti, kad absoliučiai visi parlamentarai dalyvautų balsuojant ir priimant įstatymus, dažniausiai yra net objektyviai neįmanoma – tai labai stabdytų parlamento darbą. Tačiau šito klausimo įvertinimas ir sprendimas matematiškai leistų atsakyti į kiekybinį

klausimą, kiek mes demokratijos turime? Jos egzistavimui įrodyti čia ir būtina persiristi per tą daugumos kertelę – 50 proc. Jei daugumos principas apskritai veikia, tai demokratija iš esmės yra, tačiau vėl reikia atsakyti į klausimą, kiek jos yra? Šiuo aspektu ir įmanoma formaliai atsakyti taip pat skaičiais – tiek, kokia balsų dauguma įstatymai priimami, t. y. 60, 70, 80 ar net 90 proc. Suprantama, kad ne posėdyje dalyvaujančių, o visų parlamentarų balsų dauguma.

Lietuvoje galiojanti Lietuvos Respublikos Seimo posėdyje dalyvaujančių balsų daugumos nuostata dar daugiau priešinasi demokratijos esmei ir demokratijos šiuo požiūriu realiai turime dar mažiau. Tačiau svarbus žingsnis žengtas 2004 m. lapkritį, kai Lietuvos Respublikos Seimo statuto 113 str. buvo įtvirtinta nuostata, kad įstatymai priimami, kai Seimo posėdyje dalyvauja ne mažiau kaip pusė visų Seimo narių<sup>18</sup>. Žinoma, tai yra demokratijos Lietuvoje žingsnis į priekį, bet vien to neužtenka, nes vėl teoriškai iš 71 dalyvaujančių posėdyje įstatymą gali priimti 36 parlamentarai. Vadinasi, iš 141 Seimo narių įstatymą gali priimti teoriškai, taip pat ir praktiškai tik ketvirtadalis parlamentarų.

Suprantama, siekiant priimti įstatymą – parlamentarų konsensą, socialinį kompromisą būtina pasverti ne paskutinėje – įstatymo priėmimo, o dar pirminėse – jo svarstymo ir vertinimo stadijose, tad ypač svarbi toji stadija, kai santykinai vertinamas lygybės principo įtvirtinimas dirbant parlamento komitetuose. Juose lygybės klausimo svarstymas labai priklauso nuo specialių žinių, ne tik nuo socialinės informacijos žinojimo. Todėl ekspertų ir specialistų dalyvavimas vertingesnis nei interesų grupių, kurios dažnai nėra linkusios į kompromisą, o dėl savo aktyvumo siekia primesti savo reikalavimus arba įtikinti poziciją ir todėl objektyviai gali tapti laiminčia aktyvia mažuma prieš pasyvią visuomenės daugumą. Šis rodiklis keičiasi pilietinei visuomenei augant, t. y. aktyvėjant.

Kita vertus, dalyvaujančių posėdyje balsų daugumos didinimas be reikalo kartais yra vertinamas skeptiškai – jis išspręstų ir kitas teisėkūros problemas. Be jokios abejonės, toks reikalavimas telktų atidžiau dirbti parlamentarus komitetuose, verstų ieškoti ir derinti

bendras pozicijas, t. y. integruoti didesnės dalies visuomenės atstovavimą parlamente. Be to, tai šiek tiek pristabdytų nesiliaujančią teisės aktų savotišką „infliaciją“, nes teikiant prioritetus kiekybei – laimėjimo rezultatui mažiau dėmesio tenka kokybei – derinimui ir lygybės principo proporciškam svarstymui. Daugumos principas, jei per lygiateisiškumo principą nesiekiami santykinai artėti prie bendro, santykinai maksimalaus „visų labo“, turi vis daugiau galimybių tarnauti mažumai. Panaši padėtis susiklostė ir mūsų savivaldybėse.

2007 m. balandžio 23 d. BNS pranešimo duomenimis, Lietuvos savivaldybėse vyrauja mažumos valdžia, nes savo atstovus savivaldybėse turi tik kas trečias Lietuvos gyventojas, o didžiuosiuose miestuose mero kėdėse sėdi politikai, turintys mažiau nei kas dešimto miestiečio paramą. Beveik kas dešimtadalis balsavusių piliečių nebus atstovaujami, nes partijos, už kurias jie atidavė savo balsus, nepateko į savivaldybių tarybas ir neatstovaus jų interesams. Vyriausiosios rinkimų komisijos (VRK) duomenimis, iš 2 694 909 balso teisę turinčių Lietuvos gyventojų vasarį vykusiuose savivaldybių tarybų rinkimuose dalyvavo tik 1 112 981. Tai tik 41,3 proc. rinkėjų. Kitaip tariant, šeši iš dešimties piliečių patys atsisakė savo teisių ir kitiems keturiems leido sudaryti tokią savivaldą, kokios šie norėjo.

Net 52 apygardose atsirado daugiau ar mažiau rinkėjų, kurių remtos partijos ar koalicijos nepateko į tarybą, nes nesulaukė reikiamo balsų skaičiaus ir neperžengė nustatyto 4 arba 6 proc. barjero. Iš viso Lietuvoje tokių pražuvusių balsų yra net 86 869, arba jie sudaro 8,12 proc. visų galiojančių balsų. Jeigu prie šių balsų pridėtume dar 43 760 rinkėjų, kurių biuleteniai buvo pripažinti negaliojančiais, iš-eitų, kad net 130 629 balsavę, arba 11,74 proc. balsavusių piliečių, yra neatstovaujami. Taigi tik 982 352 rinkėjai iš minėtų beveik 2,7 mln. turinčių balso teisę Lietuvos gyventojų išdalijo mandatus rinkimuose dalyvavusiems politikams. Dėl to galima teigti, kad savivaldybių tarybų nariai tiesiogiai atstovauja tik 36,45 proc. rinkėjų. Kitaip tariant, beveik du trečdaliai šalies gyventojų neturi savo atstovų savivaldoje. Vilniaus miesto savivaldybės tarybą suformavo tik 36,49 proc. į rinkimus atėjusių suaugusių miestiečių, Kauno – 29,56 proc., Klaipėdos – 26,73 proc., Šiaulių – 30,33 proc., o Panevėžio – 33,38 proc.

Vertinant demokratijos buvimą ar nebuvimą, niekas taip neakivaizdu kaip institucinė realybė valstybei sprendžiant esamas ir pasirengimas spręsti galimas problemas. Demokratiniam režimui būtinas mišrus valdymas, pagrįstas dviem svarbiausiais demokratijos ramsčiais:

1. demokratinėmis atstovų rinkimų, o vėliau atstovaujamojo balsavimo parlamente procedūromis;

2. suteiktomis teisėmis teismams ir savireguliacijos būdu pačiai visuomenei išplėsti teisinį reguliavimą, jį detalizuoti racionaliai nustatant konkrečias elgesio taisykles pagal bendras parlamento priimtas taisykles.

Pirmoji sąlyga – politikos formuotojai, t. y. žmonės, renkami parlamento nariais ar skiriami ministrais, turi būti ne tik aukštos kvalifikacijos. Demokratija atrenka žmones ne iš visų gyventojų, o tik iš tos jų dalies, kuri turi politinį pašaukimą arba, tiksliau, pati siūlosi būti renkama. Ligšiolinė patirtis siūlo vienintelę veiksmingą garantiją – reikia socialinio sluoksnio, kuriam politika būtų tikrasis pašaukimas ir kuris pats būtų griežtos atrankos kūriny.

Antroji demokratijos sėkmės sąlyga – politinių sprendimų, kad jie būtų tikrai veiksmingi, sritis neturi būti pernelyg plati. Apimtį lemia ne tik klausimų skaičius ir pobūdis, bet ir žmonių, dirbančių teisėkūros darba, sugebėjimai.

Šiuolaikinei demokratinei valdžiai beveik visose srityse tenka remtis profesionaliai paruošta biurokratija, turinčia prestižą, tradicijas ir pareigos jausmą. Tokia biurokratija taptų svarbiausiu atsakymu į priekaištą dėl demokratinės valdžios neprofesionalumo. Demokratijai taip pat labai svarbu padalinti valdžias, o ne jas atiduoti vienai institucijai – Seimui. Jeigu sutelktos galios neribosime, ją išnaudos atskirų grupių interesai, ir tai visus organizuotus pajėgiančius interesus skatins jungtis į grupuotes, darančias spaudimą valdžiai. Veikiančios demokratijos sąlygomis parlamentas turėtų tik nubrėžti tam tikras visuomenės gyvenimo tendencijas ir reguliavimo kryptis, o jas detalizuoti dispozityviai gali ir pati visuomenė. Vadinasi, kalbant teisine kalba, prioritetas turėtų būti teikiamas bendrosioms, o ne speci-

aliosioms detalios teisės normoms. Detalizuoti jas turėtų praktikai ir, žinoma, teisminė valdžia.

Demokratijos sąlygomis negalime užmiršti, kad pats žodis „demokratija“ reiškia specifinį valdymo metodą. Pirmiausia jis reiškia ne daugiau kaip tam tikrą politinių sprendimų priėmimo procedūrą ir nieko nesako apie valdymo tikslus. Tačiau kaip vienintelis iki šiol žmogaus atrastas būdas taikiai keisti valdžią, jis vis dėlto yra brangintinas ir dėl jo verta kovoti. Žinoma, galime ir pasidžiaugti, kad Lietuvoje padaryta labai daug, atlikti milžiniški darbai, kurie kartais dėl skubėjimo teisingai buvo atlikti remiantis tik intuicija, o ne kompetencija ir žiniomis, bet šiandieną skubėjimas nebepateisinimas – būtina mokslinė analizė, prognozė ir argumentuotos reformos, nes demokratijos, kaip ir teisės, turėsime tiek, kiek įdėsime pastangų. Sveikai teisės sistemai būtina ir sveika visuomenė, t. y. visuomenė turi tokią teisę, kokios nusipelno. Nuopelnams reikalingos pastangos ir teisinės sąmonės branda.

## Išvados

1. Kodeksų sudarymas yra labai senas reiškinys ir teisinės minties šaltiniai kodifikavimą mena kaip sudėtingą žmonijos teisinės kontempliacijos procesą, kuris gyvuoja jau keturiasdešimt amžių. Tokia ilga šio reiškinio istorija leidžia teigti, kad jis išliks, o kodifikavimo reikšmė ir toliau nemažės.

2. Įstatymų gausa, keitimai, pataisos iliustruoja netiesioginį dekodifikavimo procesą ne tik Lietuvoje, bet ir daugelyje kitų šalių. Tokia teisės sistema paprastai yra perkrauta, paini ir neaiški, nuolat kyla teisės kolizijos problema.

3. Esant realiai demokratijai, parlamentas įstatymais turėtų tik nubrėžti tam tikras visuomenės gyvenimo tendencijas ir reguliavimo kryptis, o jas dispozityviai detalizuoti civiliniuose santykiuose gali ir pati visuomenė.

4. Kodeksai padaro įstatymus suprantamesnius, aiškesnius. Jie leidžia išvengti teisinio reguliavimo pertekliaus, kuris tampa itin svarbia teorine ir praktine problema. Teisinio reglamentavimo detalumas

tampa teisės sistemos perkrovos, teisės normų kolizijos priežastimi. Kodifikuojant teisės normas būtina bendrinti, taip socialinius elgesio modelius darant atvirus visuomeninio gyvenimo įvairovei.

5. Pozityviosios teisės priemonėmis konstitucija teisę atiduoda lanksčiai ir kūrybiškai socialinei apyvartai. Konstitucija apima visą teisės sistemą, atvirą visuomenei ir jos institucijoms. Konstitucionalizmo raida sudaro sąlygas kodifikavimą plėtoti ir tobulinti.

## Literatūra

1. Bouineau J., Roux J. 200 ans de Code civil. Ed. adpf – Paris: Ministère des Affaires étrangères, 2004.
2. Braibant G. Une codification générale/Le rayonnement du droit codifié. – Les éditions des journaux officiels, 2004.
3. Oppetit B. De la codification/ La codification. – Paris: Dalloz, 1996.
4. Carbonnier J. Droit civil. Introduction, PUF, coll. Thémis, No. 113.
5. Montesquieu. Apie įstatymų dvasią. – Vilnius: Mintis, 2004.
6. Vanderlinden J. Le concept de code en Europe occidentale du XIII au XIX siècles. – Bruxelles, 1967.
7. Vaišvila A. Teisės teorija. – Vilnius: Justitia, 2004.
8. Beinoravičius D. Socialinis kompromisas kaip teisinio įstatymo požymis // Jurisprudencija. – Vilnius, 2002. Nr. 27 (19).
9. Conseil de l'Europe / Principes et méthodes d'élaboration des normes juridiques. – Strasbourg, 1983.



# Konstitucijos aiškinimas ir teisminė teisėkūra kaip konstitucinių vertybių įgyvendinimo prielaida

Kęstutis  
Jankauskas

**Konstitucijos turinys ir prasmė.** Konstitucijoje glaustai ir talpiai formuluojamos pamatinės vertybės, nustatomi svarbiausi valstybinės bendruomenės siekiai. Jie įgyvendinami įvairiais būdais. Visų pirma elgiantis taip, kaip nustatyta Konstitucijoje, kituose jai neprieštaraujančiuose teisės aktuose ir reikalaujant tokio pat elgesio iš kitų. Konstitucijoje nustatytas teisinis reguliavimas įgyvendinamas formuluojant naujas, konstitucines nuostatas sukonkretinančias elgesio taisykles ir jas įtvirtinant bendro pobūdžio, daugkartinio taikymo teisėkūros aktuose, taip pat sprendžiant įvairius konstitucinius ginčus ir konfliktus, tiesiogiai atsižvelgiant į Konstituciją, teisės aiškinimo ir taikymo aktuose atskleidžiant įvairius jos nuostatų turinio ir reguliuojančio poveikio aspektus. Taigi konstitucinių imperatyvų veiksmingas įgyvendinimas yra sudėtinga, daugialypė problema, neatsiejama nuo teisės tradicijų ir kultūros. Absoliuti dauguma pilietinės visuomenės narių referendumuose vienodai balsuoja už pirminį Konstitucijos tekstą, tačiau niekada nesibaigia diskusijos ir ginčai dėl Konstitucijoje nustatyto teisinio reguliavimo turinio, tikrosios konstitucinių nuostatų prasmės ir reguliuojančio poveikio visuomeniniams santykiams. Šiose diskusijose argumentų gali būti ieškoma nagrinėjant įvairius demokratijos, parlamentarizmo, konstitucinio teisingumo įgyvendinimo ir konstitucionalizmo aspektus, analizuo-

jant teisėkūros pagrindus ir konstitucinių nuostatų aiškinimo ypatumus, konstitucinės jurisprudencijos pavyzdžius.

Konstitucijoje ar kituose teisės aktuose nustatyto reguliavimo neįmanoma tinkamai įgyvendinti nesiaiškinant (ir neišaiškinant) juose formuluojamų nuostatų prasmės. Oficialaus teisės aiškinimo rezultatų reikšmė siejama su teisingumą vykdančių institucijų įgaliojimais plačiai ir kūrybiškai interpretuoti teisę. Konstitucinio Teismo ir kitų teismų priimtuose teisės aiškinimo ir taikymo aktuose sukonkretinamas ir plėtojamas abstrakčių teisės normų ir ypač teisės principų turinys, formaliai apibrėžiamos ir įtvirtinamos abstrakčių elgesio orientyrų plataus reguliuojamojo poveikio ribos. Todėl Konstitucijos aiškinimo rezultatai gali būti gretinami su teisėkūros rezultatais – norminiais teisės aktais, kuriuose formaliai apibrėžiami ir įtvirtinami bendro pobūdžio elgesio imperatyvai, nustatomos santykiškai naujos ir (arba) galiojančias elgesio taisykles keičiančios ar naikinančios normos.

Konstitucinio Teismo jurisprudencijoje, konstitucinės justicijos sprendimuose ir jiems pagrįsti skirtuose teisiniuose motyvuose ir argumentuose įtvirtinami plataus ir kūrybiško Konstitucijos aiškinimo rezultatai – oficialios konstitucinės doktrinos. Ši veikla neatsiejama nuo konstitucinio teisingumo įgyvendinimo ir nėra ordinari teisėkūra, tačiau ji nesutelpa ir *sensu stricto* teisės aiškinimo sampratoje. Konstitucijos raidę ir dvasią atitinkančiame konstitucinių principų aiškinyje glūdi tam tikras paradoksas: įvairūs Konstitucijos teksto elementai ir juose išreikšta konstitucinio teisinio reguliavimo visuma nubrėžia itin plačias konstitucinių nuostatų aiškinimo ribas, suteikia teisę aiškinančiam subjektui pasirinkti vienintelį arba, jo nuomone, tiksliausiai konstitucinių vertybių prasmę atitinkantį aiškinimo rezultatą, tačiau toks aiškinimas negali būti grindžiamas kituose žemesnės galios teisės aktuose nustatytu reguliavimu, įvairiomis asmeninėmis preferencijomis ar apskritai neteisinais argumentais. Konstitucijos tekstas yra vienintelis išėjties taškas, kuriuo remiantis gali būti išvedami nauji elgesio standartai ir orientyrai, konstatuojami anksčiau nepastebėti konstitucinių normų ir principų turinio aspektai, kurie nėra *expressis verbis* (pažodžiui) įtvirtinti pirminiame Konstitucijos tekste, tačiau išplaukia iš konstitucinio reguliavimo visumos, pama-

tinių vertybių sistemos, kurioms įgyvendinti ir buvo priimta Konstitucija.

Konstitucija kaip aukščiausios teisinės galios, pirminis, stabilus, vientisas ir tiesiogiai taikomas teisės aktas yra teisinės sistemos, teisėkūros, veiksmingo teisės įgyvendinimo, konstitucinio reguliavimo darną bei teisingumą užtikrinančio plataus ir kūrybiško teisės aiškinimo pagrindas ir prielaida. Visus teisės subjektus, teisėkūros ir (ar) teisę įgyvendinančias institucijas riboja konstituciniai imperatyvai, kurių negali nepaisyti nei Tauta, nei jos vardu veikiantis įstatymų leidėjas ar kitos institucijos bei pareigūnai. Teismo proceso taisyklės ir apribojimai, nešališko ir teisingo bylų nagrinėjimo konstitucinės garantijos iš esmės užkerta kelią skirtingų teisėkūros rezultatų konkurencijai, užtikrina deramą teisėkūros ir teisingumą įgyvendinančių institucijų vietą demokratiniėje teisinėje valstybėje, visų valstybės valdžių įgyvendinančių institucijų konstitucinių galių pusiausvyrą, garantuoja santykiškai darnų valdžios svertų ir atsvarų sistemos funkcionavimą, visų viešosios valdžios institucijų darbą. Todėl Konstitucinio Teismo, kitų bendrosios kompetencijos ar specializuotų teismų konstitucinės galios ir aktyvi veikla kūrybiškai aiškinant teisę nepažeis visuotinai pripažintų teisėkūros ir demokratijos standartų, jei bus nuosekliai grindžiamos Konstitucija, abstrakčios konstitucinės nuostatos bus aiškinamos plačiai ir deramai argumentuojant, bus siekiama užtikrinti konstitucinio reguliavimo darną, kurią išreiškia ne tik Konstitucijos raidė, bet ir jos tekste implicitiškai įtvirtinta prasmė, konstitucinės vertybės, jų pusiausvyra, pilietinės Tautos tikslai ir lūkesčiai.

**Demokratijos ir konstitucionalizmo jungtis.** Ilgalaiškės ir stabilios socialinės tvarkos valstybėje negali būti be teisės ir teisingumo. Nebus atviros, teisingos, darnios pilietinės visuomenės, teisinės valstybės be šiuos siekius išreiškiančios faktinės tvarkos pavaldumo aukščiausiajai teisei – Konstitucijai, kurios tekste (ir tarp eilučių) yra įtvirtintos pamatinės kiekvieno asmens laisvę ir bendrąją valstybinės bendruomenės gerovę užtikrinančios vertybės. Jos išreikštos konstituciniuose principuose ir normose, kuriuos deramai įgyvendinus pilietinės Tautos siekiai tampa faktine būtimi.

Įgyvendindama savo suverenias galias pilietinė Tauta 1992 m. spalio 25 d. referendume priėmė Lietuvos Respublikos Konstituciją<sup>1</sup>, įtvirtino joje aukščiausiąją teisę. Konstitucijoje skelbiamos pamatinės vertybės: Lietuvos valstybė yra nepriklausoma demokratinė respublika (2 straipsnis). Suverenitetas priklauso Tautai (2 straipsnis). Aukščiausią *suverenią galią* Tauta vykdo tiesiogiai ar per demokratiškai išrinktus savo atstovus (4 straipsnis). Valstybės valdžią Lietuvoje vykdo Seimas, Respublikos Prezidentas ir Vyriausybė, Teismas (5 straipsnio 1 dalis). Valdžios galias riboja Konstitucija (5 straipsnio 2 dalis). Valstybinė kalba – lietuvių kalba (14 straipsnis). Žmogaus teisės ir laisvės yra prigimtines (18 straipsnis) ir kt. Steigiamosios valdžios subjektas – pilietinė Tauta svarbiausius Valstybės ir Tautos gyvenimo klausimus sprendžia referendumu (9 straipsnio 1 dalis) arba neatimamas savo galias įgyvendina per Tautos atstovybę, kurią sudaro 141 Seimo narys (55 straipsnio 1 dalis), kitas valstybės valdžios ir administravimo institucijas.

182

Pilietine tauta vadinama valstybinė bendruomenė, kurioje aktyvūs, sąmoningi ir laisvi jos nariai – nevaržomi lyties, rasės, tautybės, kalbos, kilmės, socialinės padėties, tikėjimo, įsitikinimų ar pažiūrų pagrindu – įgyvendina savo prigimtines teises, konstituoja (įsteigia) ir įtvirtina valstybę, nustato valstybės valdžių galių ribas. Tik Lietuvos Respublikos piliečiai, t. y. valstybinė bendruomenė – pilietinė Tauta, turi teisę kurti Lietuvos valstybę. Tik piliečiai turi teisę spręsti, kokia turi būti Lietuvos valstybė, nustatyti Lietuvos valstybės konstitucinę santvarką, valstybės valdžią įgyvendinančių institucijų sąrangą, asmens ir valstybės teisinių santykių pagrindus, šalies ūkio sistemą ir pan. Įgyvendinant piliečių teises ir laisves, dalyvaujama vykdamas Tautos suverenitetą<sup>2</sup>. Lietuvos pilietinei Tautai priklauso

1 Lietuvos Respublikos Konstitucija įsigaliojo 1992 m. lapkričio 2 d. Paskelbta 1990 m. lapkričio 30 d. *Valstybės žiniuose*, Nr. 33-1014. Pakeitimai: *Valstybės žinios*, 1996. Nr. 64-1501, Nr. 122-2863; 2002, Nr. 65-2629; 2003, Nr. 14-540, Nr. 32-1315, Nr. 32-1316; 2004, Nr. 111-4123, Nr. 111-4124; 2006, Nr. 48-1701.

2 Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2003 m. gruodžio 30 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Prezidento 2003 m. balandžio 11 d. dekreto Nr. 40 „Dėl Lietuvos Respublikos pilietybės suteikimo išimties tvarka“ ta apimtimi, kuria nustatyta, kad Lietuvos Respublikos pilietybė išimties tvarka suteikiama Jurij Borisov, atitiktis Lietuvos Respublikos Konstitucijai ir Lietuvos Respublikos pilietybės įstatymo 16 straipsnio 1 daliai“. *Valstybės žinios*, 2003. Nr. 124-5643.

visi Lietuvos Respublikos piliečiai, nesvarbu, ar jie priklauso titulinei nacijai (yra lietuviai), ar tautinėms mažumoms<sup>3</sup>. Konstitucinis Teismas savo nutarimuose ne kartą konstatavo, kad negalima priešinti konstitucinių sąvokų „lietuvių tauta“ ir „Tauta“, kad lietuvių tauta yra Lietuvos pilietinės Tautos – valstybinės bendruomenės pagrindas, būtina egzistavimo prielaida, tačiau Lietuvos pilietinei Tautai priklauso visi Lietuvos Respublikos piliečiai – nesvarbu, ar jie priskiriami prie titulinės nacijos (yra lietuviai), ar prie tautinių mažumų. Visi Lietuvos Respublikos piliečiai, kad ir kokia būtų jų etninė kilmė, pagal Konstituciją yra lygūs, jų negalima diskriminuoti arba teikti jiems privilegijų dėl jų etninės kilmės, tautybės. Kita vertus, įsiliejimas į Lietuvos visuomenę, tapimas visaverčiu pilietinės Tautos nariu yra neatsiejamas nuo kiekvieno Lietuvos valstybinės bendruomenės nario priedermių: gerbti ir saugoti konstitucinę santvarką, savo ir kitų tautų tradicijas, papročius, stengtis išmokti valstybinę kalbą ir kt. (Konstitucinio Teismo 2006 m. gegužės 10 d., 2006 m. lapkričio 13 d.<sup>4</sup> nutarimai).

Būtent Lietuvos pilietinė Tauta yra Konstitucijos šaltinis, priėmusi Konstituciją ji padėjo savo, kaip valstybinės bendruomenės, bendro gyvenimo norminį pagrindą ir įtvirtino valstybę kaip bendrą visos visuomenės gerį (Konstitucinio Teismo 2004 m. gegužės 25 d., 2006 m. rugpjūčio 19 d. nutarimai)<sup>5</sup>.

Konstitucija yra vientisas ir tiesiogiai taikomas aktas (Konstitucijos 6 straipsnio 1 dalis), kiekvienas savo teises gali ginti remdamasis Konstitucija (6 straipsnio 2 dalis). Tai aukščiausios teisinės galios aktas, visų kitų teisės aktų teisiškumo ir legitimumo matas. Negalioja joks įstatymas ar kitas aktas, priešingas Konstitucijai (7 straipsnio 1 dalis). Kita vertus, Konstitucija nėra *tik* aukščiausios galios teisinis dokumentas, deklaracijų ir siekių rinkinys. Kiekviena valstybinė

3 Konstitucinio Teismo 2006 m. gegužės 10 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos vyriausiosios rinkimų komisijos įstatymo 3 straipsnio 6 dalies (2003 m. balandžio 10 d. redakcija) atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“. *Valstybės žinios*, 2006. Nr. 52-1917.

4 Konstitucinio Teismo 2006 m. lapkričio 13 d. nutarimas „Dėl teisės aktų, reguliuojančių Lietuvos Respublikos pilietybės santykius, nuostatų atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“. *Valstybės žinios*, 2006. Nr. 123-4650.

5 Ten pat.

bendruomenė turi savo substanyviają (faktinę) konstituciją, kuri nebūtinai yra formalus teisinis dokumentas ir (ar) nebūtinai sutampa su šiuo dokumente deklaruojamu teisinės tvarkos modeliu. Konstitucija visų pirma yra sistema pamatinių (ne tik galiojančių, bet veikiančių) normų ir principų, kuriais iš tiesų grindžiama socialinė tikrovė, kituose aktuose nustatytas teisinis reguliavimas įvairiose (iš esmės visose) teisiškai reikšmingose visuomenės gyvenimo srityse. Ši ypatinga konstitucinių principų sistema yra teisinės tikrovės vertinimo etalonas, kuris leidžia spręsti apie realią visuomeninių santykių būklę, tikrąją valstybės politinę, ekonominę, socialinę santvarką<sup>6</sup>.

Visos Konstitucijos nuostatos yra tarpusavyje susijusios ir sudaro vieną, darnią sistemą, tarp Konstitucijoje įtvirtintų vertybių yra pusiausvyra, taigi nė vienos Konstitucijos nuostatos negalima aiškinti taip, kad būtų iškreiptas arba paneigtas kurios nors kitos Konstitucijos nuostatos turinys, nes taip būtų iškreipta viso konstitucinio teisinio reguliavimo esmė, pažeista konstitucinių vertybių pusiausvyra, paneigti ar iškreipti tie siekliai, kuriuos Tauta įtvirtino savo priimtoje Konstitucijoje ir kuriuos Tauta – suvereni Lietuvos valstybės kūrėja savo sukurta valstybę konstituciškai įpareigojo saugoti ir ginti<sup>7</sup>.

Konstitucinės nuostatos skiriasi nuo kitų teisiųjų imperatyvų turinio talpumu, formulavimo teisės akto tekste abstraktumu. Konstitucinis Teismas 2004 m. gegužės 25 d. nutarime konstatavo: „<...> taip, kaip teisės negalima traktuoti vien kaip teksto, kuriame *expressis verbis* yra išdėstytos tam tikros teisinės nuostatos, elgesio taisyklės, taip ir Konstitucijos, kaip teisinės realybės, negalima traktuoti vien kaip jos tekstinės formos, negalima suvokti Konstitucijos vien

6 Plačiau apie Konstitucijos kaip neordinarinės teisės sampratą žr.: Jarašiūnas E. Aukščiausioji ir ordinarinė teisė: požiūrio į Konstituciją pokyčiai // *Jurisprudencija*, 2002. Nr. 33(25). P. 30–41; I d. Konstitucija ir įstatymas: kelios interpretavimo problemos // *Konstitucijos aiškinimas ir tiesioginis taikymas*. P. 234–257; Kūris E. Konstitucija ir jos aiškinimas // *Politologija*, 1999. Nr. 2 (14). P. 3–16; I d. Konstitucijos dvasia // *Jurisprudencija*, 2002. Nr. 30(22). P. 16–31; I d. Konstitucijos aiškinimas, konstitucinės teisės šaltiniai ir besikeičiantis konstitucinės teisės paradigma // *Teisės problemos*, 2003. Nr. 3 (41). P. 8–31; Johnson N. *In Search of the Constitution: reflections on state & society in Britain*, London: Methuen, 1977.

7 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. 181-6708.

kaip eksplisicinių nuostatų visumos. <...> Pati Konstitucijos, kaip aukščiausios teisinės galios akto, prigimtis, konstitucingumo idėja suponuoja tai, kad Konstitucijoje negali būti ir nėra spragų, vadina-  
si, negali būti ir nėra tokio žemesnės galios teisės aktuose nustatyto teisinio reguliavimo, kurio nebūtų galima vertinti jo atitikties Konstitucijai atžvilgiu. Konstituciją, kaip teisinę realybę, sudaro įvairios nuostatos – konstitucinės normos ir konstituciniai principai, kurie įvairiose Konstitucijos formuluotėse yra tiesiogiai įtvirtinti arba yra iš jų išvedami. Vieni konstituciniai principai yra įtvirtinti *expressis verbis* konstitucinėse normose, kiti, nors ir nėra jose įtvirtinti *expressis verbis*, jose atsispindi ir yra išvedami iš konstitucinių normų, taip pat iš kitų šiose normose atsispindinčių konstitucinių principų, iš konstitucinio teisinio reguliavimo visumos, iš Konstitucijos, kaip svarbiausių valstybinės bendruomenės – pilietinės Tautos vertybių sistemą įtvirtinančio ir ginančio, visai teisės sistemai gaires nubrėžiančio akto, prasmės. Tarp konstitucinių principų ir konstitucinių normų negali būti ir nėra priešpriešos, visos konstitucinės normos ir konstituciniai principai sudaro darnią sistemą. Būtent konstituciniai principai organizuoja į darnią visumą visas Konstitucijos nuostatas, neleidžia, kad Konstitucijoje būtų vidinių prieštaravimų ar tokio jos aiškinimo, kai iškreipiama ar paneigiama kurios nors Konstitucijos nuostatos prasmė, kuri nors Konstitucijoje įtvirtinta ar jos ginama vertybė. Per konstitucinius principus atsiskleidžia ne tik Konstitucijos raidė, bet ir jos dvasia – tos vertybės ir siekiai, kuriuos Tauta Konstitucijoje įtvirtino pasirinkusi tam tikrą jos nuostatų tekstinę formą, kalbinę išraišką, nustačiusi tam tikras Konstitucijos normas, eksplisitiškai arba implisitiškai įtvirtinusi tam tikrą konstitucinį teisinį reguliavimą. Tad priešpriešos negali būti ir nėra ne tik tarp konstitucinių principų ir konstitucinių normų, bet ir tarp Konstitucijos dvasios ir Konstitucijos raidės: Konstitucijos raidės negalima aiškinti ar taikyti taip, kad būtų paneigiama Konstitucijos dvasia, kuri gali būti suvokta tik konstitucinį teisinį reguliavimą matant kaip visumą ir tik įvertinus Konstitucijos, kaip visuomenės sutarties ir aukščiausios teisinės galios akto, paskirtį. Konstitucijos dvasią išreiškia konstitucinio teisinio reguliavimo visuma, visos jos nuostatos – ir Konstitucijos tekste tiesiogiai išdėstytos Konstitucijos normos,

ir Konstitucijos principai, taip pat ir tie, kurie išplaukia iš konstitucinio teisinio reguliavimo visumos ir Konstitucijos, kaip svarbiausių Tautos vertybių sistemą įtvirtinančio ir ginančio, visai teisės sistemai gaires nubrėžiančio akto, prasmės.“<sup>8</sup>

Minėta, kad Konstitucijoje įtvirtinta aukščiausioji teisė grindžiama bendro pobūdžio neginčijamomis vertybėmis – prigimtiniėmis asmens teisėmis ir laisvėmis, teisės viešpatavimu, tautos suverenitetu, demokratija, teisingumu, valdžios priederme tarnauti žmonėms ir kt. Nėra išsamaus, baigtinio prigimtinių asmens teisių, kitų konstitucinių vertybių sąrašo, ir jų turinys negali būti sutalpinamas tik pirminiame Konstitucijos tekste. „Gyvoji Konstitucija“ yra tiesiogiai taikoma Konstitucija, todėl tai dinamiška elgesio taisyklių sistema, o šių taisyklių tikroji prasmė, įvairūs jų reguliuojančio poveikio aspektai atskleidžiami kasdienėje teisėkūros ir teisės taikymo bei aiškinimo veikloje.

Optimalių politinių ir teisinių sprendimų paieška, pastangos apsaugoti savo ar kitų asmenų konstitucines teises ir laisves, tinkamai įgyvendinti valstybės valdžios institucijoms suteiktas konstitucines galias nuolat sukelia ginčus dėl konstitucinių nuostatų turinio, valstybės ar savivaldybių valdžios kompetencijos, įvairių konstitucinių vertybių veiksmingo užtikrinimo. Šiuose ginčiuose neišvengiamai susipina įvairūs socialiniai interesai, ideologiniai, politiniai, teisiniai motyvai, nuolat kyla įvairių socialinių konfliktų ir siūloma atitinkamų sprendimų. Diskusijos vyksta įvairiose socialinėse grupėse, valstybės institucijose, verslo srityse ir akademinėse bendruomenėse, žiniasklaidoje ir kt. Konfliktai gali būti sprendžiami spontaniškai pasirenkamomis priemonėmis, kurias padiktuoja atitinkamos socialinės grupės bendravimo įgūdžiai ir kultūra, taip pat tikslingai, apgalvotai remiantis formaliais teisėje įtvirtintais pagrindais, kriterijais, procedūromis. Visuomenėje kylančios interesų priešpriešos sprendžiamos vadovaujantis Konstitucijoje nustatytais aukščiausios teisinės galios normomis ir principais, pagal Konstitucijoje nustatytas taisykles

8 Konstitucinio Teismo 2004 m. gegužės 25 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Prezidento rinkimų įstatymo 1<sup>1</sup> straipsnio (2004 m. gegužės 4 d. redakcija) ir 2 straipsnio 2 dalies (2004 m. gegužės 4 d. redakcija) atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“. *Valstybės žinios*, 2004. Nr. 85-3094.

ir procedūras. Vokiečių teisininkas, Heidelbergo universiteto konstitucinės teisės profesorius G. Jelinekas (Georg Jellinek, 1851–1911) dar XX a. pradžioje pastebėjo, kad konstitucinius konfliktus lydi įdomus paradoksas – savo teisės ginančios šalys vadovaujasi tomis pačiomis Konstitucijoje įtvirtintomis nuostatomis ir procedūromis, tačiau ginčiuose kitos šalies nuomonę ir oponentų veiksmus vertina kaip antikonstitucinius, pažeidžiančius konstitucines teises ar teisėtus interesus<sup>9</sup>. Remdamiesi Konstitucijos ir/ar įstatymų tekstais, teisinių santykių dalyviai įvairiose situacijose savaip aiškina abstrakčių konstitucinių normų ir principų turinį, kvestionuoja arba bando pateisinti tam tikrą norminį reguliavimą siekdami išspręsdami tarpusavio nesutarimus, formuluoja skirtingas nuomones pagrindžiančius argumentus. Dažnai įvairios konstitucinių nuostatų interpretacijos konkuruoja tarpusavyje, neretai – viena kitai prieštarauja. Todėl galima teigti, kad Konstitucijoje ar kituose teisėkūros aktuose eksplicitiškai ar implicitiškai įtvirtintų imperatyvų turinys ir reguliuojamasis poveikis yra aiškūs ir neginčijami tik tada, kai teisės aktuose įtvirtintos nuostatos tampa ne tik galiojančia, bet ir veikiančia teise, kai šios nuostatos buvo ne kartą aiškinamos ir taikomos sprendžiant įvairius teisinius ginčus, o atitinkami veiklos rezultatai įtvirtinami oficialiuose teisės aiškinimo dokumentuose.

Kiekvieno asmens ar institucijos siekis (ir reali galimybė) ginti savo ar kitų asmenų konstitucines teises, ir su tuo susiję teisiniai ginčai yra natūralus visuomenės ir valstybės santvarkos, kuri grindžiama demokratijos principais ir Konstitucija kaip aukščiausiaja teise, padarinys. Įvairių visuomenės sluoksnių konkuruojantys interesai gali (ir turi) būti legitimuojami, grindžiami ir pateisinami visuotinai pripažintais oficialiais konstitucingumo standartais, pamatinėmis visuomenės vertybėmis. Konstituciniai ginčai ir konfliktai paprastai liudija ne visuomenės, valstybės santvarkos esminius trūkumus ar krizę, bet realias įvairių teisinių santykių dalyvių galimybes aktyviai ginti savo teises ir laisves. Konstitucinė kūryba yra neatsiejama nuo

9 Еллинек Г. *Конституции: их изменения и преобразования* // перевод с немецкого под редакцией и с вступительной статьей Б. А. Кистяковского. Санкт-Петербург: Изд. Юрид. кн. склада „Право“, 1907. XXI. P. 93.

daugelio politinių, teisinių, kitų socialinių procesų ir prieštarų<sup>10</sup>, kurių atvirumas, prieinamumas, tinkamų teisinių priemonių taikymas leidžia teigti, kad Konstitucijos nuostatos nėra deklaratyvios, kad tai tiesiogiai taikoma teisė, gyvoji Konstitucija.

Konstituciniais ginčais siaurąja, formalia prasme vadinamas Konstitucijoje ir įstatymuose įtvirtintas konstitucinės justicijos bylų nagrinėjimo procesas, kurio metu tiriama valstybės institucijų priimtų teisės aktų ar pareigūnų veiksmų atitikties Konstitucijai ir (ar) įstatymams, t. y. vadovaujantis Konstitucijoje įtvirtintais aukščiausios galios teisiniais kriterijais vertinamos viešosios valdžios subjektų pastangos rasti optimalius įvairių interesų įgyvendinimo sprendimus. Šie teisės aktų ir (ar) pareigūnų veiksmų įvertinimai ir juos pagrindžiantys teisiniai motyvai įtvirtinami kompetentingų subjektų – konstitucinių ir kitų teisinių ginčų arbitrų sprendimuose. Išskirtinis vaidmuo čia tenka teisminės konstitucinės kontrolės institucijoms, kurioms suteikti išimtiniai įgaliojimai nagrinėti konstitucinės justicijos bylas, priimti konstituciškai pagrįstus, galutinius ir neginčijamus sprendimus, oficialiai užbaigti bet kurį konstitucinį ginčą ar konfliktą dėl konstitucinių vertybių įgyvendinimo. Tai vienintelis būdas, kuriuo visuomenėje, siekiančioje įgyvendinti pamatinius konstitucinės demokratijos, pilietinės visuomenės ir teisinės valstybės standartus, užtikrinamas konstitucinis teisingumas ir viena svarbiausių Konstitucijos viršenybės teisės sistemoje apsaugos garantijų.

Konstitucinės justicijos institucijų sprendimai priimami laikantis specialių Konstitucijoje ir įstatymuose nustatytų taisyklių ir procedūrų. Konstitucinius ginčus ir konfliktus pavedama spręsti subjektams, kurių įgaliojimai, statusas ir skyrimo tvarka įtvirtinami pačioje Konstitucijoje. Teisinės tvarkos konstitucingumui užtikrinti būtinas teisminės valdžios įgaliojimus suteikia aukščiausias suverenias galias turintis subjektas – valstybinė bendruomenė. Konstitucinių teismų teisėjai nėra renkami rinkimuose ir šiuo požiūriu skiriasi nuo kitų valstybės valdžios institucijų, kurios įgyvendina politinę valdžią. Konstituciniai teismai formuojami ne politiniu, bet profesiniu pa-

10 Žilys J. *Konstitucinis Teismas – teisinės ir istorinės prielaidos*. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2001. P. 11.

grindu. Šiame procese politinė Tauta dalyvauja per demokratiškai sudarytas valstybės valdžios institucijas, kurios veikia pagal Konstitucijoje joms nustatytas taisykles. Konstitucinio teisingumo vykdymas yra neatsiejamas nuo konstitucinių garantijų, užtikrinančių teisminės konstitucingumo kontrolės nepriklausomumą nuo politinės valdžios, kitų politinę, ekonominę ar kitą galią turinčių subjektų, taip pat nešališkumą nagrinėjant konstitucinius ginčus ir priimant sprendimus, kuriais pašalinami iš teisės sistemos Konstitucijai ir (ar) įstatymams prieštaraujantys teisės aktai. Būtent galutinio ir neginčijamo žodžio teisę turinčių nešališkų konstitucinių arbitrų veikla lėmė tai, kad Konstitucija traktuojama ne tik kaip simbolinės reikšmės dokumentas, bet (ir visų pirma) kaip tiesiogiai taikomas, išskirtinės galios ir reikšmės teisės aktas, kuriuo grindžiama visuomenės ir valstybės santvarka, vertinama kitų teisės aktų, valstybės valdžios institucijų, pareigūnų sprendimų atitiktis aukščiausiai teisei.

Teisinės tvarkos ir ją formuojančių teisės aktų atitiktis Konstitucijai vadinama konstitucingumu. Konstitucijos viršenybė ir konstitucingumas nėra kartą ir visiems laikams įgyta visuomenės ir valstybės santvarkos savybė, tai veikiau nuolatinis procesas, įvairių asmenų ir visuomenės grupių, valstybės institucijų ir pareigūnų, sąmoninga veikla siekiant įgyvendinti konstitucines vertybes. Šios veiklos ir ją lydinčių ginčų rezultatai formuoja teisinę tikrovę, kurioje valstybės politika, visuomenės, valstybės institucijų, pareigūnų veikla ir priimti teisės aktai grindžiami universaliomis, abejonių nekeliančiomis vertybėmis, *inter alia* teisės viešpatavimu, pagarba žmogaus teisėms ir laisvėms, tautos suverenitetu, demokratija, politinės valdžios atsakomybe visuomenei, teisingumu, valstybės valdžios galių atskyrimu ir ribojimu, valdžios įstaigų priederme tarnauti žmonėms, atsakomybe visuomenei, atviros, teisingos, darnios pilietinės visuomenės ir teisinės valstybės siekiu ir kt. Konstitucinis reikalavimas, kad Lietuvos valstybės valdžia būtų organizuota demokratiškai ir kad šalyje būtų demokratinis politinis režimas, yra neatsiejamas nuo Konstitucijos 5 straipsnio 3 dalies nuostatos, kad valdžios įstaigos tarnauja žmonėms, taip pat nuo šio straipsnio 2 dalies nuostatos, kad valdžios galias riboja Konstitucija. Demokratinių valdžios institutų prigimtis reikalauja, jog visi asmenys, kurie įgyvendina politinę žmonių valią,

yra įvairiomis formomis kontroliuojami, kad ši valia nebūtų iškreipta (Konstitucinio Teismo 1996 m. gegužės 29 d. sprendimas). Konstitucinio Teismo 2004 m. gruodžio 13 d. ir kituose nutarimuose konstatuota, kad Konstitucijoje yra įtvirtintas atsakingo valdymo principas. Valdžios atsakomybė visuomenei – teisinės valstybės principas, kuris įtvirtintas Konstitucijoje nustačius, kad valdžios įstaigos tarnauja žmonėms, kad piliečiai turi teisę tiek tiesiogiai, tiek per demokratiškai išrinktus atstovus dalyvauti valdant savo šalį, kritikuoti valstybės įstaigų ar pareigūnų darbą, apskusti jų sprendimus, garantavus piliečiams galimybę ginti savo teises teisme, peticijos teisę, taip pat teisės aktuose reglamentavus piliečių prašymų ir skundų nagrinėjimo procedūrą ir kt. (Konstitucinio Teismo 1999 m. gegužės 11 d., 2004 m. liepos 1 d., 2004 m. lapkričio 5 d. išvada).

Pliuralistinė demokratija (gr. *demokratia* – liaudies valdžia) suprantama kaip visuomenės politinė santvarka ir valstybės valdymo forma, kurioje formuojant ir įgyvendinant viešąją valdžią vadovaujama bendromis vertybėmis ir draudžiama bet kokia diktatūra (ideologinė, tautinė, partinė, oligarchinė, vienasmenė)<sup>11</sup>. Demokratinėje santvarkoje viešosios valdžios teisėtumas, jos legitimumas (socialiai atsakingų ir aktyvių piliečių pritarimas, savanoriškas paklusnumas valdžios sprendimams) grindžiami piliečių daugumos valia, kuri periodiškai, laisvai ir nevaržomai išreiškiami (slaptai balsuojant) visuotiniuose, laisvuose ir teisinguose rinkimuose.

11 Demokratija neturėtų būti tapatinama su visuomenės kultūros būkle, kai siekiant pabrėžti kiekvieno individo išskirtinumą yra neigiamos visuotinės, universalios moralinės ir teisinės vertybės. Priešingu atveju tektų pripažinti, kad net ir prigimtinių asmens teisių užtikrinimas valstybėje negali būti laikoma bendru visos visuomenės geriu. Demokratijos sklaida galima tik ten, kur yra pakankamai erdvės nesutarimams dėl priešingų interesų ir konkuruojančių vertybių, tačiau ji neturėtų būti suprantama kaip paradoksalus „geris ateityje“, kuris vertybe išlieka tik tol, kol nėra pasiekiamas (Plg. Derrida J. *Force of Law: The Mystical Foundations of Authority* // *Deconstruction and the Possibility of Justice* (ed. D. Cornell). London, New York: Routledge, 1992. P. 24–26). Pripažindami įvairių vertybių pliuralizmą ir (ar)skirtingus jų įgyvendinimo būdus bei priemones, tuo pat metu pripažįstame ir socialinių konfliktų neišvengiamumą, kurie demokratinėje visuomenėje turėtų būti kompetentingai sprendžiami čia ir dabar, mažoritarine balsų dauguma sutariant, be kita ko, ir dėl institucinių arbitrų, kurių priedermė yra nuosekliai siekti racionalios vertybių pusiausvyros ir atitinkamus sprendimus pagrįsti ne grupiniais, o visos visuomenės, t. y. viešaisiais, interesais.

Konstitucijai pavaldžioje demokratinėje santvarkoje valdžios formavimas ir įgyvendinimas neatsiejamas nuo daugumos valia veikiančios valdžios suvaržymo teisinėmis (visų pirma – aukščiausioje teisėje įtvirtintomis) vertybėmis, *inter alia* prigimtinėmis žmogaus teisėmis ir laisvėmis. Konstitucinis Teismas savo nutarimuose ne kartą konstatavo, kad žmogaus teisių ir laisvių prigimtinio pobūdžio pripažinimas reiškia *inter alia* tai, kad žmogui *ipso facto* priklauso teisės ir laisvės, kurios yra neatskiriamos nuo jo asmens ir kurios negali būti iš jo atimtos. Prigimtinių žmogaus teisių – tai individo prigimtinių galimybių, užtikrinančių jo žmogiškąjį orumą socialinio gyvenimo srityse (Konstitucinio Teismo 1998 m. gruodžio 9 d., 2004 m. gruodžio 29 d. nutarimai). Teise ir teisingumu grindžiamos demokratinės valstybės viena svarbiausių priedermių – gerbti, ginti ir saugoti tas vertybes, taip pat ir žmogaus teises ir laisves, kuriomis yra grindžiama pati Tautos priimta Konstitucija ir kurių realus įtvirtinimas, gynimas ir apsauga yra pačios valstybės *raison d'être*; priešingu atveju valstybė negalėtų būti laikoma bendru visos visuomenės gėriu<sup>12</sup>.

Konstitucija yra antimajoritarinis aktas; ji gina individą. Valstybė yra konstituciškai įpareigota teisinėmis, materialinėmis, organizacinėmis priemonėmis užtikrinti žmogaus teisių ir laisvių gynimą nuo neteisėto kėsینimosi ar ribojimo, nustatyti pakankamas žmogaus teisių ir laisvių apsaugos ir gynimo priemones. Pagal Konstituciją valstybė ne tik turi užtikrinti žmogaus teisių ir laisvių gynimą nuo kitų asmenų neteisėtų kėsینimųsi, bet ir jokių būdu neleisti, kad į jas neteisėtai kėsintųsi, jas pažeistų pačios valstybės institucijos ar pareigūnai (Konstitucinio Teismo 2000 m. birželio 30 d., 2004 m. gruodžio 13 d., 2004 m. gruodžio 29 d. nutarimai). Valstybės institucijas, pareigūnus (ir tada, kai jie vykdo jiems patikėtas funkcijas, ir tada, kai neįgyvendina jokių savo įgaliojimų) žmonės pagrįstai gali laikyti valstybės valios reiškėjais ar vykdytojais. Valstybės institucijos,

12 Konstitucinio Teismo 2006 m. rugpjūčio 19 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos žalos, padarytos neteisėtai kvotos, tardymo, prokuratūros ir teismo veiksmais, atlyginimo įstatymo 3 straipsnio (2001 m. kovo 13 d. redakcija) 3 dalies ir 7 straipsnio (2001 m. kovo 13 d. redakcija) 7 dalies atitiktis Lietuvos Respublikos Konstitucijai“. *Valstybės žinios*, 2006. Nr. 90-3529.

pareigūnai jokiais aplinkybėmis negali veikti *ultra vires*, neteisėtais veiksmais pažeisti žmogaus teisių ir laisvių. Antraip būtų griaunamas žmonių pasitikėjimas valstybės valdžia, įstatymais ir teise, tarp jų teisinis nihilizmas. Toleruojant valstybės institucijų, pareigūnų neteisėtus veiksmus, kuriais pažeidžiamos žmogaus teisės ir laisvės, neužkertus jiems kelio, atsirastų didžiulis socialinis disbalansas, būtų pažeista pamatinė pusiausvyra, kai žmogus iš esmės neturi priemonių, galimybių pasipriešinti valstybės – galingo mechanizmo – savivalei ir, paliktas be veiksmingos institucionalizuotos pagalbos, yra gniuždomas visa valstybės mechanizmo jėga<sup>13</sup>.

Valstybės institucijų veikloje, pareigūnų sprendimuose išreikšta pagarba Konstitucijai užtikrina ne tik valdžios reprezentatyvumą, bet ir jos atsakingumą visuomenei, o kiekvienam individui garantuoja santykinę autonomiją, lygybę prieš valdžios institucijas ir įstatymą, deramą konkurenciją, plačias saviraiškos galimybes bei dalyvavimo vientisumą sprendžiant viešuosius reikalus valstybėje, teritorinėje ar profesinėje bendruomenėje. Todėl ne tik daugumos teisę priimti sprendimus, bet ir kiekvieno asmens integralumą, pasirinkimo laisvę užtikrinančios vertybės yra formaliai įtvirtintos, apibrėžtos ir saugomos Konstitucijoje, įstatymuose, tarptautinės teisės aktuose. Mažoritarinės demokratijos principais grindžiami sprendimai turi išlaikyti konstitucingumo patikros egzaminą, todėl prireikus demokratiškai priimti viešieji sprendimai turi būti nešališkai įvertinti jų atitikties aukščiausiai teisei požiūriu. Konstitucinė demokratija yra mažoritarinės demokratijos saugiklis, kurios paskirtis – užtikrinti, kad mažoritarinės demokratijos mechanizmai nebus panaudoti sunaikinant pačią demokratiją<sup>14</sup>. Taigi demokratinės teisinės valstybės samprata neatsiejama nuo konstitucionalizmo, konstitucinėmis vertybėmis grindžiamos visuomenės, valstybės santvarkos, įvairių socialinių (po-

13 Konstitucinio Teismo 2006 m. rugpjūčio 19 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos žalos, padarytos neteisėtais kvotos, tardymo, prokuratūros ir teismo veiksmais, atlyginimo įstatymo 3 straipsnio (2001 m. kovo 13 d. redakcija) 3 dalies ir 7 straipsnio (2001 m. kovo 13 d. redakcija) 7 dalies atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“. *Valstybės žinios*, 2006. Nr. 90-3529.

14 Savaitės interviu su Konstitucinio Teismo pirmininku prof. E. Kūriu („Veidas“, 2007 m. spalio 25 d. Nr. 43).

litinių, teisinių ir kitų) institucijų sistemos darnaus veikimo. Konstitucionalizmas, be kita ko, reiškia ir tai, kad nacionalinė teisės sistema turi būti kuriama ir plėtojama vadovaujantis Konstitucija, taigi visos valstybės institucijos ir pareigūnai gali skelbti teisę tik Konstitucijos pagrindu (Konstitucinio Teismo 2005 m. gegužės 13 d., 2005 m. liepos 8 d. nutarimai)<sup>15</sup>.

**Teisėkūros ir teisės aiškinimo pagrindai.** Idealiu požiūriu Konstitucija ir jos nuostatomis nuosekliai grindžiamas teisinis reguliavimas (kaip kokybiško teisėkūros proceso rezultatas) turėtų būti be spragų, prieštarų ar kitų trūkumų<sup>16</sup>. Darnios ir nepriekaištingos teisės sistemos dalimi teisinėje praktikoje paprastai pripažįstama ne visa valstybės nustatyta teisė (ir net ne visa aukščiausioji teisė, kurią nustatė pačios valstybės steigėjas, įgyvendindamas savo suverenias galias), o tik tam tikra jos dalis, kuri vadinama „interpretuotąja teise“<sup>17</sup>. Tai ne tik galiojančios, bet ir faktiškai veikiančios teisės nuostatos, kuriose išreikštus imperatyvus išaiškino, įvertino ir pritaikė atankamiems socialiniams ginčams reguliuoti teisę įgyvendinantys subjektai, visų pirma – teismai, sukurdami visuotinai privalomus teisės aiškinimo

15 Konstitucinio Teismo 2005 m. gegužės 13 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos medžioklės įstatymo 7 straipsnio 2 dalies, 8 straipsnio 1, 9, 10 dalių, 13 straipsnio 2 dalies, 18 straipsnio 7 dalies ir 22 straipsnio 3, 6, 7 dalių atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“. *Valstybės žinios*, 2005. Nr. 63-2235; Konstitucinio Teismo 2005 m. liepos 8 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos įstatymo „Dėl kultūros įstaigų reorganizavimo ir likvidavimo tvarkos“ (1995 m. birželio 13 d. redakcija) ir Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1997 m. lapkričio 28 d. nutarimo Nr. 1320 „Dėl Lietuvos nepriklausomybės signatarų namų ir Lietuvos menininkų rūmų“ 1, 2.3 ir 2.4 punktų atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“. *Valstybės žinios*, 2005. Nr. 87-3274.

16 Pasak *Reine Rechtslehre* kūrėjo Hanso Kelseno (1881–1973), bet kurią žemesnės galios teisės normą diktuoja, jos turinį lemia aukštesnės galios normos, taigi *visos teisės normos sudaro griežtą hierarchinę sistemą* ir pati teisė reguliuoja savo kūrimą. Pamatinė norma konstituuoja visą teisinę tvarką, taigi valstybėje negali galioti jokia kita jai priešinga teisės norma. Konstitucija nustato ir įstatymų leidybos taisykles, o kartais tam tikru laipsniu apibrėžia įstatymų turinį. Kita vertus, įstatymų leidėjas turi atsižvelgti ir į tai, kad konstitucijos normų gali būti ne visada ir ne visiškai griežtai laikomasi. Be to, gali būti subjektyviai tariama, kad tam tikro įstatymo turinys neatitinka konstitucijos. Kadangi teismams suteikti įgalinimai taikyti įstatymus, jie turėtų kompetentingai ir objektyviai nustatyti, ar tam tikra subjektyvi nuomonė apie teisinį tekstą sutampa su konstituciją atitinkančiu įstatymu objektyviaja prasme (žr. Kelsen H. *Grynoji teisės teorija*. Vilnius: Eugrimas, 2001. P. 225).

17 Dworkin R. *Law's Empire*. – Glasgow: Fontana Press, 1991. P. 103.

ir taikymo precedentus. Taigi interpretuotosios teisės turinys yra įtvirtintas ne tik teisėkūros, bet ir teisės aiškinimo aktuose. Tai ypač akivaizdu tiesiogiai taikant konstitucinius principus, kurie Konstitucijos tekste formuluojami itin abstrakčiai, glaustai ir trumpai: „Lietuvos valstybę kuria Tauta. Suverenitetas priklauso Tautai“ (Konstitucijos 2 straipsnis), „Žmogaus teisės ir laisvės yra prigimtinės“ (18 straipsnis), „Žmogaus laisvė neliečiama“ (20 straipsnio 1 dalis), „Žmogaus asmuo neliečiamas“ (22 straipsnis), „Minties, tikėjimo ir sąžinės laisvė yra nevaržoma“ (26 straipsnis), „Įstatymui, teismui ir kitoms valstybės institucijoms ar pareigūnams visi asmenys lygūs“ (29 straipsnis) ir kt. Be to, Konstitucijoje kai kurie principai įtvirtinti *implicitiškai* („tarp teksto eilučių“). Jie išvedami iš kitų konstitucinių principų, kurie įvairiose Konstitucijos formuluotėse yra tiesiogiai įtvirtinti, taip pat iš konstitucinio teisinio reguliavimo visumos, iš Konstitucijos, kaip svarbiausių valstybinės bendruomenės – pilietinės Tautos vertybių sistema įtvirtinančio ir ginančio, visai teisės sistemai gaires nubrėžiančio akto, prasmės (Konstitucinio Teismo 2004 m. gegužės 25 d., 204 m. gruodžio 13 d. nutarimai). Antai valstybės valdžių padalijimo, valdžios atsakomybės visuomenei, sutarčių laisvės, teisminės valdžios visavertumo ir jos savivaldos, teisinio tikrumo, proporcingumo ir kiti konstituciniai principai nėra pažodžiui įtvirtinti Konstitucijos tekste. Įvairūs šių imperatyvų turinio aspektai yra atskleisti Konstitucinio Teismo jurisprudencijoje.

194

Siekiant įgyvendinti konstitucines vertybės, jų sąlyčio taškuose nuolat ieškoma optimalios, konstitucinius teisingumo ir teisės viršenybės, proporcingumo, visų asmenų lygybės prieš įstatymą principus atitinkančios, pusiausvyros. Tai nelengva ir atsakinga veikla, kurią atlieka visos valstybės valdžios grandys, teisę kuriantys ir ją įgyvendinantys subjektai, kiekvienas pagal savo kompetenciją ir, žinoma, Lietuvos Respublikos Seimas – vienintelė įstatymų leidybos galias turinti valstybės institucija.

Parlamento, kuriam tenka esminis įstatymų leidybos krūvis, konstitucinė priedermė – priimti teisingus, konstitucinėmis vertybėmis pagrįstus politinius sprendimus, Konstitucijai neprieštaraujančius įstatymus bei kitus teisės aktus, kuriais vadovaujasi ir kuriuos įgyvendina kitos visuomenės ir valstybės institucijos, pareigūnai, fiziniai ir juridiniai asmenys. Taigi teisėkūra yra viena pagrindinių

atstovaujamosios valdžios funkcijų. Leisdamas Konstituciją atitinkančius įstatymus ir kitus aktus, Seimas įgyvendina Tautai priklausantią aukščiausiąją suverenią galią, nustato ir įtvirtina konstitucinių vertybių įgyvendinimo būdus bei kryptis.

Pagal Konstitucijos 55 straipsnio 1 dalį Seimą sudaro Tautos atstovai – 141 Seimo narys. Kiekvienas Seimo narys atstovauja visai Tautai. Visi Seimo nariai yra valstybinės bendruomenės atstovybė, kolegialiai veikianti valstybės valdžios institucija, valstybiškai organizuotos visuomenės *parlamentas* (Konstitucinio Teismo 1993 m. lapkričio 26 d. nutarimas). Žodis *parlamentas* yra kilęs iš prancūziško žodžio *kalbėti* (pranc. – *parler*), taigi Seimas kaip politinė Tautos atstovybė yra viešųjų jos interesų deklaravimo, svarstymo ir argumentavimo, diskusijų ir ginčų bei sprendimų priėmimo vieta. Kolegialus politinių sprendimų priėmimas leidžia geriausiai atspindėti ir sutelkti visos Tautos, o ne tik kurios nors jos dalies lūkesčius ir interesus. Pagal Konstituciją tik Seimas yra Tautos atstovybė, nes tik Seimo nariai yra Tautos atstovai. Būtent Seimo nariai, sudarydami Tautos atstovybę, įstatymuose ir kituose aktuose įtvirtintais sprendimais Tautos lūkesčiams ir siekiams suteikia valstybės valios išraišką<sup>18</sup>. Kartu tai vienintelė įstatymų leidybos galias turinti valstybės institucija Lietuvoje. Platesne termino „institucija“ prasme įstatymų leidybos teisę turi ir Tauta, kuriai priklauso *steigiamoji* valdžia ir tam tikros konstitucinės galios įstatymų leidyboje (priimti Konstituciją, jos pakeitimus, įvairių įstatymų nuostatas, spręsti svarbiausius Valstybės ir Tautos gyvenimo klausimus visuotiniu balsavimu referendumu). Tik parlamento priimtais įstatymais pagal Konstituciją gali būti nustatomi mokesčiai (Konstitucijos 127 straipsnio 3 dalis)<sup>19</sup>, *tvirtina-*

- 18 Sinkevičius V. *Lietuvos Respublikos Seimo, kaip Tautos atstovybės, konstitucinė koncepcija* // Lietuvos konstitucinė teisė: raida, institucijos, teisių apsauga, savivalda: kolektyvinė monografija. – Vilnius: Mykolo Romerio universiteto Leidybos centras. 2007. P. 164.
- 19 Lietuvos Respublikos Konstitucijos 127 straipsnio 3 dalyje nustatyta, kad „mokesčius, kitas įmokas į biudžetus ir rinkliavas nustato Lietuvos Respublikos įstatymai“. Šioje Konstitucijos normoje yra įtvirtinta, kokios rūšies teisės aktu gali būti nustatomi mokesčiai – tai gali būti daroma tik įstatymu. Ši Konstitucijos norma (atsižvelgiant į Konstitucijos 67 straipsnio 2 ir 15 punktus) taip pat reiškia, kad nustatyti mokesčius yra Seimo kompetencija. Kad mokesčiai būtų tinkamai mokami ir surenkami, nepakanka mokesčių, kaip prievolę, vien nustatyti. Būtinai taip pat sureguliuoti santykius, susijusius su mokesčių administravimo organizaciniais klausimais, ir kt. Taigi teisinis

mas biudžetas (Konstitucijos 131 straipsnis)<sup>20</sup>. Pagal Konstituciją tik Seimas turi įgaliojimus panaikinti Tautos atstovo mandatą apkaltos proceso tvarka, pašalinti iš pareigų Respublikos Prezidentą, Konstitucinio Teismo, Aukščiausiojo ir Apeliacinio Teismų pirmininkus ir teisėjus, šiuurškčiai pažeidusius Konstituciją arba sulaužiusius priesaiką, taip pat paaiškėjus, jog padarytas nusikaltimas<sup>21</sup>, steigti tam tikras valstybės institucijas, ratifikuoti ir denonsuoti tarptautines sutartis ir kt. Seimas yra *vienintelė* institucija, kuri pagal Konstituciją turi įgaliojimus nustatyti konstitucinių įstatymų sąrašą (Konstitucijos 69 straipsnis), priimti, pakeisti ar panaikinti į šiame sąrašė įrašytus konstitucinius įstatymus<sup>22</sup>.

---

mokesčių reguliavimas – ne tik jų nustatymas įstatymais, bet ir šių įstatymų įgyvendinimo tvarkos nustatymas; ši tvarka gali būti nustatoma ir įstatymo lydimaisiais aktais (Konstitucinio Teismo 2000 m. kovo 15 d., 2000 m. gruodžio 6 d. nutarimai).

- 20 Svarstyti ir įstatymu tvirtinti Vyriausybės pateiktą valstybės biudžeto projektą yra *tik Seimo* kompetencija. Pagal Konstituciją valstybės biudžeto įstatymo priėmimas – tai galutinis biudžeto suformavimas (Konstitucinio Teismo 2002 m. sausio 14 d. nutarimas).
- 21 Seimas yra *vienintelė* Lietuvos Respublikos institucija, kuriai įstatymu yra pavesta atlikti apkaltos procesą ir būti atsakingai už jį, t. y. Seimas yra įstatymų įpareigotas atlikti visas būtinas proceso stadijas (parengiamąją, tardymo, ginčų, asmens, kuriam taikoma apkalta, baigiamojo žodžio ir balsavimo dėl pateiktų kaltinimų) (Konstitucinio Teismo 2004 m. kovo 31 d. nutarimas).
- 22 Konstitucijos 69 straipsnio 3 dalyje nustatyta: „Lietuvos Respublikos **konstituciniai įstatymai** priimami, jeigu už juos balsuoja daugiau kaip pusė visų Seimo narių, o keičiami ne mažesne kaip 3/5 visų Seimo narių balsų dauguma. Konstitucinių įstatymų sąrašą 3/5 Seimo narių dauguma nustato Seimas“. Konstitucinėje **jurisprudencijoje konstatuota**, kad konstituciniai įstatymai **nuo kitų skiriasi** priėmimo ir keitimo tvarka (2001 m. balandžio 2 d. nutarimas). Pagal Konstituciją konstituciniai įstatymai yra dviejų rūšių: 1) *tiesiogiai nurodyti* Konstitucijoje ir priimti Konstitucijos 69 straipsnio 3 dalyje nustatyta tvarka (pvz., Konstitucijos 47 straipsnio 3 dalyje (2003 m. sausio 23 d. redakcija) *expressis verbis* įtvirtinta, kad žemė, vidaus vandenys ir miškus įsigyti nuosavybėn Lietuvos Respublikoje užsienio subjektai gali pagal konstitucinį įstatymą); 2) taip pat įstatymai, *įrašyti* į konstitucinių įstatymų sąrašą ir priimti Konstitucijos 69 straipsnio 3 dalyje nustatyta tvarka. Aiškindamas šias nuostatas Konstitucinis Teismas konstatavo, kad, išskyrus Konstitucijos 69 straipsnyje nustatytą tvarką, kitokia konstitucinių įstatymų nustatymo procedūra [*Seime arba referendumė*] Konstitucijoje nenumatyta (Konstitucinio Teismo 1994 m. gruodžio 22 d., 2002 m. gruodžio 24 d. nutarimai). Ar tai reiškia, kad pagal Konstituciją **Tauta referendumė negali priimti** konstitucinių įstatymų (žr. Ragauskas P. *Piliečių dalyvavimas leidžiant įstatymus*. Politologija, 2005/1 (37). P. 75; 16 išnaša). Plečiamai aiškinant Konstitucijos 69 straipsnio 4 dalies nuostatą „Lietuvos Respublikos įstatymų nuostatos gali būti priimamos ir referendumė“ reikėtų teigti, kad Tauta referendumė gali priimti ir konstitucinių įstatymų nuostatas (išskyrus Konstitucijoje *expressis verbis* numatytus įstatymus dėl valstybės biudžeto tvirtinimo, mokesčių ir kitų privalomų mokėjimų nustatymo, kuriuos pagal

Konstitucijos 5 straipsnio 1 dalyje nustatyta, kad Seimas – viena iš valstybės valdžią įgyvendinančių institucijų. Šią valdžią kartu su Seimu įgyvendina Respublikos Prezidentas, Vyriausybė, Teismas – kiekvienas pagal savo konstitucinę kompetenciją. Konstitucijos požiūriu visos valstybės valdžios yra lygios ir turi būti pakankamai savarankiškos, tarp jų turi būti pusiausvyra.

Santykiai tarp Seimo, vykdančio įstatymų leidžiamąją valdžią, Respublikos Prezidento ir Vyriausybės (vykdomosios valdžios institucijų) ir teismų, kuriems suteikti išimtiniai konstituciniai įgaliojimai vykdyti teisingumą, yra grindžiami konstituciniu valdžių padalijimo principu. Beje, šis principas (ir jo pavadinimas) nėra *expressis verbis* įtvirtintas Konstitucijos tekste. Apie valdžių padalijimo principą kalba ne Konstitucijos raidė, bet jos dvasia – konstitucinio reguliavimo visuma, kurią išreiškia kiti konstituciniai principai – valstybės valdžią įgyvendinančių institucijų konstitucinis įtvirtinimas, Konstitucijos viršenybė, konstitucinis valdžios galių ribojimas. Aiškindamas konstitucinį valdžių padalijimo principą, Konstitucinis Teismas savo nutarimuose yra ne kartą konstatavęs, jog valdžių padalijimas reiškia, kad įstatymų leidžiamoji, vykdomoji ir teisminė valdžios turi

---

Konstituciją priimti gali tik Seimas). Konstitucijos 67 straipsnio 2 punkte *expressis verbis* nustatyta, kad Seimas *inter alia* leidžia įstatymus; Konstitucijos 69 straipsnio 1–3 dalyse reglamentuojamos įstatymų (taip pat ir konstitucinių) priėmimo procedūros Seime, kurios, suprantama, skiriasi nuo įstatymų (taip pat ir konstitucinių) priėmimo procedūrų balsuojant referendume. Konstitucijoje nėra *expressis verbis* nustatyta, kad priimti konstitucinius įstatymus yra išimtinė Seimo kompetencija. Yra ir kitų Konstitucijos teksto „nutylėjimų“. Antai Konstitucijos 9 straipsnio 1, 2 dalyse nustatyta, kad svarbiausi Valstybės bei Tautos gyvenimo klausimai sprendžiami referendumu, kad įstatymo nustatytais atvejais referendumą skelbia Seimas. Referendumas, be kita ko, turi būti skelbiamas ir tada, kai jo reikalauja ne mažiau kaip 300 tūkstančių piliečių, turinčių rinkimų teisę (Konstitucijos 9 straipsnio 3 dalis). Konstitucijoje nėra nustatyta, kokia balsų dauguma *referendume* turėtų būti priimami, keičiami konstituciniai įstatymai arba panaikinamos jų nuostatos, tačiau Konstitucijoje yra bendro pobūdžio nuostata: „Referendumo skelbimo ir vykdymo tvarką nustato įstatymas“ (Konstitucijos 9 straipsnio 4 dalis). Tai reiškia, kad Tautos referendume konstituciniai įstatymai gali būti priimami, keičiami ar panaikinami vadovaujantis Seimo priimtu Referendumo įstatymu, kuriame *inter alia* nustatyta, kokia balsų dauguma ir kokie sprendimai gali ar turi būti priimami referendume. Pažymėtina, kad 2006 m. liepos mėn. Seime buvo užregistruotas Konstitucinių įstatymų sąrašo konstitucinio įstatymo projektas (Nr. XP-1558) ir vėlesni šio projekto pakeitimai. Seimui siūlyta nustatyti konstitucinių įstatymų sąrašą ir įtraukti į jį nuo 4 iki 33 įstatymų, kurie, pasak projekto rengėjų, turėtų būti pripažinti konstituciniais įstatymais. Deja, nei 2006 m., nei kitais metais konstitucinių įstatymų sąrašas Seime nebuvo patvirtintas.

būti atskirtos, pakankamai savarankiškos, bet kartu tarp jų turi būti pusiausvyra; kad kiekvienai valdžios institucijai yra nustatyta jos paskirtų atitinkanti kompetencija; institucijos kompetencijos konkretus turinys priklauso nuo tos valdžios vietos bendroje valdžių sistemoje ir jos santykio su kitomis valdžiomis, nuo tos institucijos vietos tarp kitų valdžios institucijų ir jos įgaliojimų santykio su kitų institucijų įgaliojimais; kad, Konstitucijoje tiesiogiai nustačius konkrečios valstybinės valdžios institucijos įgaliojimus, viena valstybės valdžios institucija negali iš kitos perimti tokių įgaliojimų, jų perduoti ar atsisakyti ir kad tokie įgaliojimai negali būti pakeisti ar apriboti įstatymu. Konstitucinis valdžių padalijimo principas lemia, kad Lietuvoje nėra deleguotosios įstatymų leidybos (Konstitucinio Teismo 1995 m. spalio 26 d., 1996 m. gruodžio 19 d., 2001 m. balandžio 26 d., 2006 m. birželio 6 d. nutarimai). Pagal Konstituciją Seimas nėra aukščiausiaji, pagrindinė ar svarbiausia valstybės institucija – tai viena iš aukščiausiųjų valstybės valdžios institucijų, kuriai Konstitucijoje suteikiamos itin plačios ir reikšmingos galios teisėkūroje.

198

Plačiausia prasme teisėkūra reiškia teisės nuostatų formulavimą ir įtvirtinimą (pažodžiui ar implicitiškai) įvairių norminių teisės aktų tekstuose<sup>23</sup>. Tai sudėtingas, ne vieną stadiją turintis procesą, kuris apima teisės akto projekto parengimą ir teisėkūros iniciatyvos įgyvendinimą, teisės akto projekto nuostatų derinimą su kitais teisės aktais ar projektais, teisinius debatus ir ginčus, aprobuoto teisinio teksto patvirtinimą balsavimu, priimto teisės akto promulgavimą (pasirašymą ir oficialų paskelbimą), taip pat įvairių galiojančių teisės aktų (juose įtvirtintų nuostatų) pakeitimus, papildymus ar galiojimo panaikinimą. Teisėkūros proceso rezultatas dažniausiai yra bendro ir oficialaus pobūdžio, neapibrėžtam subjektų skaičiui adresuojamų elgesio taisyklių nustatymas. Šias taisykles nustato įvairios valstybės valdžios institucijos ir kiti subjektai, kuriems teisės aktuose nustaty-

23 *Teisėkūra reiškia* ne tik norminių **aktų priėmimo** (t. y. įgalios ir kompetentingos valstybės institucijos nustatyta tvarka priimto dokumento, kurio turinyje esama teisės normų) **priėmimo procedūrą**, bet ir norminių aktų pataisų priėmimą bei norminių aktų panaikinimą (žr. Lapinskas K. *Teisės šaltiniai ir konstitucinės priežiūros institucijų baigiamieji aktai // Konstitucinė justicija: dabartis ir ateitis*. Tarptautinė konferencija, skirta Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo įkūrimo penkerių metų sukakčiai. 1998 m. balandžio 23–24 d. – Vilnius: Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas, 1998. P. 86; Vansevičius S. *Valstybės ir teisės teorija*. – Vilnius: Justitia, 2000. P. 99; Vaišvila A. *Teisės teorija (2-asis papild. ir patais. leid.)*. – Vilnius: Justitia, 2004. P. 223.

ta atitinkama kompetencija (pavyzdžiui, įmonių vadovai turi teisę nustatyti darbų saugos ir kitas vidaus darbo tvarkos taisykles, kurios darbuotojams yra privalomos). Teisės aktuose įtvirtinamos ir individualaus pobūdžio taisyklės (skirtos individualiais požymiais apibrėžtiems subjektams), tačiau tokia veikla vadinama ne teisėkūra, o jau nustatytos teisės *įgyvendinimu* arba jos *taikymu* (ypatinga teisės įgyvendinimo forma). Žinoma, šis elgesio taisyklių nustatymo skirstymas yra sąlyginis, dažniausiai taikomas įžanginių teisės studijų poreikiams. Teisinė tikrovė gerokai sudėtingesnė. Antai Seimas, priimdamas įstatymus ar kitus aktus, pakeisdamas, papildydamas ar panaikindamas teisės aktų nuostatas, taip pat taiko teisę – teisėkūros procesą reguliuojančias Konstitucijos normas ir principus, Seimo statutą, kituose įstatymuose nustatytas teisės aktų leidybos taisykles ir procedūras. Teismų konstitucinė paskirtis – ne kurti naujas teisės normas, bet vykdyti teisingumą – nagrinėti teisinius ginčus, aiškinti ir taikyti teisę bei priimti atitinkamus sprendimus – teisingumą užtikrinančius teisės aiškinimo ir taikymo aktus. Konstitucinis Teismas savo nutarimuose ne kartą konstatavo, kad konstitucinė teisingumo vykdymo samprata *inter alia* numato tai, jog teismai turi bylas spręsti tik griežtai laikydamiesi įstatymuose nustatytų procesinių bei kitų reikalavimų ir neperžengdami savo jurisdikcijos ribų, neviršydami kitų įgaliojimų (Konstitucinio Teismo 2006 m. sausio 16 d. nutarimas). Kita vertus, iš Konstitucijos 109 straipsnio 1 dalies teismams kyla pareiga teisingai ir objektyviai išnagrinėti bylas, priimti motyvuotus ir pagrįstus sprendimus (Konstitucinio Teismo 2007 m. gegužės 15 d. nutarimas). Konstitucijoje įtvirtintas teisingumo principas, taip pat nuostata, kad teisingumą vykdo teismai, reiškia, jog konstitucinė vertybė yra ne pats sprendimo priėmimas teisme, bet būtent teismo teisingo sprendimo priėmimas; konstitucinė teisingumo samprata numato ne tik formalų, nominalų teismo vykdomą teisingumą, ne tik išorinę teismo vykdomo teisingumo regimybę, bet – svarbiausia – tokius teismo sprendimus (kitus baigiamuosius teismo aktus), kurie savo turiniu nėra neteisingi; vien formaliai teismo vykdomas teisingumas nėra tas teisingumas, kurį įtvirtina, saugo ir gina Konstitucija (Konstitucinio Teismo 2006 m. rugsėjo 21 d. nutarimas)<sup>24</sup>. Todėl teismai privalo *inter alia* užpildyti kompetentingo teisėkūros

24 Konstitucinio Teismo 2007 m. spalio 24 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos civilinio proceso kodekso 4, 165 straipsnių (2002 m. vasario 28 d. redakcija) atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“. *Valstybės žinios*, 2007. Nr. 111-4549.

subjekto akte paliktas teisinio reguliavimo spragas. Teisminis teisės spragų šalinimas *ad hoc* būdu, t. y. teisės aiškinimo ir taikymo būdu tik vienam individualiam visuomeniniam santykiui, sudaro prielaidas formuotis vienodai teismų praktikai – teismų precedentuose įtvirtintai teisei. Žinoma, teismų precedentuose įtvirtintą teisę 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<sup>25</sup>.

Svarbiausi teisėkūros proceso principai, įstatymų leidybos stadijos, subjektai, jiems suteikti įgaliojimai ir jų įgyvendinimo tvarka yra įtvirtinti Konstitucijoje. Antai įstatymų leidybos procesas – tai visuma juridškai reikšmingą veiksmų, būtinų, kad būtų priimtas įstatymas, ir atliekamas tam tikra griežta logine ir laiko seka. Tik pasibaigus vienai stadijai, nuosekliai prasideda kita. Nuosekli įstatymų leidybos proceso stadijų seka įtvirtinta Lietuvos Respublikos Konstitucijoje: įstatymų leidybos iniciatyvos teisės įgyvendinimas – 68 straipsnyje, įstatymų priėmimas – 69 straipsnyje, įstatymų paskelbimas ir įsigaliojimas – 70–72 straipsniuose<sup>26</sup>. Teisėkūros taisyles

25 Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2006 m. rugpjūčio 8 d. sprendimas „Dėl teisenos byloje pagal pareiškėjo – Vilniaus miesto 3 apylinkės teismo prašymą ištirti, ar Lietuvos Respublikos teismų įstatymo 11 straipsnio 3 dalis (2002 m. sausio 24 d. redakcija) neprieštarauja Lietuvos Respublikos Konstitucijos 5 straipsnio 2 daliai, 109 straipsnio 2, 3 dalims, 114 straipsnio 1 daliai, konstituciniam teisinės valstybės principui, ar Lietuvos Respublikos valstybės politikų, teisėjų ir valstybės pareigūnų darbo apmokėjimo įstatymas (2000 m. rugpjūčio 29 d. redakcija su vėlesniais pakeitimais ir papildymais) neprieštarauja Lietuvos Respublikos Konstitucijos 5 straipsniui, 30 straipsnio 1 daliai, 109 straipsnio 2, 3 dalims, 114 straipsnio 1 daliai, konstituciniam teisinės valstybės principui, taip pat ar Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1999 m. gruodžio 28 d. nutarimo Nr. 1494 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1997 m. birželio 30 d. nutarimo Nr. 689 „Dėl teisėtvarkos, teisėsaugos ir kontrolės institucijų vadovaujančiųjų pareigūnų ir valdininkų darbo apmokėjimo“ dalinio pakeitimo“ 1 punktą neprieštarauja Lietuvos Respublikos Konstitucijos 1 straipsniui, 5 straipsnio 1 daliai, 109 straipsnio 2, 3 dalims, 114 straipsnio 1 daliai, konstituciniam teisinės valstybės principui, nutraukimo“. *Valstybės žinios*, 2006. Nr. 88-3475.

26 Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1993 m. lapkričio 8 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos 1993 m. kovo 16 d. įstatymo „Dėl Lietuvos Respublikos Seimo rinkimų įstatymo dalinio pakeitimo ir papildymo“ atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai. *Valstybės žinios*, 1993. Nr. 61-1166.

taip pat nustato Seimo statutas, Vyriausybės įstatymas, kiti įstatymai ir įstatymų lydymieji aktai<sup>27</sup>.

Teisėkūros konstitucinius pagrindus apibrėžia teisės viršenybės ir jos pagrindu kuriamos teisinės valstybės parametrai, kiti konstituciniai principai – valstybės valdžių padalijimo, racionalumo ir veiksmingo valdymo, valstybės institucijoms priskirtų funkcijų, veiklos tikslų ir jų įgyvendinimo priemonių adekvatumo (proporcingumo) ir kiti. Įvairūs šių principų turinio aspektai įtvirtinti Konstitucinio Teismo jurisprudencijoje.

Konstituciniu teisinės valstybės principu turi būti vadovaujama si ir kuriant teisę, ir ją įgyvendinant (Konstitucinio Teismo 2000 m. gruodžio 6 d., 2006 m. sausio 16 d. nutarimai). Konstitucinio teisinės valstybės principo esmė – teisės viešpatavimas; konstitucinis *teisės* viešpatavimo imperatyvas reiškia, kad valdžios laisvę riboja teisė, kuriai privalo paklusti visi teisinių santykių subjektai, neišskiriant nė teisėkūros subjektų (Konstitucinio Teismo 2004 m. gruodžio 13 d., 2004 m. gruodžio 29 d., 2005 m. liepos 8 d., 2006 m. sausio 16 d. nutarimai)<sup>28</sup>. Konstitucinis teisinės valstybės principas numato įvairius reikalavimus įstatymų leidėjui, kitiems teisėkūros subjektams: teisėkūros subjektai teisės aktus gali leisti tik neviršydami savo įgaliojimų; teisės aktuose nustatyti reikalavimai turi būti grindžiami

27 Lietuvos Respublikos Seimo statutas (1998 m. gruodžio 22 d. redakcija). *Valstybės žinios*, 1999. Nr. 5-97 (su vėlesniais pakeitimais); Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatymas (1998 m. balandžio 28 d. redakcija). *Valstybės žinios*, 1998. Nr. 41(1)-1131 (su vėlesniais pakeitimais); Lietuvos Respublikos įstatymų ir kitų teisės norminių aktų rengimo tvarkos įstatymas. *Valstybės žinios*, 1995. Nr. 41-991 (su vėlesniais pakeitimais); Lietuvos Respublikos įstatymų ir kitų teisės aktų skelbimo ir įsigaliojimo tvarkos įstatymas (2002 m. gruodžio 10 d. redakcija). *Valstybės žinios*, 2002. Nr. 124-5626 (su vėlesniais pakeitimais); Lietuvos Respublikos Seimo 2006 m. lapkričio 28 d. nutarimas Nr. X-933 „Dėl Lietuvos Respublikos teisėkūros tobulinimo metmenų patvirtinimo ir jų įgyvendinimo“. *Valstybės žinios*, 2006. Nr. 134-5066; Lietuvos Respublikos teisingumo ministro 1998 m. rugpjūčio 17 d. įsakymas Nr. 104 „Dėl įstatymų ir kitų teisės aktų rengimo rekomendacijų“ (Lietuvos Respublikos teisingumo ministro 2002 m. kovo 21 d. įsakymo Nr. 75 redakcija). *Valstybės žinios*, 2002. Nr. 50-1923; Lietuvos Respublikos teisingumo ministro 2001 m. gruodžio 29 d. įsakymas Nr. 277 „Dėl įstatymų koncepcijų rengimo metodikos patvirtinimo“. *Valstybės žinios*, 2002. Nr. 1-10 ir kiti teisės aktai.

28 Konstitucinio Teismo 2007 m. rugpjūčio 13 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2004 m. vasario 27 d. nutarimo Nr. 222 „Dėl kandidato į Vyriausybės atstovus“ atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai, Lietuvos Respublikos korupcijos prevencijos įstatymo 9 straipsniui“. *Valstybės žinios*, 2007. Nr. 90-3580.

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 numatytų visuomeninių santykių subjektų padėties objektyviais skirtumais; kad teisinių santykių subjektai galėtų žinoti, ko iš jų reikalauja teisė, teisės normos turi būti nustatomos iš anksto, teisės aktai turi būti oficialiai skelbiami, jie turi būti vieši ir prieinami; 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; kad teisinių santykių subjektai galėtų savo elgesį orientuoti pagal teisės reikalavimus, teisinis reguliavimas turi būti santykiškai stabilus; teisės aktais negalima reikalauti neįmanomų dalykų (*lex non cogit ad impossibilia*); teisės aktų galia yra nukreipta į ateitį, įstatymų ir kitų teisės aktai neturi atgalinio veikimo galios (*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 ir 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 (tarp tikslų ir priemonių turi būti pusiausvyra), jos neturi varžyti asmens teisių labiau, negu reikia šiems tikslams pasiekti, o jeigu 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; leidžiant teisės aktus turi būti paisoma teisėkūros procedūrinių reikalavimų, taip pat ir tų, kuriuos yra nusistatęs pats teisėkūros subjektas; ir kt.

(Konstitucinio Teismo 2004 m. gruodžio 13 d., 2004 m. gruodžio 29 d., 2005 m. rugsėjo 29 d. nutarimai)<sup>29</sup>.

Pažymėtina, kad Konstitucija išakmiai reikalauja tam tikrus visuomeninius santykius reguliuoti konstituciniu įstatymu arba įstatymu, o kai kada, kaip yra Konstitucijos 93 straipsnyje, 102 straipsnio 2 dalyje, 111 straipsnio 4 dalyje, net *expressis verbis* nurodo to įstatymo pavadinimą. Konstitucinis Teismas 2006 m. lapkričio 27 d. nutarime yra konstatavęs, kad Konstitucijos 115 straipsnyje įtvirtintas reikalavimas teisėjų atleidimo tvarką nustatyti įstatymu, aiškinamas Konstitucijos 111 straipsnio 4 dalies, pagal kurią teismų sudarymą ir kompetenciją nustato Teismų įstatymas, kontekste, reiškia, kad teisėjų atleidimo iš pareigų tvarka turi būti nustatyta ne bet kuriame, o būtent Teismų įstatyme; tame nutarime taip pat yra konstatuota, kad Teismų įstatyme nustatydamas teisėjų atleidimo iš pareigų tvarką įstatymų leidėjas pagal Konstituciją turi tam tikrą diskreciją, tačiau nustatydamas šią tvarką įstatymų leidėjas negali *inter alia* paneigti ar suvaržyti Konstitucijoje įtvirtintų Respublikos Prezidento, Seimo, taip pat Konstitucijos 112 straipsnio 5 dalyje nurodytos specialios teisėjų institucijos konstitucinių įgaliojimų<sup>30</sup>.

Konstitucinis Teismas yra ne kartą konstatavęs, kad konstitucinė nuostata „nustato įstatymas“ reiškia įstatymo leidėjo pareigą priimti atitinkamą įstatymą. Pavyzdžiui, Konstitucijos 55 straipsnio 3 dalies nuostata, kad Seimo narių rinkimų tvarką nustato įstatymas,

29 Konstitucinio Teismo 2006 m. sausio 16 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos baudžiamojo proceso kodekso 131 straipsnio 4 dalies (2001 m. rugsėjo 11 d. redakcija) atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai, dėl Lietuvos Respublikos baudžiamojo proceso kodekso 234 straipsnio 5 dalies (2003 m. balandžio 10 d., 2003 m. rugsėjo 16 d. redakcijos), 244 straipsnio 2 dalies (2003 m. balandžio 10 d., 2003 m. rugsėjo 16 d. redakcijos), 407 straipsnio (2003 m. birželio 19 d. redakcija), 408 straipsnio 1 dalies (2002 m. kovo 14 d. redakcija), 412 straipsnio 2 ir 3 dalių (2002 m. kovo 14 d. redakcija), 413 straipsnio 5 dalies (2002 m. kovo 14 d. redakcija), 414 straipsnio 2 dalies (2002 m. kovo 14 d. redakcija) atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai ir dėl pareiškėjo – Šiaulių rajono apylinkės teismo prašymų ištirti, ar Lietuvos Respublikos baudžiamojo proceso kodekso 410 straipsnis (2002 m. kovo 14 d. redakcija) neprieštaruja Lietuvos Respublikos Konstitucijai“. *Valstybės žinios*, 2006. Nr. 7-254.

30 Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2006 m. lapkričio 27 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos teismų įstatymo 90 straipsnio 8 dalies (2002 m. sausio 24 d. redakcija) atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai. *Valstybės žinios*, 2006. Nr. 130-4610.

reiškia, kad įstatymų leidėjas turi pareigą įstatymu įtvirtinti Seimo narių rinkimų sistemą, nustatyti rinkimų organizavimo pagrindus ir tvarką, apimančią *inter alia* kandidatų į Seimo narius kėlimą, rinkimų agitaciją, balsavimo tvarką, rinkimų rezultatų nustatymą, rinkiminių ginčų nagrinėjimo procedūras, reguliuoti kitus Seimo narių rinkimų santykius. Tai darydamas įstatymų leidėjas negali nei pats paneigti, iškreipti ar apriboti visuotinės, lygios, tiesioginės rinkimų teisės, slapto balsavimo, nei sudaryti teisinių prielaidų tai padaryti kitiems subjektams, nes antraip tai reikštų, jog yra apribojama arba išvis paneigiama Tautos aukščiausios suverenios galios raiška per Tautos atstovybę – Seimą<sup>31</sup>.

Konstitucijos 102 straipsnio 2 dalyje nustatyta, kad Konstitucinio Teismo statusą ir jo įgaliojimų vykdymo tvarką nustato Konstitucinio Teismo įstatymas. Taigi pagal Konstituciją įstatymų leidėjas turi pareigą visus su Konstitucinio Teismo statusu, formavimu, įgaliojimų vykdymu (veikla) ir jo garantijomis, Konstitucinio Teismo teisėjų statusu, taip pat su Konstitucinio Teismo sprendimų vykdymu susijusius santykius reglamentuoti įstatymu. Be to, Konstitucijoje yra *expressis verbis* įtvirtintas to įstatymo pavadinimas – tai Konstitucinio Teismo įstatymas. Kartu pažymėtina, kad toks konstitucinis teisinis reguliavimas savaime nereiškia, jog tam tikri su minėtais santykiais susiję santykiai apskritai negali būti reguliuojami ir kitais įstatymais<sup>32</sup>.

Lietuvoje nėra deleguotosios įstatymų leidybos (Konstitucinio Teismo 1995 m. spalio 26 d., 1996 m. gruodžio 19 d., 1999 m. birželio 3 d., 2004 m. kovo 5 d. nutarimai), todėl Seimas – įstatymų leidėjas – negali pavesti Vyriausybei ar kitoms institucijoms įstatymo lydimaisiais aktais reguliuoti tuos teisinius santykius, kurie pagal

31 Konstitucinio Teismo 2004 m. lapkričio 5 d. išvada „Dėl Lietuvos Respublikos Prezidento paklausimo, ar per 2004 m. Lietuvos Respublikos Seimo rinkimus nebuvo pažeistas Lietuvos Respublikos Seimo rinkimų įstatymas. *Valstybės žinios*, 2004. Nr. 163-5955.

32 Konstitucinio Teismo 2006 m. kovo 28 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo įstatymo 62 straipsnio 1 dalies 2 punkto, 69 straipsnio 4 dalies (1996 m. liepos 11 d. redakcija), Lietuvos Respublikos teismų įstatymo 11 straipsnio 3 dalies (2002 m. sausio 24 d. redakcija), 96 straipsnio 2 dalies (2002 m. sausio 24 d. redakcija) atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai. *Valstybės žinios*, 2006. Nr. 36-1292.

Konstituciją turi būti reguliuojami įstatymais, o Vyriausybė negali tokių įgaliojimų priimti. Tokių santykių negalima reguliuoti ir Seimo įstatymo lydimaisiais aktais<sup>33</sup>.

Konstitucinis Teismas yra ne kartą konstatavęs, kad Konstitucijoje įtvirtintas teisinės valstybės principas numato ir teisės aktų hierarchiją, *inter alia* tai, kad įstatymo lydimaisiais teisės aktais negalima nustatyti tokio teisinio reguliavimo, kuris konkuruotų su nustatytu įstatyme, kad įstatymo lydimieji teisės aktai negali prieštarauti įstatymams, konstituciniams įstatymams ir Konstitucijai, kad įstatymo lydimieji teisės aktai turi būti priimami remiantis įstatymais, kad įstatymo lydimasis teisės aktas yra įstatymo normų taikymo aktas, nepaisant to, ar tas aktas yra vienkartinio (*ad hoc*) taikymo, ar nuolatinio galiojimo. Konstitucinis Teismas taip pat yra konstatavęs, kad tam tikrais – Konstitucijoje tiesiogiai numatytais – atvejais, jeigu atitinkami santykiai nėra sureguliuoti įstatymais (detalesnais ir sukonkretinančiais konstitucinį teisinį reguliavimą), įstatymo lydimieji teisės aktai, kuriais institucijos įgyvendina savo konkrečius įgaliojimus, *expressis verbis* nustatytus ir aiškiai apibrėžtus Konstitucijoje, turi būti leidžiami tiesiogiai remiantis Konstitucija (Konstitucinio Teismo 2007 m. gegužės 5 d., 2007 m. rugpjūčio 13 d. nutarimai)<sup>34</sup>.

Įstatymo lydimasis teisės aktas yra įstatymo nustatytais pagrindais ir tvarka kompetentingo organo priimtas teisės aktas. Įstatymo

33 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. 181-6708.

34 Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2007 m. rugsėjo 6 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1997 m. spalio 23 d. nutarimo Nr. 1154 „Dėl valstybinės reikšmės miškų plotų patvirtinimo“ (2002 m. gegužės 28 d. redakcija) nuostatų atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai, Lietuvos Respublikos piliečių nuosavybės teisių į išlikusį nekilnojamąjį turtą atkūrimo įstatymo 4 straipsnio 2 daliai (2001 m. rugpjūčio 3 d. redakcija), taip pat dėl pareiškėjo – Šiaulių apygardos administracinio teismo prašymo iširti, ar Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1997 m. spalio 23 d. nutarimo Nr. 1154 „Dėl valstybinės reikšmės miškų plotų patvirtinimo“ (2005 m. liepos 14 d. redakcija) nuostatos neprieštarauja Lietuvos Respublikos Konstitucijos 23 straipsniui, Lietuvos Respublikos piliečių nuosavybės teisių į išlikusį nekilnojamąjį turtą atkūrimo įstatymo 5 straipsnio 2 dalies 1 punktui (2004 m. kovo 23 d. redakcija), 5 straipsnio 2 dalies 3 punktui (2002 m. balandžio 2 d. redakcija), 12 straipsniui (2003 m. spalio 14 d. redakcija)“. *Valstybės žinios*, 2007. Nr. 96-3891.

lydimasis aktas paprastai yra valdymo aktas. Juo įgyvendinamos įstatymo normos, tačiau toks teisės aktas negali pakeisti paties įstatymo ir sukurti naujų bendro pobūdžio teisės normų, kurios savo galia konkuruotų su įstatymo normomis. Jis yra įstatymo normų taikymo aktas, nesvarbu, ar tas aktas yra vienkartinio (*ad hoc*), ar nuolatinio galiojimo<sup>35</sup>.

Kaip savo aktuose ne kartą yra konstatavęs Konstitucinis Teismas, pagal Konstituciją su žmogaus teisių ir laisvių turinio apibrėžimu, jų įgyvendinimo garantijų įtvirtinimu susijusių teisinį reguliavimą galima nustatyti tik įstatymu, tačiau tada, kai Konstitucija nereikalauja, kad tam tikri su žmogaus teisėmis, jų įgyvendinimu susiję santykiai būtų reguliuojami įstatymais, juos galima reguliuoti ir įstatymo lydimaisiais teisės aktais (*inter alia* žmogaus teisių įgyvendinimo procesinius (procedūrinius) santykius ir pan.). Antai kai kada poreikį įstatymų nustatytą teisinį reguliavimą detalizuoti ir sukonkretinti įstatymų lydimojuose teisės aktuose gali lemti būtinumas teisėkūroje remtis specialiomis žiniomis ar specialia (profesine) kompetencija (Konstitucinio Teismo 2005 m. vasario 7 d. nutarimas). Tačiau (tai savo aktuose taip pat ne kartą yra pabrėžęs Konstitucinis Teismas) jokiais aplinkybėmis įstatymų lydimaisiais teisės aktais negalima nustatyti asmens teisės atsiradimo sąlygų, riboti teisės apimties; įstatymų lydimaisiais teisės aktais negalima nustatyti ir tokio su žmogaus teisėmis, jų įgyvendinimu susijusių santykių teisinio reguliavimo, kuris konkuruotų su nustatytu įstatyme (Konstitucinio Teismo 2007 m. gegužės 5 d. nutarimas<sup>36</sup>).

35 Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1994 m. sausio 19 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos 1993 m. birželio 17 d. Seimo nutarimo „Dėl žemės reformos pagrindinių kryptių“ atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“. *Valstybės žinios*, 1994. Nr. 7-116.

36 Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2007 m. gegužės 5 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001 m. liepos 11 d. nutarimo Nr. 899 „Dėl Minimalių kvalifikacinių valstybinių mokslo ir studijų institucijų mokslo darbuotojų, kitų tyrėjų ir dėstytojų pareigybių reikalavimų aprašo, Konkursų valstybinių mokslo ir studijų institucijų mokslo darbuotojų, kitų tyrėjų ir dėstytojų pareigas eiti organizavimo, mokslo darbuotojų, kitų tyrėjų ir dėstytojų atestavimo tvarkos aprašo ir Pedagoginių vardų suteikimo universitetuose tvarkos aprašo patvirtinimo“ (2005 m. rugpjūčio 18 d. redakcija) 2.3.1 punkto, šiuo Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimu (2005 m. rugpjūčio 18 d. redakcija) patvirtinto Minimalių kvalifikacinių valstybinių mokslo ir studijų institucijų mokslo darbuotojų, kitų tyrėjų ir dėstytojų, dirbančių humanitari-

Įstatymas yra aukščiausią teisinę galią turintis ordinariosios teisės aktas. Vyriausybė, leisdama savo aktus, privalo paisyti Konstitucijos ir įstatymų. Vyriausybės teisės aktas yra įstatymo lydymasis teisės aktas, jis negali prieštarauti įstatymui, keisti įstatymo normų turinio, jame negali būti tokių teisės normų, kurios konkuruotų su įstatymo normomis (2005 m. vasario 7 d. nutarimas). Pagal Konstitucijos 95 straipsnio 1 dalį visi valstybės valdymo reikalai, Konstitucijoje ir įstatymuose priskirti Vyriausybės kompetencijai, sprendžiami priimant nutarimus. Vyriausybės nutarimas yra teisės aktas, kuriuo Vyriausybė sprendžia valstybės valdymo reikalus. Valstybės valdymo reikalai negali būti sprendžiami Vyriausybei priimant kitos rūšies aktą (Konstitucinio Teismo 2001 m. lapkričio 29 d. 2003 m. gegužės 30 nutarimai).

Konstitucinis Teismas savo nutarimuose ne kartą konstatavo, kad pagal Konstituciją Vyriausybės teisės aktas yra įstatymo lydymasis teisės aktas, jis negali prieštarauti įstatymui, keisti įstatymo normų turinio, jame negali būti tokių teisės normų, kurios konkuruotų su įstatymo normomis (Konstitucinio Teismo 1994 m. sausio 19 d., 1994 m. kovo 16 d., 1994 m. liepos 15 d., 1995 m. spalio 26 d., 1997 m. gegužės 29 d., 1997 m. gruodžio 3 d., 1998 m. gegužės 6 d., 2000 m. kovo 15 d., 2000 m. balandžio 5 d., 2003 m. liepos 4 d. nutarimai). Tais atvejais, kai Vyriausybės nutarimas, kuriame yra įstatymui prieštaraujančių teisės normų, priimtas anksčiau negu įstatymas, toks Vyriausybės nutarimas turi būti suderintas su vėliau priimto įstatymo normomis (Konstitucinio Teismo 2000 m. balandžio 5 d., 2002 m. vasario 19 d., 2003 m. liepos 4 d. nutarimai) arba pripažintas netekusiu galios<sup>37</sup>.

---

nių ir socialinių mokslų srityse, pareigybių reikalavimų aprašo (2005 m. rugpjūčio 18 d. redakcija) 2.2, 2.5, 3.1.2, 3.1.3, 3.1.4 punktų ir Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2003 m. liepos 18 d. nutarimu Nr. 962 „Dėl Habilitacijos tvarkos patvirtinimo“ patvirtintos Habilitacijos tvarkos 3.1 punkto atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“. *Valstybės žinios*, 2007. Nr. 52-2025.

37 Konstitucinio Teismo 2003 m. spalio 29 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1991 m. lapkričio 8 d. nutarimo Nr. 458 „Dėl Nuostolių, padarytų gamtai, pažeidus aplinkos apsaugos įstatymus, skaičiavimo metodikos patvirtinimo“ atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai. *Valstybės žinios*, 2003. Nr. 103-4611.

Jeigu įstatymų leidėjas įstatyme įtvirtina nuostatą, kad tam tikrus santykius „reguliuoja Vyriausybė ar jos įgaliota institucija“, ši nuostata reiškia, kad: Vyriausybė turi įgaliojimus įstatyme nurodytus santykius reguliuoti pati arba savo nutarimu gali nustatyti, kokia institucija turi įgaliojimus (gali ir turi) reguliuoti įstatyme nurodytus santykius; Vyriausybė turi įgaliojimus dalį įstatyme nurodytų santykių reguliuoti pati, o kai kuriuos įstatyme *expressis verbis* nurodytus santykius bei santykius, kurie kyla iš įstatyme *expressis verbis* nurodytų santykių, gali įgaluoti reguliuoti kitą instituciją; Vyriausybė, įgaliodama kurią nors instituciją reguliuoti atitinkamus santykius, negali pavesti jai reguliuoti ir tokių santykių, kurie pagal Konstituciją ir įstatymus gali būti reguliuojami ne mažesnės galios negu Vyriausybės nutarimai teisės aktais (Konstitucinio Teismo 2007 m. gegužės 5 d. nutarimas).

Minėta, kad teisėkūra yra pilietinės Tautos, jos atstovybės ir kitų valdžios institucijų neginčijama veiklos sritis. Valstybinė bendruomenė, įgyvendindama savo prigimtinę galią, įsteigia valstybę, Konstitucijoje įtvirtina valstybės valdžios institucijų galią, nustato teisės sistemos, teisėkūros konstitucinius pagrindus. Įstatymų ir kitų teisės aktų leidyba (*inter alia* Konstitucijos pataisos), teisės aktų projektų rengimas ir svarstymas, taip pat parlamentinė kontrolė, valstybės institucijų steigimas ir jų vadovų skyrimas, biudžeto tvirtinimas yra svarbiausios parlamento funkcijos, neatsiejama Seimo ir jo narių – Tautos atstovų – kompetencijos dalis. Konstitucinis Teismas yra konstatavęs, kad Konstitucijoje įtvirtintos Seimo, kaip demokratinės teisinės valstybės Tautos atstovybės, funkcijos (įstatymų leidybos, kontrolės, steigiamoji, biudžetinė ir kt.) yra konstitucinės vertybės, kad įstatymų leidėjas, kiti teisėkūros subjektai negali nustatyti tokio teisinio reguliavimo, kuriuo būtų paneigiamos minėtos Seimo konstitucinės funkcijos arba būtų suvaržomos galimybės jas vykdyti, nes taip būtų kliudoma Seimui – Tautos atstovybei – efektyviai veikti Tautos ir Lietuvos valstybės interesais<sup>38</sup>. Seimo ir kitų valstybės valdžią įgyven-

38 Konstitucinio Teismo 2004 m. gegužės 13 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Seimo laikinųjų tyrimo komisijų įstatymo 4 straipsnio (2003 m. balandžio 3 d. redakcija) 1 dalies 1, 2, 3 ir 5 punktų atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai, taip pat dėl pareiškėjo – Seimo narių grupės prašymo iširti, ar Lietuvos Respublikos Seimo

dinančių institucijų teisėkūra apima įvairias socialinės tikrovės sritis, taigi teisės normas ir principus įtvirtinantys bei juos įgyvendinantys aktai priimami, keičiami, papildomi ar panaikiniai sprendžiant įvairias teisiskai reikšmingas problemas valstybėje. Todėl šia prasme teisėkūra yra nuolatinio pobūdžio tikslinga valstybinės bendruomenės, jos vardu veikiančių valstybės institucijų ir pareigūnų veikla.

Valstybės valdžią įgyvendinantys subjektai savo sprendimus įtvirtina įvairiuose teisės aktuose, kurių reikšmė, teisinė galia ir vieta teisės sistemoje skiriasi. Teisę kuria ir įvairius norminius teisės aktus leidžia visos valstybės valdžią įgyvendinančios valstybės institucijos, taip pat ir teismai. Ir ne tik tada, kai institucijos ar jos vadovo sprendimu patvirtinamos vidaus darbo tvarkos taisyklės, kiti institucijos veiklą, organizacinį savarankiškumą užtikrinantys norminiai aktai. Tam tikrais atvejais teismai veikia kaip ypatingos *teisminės* teisėkūros subjektai, vykdydami teisingumą, aiškindami ir taikydami teisę, sprenddami teisinius ginčus ir priimdami atitinkamus sprendimus dėl byloje dalyvaujančių asmenų teisių ir pareigų<sup>39</sup>. Antai pagal Lietuvos Respublikos Civilinio kodekso<sup>40</sup> 1.5 straipsnio 3 dalį įstatymų ar sutarties numatytais atvejais teismas tam tikrus klausimus sprendžia savo nuožiūra ir tai darydamas privalo vadovautis teisingumo, protingumo ir sąžiningumo kriterijais. „Teisingumas, protingumas ir sąžiningumas yra vertybiniai kriterijai <...>. Įstatymų leidėjas objektyviai negali sukurti taisyklės ar sprendimo varianto kiekvienai faktinei

2003 m. gruodžio 2 d. nutarimas Nr. IX-1868 „Dėl Seimo laikinosios tyrimo komisijos dėl galimų grėsmių Lietuvos nacionaliniam saugumui išvados“ neprieštarauja Lietuvos Respublikos Konstitucijai ir Lietuvos Respublikos Seimo laikinųjų tyrimo komisijų įstatymo 3 bei 8 straipsniams (2003 m. balandžio 3 d. redakcija)“. *Valstybės žinios*, 2004. Nr. 81-2903.

39 Pasak H. Kelseno, teisė gali būti kuriama ne tik tada, kai aiškinimas yra *bendro pobūdžio* (t. y. įgyja įstatymo arba tarptautinės sutarties formą), bet ir tada, kai teisės taikymo organas sukuria „individualią normą“, jeigu šios normos galiojimo negalima panaikinti, jeigu ši norma yra įgijusi galutinio sprendimo galią. Nemaža naujos teisės dalis yra sukuriamą autentišku aiškinimu, ypač paskutinės instancijos teismų, kai pažintinis taikomos teisės aiškinimas yra derinamas su valios aktu, kuriuo teisę taikantis teisėjas pasirenka vieną iš pažintinio aiškinimo atskleidžiamų galimybių. Tokiu aiškinimu, kurį atlieka teisės taikymo organas, galima įgyvendinti ne tik pažintinio taikomos normos aiškinimo atskleidžiamas galimybes, bet ir sukurti normą, apskritai peržengiančią taikomos normos rėmus. (Žr. Kelsen H. *Grynoji teisės teorija*. Vilnius: Eugrimas, 2002. P. 281.

40 *Valstybės žinios*, 2000. Nr. 74-2262.

situacijai. Todėl teismas, būdama vienintelė institucija, turinti teisę visuomenės ir valstybės vardu įgyvendinti teisingumą (Konstitucijos 109 str.), privalo turėti tam tikrą manevro laisvę ir diskrecijos teisę, kad galėtų įgyvendinti šią funkciją. <...> Protingumas yra bendrasis teisės principas, reikalaujantis, kad asmuo elgtųsi apdairiai, rūpestingai, atidžiai, teisingai ir sąžiningai. Protingumas yra sąžiningumas objektyviau juo požiūriu, t. y. iš esmės reiškia moralinį imperatyvą: „Elkis su kitais taip, kaip pats norėtum, kad kiti elgtųsi su tavimi, ir nesieltk taip, kaip nenorėtum, kad elgtųsi su tavimi“<sup>41</sup>. Pasak Civilinio kodekso komentaro autorių, Civiliniame kodekse neatsitiktinai nėra pateikta minėtų sąvokų (kriterijų) apibrėžimų – tai paliekama padaryti teismų praktikai ir teisės doktrinai, taigi minėtų kriterijų (principų) turinį gali padėti atskleisti tik konkretūs teismo precedentai<sup>42</sup>.

Nors ir pripažįstama, kad teisėkūra nėra vien atstovaujamosios, vykdomosios valstybės valdžių ir viešojo administravimo institucijų išimtinė kompetencija, tačiau dažniausiai diskusijos ir ginčai kyla tada, kai teismų, turinčių išimtinis įgaliojimus vykdyti teisingumą ir priimti galutinius, neginčijamus, visuotinai privalomus sprendimus, veiklos padariniai tam tikrais atvejais prilygsta įstatymo leidėjo teisėkūros rezultatams. Antai konstitucinės justicijos institucijų kaip „negatyvaus įstatymo leidėjo“ (ir ne tik) veikla neretai paneigia įstatymų leidėjo teisėkūros rezultatus, suvaržo jo galias savo nuožiūra rinktis veiklos kryptis ir būdus. Lietuvoje Konstitucinio Teismo aktyvumas plačiai ir kūrybiškai aiškinant Konstituciją ne kartą buvo kritikuojamas politikų, žiniasklaidos komentatorių ir kai kurių teisininkų. Be to, kai kurie Tautos atstovai, remdamiesi tuo, kad Konstitucinis Teismo statusas reglamentuojamas atskirame Konstitucijos skirsnyje, siekė įrodyti, kad Konstitucinis Teismas nėra teisminės valdžios dalis, todėl ir šio teismo veikla nėra valstybės valdžios įgyvendinimas,

41 Bakanas A., Bartkus G., Dominas G. et. al. *Lietuvos Respublikos civilinio kodekso komentaras*. – Vilnius: Justitia, 2001. P. 75–76.

42 Pavyzdžiui, Lietuvos Aukščiausiojo Teismo Civilinių bylų skyriaus teisėjų kolegijos 2000 m. birželio 7 d. nutartis civilinėje byloje *L. Mockus v. Kauno muitinė ir kt.*, Nr. 3K-3-1145/2000, kat. 46; 2000 m. kovo 29 d. nutartis civilinėje byloje *Vilniaus miesto valdyba v. UAB „Sangreta“*, Nr. 3K-3-383/2000, kat. 45 ir kt.

o sprendimai – nėra privalomi<sup>43</sup>. Kita vertus, argumentai, kuriais grindžiamos abejonės dėl teismų kompetencijos aiškinti teisę, sukonkretinti pirminiuose teisėkūros aktuose eksplicitiškai ar implicitiškai nustatytas taisykles, o prireikus – formuluoti ir savo sprendimuose įtvirtinti teisę *ad hoc* (nagrinėjamam atvejui), parodo akivaizdų trūkumą žinių apie teisminės valdžios galias ir vietą valstybės institucijų sistemoje, apie teismų kompetenciją, veiklą ir sprendimus, kurie iš esmės skiriasi nuo ordinariosios teisėkūros.

Pagal visuotinai pripažintas demokratijos kanono taisykles teisiniuose ginčiuose dėl valstybės institucijų kompetencijos ir (ar) jų veiklos rezultatų atitikties Konstitucijai, įstatymams ar kitiems teisės aktams galutinių ir neginčijamų sprendimų teisė priklauso ne politinės veiklos subjektams ar politikos komentatoriams, bet nešališkiems ir nepriklausomiems arbitrams – justicijos institucijoms. Konstitucinius ginčus sprendžia konstituciniai teismai vadovaudamiesi aukščiausiaja teise – Konstitucijoje įtvirtintais didžiausios teisinės galios, itin abstraktaus pobūdžio ir plataus turinio principais ir normomis. Įvairiose Konstitucijos nuostatose išreikštos vertybės sudaro vientisą visumą, visos jos vienodai reikšmingos ir nė viena negali būti įgyvendinama paneigiant kurią nors kitą. Veiksmingas Konstitucijos nuostatų įgyvendinimas neretai yra susijęs su konstitucinių vertybių pusiausvyros paieška, todėl konstitucinės justicijos institucijų spren-

43 Konstitucinis Teismas 2006 m. birželio 6 d. priėmė nutarimą „Dėl Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo įstatymo 1 straipsnio pavadinimo „Konstitucinis Teismas – teisminė institucija“ ir šio straipsnio 3 dalies atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ (*Valstybės žinios*, 2006. Nr. 65-2400) byloje Nr. 12/06 pagal pareiškėjo – Lietuvos Respublikos Seimo narių grupės, susidedančios iš Egidijaus Klumbio, Juliaus Veselkos, Vytauto Čepo, Violetos Boreikienės, Henriko Žukausko, Algimanto Salamakino, Arimanto Dumčiaus, Onos Valiukevičiūtės, Marijos Aušrinės Pavilionienės, Algirdo Monkevičiaus, Petro Gražulio, Laimos Mogenienės, Alfredo Pekeliūno, Leokadijos Počikovskos, Vyto Navicko, Viktoro Rinkevičiaus, Ryto Kupčinsko, Petro Auštrevičiaus, Petro Baguškos, Jono Ramono, Jono Juozapaičio, Vytauto Galvono, Kęstučio Glavecko, Valentino Mazuronio, Algirdo Syso, Remigijaus Ačo, Aldonos Balsienės, Audriaus Endzino, Algimanto Matulevičiaus, Rimanto Smetonos, Rimos Baškienės, Valerijaus Simulik, Václavo Karbauskio, Sauliaus Pečeliūno, prašymą ištirti, ar Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo įstatymo 1 straipsnio pavadinimas („Konstitucinis Teismas – teisminė institucija“) ir šio straipsnio 3 dalis, kurioje nustatyta: „Konstitucinis Teismas yra savarankiškas ir nepriklausomas teismas, kuris teisminę valdžią įgyvendina Lietuvos Respublikos Konstitucijos ir šio įstatymo nustatyta tvarka“ neprieštarauja Lietuvos Respublikos Konstitucijai.

dimai remiasi išsamiais juos pagrindžiančiais motyvais, nuoseklia, logiškai nepriekaištinga argumentų seka. Teisiniai argumentai ir motyvai formuluojami plačiai ir kūrybiškai aiškinant Konstitucijos nuostatų turinį, formuojant oficialią konstitucinę doktriną. Taigi konstitucinės nuostatos yra sukonkretinamos ne tik ordinariosios teisėkūros aktuose. Itin svarbu, kad Konstitucijos tekste eksplicitiškai ar implicitiškai įtvirtintų konstitucinių normų ir principų turinys atskleidžiamas oficialiuose Konstitucijos aiškinimo aktuose – konstitucinės justicijos sprendimuose, kurie priimami nagrinėjant ir sprendžiant konstitucinius ginčus bei konfliktus dėl teisės aktų ar pareigūnų veiksmų atitikties Konstitucijai. Tikroji tiesiogiai taikoma ir realiai veikianti Konstitucija yra ne tik *pirminis* dokumento tekstas, ne tik pažodžiui jame įtvirtintos vertybės, bet ir oficialiuose Konstitucijos aiškinimo, jos nuostatų įgyvendinimo aktuose įtvirtintų sprendimų bei juos pagrindžiančių argumentų ir motyvų, t. y. konstitucinių doktrinų, visuma<sup>44</sup>.

212

Visų teisės aktų (*inter alia* Konstitucijos) nuostatų įgyvendinimas neįmanomas be teisės aiškinimo. Tai intelektualinė veikla, skirta atskleisti teisės akte įtvirtintų nuostatų prasmę, reguliavimo tikslus, įvairių teisinio teksto elementų tarpusavio sąsajas, reguliuojamojo poveikio ribas, teisės akte įtvirtinto reguliavimo visumą. Subjektai, kuriantys teisę, aiškinasi (neretai ir aiškina) aukštesnę teisę, taigi ir Konstituciją; subjektai, taikantys teisę, *inter alia* Konstituciją, taip pat negali jos nesiaiškinti (neretai ir neaiškinti). Konstitucijos taikymas neatsiejamas nuo jos nuostatų turinio išsiaiškavimo, o neretai ir nuo aiškinimo. Būtent Konstitucijos nuostatų turinio išsiaiškimas ir aiškinimas yra būtina prielaida, kad būtų galima inicijuoti atitinkamų teisės aktų (jų dalių) atitikties Konstitucijai patikrą Konstituciniame Teisme arba kitame teisme, kurio jurisdikcijai tai priskirta. Šiame kontekste pabrėžtina, kad, kaip savo 2005 m. rugsejo 20 d.

44 Jarašiūnas E. *Jurisprudencinė Konstitucija* // Jurisprudencija, 2006. Nr. 12(90). P. 24–33; Kūris E. *Konstitucija ir jos aiškinimas*. Politologija. 1999/2 (14). P. 3–16; Id. *Konstituciniai principai ir konstitucijos tekstas (1)* // Jurisprudencija. Lietuvos teisės universiteto Leidybos centras, 2001. Nr. 23(15). P. 46–70; Id. *Konstituciniai principai ir konstitucijos tekstas (2)* // Jurisprudencija. Lietuvos teisės universiteto Leidybos centras, 2002. Nr. 24(16). P. 57–70; Id. *Konstitucijos dvasia* // Jurisprudencija. Lietuvos teisės universiteto Leidybos centras, 2002. Nr. 30(22) P. 16–31 ir kt.

sprendime yra konstatavęs Konstitucinis Teismas, visi teisę kuriantys ir taikantys subjektai, įskaitant ir teismus, taikydami Konstituciją privalo paisyti oficialios konstitucinės doktrinos, jie negali aiškinti Konstitucijos nuostatų kitaip, nei savo aktuose yra išaiškinęs Konstitucinis Teismas; priešingu atveju būtų pažeistas konstitucinis principas, kad įgaliojimus oficialiai aiškinti Konstituciją turi tik Konstitucinis Teismas, būtų nepaisoma Konstitucijos viršenybės, būtų sudarytos prielaidos nesuderinamumams teisės sistemoje atsirasti (Konstitucinio Teismo 2006 m. kovo 28 d. nutarimas).

Teisės aiškinimas (arba interpretavimas) kaip įvairių kalbos tekstų prasmės nustatymo procesas apima ir šios intelektualinės veiklos rezultatus – tam tikrą samprotavimų sekos išdėstymą, kuriuo grindžiama aiškinamų teksto nuostatų prasmė<sup>45</sup>. Teisės aiškinimas (plačiaja prasme) suprantamas kaip mąstymo procesas, pažintinė ir kuriamoji veikla, kurios rezultatai išreiškiami teisės mokslo darbuose, įstatymuose ir kituose teisės aktuose, teismų sprendimuose. Teisę kuriantys ar teisę įgyvendinantys subjektai išsiaiškina (ir išaiškina) teisinių nuostatų prasmę ir, racionaliai vadovaudamiesi tokio aiškinimo rezultatais, atitinkamai kreipia savo ir kitų subjektų elgesį.

Teisės aiškinimas yra objektyviai neišvengiamas procesas, priklausantis nuo daugelio veiksnių. Abstrakčios elgesio taisyklės teisės aktų tekstuose formuluojamos gana glaustai, lakoniškai, naudojamos įvairios teisinės technikos priemonės – speciali terminologija, sudėtinga tekstų struktūra, sisteminiiais ryšiais grindžiamos įvairios nuorodos į kitas to paties akto nuostatas ar kitus teisės aktus, vertybinės sąvokos ir kt. Galimi įvairūs teisėkūros technikos trūkumai, teisės spragos ir kolizijos. Formuluojuojant oficialiai reikalaujamo ar leidžiamo elgesio modelius ir juos taikant, išskiriami tik esminiai vienos ar kitos faktinės situacijos požymiai, nevienodai vertinama reguliuojamų socialinių santykių dinamika, kitų socialinių reguliatorių poveikio efektyvumas. Teisės aktuose formaliai apibrėžti elgesio standartai yra idealios būties elementai, kuriems kalbos priemonėmis suteikta materialinė tekstinė forma, tačiau tai, kas išreikšta, nevisiškai gali sutapti su tuo, kas buvo mąstyta ir sumanyta. Be to, nuolat kinta

45 Grondin J. *Filosofinės hermeneutikos įvadas*. Vilnius: Aidai. 2003. P. 37.

ir sudėtinga socialinė tikrovė, todėl teisėje įtvirtinti idealaus elgesio standartai ir tikrovės faktai gali gerokai skirtis<sup>46</sup>.

Teisė aiškinama, kai abstraktaus pobūdžio teisės nuostatomis suteikiamas tam tikras apibrėžtas turinys ir prasmė, įvairiose teisinio proceso stadijose. Šis procesas reiškia nuolatinį judėjimą: nuo *faktinių* socialinių santykių prie jiems reguliuoti skirtų oficialiai pripažintų elgesio standartų (jų pagrindu teisė kryptingai veikia socialinius santykius, t. y. juos reguliuoja), o paskui – nuo teisės aktuose įtvirtintų standartų (idealios pobūdžio elgesio modelių) prie šių standartų normatyvųjį veikimą patyrusių faktinių *teisinių* santykių. Teisė aiškinama rengiant teisės aktų projektus, įtvirtinant norminiuose teisės aktuose oficialius privalomo ar leidžiamo elgesio standartus, taip pat teisės aktų adresatams įgyvendinant teisę – derinant elgesį su šiais formaliai apibrėžtais elgesio standartais, sukonkretinant įstatymų normas ir principus įstatymo lydimuosiuose aktuose arba aktyvuojant norminių aktų nuostatų veikimą tam tikrų individualiais požymiais apibrėžtų subjektų atžvilgiu<sup>47</sup>. Taigi teisės aiškinimo rezultatai gali būti įtvirtinami įvairiuose teisės aktuose. Konstitucijos nuostatų aiškinimo rezultatai įtvirtinami konstitucinės justicijos sprendimuose ir statutinėje teisėje. Įstatymų aiškinimo rezultatai įtvirtinami šių aktų nuostatas konkretinančiuose įstatymo lydimuosiuose norminiuose teisės aktuose, bendrosios kompetencijos ar specializuotų teismų sprendimuose, kituose teisės taikymo aktuose. Be to, teisės aiškinimo rezultatai fiksuojami teisės mokslo doktrinos, įvairių subjektų oficialiuose ir neoficialiuose, teisiškai neprivalomuose dokumentuose, teisinėse konsultacijose ir pan.<sup>48</sup>

46 Teisės normą gali tekti aiškinti ir taikyti visiškai skirtingomis sąlygomis, negu buvusios priimant įstatymą, todėl neatsižvelgus į įvykusius pokyčius galimi absurdiški teisės aiškinimo ir taikymo rezultatai (žr. Mikėlienė D., Mikėlenas V. Op. cit. P. 220; 167–233).

47 Individualaus pobūdžio sprendimai *aktyvuoja* pirminių teisės šaltinių nuostatas: iki tol atitinkamos teisės normos ar principai formaliai *galiojo*, dabar – ir *veikia*, t. y. turi potencialios *būti realizuoti* (žr. Kūris E. *Konstituciniai principai ir konstitucijos tekstas* // Jurisprudencija. Lietuvos teisės universiteto Leidybos centras, 2002. T. 23(15). P. 48).

48 Šimašius R. *Teisės aiškinimas ir jo privalomumas* // Teisės problemos, 2003. Nr. 2(44). P. 18.

Teisės aiškinimas suprantamas ir siauresne prasme – kaip teisinio teksto nuostatų prasmės išaiškinimas kitiems subjektams ir vadinamas operatyviuoju teisės aiškinimu<sup>49</sup>. Šis teisės aiškinimas yra ne tik vidinis mąstymo veiksmas, bet kartu ir procesinė teisės taikymo veikla, t. y. siekiama nustatyti faktus, galiojančią teisę, išspręsti teisinį ginčą, įgyvendinti teisingumą. Teisę taikančiam teismui būtina išsiaiškinti teisės aktuose vartojamas sąvokas, leidimų ar paliepiamų turinį, teisinę galią ir jų veikimo ribas, pateikti argumentus, kuriais grindžiama taikytinų teisės normų ir principų prasmė. Šie teisės aiškinimo rezultatai įtvirtinami oficialiame teisę aiškinančio subjekto priimtame teisės taikymo akte.

Teisės aiškinimas grindžiamas žinių visuma apie teisiniuose tekstuose vartojamą kalbą, kurios priemonėmis formuluojami teisiniai imperatyvai, apie kitas socialines, istorines teisinių dokumentų priėmimo aplinkybes, taip pat žiniomis apie sisteminius teisinio teksto elementų tarpusavio ryšius, jų funkcijas teisiniame procese. Visa tai teisės aiškinimo subjektui teikia galimybę daugiau ar mažiau tiksliai nustatyti teisinių imperatyvų turinį bei reguliavimo ribas naudojant formaliosios logikos priemones, remiantis skirtingų teisės aiškinimo metodų visuma, tačiau vengiant ieškoti teisinio teksto nuostatų prasmės kitose socialinės tikrovės srityse, kurios egzistuoja už teisės sistemą sudarančių elgesio standartų ribų.

Oficialus aiškinimas turi ribas<sup>50</sup> ir negali būti grindžiamas laisva teisę aiškinančių subjektų nuožiūra, tikslingumo ar politiniais motyvais. Kita vertus, abstraktaus pobūdžio konstitucinių principų aiškinimo ribos yra itin plačios. Kuo abstraktesnėmis, lakoniškesnėmis nuostatomis Konstitucijos tekste įtvirtinamos pamatinės vertybės, tuo didesnis jų normatyvumo krūvis (reguliuojamojo poveikio potenciala ir apimtys), tuo platesnis ekspllicitinių nuostatų turinys ir jo aiškinimo ribos, todėl oficialaus aiškinimo rezultatai, tikroji teisės nuostatų prasmė ir jomis grindžiamas teisinis reguliavimas gali at-

49 Mikelėnienė D., Mikelėnas V. *Teismo procesas: teisės aiškinimo ir taikymo aspektai*. Vilnius: Justitia, 1999. P. 139–140.

50 „Konstitucija aiškintina remiantis tik ja pačia, jos pačios logika, jos normų ir principų ryšiais ir sąveika, konstituciniu visuminiu reguliavimu.“ (žr. Sinkevičius V. *Konstitucijos aiškinimas ir jo ribos* // Justitia, 2004. Nr. 3 (51). P. 4.)

rodyti naujas bei netikėtas net ir laikantis visų teisminiam bylų nagrinėjimui bei teisės aiškinimui nustatytų apribojimų<sup>51</sup>. Pažymėtina, kad teisės principai apibrėžiami kaip pamatinės abstraktaus pobūdžio nuostatos, kurios persmelkia visą teisės materiją<sup>52</sup>, ir joms pavaldus visų kitų nuostatų turinys. Konstituciniai principai tarsi stuburas laiko visą teisės sistemą, o kiti principai – tam tikrą šios sistemos dalį (teisės šaką, pošakį, institutą). Teisės principai yra savarankiški teisės sistemos elementai, esantys *šalia* kitų jos elementų – teisės normų. Abstraktaus turinio teisės principai skiriasi formulavimo teisės aktuose ir aiškinimo ypatumais, jiems būdingos savitos funkcijos (kitų teisės principų ir normų reguliuojamojo poveikio koordinavimas, žemesnės galios normų ir principų turinio determinavimas). Konstituciniai principai yra ypatingi teisiniai imperatyvai dar ir todėl, kad svarbiausios visuomeninės vertybės įtvirtinamos aukščiausios teisinės galios aktuose kaip teisės principai, t. y. glaustai, trumpai ir kartu apibendrintai, itin „talpiai“, kaip didelį normatyvumo krūvį turinčios nuostatos. Abstraktūs teisės principai formuluojami ir atskirų teisės šakų kodeksuose, kituose teisės aktuose. Šie elgesio orientyrai kartu su teisės normomis kiekvienas savaip sukonkretina konstitucinius principus, atskleidžia sudėtingus pamatinių vertybių įgyvendinimo aspektus įvairiose teisės reguliuojamų santykių srityse. Pavyzdžiui, civilinio proceso teisės principai apibrėžiami kaip pagrindinės nuostatos, įtvirtintos atitinkamose teisės normose ar suformuluotos teismų praktikos ir teisės doktrinos, kurios yra visos teisės šakos plėtos bazė ir išreiškia proceso esmę<sup>53</sup>. Civiliniame procese siekiama optimaliomis sąnaudomis įvertinti teisme pareikštų reikalavimų faktinį bei teisinį pagrįstumą, sąžiningai, skubiai, teisingai spręsti kylančius ginčus dėl tariamai ar realiai pažeistų teisių, taigi civilinio proceso

- 51 Jankauskas K. *Adekvatus teisės principų aiškinimas konstitucinėje jurisprudencijoje* // Teisės problemos, 2004, Nr. 4 (46). Id. *Teisės principų samprata ir jų įtvirtinimo teisės aiškinimo aktuose ypatumai* // Jurisprudencija. Lietuvos teisės universiteto leidybos centras, 2004. T. 51 (43). P. 17–31.
- 52 Problemy teorii gosudarstva i prava / Pod red. M. N. Marčenko. – Moskva: Jurist, 2001. P. 610; Safjan M. Rol konstitucionnych sudov v procese sozdaniya konstitucionnogo prava // Konstitucionnoje pravo na rubeže vekov. Moskva: Norma, 2002. P. 134.
- 53 Laužikas E., Mikelėnas V., Nekrošius V. *Civilinio proceso teisė*. T. 1. Vilnius: Justitia, 2003. P. 132.

uždavinių įgyvendinimas neatsiejamas nuo konstitucinių vertybių – asmens teisių ir laisvių užtikrinimo.

Ordinariosios teisės ir konstitucinius principus pirmiausia skiria teisinė galia, taip pat abstraktumo laipsnis. Konstituciniai principai yra didžiausios teisinės galios, didžiausio abstraktumo ir didžiausio normatyvinio krūvio elgesio orientyrai, visos teisės sistemos pamatinės nuostatos, o kiti teisės principai – konkrečios teisės šakos (pošakio ar instituto) pamatinės nuostatos, jie kartu ir su ordinarinės teisės normomis tam tikru požiūriu sukonkretina konstitucinius teisės principus ir negali šiems prieštarauti. Visų teisės šakos normos, įvairūs jų tarpusavio ryšiai turėtų būti aiškinami bendresnio pobūdžio elgesio standartų, *inter alia* konstitucinių principų kontekste<sup>54</sup>. Netikslu būtų teigti, kad civiliniame procese yra įtvirtintas, tarkim, ginčo šalių rungimosi principas, nes jo buvimą patvirtina civilinio proceso normos ar jų reguliuojančio poveikio apibendrinimas. Veikiau atvirkščiai – principas *audiatur at altera pars* atsispindi Civilinio proceso kodekso 17, 153, 329 straipsniuose, nes rungimosi principas (tam tikrais požiūriais sukonkretinantis konstitucinius lygiateisiškumo, teisingumo, proporcingumo, sąžiningo ir nešališko teismo proceso principus) lemia įvairias civilinio proceso stadijas nustatančių normų turinį, taip pat tarpusavyje siejasi su kitais civilinio proceso principais, taigi civilinio proceso normose nustatytas reguliavimas paklūsta abstrakčių teisės principų (ir konstitucinių, ir civilinio proceso) reguliuojamajam poveikiui.

Konstitucija nėra kodeksų kodeksas, tačiau jos principai savaip atsispindi įvairių teisės šakų normose ir principuose, todėl nėra tokių teisės reguliuojamų visuomeninių santykių, kurių nepasiektų (ar negalėtų pasiekti) konstitucinis teisinis reguliavimas. Šis reiškinys vadi-

54 Lietuvos Aukščiausiojo Teismo nutartyse buvo ne kartą konstatuota, kad bet kuri teisės norma gali būti tinkamai išaiškinta, jeigu bus atsižvelgta į jos sisteminius ryšius su kitomis to paties įstatymo, atitinkamos teisės šakos ar teisės instituto normomis, taip pat jos santykį su Konstitucija ir joje įtvirtintais bendraisiais teisės principais, esančiais visos teisės sistemos pagrindu (žr. LAT CBS teisėjų kolegijos 1999 m. balandžio 12 d. nutartis civilinėje byloje H. Juchnevičius v. Vilniaus m. valstybinė mokesčių inspekcija. Nr. 3K-3-50/1999, kat. 32).

namas teisės sistemos *konstitucionalizacija*<sup>55</sup>. Vien Konstitucijos priėmimas ir paskelbimas galiojančiu teisės aktu savaime nereiškia, kad visa teisės sistema tampa pavaldī aukščiausiai teisei. Konstitucijos viršenybė tampa tikrove, kai konstituciniuose principuose išreikštos vertybės ne tik deklaruojamos, bet ir veiksmingai įgyvendinamos, kai Konstitucijos normos ir principai iš tiesų tampa veiksmingu teisinio reguliavimo instrumentu. Todėl be visuomenės ir valstybės valdžios institucijų pastangų, be teisminių precedentų jurisprudencijos, be Konstitucinio Teismo – oficialaus Konstitucijos nuostatų aiškintojo formuluojamų doktrinų, daugelis konstitucinių principų liktų abstrakčia deklaracija, kai kurie Konstitucijoje implicitiškai įtvirtinti (išvestiniai) principai apskritai nebūtų žinomi arba būtų tik mokslinių diskusijų objektas.

Konstitucinės justicijos ir kitų teisingumą vykdančių bendrosios kompetencijos ar specializuotų teismų priimtuose teisės aiškinimo ir taikymo aktuose ne tik įgyvendinami bendro pobūdžio teisiniai imperatyvai, bet ir įtvirtinama tam tikra Konstitucijos normų ir principų, įstatymų ir kitų teisės aktų nuostatų samprata. Įstatymų leidėjo, kitų teisėkūros subjektų ir teisę aiškinančių teisminių institucijų veikla skiriasi savo tikslais ir esme, tačiau akivaizdu, kad konstitucinės kontrolės ir kitų teisminių institucijų priimti aiškinimo aktai papildo interpretuojamo norminio teisės akto pirminį tekstą, taigi oficialus teisės aiškinimas ir (ar) juo grindžiami sprendimai tam tikru požiūriu prilygsta teisėkūrai. Turima galvoje ne tik tai, kad priėmus atitinkamą teismo sprendimą, teisėkūros subjekto išleistas aktas negali būti taikomas (arba oficialiai patvirtinama, kad nėra pagrindo neigti ginčijamo teisės akto nuostatų konstitucingumo prezumpciją), bet ir tai, kad aiškinimo rezultatai neretai koreguoja ankstesnę interpretuojamo akto nuostatų sampratą taip, kad ji atitiktų konstitucinius

---

55 Jarašiūnas E. *Konstitucija, Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas ir teisės konstitucionalizacija* // Konstitucingumas ir pilietinė visuomenė. – Vilnius: Lietuvos teisės universiteto Leidybos centras, 2003. P. 132–150.

reikalavimus<sup>56</sup>, pakeičia ankstesnę reguliavimą priešingu<sup>57</sup> arba nu-  
stato siauresnę ginčijamos nuostatos turinį<sup>58</sup>. Tai leidžia teigti, kad  
platus ir kūrybiškas teisės aiškinimas ir atitinkami teismo sprendimai  
reiškia ordinariosios teisėkūros aktuose nustatyto reguliavimo panai-  
kinimą, pakeitimą ar koregavimą, taip pat kelti klausimą, ar tai ,kas  
buvo nustatyta, išaiškinta, atskleista ir įtvirtinta antriniame teisės aiš-  
kinimo akte, reiškia naujos teisės kūrimą.

Teisinio teksto prasmės atskleidimas ir jos pagrindimas papras-  
tai reiškia, kad teisę aiškinantis ir taikantis subjektas pasirenka vieną  
iš keleto galimų teisės aiškinimo alternatyvų<sup>59</sup>. Kai kuriais atvejais

- 
- 56 Konstitucinio Teismo 1997 m. kovo 12 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos valstybinio socialinio draudimo įstatymo 5 straipsnio, Lietuvos Respublikos valstybinių socialinio draudimo pensijų įstatymo 8 straipsnio antrosios dalies 1 punkto ir Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1996 m. sausio 26 d. nutarimo Nr. 142 „Dėl Lietuvos Respublikos 1995 m. vasario 20 d. nutarimo Nr. 266 „Dėl Lietuvos Respublikos valstybinio socialinio draudimo fondo biudžeto sudarymo ir vykdymo taisyklių patvirtinimo“ dalinio pakeitimo“ 1 punkto atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“. *Valstybės žinios*, 1997, Nr. 23546; Konstitucinio Teismo 2007 m. spalio 24 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos civilinio proceso kodekso 4, 165 straipsnių (2002 m. vasario 28 d. redakcija) atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“. *Valstybės žinios*, 2007, Nr. 111-4549.
- 57 Konstitucinio Teismo 2004 m. sausio 26 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos alkoholio kontrolės įstatymo 1 straipsnio 4 dalies (1997 m. liepos 2 d. redakcija), 2 straipsnio 1 dalies (1995 m. balandžio 18 d. redakcija), 3 straipsnio 1 dalies 2 punkto (1995 m. balandžio 18 d. redakcija), 4 straipsnio 2 dalies (1998 m. gruodžio 10 d. redakcija), 13 straipsnio (2000 m. liepos 18 d. redakcija), 30 straipsnio 1 dalies (1997 m. liepos 2 d. redakcija) bei 44 straipsnio 4 dalies (2002 m. birželio 20 d. redakcija) ir Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001 m. sausio 22 d. nutarimu Nr. 67 „Dėl Alkoholio produktų gamybos licencijavimo taisyklių patvirtinimo“ patvirtintų alkoholio produktų gamybos licencijavimo taisyklių 7 bei 9 punktų (2001 m. sausio 22 d. redakcija) atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“. *Valstybės žinios*, 2004, Nr. 15-465.
- 58 Konstitucinio Teismo 2007 m. birželio 7 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos civilinio kodekso 3.194 straipsnio 3 dalies (2004 m. lapkričio 11 d. redakcija) atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“. *Valstybės žinios*, 2007, Nr. 65-2529. Plačiau apie Konstitucinio Teismo nutarimų poveikį teisės sistemai žr. Staugaitytė V. *Konstitucinio Teismo tipai ir jų poveikio teisės sistemai bei teisės taikymo praktikai ypatumai* // Konstitucinė jurisprudencija. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo biuletenis. 2007, Nr. 4 (8).
- 59 H. Kelsenas nepritaria teiginiui, kad teisės taikymo organas per grynai intelektinę veiklą iš turimų galimybių **gali pasirinkti tik vieną teisingą sprendimą**, atitinkantį pozityviąją teisę. Jo nuomone, visi **aiškinimo metodai duoda tik galimą, o ne būtiną rezultatą**, ir niekada neduoda tokio, kuris vienintelis būtų teisingas sprendžiant teisės normoje įtvirtintos valios ir jos išraiškos teisiniame tekste konfliktą. Taigi vienintelis teisingas teisės normos aiškinimas tėra fikcija, kuri vartojama todėl, kad apgintų teisinio saugumo idealą (Kelsen H. *Grynoji teisės teorija*. Vilnius: Eugrimas. 2002. P. 279–282).

teisės aiškinimas ir teisinė argumentacija gali būti ir nereikalinga, jeigu taikytina teisės norma yra aiški ir jos prasmė nekelia abejonių tiek lingvistiniu, tiek kitais požiūriais (*lex clara non sunt interpretanda*), tačiau sudėtingose situacijose teisę taikantis subjektas, ieškodamas teisingo sprendimo ir atsakymo dėl konkrečių teisės normų ir principų turinio ir (ar) jų santykio su aukštesnės galios teise, remiasi ne tik formaliosios logikos taisyklėmis (ar norma reguliuoja visuomeninius santykius, ar ne; leidžia, draudžia ar liepia; taikoma tam tikriems subjektams ar ne), bet ir ieško racionalios lygiavėrių vertybių pusiausvyros bei geriausiai ją pateisinančių argumentų, kuriais grindžia atitinkamuose teisės aktuose nustatyto reguliavimo ir teisės taikymo praktikos vertinimus.

**Teismo diskrecija ir vertybių pasirinkimo laisvė.** Aiškindami teisę teismai negali kurti naujų teisės normų, kaip tai daro įstatymų leidėjas, tačiau esant norminio reguliavimo nepakankamumui ar (ir) prieštaringumui privalo įgyvendinti teisingumą ir taikyti teisės principus – sukonkretinti juose išreikštas bendras oficialiai sankcionuoto elgesio kryptis ir šiuo būdu užtikrinti teisinio reguliavimo darną ir neprieštaringumą<sup>60</sup>. Sudėtingoms teisinėms situacijoms derančius sprendimus ir juos pateisinančius argumentus teismai suranda kons-tatuodami taikytinų aktų tekstuose įtvirtintų normų ir eksplicitiškai ar implicitiškai juose išreikštų principų sisteminius tarpusavio ryšius, remdamiesi teisinio reguliavimo visuma<sup>61</sup>. Šiuo požiūriu teisės principų platus aiškinimo, plėtojimo, formulavimo ir reguliuojamojo poveikio potencialas nors ir nėra begalinis, tačiau beveik neribotas<sup>62</sup>. Ką reiškia toks abstrakčių teisės principų sukonkretinimas, jų tu-

60 Taigi teisės aktų tekstuose įtvirtinto *status quo* išsaugojimas ir konservatyvumas nebūtinai yra „profesinė teisininko nuostata“ (plg. Max Weber *on Law in Economy and Society*. Translated by Max Rheinstein and Edward Shils. – Cambridge, Mass: Harvard University Press, 1954. P. 298).

61 Dworkin R. *Natural Law Revisited* // University of Florida Law Review, 1982. Nr. 34. P. 165 ([www.kentlaw.edu/classes/rwarner/justice/syllabus/dwnatural.html](http://www.kentlaw.edu/classes/rwarner/justice/syllabus/dwnatural.html))

62 Kūris E. *Konstituciniai principai ir Konstitucijos tekstas* (2) // Jurisprudencija. Lietuvos teisės universiteto leidybos centras. 2002. T. 24(16). P. 62; Id. *Doktrina razdelenija vlastei v praktike Konstitucionnogo Suda Litvy* // Konstitucionnoe pravo: Bostočnoevropeiskoe obozrenie. Institut prava i publičnoj politiki, 2004. Nr. 2(47). P. 70–78.

rinio išplėtojimas, reguliuojamojo poveikio ribų apibrėžimas ir šių rezultatų įtvirtinimas teisės aiškinimo aktuose (antriniuose teisės šaltiniuose)? Ar teisę aiškinantys subjektai kuria naują teisę, ar atranda ją egzistuojančią abstrakčiuose teisės principuose, kuriais grindžiama nustatyto teisinio reguliavimo visuma?

Teisiniu požiūriu sudėtingose bylose, pavyzdžiui, konkuruojant lygiavertėms konstitucinėms vertybėms, teismai, aiškindami teisės principus bei ieškodami argumentų savo sprendimams pagrįsti, lygina principuose išreikštų vertybių svorį ir sprendžia, kurioms iš jų turėtų būti teikiama pirmenybė. Šiuo atveju teismai turi tam tikrą pasirinkimo laisvę ir, priimdami motyvuotą ir nešališką sprendimą, pasinaudoja savo diskrecija – teise nuspręsti, kurie teisės principai turėtų būti taikomi konkrečioje byloje ir kurie iš jų nulemia galutinį sprendimą<sup>63</sup>. Konkuruojant teisės principams, teisėjas negali mesti monetos ir spręsti, kurio principo vertybinis svoris yra didžiausias, t. y. teisėjo sprendimi negali būti atsitiktinis, jis turi elgtis *protiškai*<sup>64</sup>. Kita vertus, bent du teisėjai gali protiškai argumentuoti, tačiau nuspręsti skirtingai, ypač tada, kai sprendimą grindžia ne teisės normomis, bet konstituciniais principais, kurie nurodo ne konkrečią elgesio taisyklę, bet itin abstraktų elgesio orientyrą. Pasak A. Barako, protingas pasirinkimas reiškia sąmoningą intelektinę įtampą, ne vien objektyviais standartais grindžiamą rungtį tarp kelių formaliai teisėtų alternatyvų, kai nėra pažeidžiami jokie egzistuojantys diskrecinės nuožiuos apribojimai<sup>65</sup>. Toks santykiškai lygiavertčių konkuruojančių alternatyvų buvimas reiškia, kad teisėjas, priimdamas sprendimą, iš tiesų priverstas remtis ne tik teise, bet ir kitais socialiniais reguliatoriais, kurie yra už teisėje formaliai apibrėžtų elgesio standartų sistemos ribų.

63 Teismo diskrecija suprantama (plačiausia jos prasme) kaip teisę aiškinančio subjekto vidinė vertybių pasirinkimo laisvė ir kaip teisę pasirinkti vieną iš kelių formaliai teisėto elgesio alternatyvų bei priimti kitiems subjektams visuotinai privalomus sprendimus.

64 Barak A. *Judicial Discretion*. – New Haven and London: Yale University Press, 1989. P. 25 (note 74).

65 Barak A. *Judicial Discretion*. – New Haven and London: Yale University Press, 1989. P. 25–26.

Sprendžiant įvairių teisės principų reguliuojamojo poveikio konkurencijos klausimą (skirtingai nei teisės normų atveju) nė vienas taikytinas elgesio standartas negali aiškiai ar griežtai nulemti sprendimo. Jeigu nustatyta pareiga „spręsti protingai“ ir kartu išorinis normatyvus pobūdžio elgesio standartas nesuteikia vieno atsakymo, tenka pripažinti, kad egzistuoja teisėjo diskrecija (bent jau kaip tam tikra vidinio pasirinkimo laisvė teikti pirmumą vienoms ar kitoms principuose išreikštomis vertybėms)<sup>66</sup>.

R. Dworkinas yra priešingos nuomonės dėl teismo diskrecijos rinktis vieną iš kelių teisėtų alternatyvų: teisės principai, skirtingai negu normos, nesuteikia vieno atsakymo, kokie turėtų būti teisiniai padariniai byloje, t. y. teisės principai neveikia teisinio argumentavimo procese „viskas arba nieko“ būdu, o tik nurodo kryptį ar motyvą, į kurį būtina atsižvelgti priimant sprendimą. Šis motyvas konkuruoja su kitais motyvais, ir kuris nors iš jų gali būti nustelbtas stipresniojo<sup>67</sup>. Dworkino manymu, visi teisės identifikavimo, taigi ir teisėjo pasirinkimą lemiantys kriterijai neperžengia teisės (*inter alia* jos principų) sistemos ribų<sup>68</sup>. Kartu pažymėtina, kad autorius labai plačiai traktuoja tuos standartus, kuriais gali būti grindžiami teisiniai sprendimai. Tai ne tik teisės principai, bet ir politinės nuostatos bei jomis grindžiamos subjektinės teisės ir pan. Kita vertus, tikslingumu grindžiamas politines nuostatas ir teisės principus Dworkinas atskiria teigdamas, kad teisės principu jis vadina „standartą, kurio reikia paisyti ne dėl to, kad jis pagerins ar laiduos norimą pasiekti ekonominę, politinę ar socialinę situaciją, o dėl to, kad tai yra teisingumo ar sąžiningumo, ar kuris nors kitas moralės dimensijos

66 Greenawalt K. *Discretion and Judicial decision: The Elusive Quest for the Fetters that Bind Judges* // Columbia Law Review, 1975. Nr. 75. P. 368–377; Id. *Policy, Rights and Judicial Decision* // Georgia Law Review, 1977. Nr. 11. P. 991; McCormic D. N. *Legal Reasoning and Legal Theory*. – Oxford: Clarendon Press, 1978. P. 125–195; Raz J. *Legal Principles and the Limits of Law* // Yale Law Journal, 1972. Nr. 81. P. 823–854; Id. *The Authority of Law: Essays on Law and Morality*. – Oxford: Clarendon Press, 1979. P. 180–197.

67 Dworkin R. *Rimtas požiūris į teises*. Vertė K. Klimka. – Vilnius: Lietuvos rašytojų sąjungos leidykla, 2004. P. 51.

68 Dworkin R. *Law's Ambitions for Itself: The 1984 McCorkle Lecture* // Virginia Law Review, 1985. Vol. 71. Nr. 2. P. 173–187. Plg. Sartorius R. *Social Policy and judicial Legislation* // American Philosophical Quarterly, 1971. Nr. 8. P. 151–160.

reikalavimas<sup>69</sup>. Taip pat pabrėžia teisės interpretacinį pobūdį, taigi net ir novatoriškoje byloje teisėjas nekuria naujos taisyklės, o tik interpretuoja esamą teisės tradiciją. Teismo sprendimą visada nulems platus teisės principų aiškinimas ir tokio aiškinimo logikos diktuojami teisiniai argumentai, kurie „geriausiu būdu pateisina“ (*best justification*) sprendimo atitiktį šiems principams<sup>70</sup>. Taigi akcentuojami įvairūs skirtingų elgesio standartų tarpusavio ryšiai, kurie atskleidžiami teisės aiškinimo procese ir kurių pagrindu konstruojama teisinio reguliavimo visuma.

Teisės principų ir jų „konstruktyvaus aiškinimo“ argumentų vartojimo sprendžiant sudėtingas bylas iš esmės neneigia ir H. L. A. Hartas, tačiau jis nesutinka, kad naudojant teisės principų aiškinimo rezultatus teisinio reguliavimo problemoms spręsti, teisė tampa visiškai apibrėžta ir užbaigta. Teisės principų aiškinimas nepašalina skirtingas analogijas palaikančių principų konkurencijos, taigi išlieka neapibrėžtumo ir teisminės institucijos nuožiūros momentas. Hartas taip pat pastebi, kad teisinių normų ir sprendimų interpretacinis pateisinimas galimas tik tokioje teisės sistemoje, kuri grindžiama „moraliskai sveikais“ principais, todėl Dworkino justifikacinės interpretacinės jurisprudencijos atveju teisės nustatymas visuomet yra susijęs su moraliniu pasirinkimu dėl to, kas geriausiai pateisina jau susiformavusią teisę<sup>71</sup>.

Apibendrinant ką tik paminėtą šių autorių diskusijos (beje, gerokai platesnės) požiūrį galima teigti, kad daugelis išsakytų argumentų kreipia prie svarbios išvados: teisę įgyvendinant ir ją aiškinant nuolat ieškoma pusiausvyros tarp įvairių elgesio standartų griežtai

69 Dworkin R. *Rimtas požiūris į teises*. Vertė K. Klimka. – Vilnius: Lietuvos rašytojų sąjungos leidykla, 2004. P. 48–49.

70 Dworkin R. M. *Law as Interpretation* // *Texas Law Review*, 1982. Nr. 60. P. 527–550. Kai kurie „pragmatiškosios jurisprudencijos“ atstovai („teisė yra tai, ką teisėjai padaro tavo byloje“) atmeta Dworkino mintį, kad ryšiai tarp abstraktaus pobūdžio teisinių idėjų turi būti teisės bei teisinės minties esmė (vadindami tai „teisinio formalizmo sureikšminimu“), taip pat abejoja, ar teisės objektyvumą ir autonomiją užtikrins teisės aiškinimas, nes aiškinimo samprata miglota, o tikslai neaiškūs, taigi siūlo sutelkti dėmesį į statutinių ir konstitucinių nuostatų taikymo pasekmes konkreitiems ginčams (žr. Posner R. A. *Jurisprudencijos problemos*. – Vilnius: Eugrimas, 2004. P. 28–31, 382–383).

71 Hart H. L. A. *Teisės samprata*. Vertė E. Kūris. – Vilnius: Pradai, 1997. P. 414–422.

tikslaus ir lanksčiai plataus reguliuojamojo poveikio teisinių santykių dalyvių elgesiui, tarp griežtai apibrėžtų elgesio taisyklių (normų) taikymo ir abstrakčių teisės principų plėtojimo. Kartu tai reiškia ir teisės dinamiškumo bei stabilumo požiūrių pusiausvyrą, taigi ir santykinę teisinio reguliavimo darną pagal visuotinai pripažintas teises vertybes, o ją užtikrina nuolatinė lygiaverčių vertybių pusiausvyros paieška. Teisinė tikrovė gerokai sudėtingesnė nei knygoje surašyta teisė, taigi įgyvendinant jos nuostatose įtvirtintas vertybes ir siekius, užtikrinant teisės kaip visuomeninių santykių regulatoriaus paskirtį, teismams neišvengiamai tenka derinti įvairius prieštaravimus: tarp demokratinės daugumos viešpatavimo ir mažumos teisės į tapatumą, tarp pamatinių kiekvieno asmens teisių bei laisvių ir visuotinio saugumo, socialinės gerovės ir pan. Teisę traktuojant H. J. Bermanno pasiūlyta prasme, kaip savitą ir santykiškai autonomišką visuomeninių santykių reguliatorių (*corpus juris*), plataus ir kūrybiško teisės aiškinimo ir šiuo aiškinimu grindžiamų teismo sprendimų argumentavimo orientyrais gali būti tik tai, kas yra sutalpinama pozityviojoje teisėje – tai teisės normose ir principuose išreikštos formaliai apibrėžtos elgesio taisyklės bei pamatinės, vertybinių krūvį turinčios elgesio kryptys, itin abstraktūs elgesio orientyrai. Šie elgesio standartai ir orientyrai yra *expressis verbis* arba *implicitiškai* formuluojami pirminiuose norminių teisės aktų tekstuose ir įgyja normatyvumo savybę kaip teisėkūros proceso rezultatai. Tačiau teisė ir jos įgyvendinimas yra dinamiškas procesas, kuris būtų neįmanomas be teisės aiškinimo. Taigi teisėkūros rezultatų – teisės normų ir ypač principų turinys – nuolat konkretinamas ir plėtojamas juos aiškinant. Įstatymų leidėjo ir kitų ordinariosios teisėkūros subjektų veikla praturtinama plataus, kūrybiško ir kartu sistemiškai nuoseklaus, neprieštaringo teisinio argumentavimo arba teisminės teisėkūros rezultatais<sup>72</sup>. Ne tik galiojančia, bet iš tiesų veikiančia, konstitucines vertybes atitinkančia teise galima vadinti tik tokias teisės aktų nuostatas, kurių normatyvumas

72 „Gyvybinis, tvarusis teisės pagrindas – tai jos principai; būtent principai, o ne taisyklės yra argumentacijos išeities taškas. Principai yra santykiškai pastovūs arba plėtojasi pastoviomis kryptimis. Taisyklės netobulėja, jos yra panaikinamos arba pakeičiamos kitomis taisyklėmis.“ (žr. Pound R. *Why Law Day?* // Harvard Law School Bulletin. Vol. X. Nr. 3. 1958. P. 4.)

buvo patikrintas, pripažintas ar aktyvuotas teisę aiškinančių ir ją taikančių teismų sprendimuose, *inter alia* (ir visų pirma) konstitucinėje jurisprudencijoje.

Kita vertus, kai kurie teisėkūros ir teisės įgyvendinimo, taigi ir teisės aiškinimo orientyrai faktiškai yra tam tikros moralinės, etinės, religinės ar politinės nuostatos, kurias išreiškiantys elgesio standartai egzistuoja už teisės kaip labiau ar ne tiek griežtą formalųjį apibrėžtumą turinčių elementų sistemos ribų. Šie orientyrai apima labai įvairias visuomenines vertybes (kaip antai konservatyvios ar liberalios pasaulėžiūros prioritetai, pozityviosios atsakomybės (kaip vidinio išpareigojimo), didesnio ar mažesnio asmeninio aktyvumo kriterijai, įvairių asmens socialinių skirtumų toleravimas, neatlygintina ir nesavanaudiška parama, teisingumas kaip sąžiningo žaidimo taisyklės, pažadų laikymasis, dora, drąsa, savitvartos ir saiko supratimas ir pan.). Platus, kūrybiškas teisės aiškinimas iš esmės neatsiejamas nuo teisę aiškinančių subjektų vidinio požiūrio į išpažįstamas vertybes. Asmeninės teisėjų ar kitų teisę aiškinančių subjektų preferencijos neišvengiamai egzistuoja ir veikia interpretavimo rezultatus<sup>73</sup>, tačiau nešališkas, nepriklausomas teismas negali tiesmukai naudoti už formaliosios teisės ribų esančių elgesio standartų kaip teisinės argumentacijos įrankių. Skirtis tarp teisės ir moralės standartų yra neįmanomas dalykas vidiniu požiūriu, tačiau formuluojant teisinių

73 Dias R. W. M. *Jurisprudence*. – Londres: Butterworths (5<sup>th</sup> ed.), 1985. XXVI. P. 352–356; taip pat žr. Bakševičienė R. *Socialinis poveikis ir teisė. Kai kurie teisinės, psichologinės ir sociologinės analizės aspektai* // Teisė. Vilniaus universiteto leidykla, 2001. T. 40. P. 29–37. Id. *Kai kurie Lietuvos įstatymų, politikos ir ideologijos aspektai*. // Teisė. Vilniaus universiteto leidykla, 2001. T. 40. P. 16–28; Šlapkauskas V. *Teisės socialinio veikimo modeliavimas ir jo ribos: sociologinis požiūris* // Jurisprudencija. Lietuvos teisės universiteto Leidybos centras, 2004. Nr. 51 (43). P. 5–16. „Tam tikromis sąlygomis, kai vadovaujamosi nuo seno pripažįstamais pamatiniais teisės principais, jie išties valdo **visą teisės sistemą** – jos bendrąją dvasią, kiekvieną atskirą taisyklę ir konkretų taikymo atvejį. Tokiais laikotarpiais sistema yra labai stabili. Kiekvienas teisininkas, kuriam tenka interpretuoti arba taikyti taisyklę, nederančią prie visos sistemos, **mėgina ją pakreipti** taip, kad ji derėtų su kitomis. Tokiu būdu teisininkų profesija kaip visuma kartais gali net neutralizuoti įstatymdavo tikslą – ne dėl nepagarbos įstatymui, bet, priešingai, dėl to, kad jų technika juos verčia teikti pirmenybę vyraujančiai teisės daliai, o svetimą elementą transformuoti taip, kad jis būtų suderinamas su visuma.“ (Hayek F. A. *Teisė, įstatymų laisvė ir laisvė*. T. 1: Taisyklės ir tvarka. – Vilnius: Eugrimas, 1998. P. 104, 108. Beje, F. A. Hayek nuomone, teisininko veiksmui determinuoja net ir „nesąmoningai išpažįstamos idėjos“ apie tai, kas teisinga ir derama (Ibid. 108).

sprendimų argumentus teisės aiškinimo aktuose, teisei priskiriami standartai turi būti laikomi ypatingu, skirtingu nei kiti, elgesio regulatoriumi, todėl nepriklausomo ir nešališko teismo sprendimus pagrindžiančių teisinių motyvų negali pakeisti „teisės samprata“ ar „teisės esmė“, kurioje sutelpta teisę aiškinančio asmens subjektyvumas, moralinės, filosofinės ar politinės preferencijos ir jomis grindžiami argumentai. Teisė objektyviai negali būti sutalpinta siaurai interpretuojamo teksto raidėje, tačiau sistemiškai platus, logiškai nuoseklus ir pamatuotas teisinių nuostatų prasmės aiškinimas visų pirma turi būti grindžiamas ordinariosios teisėkūros akto pirminiu tekstu, pažodžiui ir (ar) implicitiškai jame įtvirtintomis vertybėmis, adekvataus teisinio reguliavimo visuma. Toks „fiktyvus“, t. y. griežtai atskiriantis teisės ir moralės standartus, požiūris į teisę saugo nuo pernelyg laisvo jos imperatyvų aiškinimo, leidžia patikimiau prognozuoti teisinių sprendimų turinį, vadinasi, ir teisiškai reikšmingą visų socialinių santykių dalyvių elgesį.

226

**Teisės aiškinimo rezultatų adekvatumas.** Teisės akto pirmiame tekste elgesio taisyklės formuluojamos visiems suprantamais kalbiniais ženklais, tačiau ne visada elgesio taisyklę galima interpretuoti pažodžiui. Siekiant teisės reguliuojančio poveikio darnos ir vientisumo, teisės normų ir principų aiškinimas vien *sensu stricto* nėra ir negali būti pakankamas. Šio tikslo racionalus siekis apima platų ir kūrybišką<sup>74</sup> teisėje įtvirtintų vertybių, socialinių tikslų ir el-

74 Sąvokos *platus aiškinimas* ir *kūrybiškas aiškinimas* šiame tekste vartojamos kaip sinonimai. Pažymėtina, kad ne tik teisės principai turi būti aiškinami plačiai ir kūrybiškai, bet ir teisės normos, jeigu tokio aiškinimo būtinumą diktuoja konstitucinės nuostatos ar įstatyme įtvirtinti principai, kuriuos teisės norma sukonkretina ir kurių determinuojančiam ar koordinuojančiam poveikiui yra subordinuota. Kita vertus, teisės normų aiškinimą, kurios tikroji prasmė yra platesnė negu jos prasmės tekstinė išraiška, tiksliau būtų vadinti *plečiamuoju* aiškinimu. Deja, ši sąvoka netinka teisės principams, kurie *by definition* yra itin abstraktūs, didelį normatyvinį krūvį ir platų reguliuojantį poveikį turintys teisės sistemos elementai. Kūrybiško teisės principų aiškinimo sąvoka reiškia ne (tik) interpretuojamo elgesio standarto prasmės išplėtimą (ji ir taip yra itin plati), bet ir tokį teisės principų turinio sukonkretinimą, reguliuojančio poveikio ribų apibrėžimą, tikslinimą ar koregavimą, kuris siejamas su kitų konkuruojančių teisės principų turinio ir reguliuojamojo poveikio ribų nustatymu, implicitiškai įtvirtintų (išvestinių) teisės principų formulavimu, jų reguliuojamojo poveikio ribų apibrėžimu ir įtvirtinimu teisės aiškinimo aktuose.

gesio kriterijų aiškinimą. Vargu ar konstitucinio reguliavimo vientisumą ir darną užtikrintų vien tik pažodinis (t. y. atitinkantis teisės raidę, tekstinę prasmės išraišką) daugelio Konstitucijos nuostatų aiškinimas, kaip antai „Žmogaus privatus gyvenimas neliečiamas“ (22 straipsnio 1 dalis), „Nuosavybė neliečiama. Nuosavybės teises saugo įstatymai“ (23 straipsnio 1 ir 2 dalys) ir kt. Ignoruojant teisinę logiką ir teisės aiškinimo taisykles, aiškinimo rezultatai būtų paradoksaliūs, net absurdiški, todėl teisėje įtvirtintus abstrakčius elgesio orientyrus būtina interpretuoti plačiai ir kūrybiškai. Priešingu atveju būtų neįmanoma spręsti teisėje įtvirtintų vertybių konkurencijos klausimų, užtikrinti jų pusiausvyros, išvengti įvairių konkuruojančių interesų susidūrimo, siekti įvairių socialinių kompromisų ir užtikrinti teisinio reguliavimo darną. Nors Konstitucijoje nustatyta, kad nuosavybė neliečiama, taip pat kad nuosavybės teises saugo įstatymai, tačiau įstatymuose formuluojami ne tik nuosavybės neliečiamumo ir apsaugos imperatyvai – įstatymuose gali būti nustatyti ir nuosavybės teisių apribojimai, kurie grindžiami būtinybe užtikrinti kitų konstitucinių vertybių apsaugą. Nuosavybės neliečiamumo principo aiškinimas kaip nevaržomos savininko laisvės su savo turtu daryti ką nori, arba sutarties laisvės principo absoliutumas, reikštų, kad savininkas, naudodamasis ar disponuodamas savo turtu, arba šalis, sudarydamos sutartį, gali riboti kitų asmenų teises. Logikos požiūriu, toks aiškinimas yra ydingas<sup>75</sup>.

Teisės aiškinimo rezultatai formuluojami kaip teismų sprendimų *ratio decidendi* – kaip motyvai ir argumentai, kuriais grindžiama priimto sprendimo rezoliucinė dalis<sup>76</sup>. Taigi teismų sprendimuose, ypač Konstitucinio Teismo formuojamoje jurisprudencijoje – interpretuojamo teksto nuostatomis aiškinti skirtų doktrinų ir jomis grindžiamų sprendimų visumoje – atrandami orientyrai, kuriais vadovaujantis sprendžiamos teisinės problemos. Teismų kuriamų dok-

75 Mikelėnienė D., Mikelėnas V. *Teismo procesas: teisės aiškinimo ir taikymo aspektai*. – Vilnius: Justitia, 1999. P. 187.

76 Kūris E. *Politinių klausimų jurisprudencija ir Konstitucinio Teismo orbiter dicta: Lietuvos Respublikos Prezidento institucija pagal Konstitucinio Teismo 1998 m. sausio 10 d. nutarimą* // *Politologija*, 1998. Nr. 1 (11). P. 9–11; Cross R., Harris J. W. *Precedent in English Law* – Oxford: Clarendon Press, 1991. P. 208–232.

trinių teiginiai pašalina galimas abejones dėl teisės reguliuojamojo poveikio bei konkuruojančias principų turinio interpretacijas, suteikia juose išreikštiems standartams aiškesnį apibrėžtumą.

Antai Lietuvos Respublikos Konstitucijos 7 straipsnio 2 dalyje nustatyta: „Galioja tik paskelbti įstatymai.“ Aiškindamas šią nuostatą Konstitucinis Teismas konstatavo, kad teisinės valstybės principo esminis elementas yra tai, jog galioja tik paskelbti teisės aktai. Teisė negali būti nevieša<sup>77</sup>. Viešai skelbiami turi būti ne tik įstatymai, bet ir visi kiti teisės aktai, todėl Konstitucinio Teismo nagrinėtoje konstitucinės justicijos byloje pareiškėjo ginčijamas Lietuvos Respublikos Vyriausybės sprendimas (įrašytas į Vyriausybės posėdžio protokolą) pripažintas ne tik prieštaraujančiu Konstitucijos 95 straipsniui<sup>78</sup> pagal formą bei pasirašymo tvarką, bet ir prieštaraujančiu konstituciniam teisinės valstybės principui – pagal skelbimo ir įsigaliojimo tvarką.

Konstitucinis Teismas 2003 m. spalio 29 d. nutarime<sup>79</sup> konstatavo: „Konstitucijos 7 straipsnio 2 dalyje atsispindi konstitucinis principas, kad teisė negali būti nevieša. Taigi, atsižvelgus į konstitucinį reikalavimą, kad teisė negali būti nevieša, Konstitucijos 7 straipsnio 2 dalyje vartojama sąvoka „įstatymai“ negali būti aiškinama vien pažodžiui – ji aiškintina plečiamai, kaip apimanti ne tik įstatymo galią turinčius, bet ir kitus teisės aktus.“ Priešingu atveju būtų paneigtas vienas iš teisinės valstybės principo reikalavimų. Būtent teisės prin-

77 Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2001 m. lapkričio 29 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1998 m. liepos 22 d. posėdžio protokolą įrašyto Lietuvos Respublikos Vyriausybės sprendimo „Dėl kompanijos „Danisco Sugar“ A/S prašymo įsigyti cukraus pramonės įmonių akcijų“ atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai ir dėl Lietuvos Respublikos įstatymo „Dėl Lietuvos Respublikos įstatymų ir kitų teisės aktų skelbimo ir įsigaliojimo tvarkos“ 3 bei 8 straipsnių nuostatų atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“. *Žin.*, 2001. Nr. 102-3636.

78 Lietuvos Respublikos Konstitucijos 95 straipsnyje nustatyta: „Lietuvos Respublikos Vyriausybė valstybės valdymo reikalus sprendžia posėdžiuose visų Vyriausybės narių balsų dauguma priimdama nutarimus. Vyriausybės posėdžiuose taip pat gali dalyvauti valstybės kontrolierius. Vyriausybės nutarimus pasirašo Ministras Pirmininkas ir tos srities ministras.“

79 Konstitucinio Teismo 2003 m. spalio 29 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1991 m. lapkričio 8 d. nutarimo Nr. 458 „Dėl nuostolių, padarytų gamtai, pažeidus aplinkos apsaugos įstatymus, skaičiavimo metodikos patvirtinimo“ atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“. *Valstybės žinios*, 2003. Nr. 103-4611.

cipų nustatymas paprastai atveria daug platesnį teisinio argumentavimo lauką<sup>80</sup>. Pavyzdžiui, Konstitucijos 29 straipsnyje *expressis verbis* įtvirtintas visų asmenų lygybės įstatymui, teismui ir kitoms valstybės institucijoms ar pareigūnams principas įpareigoja vienodus faktus teisiškai vertinti vienodai ir draudžia iš esmės tokius pat faktus savavališkai vertinti skirtingai<sup>81</sup>, tačiau aiškinant šio teisės principo turinį buvo konstatuota ir tai, kad konstitucinis asmenų lygybės principas savaime nepaneigia to, jog įstatyme tam tikrų asmenų kategorijų, pagal užimamą skirtingą padėtį atžvilgiu gali būti nustatytas nevienodas teisinis reguliavimas; diskriminacija ar privilegijomis nelaikytinas toks diferencijuotas teisinis reguliavimas, kuris taikomas tam tikroms vienodais požymiais pasižyminčių asmenų grupėms, jeigu taip siekiama pozityvių, visuomeniškai reikšmingų tikslų; konstitucinis visų asmenų lygybės įstatymui principas būtų pažeidžiamas, jei tam tikra grupė asmenų, kuriems yra skiriama teisės norma, palyginti su kitais tos pačios normos adresatais, būtų kitaip traktuojama, nors tarp tų grupių nėra tokio pobūdžio ir tokios apimties skirtumų, kad toks nevienodas traktavimas būtų objektyviai pateisinamas<sup>82</sup>.

Sprendžiant dėl teisės aktų atitikties Konstitucijai ir aiškinant įvairių teisės aktų nuostatas, kartu yra sprendžiamas teisės principų konkurencijos bei juose išreikštų vertybių pusiausvyros klausimas. Teisės sistemos darna ir vientisumas bus užtikrinti tik jei siekiant apginti vienas teisės saugomas vertybes nebus paneigiamos kitos, jei užtikrinant vienų vertybių apsaugą bus išlaikyta tinkama pusiausvyra kitų vertybių atžvilgiu. Kur baigiasi vienų ir prasideda kitų teisės

80 Pavilonis V. *Konstitucijos interpretavimas vykdant abstrakčių teisės aktų teisėtumo kontrolę* // Konstitucinės priežiūros baigiamieji aktai. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo ir Lenkijos Respublikos Konstitucinio Tribunolo konferencijos medžiaga. 1998 m. rugsėjo 9–10 d. – Vilnius: Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas, 2000. P. 21.

81 Konstitucinio Teismo 1996 m. sausio 24 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos akcinių bendrovių įstatymo 10 straipsnio pirmosios dalies bei 50 straipsnio pirmosios dalies normų ir Lietuvos Respublikos valstybinio turto pirminio privatizavimo įstatymo 2 straipsnio antrosios dalies bei 14 straipsnio šeštosios dalies nuostatų atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“. *Valstybės žinios*, 1996. Nr. 9-228.

82 Konstitucinio Teismo 2007 m. rugsėjo 26 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos valstybinio socialinio draudimo įstatymo 4 straipsnio (2004 m. lapkričio 4 d. redakcija) 3 dalies, 8 straipsnio (2004 m. lapkričio 4 d. redakcija) 2 dalies, 34 straipsnio (2002 m. liepos 4 d., 2003 m. spalio 7 d. redakcijos) 3, 4 dalių atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“. *Valstybės žinios*, 2007. Nr. 102-4171.

principų reguliavimo ribos, kiekvienu konkrečiu atveju gali atsakyti subjektas, kuriam suteikti įgaliojimai oficialiai taikyti ir aiškinti teisę. Pažymėtina, jog aiškindamas Konstitucijos 6 straipsnio 1 dalies nuostatą „Konstitucija yra vientisas ir tiesiogiai taikomas aktas“ Konstitucinis Teismas konstatavo, kad visos Konstitucijos nuostatos yra tarpusavyje susijusios ir sudaro darnią sistemą, kad tarp Konstitucijoje įtvirtintų vertybių yra pusiausvyra, kad nė vienos Konstitucijos nuostatos negalima aiškinti vien pažodžiui, nė vienos Konstitucijos nuostatos negalima priešinti kitoms Konstitucijos nuostatomis, aiškinti taip, kad būtų iškreiptas ar paneigtas kurios nors kitos konstitucinės nuostatos turinys, nes taip būtų iškreipta viso konstitucinio teisinio reguliavimo esmė, pažeista konstitucinių vertybių pusiausvyra. Oficialiojoje konstitucinėje doktrinoje, t. y. teisės aiškinimo aktuose, *inter alia* atskleidžiamos įvairių teksto nuostatų tarpusavio sąsajos, jų turinio santykis, vertybių pusiausvyra, teisinio reguliavimo kaip vienos visumos esmė<sup>83</sup>.

230

Formalus pažodinis Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių konvencijos nuostatų aiškinimas nepripažįstamas ir Europos žmogaus teisių teismo praktikoje. Pavyzdžiui, 1968 m. birželio 27 d. sprendime (*Wemhoff v. Germany*), taip pat 1970 m. sausio 17 d. sprendime (*Delcourt v. Belgium*) šis teismas konstatavo, kad Konvencija yra teisę kurianti sutartis, tad būtina siekti tokio jos aiškinimo, kuris labiausiai tinka siekiant sutarties tikslų ir kuris užtikrina tai, kad bus įgyvendintas sutartyje apibrėžtas teisinis reguliavimas, o ne formaliai pateisinamas Konvencijos dalyvių prisiimtų įsipareigojimų apribojimas ar nevykdymas<sup>84</sup>.

Plataus ir kūrybiško teisės aiškinimo kontekste pabrėžtina, kad teisės normų ir principų skyrimas yra reikšmingas ne tik bendrajai

83 Konstitucinio Teismo 2004 m. liepos 1 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Seimo statuto (1998 m. gruodžio 22 d. redakcija) 15 straipsnio 4 dalies atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“. *Valstybės žinios*, 2004, Nr. 105-3894; taip pat žr.: Konstitucinio Teismo 1998 m. rugsėjo 24 d., 2002 m. spalio 23 d., 2002 m. lapkričio 25 d., 2003 m. kovo 4 d., 2003 m. liepos 4 d., 2003 m. rugsėjo 30 d., 2003 m. gruodžio 3 d., 2004 m. balandžio 15 d., 2004 m. gegužės 25 d. nutarimus.

84 Europos Žmogaus Teisių Teismo bylos: <http://www.echr.coe.int/Eng/Judgments.htm>

teisės teorijai, bet teisei praktikai<sup>85</sup>. Minėta, kad teisės aiškinimas yra neišvengiamas procesas, kad aiškinimo aktuose atskleidžiamos įvairių tekstų nuostatų tarpusavio sąsajos, jų turinio santykis, vertybių pusiausvyra, teisinio reguliavimo kaip vientisos visumos esmė, tačiau teisės normų aiškinimo rezultatai dažniausiai negali sukurti naujų bendro pobūdžio elgesio orientyrų. Jei Konstitucijoje nustatyta, kad „Valstybės vėliavos spalvos – geltona, žalia, raudona“ (15 straipsnio 1 dalis), vadinasi kitų spalvų valstybės vėliavoje negali būti. Teismas nekuria naujų teisės normų, tačiau aiškinimo ir taikymo procese ją plėtoja<sup>86</sup>, todėl įvairių teisinio reguliavimo „atspalvių“ klausimas gali priklausyti teismo kompetencijai tik tada, kai teisėkūros subjektas nėra sukonkretinęs – kurios teisinio reguliavimo „spalvos“ yra adekvačios jų konstitucinėms sąvokoms arba įstatymų leidėjas panaudojo nevienodas sąvokas, apibrėžimus ir pan. Bet kuriuo atveju platus, kūrybinis teisės aiškinimas gali būti pateisinamas tik tada, kai aiškinimo rezultatai formaliai grindžiami interpretuojamo teksto nuostatomis, teisės principuose išreikštų vertybių visuma, bet ne teisės aiškinimo subjektų laisva nuožiūra moralinėmis ar politinėmis preferencijomis.

85 Teisės principų kaip savarankiškų teisės sistemos elementų identifikavimas, taigi ir klausimas: „ar principai išplaukia iš normų (ar atvirkščiai – normos turi būti kildinamos iš principų)“ turėtų būti ne tik bendrosios teisės teorijos, bet ir konstitucinės jurisprudencijos klausimas (plg. Šileikis E. *Alternatyvi konstitucinė teisė*. – Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2003. P. 55 (išnaša 144). Teiginys, kad abstrakti („dispozicijos stokojanti“) ir konkreti Konstitucijos nuostata iš esmės yra „lygiavertės“, neatsižvelgiant į tai, kaip detalai atskleistas jų turinys, yra teisingas, kai kalbama apie vienodą visų to paties teisės akto nuostatų privalomumą ir galimybę tiesiogiai taikyti tiek konkrečias, tiek abstrakčiau formuluojamas nuostatas. Kita vertus, iškyla abstrakčių nuostatų aiškinimo problema: ar abstrakčiai formuluojamų elgesio standartų turinys yra sukonkretinamas apibendrinus konkrečių teisės normų turinį, ar atvirkščiai – abstraktūs elgesio standartai determinuoja konkrečių teisės normų turinį ir reguliuojančio poveikio ribas. Šių standartų vaidmuo teisinio reguliavimo procese nėra vienodas, taigi nėra tapatūs ir jų aiškinimo rezultatai (žr. Jankauskas K. *Teisės principų vaidmuo teisiniame procese: socialinių santykių reguliavimo ypatumai* // Jurisprudencija. Lietuvos teisės universiteto leidybos centras, 2004. T. 59 (51). P. 137–150).

86 Valančius V. *Teisės aktų leidyba ir teismų praktika*. Teisės problemos, 2000. Nr. 2. P. 101. Plačiau apie kontrargumentus dėl teismo aktyvumo teisėkūros procese žr.: Ragauskas P. *Konstitucinio Teismo vaidmuo įstatymų leidyboje*. Teisės problemos. 2004/1 (43). P. 8–54; Berkmanas T. *Teismo aktyvumo kuriant ir aiškinant teisę plėtros tendencija, motyvai ir problemos*. Teisės problemos. 2004/2 (44). P. 30–47; taip pat žr. Miller A. S. *Judicial Activism and American Constitutionalism: Some Notes and Reflections* // J. R. Pennock, J. W. Chapman (eds). *Constitutionalism*. Nomos XX. – New York: New York University Press, 1979.

Antai byloje dėl Vietos savivaldos įstatymo kai kurių nuostatų atitikties Konstitucijai<sup>87</sup>, pareiškėjas – Lietuvos Respublikos Seimo narių grupė – abejojo dėl Vietos savivaldos įstatymo 3 straipsnio 3 ir 4 dalyse (2000 m. spalio 12 d. redakcija) apibrėžiamų sąvokų „savivaldybės institucijos“ ir „savivaldybės kontrolės institucija“ atitikties Konstitucijos 119 straipsnio 1, 3 ir 4 dalims, nes šiose sąvokose vartojamas žodis „savivaldybės“, o ne „savivaldos“. Pareiškėjo manymu, Vietos savivaldos įstatymo 3 straipsnio 3 ir 4 dalyse turėtų būti įtvirtinta „savivaldos institucijų“ sąvoka, kaip ir Konstitucijos 119 straipsnio 3 dalyje („Savivaldos institucijų organizavimo ir veiklos tvarką nustato įstatymas“). Skirtingų sąvokų vartojimas įstatymo tekste pareiškėjui, be kita ko, kėlė abejonių, kurios institucijos – savivaldybės taryba ar/ir valdyba – *įgyvendina savivaldos teisę*.

Vietos savivaldos įstatymo (2000 m. spalio 12 d. redakcija) 3 straipsnio 3 dalyje sąvoka „savivaldybės institucijos“ apibrėžiama taip: „Savivaldybės institucijos – atstovaujamoji institucija – savivaldybės taryba – ir vykdomosios institucijos – savivaldybės valdyba (toliau – valdyba), savivaldybės meras (toliau – meras), turinčios vietos valdžios ir viešojo administravimo teises bei pareigas. Savivaldybės institucijos yra atsakingos už savivaldos teises ir savo funkcijų įgyvendinimą bendruomenės interesais.“ Taigi sąvoka „savivaldybės institucijos“ yra apibrėžiama: 1) išvardijant savivaldybės institucijas bei jas klasifikuojant: savivaldybės taryba – atstovaujamoji institucija, savivaldybės valdyba ir savivaldybės meras – vykdomosios institucijos; 2) nurodant savivaldybės institucijų skiriamuosius bruožus, t. y. bruožus, kuriais šios institucijos skiriasi nuo kitų institucijų:

87 Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2002 m. gruodžio 24 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo 3 straipsnio 3 dalies (2000 m. spalio 12 d. redakcija), 3 straipsnio 4 dalies (2000 m. spalio 12 d. redakcija), 5 straipsnio 1 dalies 2 punkto (2000 m. spalio 12 d. redakcija), 18 straipsnio 1 dalies (2000 m. spalio 12 d. redakcija), 19 straipsnio 1 dalies 2, 3, 4, 8, 15 punktų (2000 m. spalio 12 d. redakcija), 21 straipsnio 1 dalies 1, 5, 7, 9, 12, 15, 16, 17, 18 punktų (2000 m. spalio 12 d. redakcija), šios dalies 6 punkto (2000 m. spalio 12 d. ir 2001 m. rugsėjo 25 d. redakcijos) ir šios dalies 14 punkto (2000 m. spalio 12 d. ir 2001 m. lapkričio 8 d. redakcijos), taip pat dėl Lietuvos Respublikos Konstitucijos 119 straipsnio pakeitimo įstatymo taikymo tvarkos konstitucinio įstatymo, Lietuvos Respublikos Konstitucijos 119 straipsnio pakeitimo įstatymo taikymo tvarkos konstitucinio įstatymo įrašymo į konstitucinių įstatymų sąrašą įstatymo atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“. *Valstybės žinios*, 2003. Nr. 19-828.

vietos valdžios ir viešojo administravimo teisių bei pareigų turėjimas, atsakomybė už savivaldos teisės ir savo funkcijų įgyvendinimą bendruomenės interesais.

Konstitucinis Teismas savivaldos teisės įgyvendinimą siejo ne su visomis „savivaldos institucijomis“, bet tik su atitinkamų administracinių vienetų savivaldybių tarybomis ir pateikė ginčijamų įstatymo nuostatų sisteminio aiškinimo pavyzdį. Buvo konstatuota, kad sąvokoje vartojamų žodžių negalima aiškinti atsietai nuo tos sąvokos apibrėžimo: iš tam tikrų žodžių sudaryta sąvoka ir jos apibrėžimas – tai viena visuma, kurią nagrinėjant būtina turėti galvoje žodžių, iš kurių sudaryta apibrėžiamoji sąvoka, ir tos sąvokos apibrėžimo formuluočių prasmių bei sisteminės sąsajos. Sąvokos ir/arba jos apibrėžimo negalima nagrinėti paliekant nuošaly kuri nors toje sąvokoje vartojamą žodį arba kurią nors tos sąvokos apibrėžimo formuluotę. Tad ir teisės akte (jo dalyje) apibrėžiamos sąvokos negalima nagrinėti paliekant nuošaly kuri nors toje sąvokoje vartojamą žodį arba kurią nors tos sąvokos apibrėžimo formuluotę, nes taip būtų ignoruojama atitinkamo teisinio reguliavimo vienovė. Vadinasi, teisės akte apibrėžiamos sąvokos atitiktį Konstitucijai galima tirti tik kartu tiriant jos apibrėžimo atitiktį Konstitucijai, t. y. tiriant, ar Konstitucijai neprieštarauja nuostatų, kuriose formuluojamas šios sąvokos apibrėžimas, visuma – vienodas teisinis reguliavimas.

Atskleisdamas tam tikrus vietos savivaldos konstitucinės sampratos požūrius, Konstitucinis Teismas Konstitucijos nuostatų aiškinimą grindė logiškai nuosekliai sistemiškai susijusių argumentų seka. Teismas konstatavo, kad Konstitucijoje savivaldybėmis (arba vietos savivaldybėmis) yra vadinamos valstybės teritorijos administracinių vienetų bendruomenės – teritorinės bendruomenės; kad savivaldos teisė neatsiejama nuo institucijų, per kurias ši teisė yra įgyvendinama, ir/arba joms atskaitingų institucijų organizavimo ir veiklos, todėl neatsitiktinai Konstitucijoje savivaldybės sąvoka yra vartojama ne tik administracinio vieneto teritorinės bendruomenės, bet ir savivaldos institucijų ir/arba joms atskaitingų institucijų prasme (pvz., Konstitucijos 73 straipsnio 1 dalyje, 120 straipsnio 2 dalyje, 121 straipsnio 1 dalyje, 123 straipsnio 2 dalyje); kad savivaldybių tarybos, kaip savivaldos institucijos, yra tiesiogiai numatytos Konstitucijoje; kad

kitokios savivaldos institucijos Konstitucijoje nėra nurodytos; kad sąvoka „savivaldos institucijos“ išreiškia administracinių vienetų teritorinių bendruomenių atitinkamų institucijų konstitucinę paskirtį: tai yra institucijos, per kurias įgyvendinama atitinkamų bendruomenių savivaldos teisė.

Konstitucijoje yra numatytos dvi savivaldybių institucijų rūšys: savivaldybių tarybos (atstovaujamosios institucijos) ir joms atskaitingi vykdomieji organai (vykdomosios institucijos). Konstitucijoje ir įstatymuose nustatytais atvejais savivaldybių atstovaujamosioms ir vykdomosioms institucijoms suteikiami valdingi įgalinimai. Tokios savivaldybių institucijos – tai savivaldybių valdžios ir viešojo administravimo institucijos.

Kadangi savivaldybių tarybų priimami sprendimai yra neatsiejami nuo šių sprendimų vykdymo, tai tiek Konstitucijoje numatytos savivaldybių atstovaujamosios institucijos, tiek savivaldybių vykdomosios institucijos pagal savo kompetenciją yra atsakingos už savivaldos teisės įgyvendinimą, už įstatymų, Vyriausybės bei savivaldybės tarybos sprendimų tiesioginį įgyvendinimą.

Savivaldybių institucijos sudaromos tam, kad būtų ginami savivaldybės interesai, tiesiogiai įgyvendinami įstatymai, Vyriausybės bei savivaldybės tarybos sprendimai. Tad „savivaldybės institucijomis“ laikytinos ir savivaldybių tarybos, ir joms atskaitingi vykdomieji organai, ir kitos institucijos, kurias sudaro savivaldybių tarybos, tačiau savivaldybių taryboms atskaitingų vykdomųjų organų negalima traktuoti kaip tokių, per kuriuos teritorinės bendruomenės įgyvendina savivaldos teisę, t. y. kaip savivaldos institucijų, nes pagal Konstitucijos 119 straipsnio 1 dalį savivaldos teisė įgyvendinama per savivaldybių tarybas, kurios turi konstitucinę kompetenciją kontroliuoti šiuos vykdomuosius organus, o vykdomieji organai negali pakeisti arba pajungti sau savivaldybių tarybų, diktuoti joms, vykdomųjų organų įgaliojimai negali dominuoti savivaldybių tarybų įgaliojimų atžvilgiu.

Galima nurodyti ir daugiau sistemiškai plataus, konstitucinio reguliavimo visumą taip pat atskleidžiančių konstitucinių nuostatų

aiškinimo pavyzdžių. Antai 2004 m. liepos 1 d. nutarime<sup>88</sup> Konstitucinis Teismas pripažino, kad Lietuvos Respublikos Seimo statuto (1998 m. gruodžio 22 d. redakcija) 15 straipsnio 4 dalis ta apimtimi, kuria nustatyta, jog Seimo nario atlyginimu už kūrybinę veiklą laikomas atlygis už pedagoginę veiklą, prieštarauja Lietuvos Respublikos Konstitucijai.

Konstitucijos 60 straipsnyje *inter alia* nustatyta, kad Seimo nario pareigos, išskyrus jo pareigas Seime, nesuderinamos su jokiais kitomis pareigomis valstybinėse įstaigose ir organizacijose, taip pat su darbu verslo, komercijos bei kitose privačiose įstaigose ar įmonėse; nustatytas draudimas Seimo nariams gauti bet kokią kitą atlyginimą šalia Seimo nario atlyginimo, kuris mokamas iš valstybės biudžeto, taip pat numatyta vienintelė tokio draudimo išimtis – atlyginimas už kūrybinę veiklą. Konstitucinis Teismas sistemiskai nagrinėjo ir įvertino konstitucines nuostatas, kuriose paminėta kūrybinė ir/ar pedagoginė veikla: Konstitucijos 60 straipsnio 3 dalyje nustatyta, kad Seimo narys negali gauti jokio kito atlyginimo, išskyrus atlyginimą už kūrybinę veiklą; 83 straipsnio 1 dalyje nustatyta, kad Respublikos Prezidentas negali *inter alia* gauti kitokio atlyginimo, išskyrus Respublikos Prezidentui nustatytą atlyginimą ir atlyginimą už kūrybinę veiklą; Konstitucijos 99 straipsnyje nustatyta, kad Ministras Pirmininkas ir ministrai negali *inter alia* gauti kitokio atlyginimo, išskyrus jam nustatytą pagal pareigas Vyriausybėje bei užmokestį už kūrybinę veiklą; Konstitucijos 113 straipsnio 1 dalyje nustatyta, kad teisėjas negali *inter alia* gauti jokio kito atlyginimo, išskyrus teisėjo atlyginimą bei užmokestį už pedagoginę ar kūrybinę veiklą. Konstitucinis Teismas konstatavo, kad pedagoginės ir kūrybinės veiklos konstitucinės sampratos nėra tapačios, kad kiekviena iš jų turi savarankišką turinį, kad šios sąvokos negali būti sutapatinamos, kad jos nėra sinonimai, kad nė viena iš jų neapima kitos, kad Konstitucijoje pedagoginė veikla yra atribota nuo kūrybinės veiklos: pedagoginė veikla siejama su dėstymu, mokymu, ugdymu mokymo, auklėjimo

88 Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2004 m. liepos 1 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Seimo statuto (1998 m. gruodžio 22 d. redakcija) 15 straipsnio 4 dalies atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“. *Valstybės žinios*, 2004. Nr. 105-3894.

įstaigose (įskaitant aukštąsias mokyklas), tuo tarpu kūrybinė veikla – tai veikla mokslo, technikos, kultūros ar meno srityse, kuria siekiama sukurti kūrinį, t. y. kokybiškai naują, originalią, niekada anksčiau neegzistavusią konkrečią materialinę ar dvasinę mokslo, technikos, kultūros ar meno vertybę.

Konstitucijoje nustatyto reguliavimo analizė patvirtino, kad norint suprasti konstitucinio reguliavimo turinį būtina atsivelti į konstitucinio reguliavimo tikslus, taip pat į kitas konstitucines nuostatas, įtvirtinančias Seimo nario konstitucinį statusą<sup>89</sup>. Konstitucinis Teismas konstatavo, kad Seimo nariui nustatytų draudimų užimti bet kurias kitas pareigas valstybinėse įstaigose ir organizacijose, taip pat dirbti verslo, komercijos bei kitose privačiose įstaigose ar įmonėse (Konstitucijos 60 straipsnio 1 dalis) tikslas – užtikrinti Seimo nario kaip Tautos atstovo laisvą mandatą, jo darbo Seime bei kitos parlamentinės veiklos nepertraukiamumą, garantuoti, kad Seimo narys veiks Tautos ir Lietuvos valstybės, o ne savo asmeniniais ar grupiniais interesais, kandidatą į Seimo narius iškėlusį ar jį rėmusių politinių partijų ar politinių organizacijų, visuomeninių organizacijų, kitų organizacijų ar kitų asmenų interesais, teritorinių bendruomenių, Seimo nario rinkimų apygardos rinkėjų, interesais, kad Seimo narys nesinaudos savo statusu, laisvu mandatu savo ar sau artimų asmenų arba kitų asmenų privačiai naudai gauti, kad kiekvienas Seimo narys turės galimybę vykdyti savo konstitucinę priedermę nuolatos dalyvauti Seimo – Tautos atstovybės darbe, nepertraukiamai vykdyti savo kaip Tautos atstovo konstitucinius įgaliojimus. Šis tikslas nebūtų pasiektas arba būtų sudarytos prielaidos kliudyti šį tikslą pasiekti, jeigu Seimo narys tuo pat metu galėtų eiti ir kitas pareigas arba dirbti ir kitą darbą, išskyrus pačioje Konstitucijoje *expressis verbis* nurodytas pareigas, taip pat pareigas, galimybę kurias užimti numato Konstitucija; šis tikslas nebūtų pasiektas arba būtų sudarytos prielaidos

89 „Pabrėžtina, kad atskleisti įvairių konstitucinių nuostatų tarpusavio sąsają, jų turinio santykio, konstitucinių vertybių pusiausvyros, konstitucinio teisinio reguliavimo, kaip vieningos visumos, esmės būtų neįmanoma, jeigu būtų ignoruojami konstitucinio reguliavimo tikslai, apimantys *inter alia* ir tuos tikslus, kuriais yra grindžiamos kiekvienos aiškinamos konstitucinės nuostatos funkcijos, paskirtis visuminio konstitucinio reguliavimo atžvilgiu.“ (Ibid.)

kliudyti pasiekti šį tikslą ir tuo atveju, jeigu Seimo narys gautų kitą atlyginimą, kurio nenumato Konstitucija.

Konstitucijoje *expressis verbis* įtvirtintą Seimo nario pareigų nesuderinamumą su kitomis pareigomis bei darbu, išskyrus Konstitucijoje numatytas išimtis, Konstitucinis Teismas savo nutarime įvardijo kaip konstitucinį teisės principą, kurį aiškino sistemiškai plačiai (pabrėžė sąsajas su Tautos atstovo laisvo mandato konstituciniu principu ir kitomis Konstitucijos nuostatomis), todėl adekvačiai konstitucinio teisinio reguliavimo tikslams. Konstitucinis Teismas konstatavo, kad Konstitucijoje įtvirtintas Seimo nario pareigų nesuderinamumo su kitomis pareigomis bei darbu principas reiškia, jog Seimo nario pareigos yra nesuderinamos su jokia kita veikla (pareigų užėmimu, darbo atlikimu, tarnybos ėjimu, kitų funkcijų vykdymu, kitų užduočių atlikimu, vadinamųjų garbės pareigų užėmimu), Lietuvos valstybės įstaigoje, įmonėje, organizacijoje ar savivaldybių įstaigoje, įmonėje, organizacijoje, arba užsienio valstybių įstaigoje, įmonėje, organizacijoje, arba tarptautinėje įstaigoje, įmonėje, organizacijoje, arba privačioje įstaigoje, įmonėje, organizacijoje, arba atstovaujant tokiai įstaigai, įmonei, organizacijai, išskyrus pačioje Konstitucijoje *expressis verbis* nurodytas arba implicitiškai numatytas pareigas: 1) Konstitucijos 60 straipsnio 1 dalyje nurodytas Seimo nario pareigas Seime, apimančias Seimo Pirmininko, Seimo Pirmininko pavaduotojo pareigas, tokias Seimo nario pareigas Seime, kurias Seimo narys pagal Seimo statutą užima Seimo vadovybėje ar vadovaudamas Seimo struktūriniais padaliniais, kitas pareigas Seime, kurias gali užimti tik Seimo narys, taip pat tokias pareigas tarpparlamentinėse ir kitose tarptautinėse institucijose, kurias įmanoma užimti tik būnant Seimo nariu; 2) Konstitucijos 60 straipsnio 2 dalyje nurodytas Ministro Pirmininko ar ministro pareigas; 3) tokias pareigas Konstitucijoje numatytuose susivienijimuose, kurios yra susijusios su jo naryste atitinkamame susivienijime (Nutarimo motyvuojamosios dalies II skyriaus 13.9 punktą). Būtent toks aiškinimas suteikė Konstituciniam Teismui galimybę atskleisti naujus, bylos tyrimui būtinus Konstitucijoje nustatyto reguliavimo aspektus: 1) įvardyti ir analizuoti skirtingus Seimo nario teisių ir pareigų reglamentavimo lygmenis, 2) atskleisti Seimo ir Seimo nario kaip Tautos atstovo veiklos nepertraukiamumo principo turinį ir, šio principo kontekste, 3)

pabrėžti Seimo nario konstitucinio statuso ir laisvo mandato, Seimo nario nuožiūros ir Seimo nario sąžinės sampratų, kitų Konstitucijos saugomų ir ginamų vertybių ir Seimo nario priesaikos sąsajas, 4) nurodyti Seimo nario konstitucinio teisinio statuso ir kitų piliečių konstitucinio teisinio statuso skirtumus, Konstitucijoje įtvirtintų asmens teisių, kurias Seimo narys turi kaip žmogus ir pilietis, įgyvendinimo ypatumus ir pan. Vargu ar kitoks aiškinimas galėtų užtikrinti konstitucinių vertybių pusiausvyrą, konstitucinio reguliavimo kaip vienos visumos esmę bei darną.

Konstitucinis Teismas konstatavo ir tai, kad įgyvendinant Konstitucijoje įtvirtintą Seimo nario pareigų nesuderinamumo su kitomis pareigomis ar darbu ir draudimo gauti kitą atlyginimą principus, įstatymų leidėjui kyla pareiga norminiuose teisės aktuose nustatyti tokį teisinį reguliavimą, kuris užtikrintų, kad Seimo narys dirbtų tik Tautai ir Lietuvos valstybei, išvengtų Tautos ir Lietuvos valstybės interesų supriešinimo su Seimo nario ir jam artimų asmenų privačiais (asmeniniais ar grupiniais) interesais, kandidatą į Seimo narius iškelusių ar jį rėmusių politinių partijų ar politinių organizacijų, visuomeninių organizacijų, kitų organizacijų ar kitų asmenų, teritorijų bendruomenių, Seimo nario rinkimų apygardos rinkėjų interesais. Įstatymų leidėjui taip pat kyla pareiga nustatyti tokį teisinį reguliavimą, kuris leistų patikrinti, ar yra paisoma Konstitucijos 60 straipsnyje Seimo nariui nustatytų apribojimų.

Taigi aiškindamas konstitucines nuostatas Konstitucinis Teismas suformulavo oficialią konstitucinę doktriną, nurodė įstatymų leidėjui ir kitiems teisės subjektams tam tikrus sukonkretintus elgesio standartus bei nustatė teisėkūros gaires. Teisės aiškinimas, kurio rezultatai pratęsia pirminiuose teisėkūros aktuose įtvirtintą reguliavimą, iš interpretuojamo teksto kildina naujus elgesio orientyrus, pagrįstai gali būti traktuojamas kaip ypatinga teisminė teisėkūra, kurios rezultatai įtvirtinami antriniuose, t. y. teisės aiškinimo ir taikymo, aktuose, ir turi tokią pat teisinę galią kaip ir interpretuojamas teisės aktas<sup>90</sup>.

90 Plg. Easterbrook F. H. *Formalism, Functionalism, Ignorance, Judges* // Harvard Journal of Law and Public Policy, 1998. Nr. 22. P. 13; Id. *Alternatives to Originalism?* // Harv. J.L. & Pub. Policy, 1996, Nr. 19. P. 479; Id. *Legal Interpretation and the Power of the Judiciary* // Harv. J.L. & Pub. Policy, 1984. Nr. 7. P. 87;

**Teisminės teisėkūros ypatumai.** Teisminė teisėkūra skiriasi savo institucinėmis bei funkcinėmis charakteristikomis nuo įstatymų leidėjo ir vykdomosios valdžios, įvairių viešojo administravimo institucijų ordinariosios teisėkūros<sup>91</sup>. Teisminė valdžia (kiekvienas teismas atskirai ir kartu visa teisminė sistema) yra visavertė valdžia šalia atstovaujamosios bei vykdomosios valdžios institucijų, vykdo Konstitucijoje jai priskirtas funkcijas, įgyvendina jos paskirtį atitinkančią kompetenciją ir įgaliojimus, kurie leidžia atsverti kitų valdžios institucijų galias. Teismai yra Konstitucijoje įtvirtintos valstybės valdžių pusiausvyros ir atsvarų sistemos elementas, taigi negali paneigti kitų valdžios institucijų teisės ir pareigos priimti jų konstitucinę kompetenciją atitinkančius sprendimus. Teisminės valdžios visavertiškumas ir nepriklausomumas numato jos savireguliaciją ir savivaldą, apimančią *inter alia* teismų darbo organizavimą, teisėjų profesinio korpuso veiklą; užtikrinant teisėjo ir teismų nepriklausomumą; ypač svarbu aiškiai atriboti teismų veiklą nuo vykdomosios valdžios; 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; tik nepriklausoma teismų institucinė sistema gali užtikrinti teismų organizacinį savarankiškumą, kartu ir teisėjo procesinį savarankiškumą – būtiną nešališko ir teisingo bylos išnagrinėjimo sąlygą<sup>92</sup>.

91 Barak A. *Judicial Discretion*. – New Haven and London: Yale University Press, 1989. P. 103–104.

92 Konstitucinio Teismo 2006 m. gegužės 9 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos teismų įstatymo 56 straipsnio 2 dalies (2002 m. sausio 24 d. redakcija), 3 dalies (2003 m. sausio 21 d. redakcija), 4, 5, 6 dalių (2002 m. sausio 24 d. redakcija), 57 straipsnio 3 dalies (2003 m. sausio 28 d. redakcija), 63 straipsnio 4 dalies (2002 m. sausio 24 d. redakcija), 70 straipsnio 2, 3 dalių (2002 m. sausio 24 d. redakcija), 71 straipsnio 2, 3 dalių (2002 m. sausio 24 d. redakcija), 72 straipsnio 2, 3 dalių (2002 m. sausio 24 d. redakcija), 73 straipsnio 2 dalies (2002 m. sausio 24 d. redakcija), 74 straipsnio 1 dalies (2002 m. sausio 24 d. redakcija), 75 straipsnio 1 dalies (2002 m. sausio 24 d. redakcija), 76 straipsnio 2 dalies (2003 m. sausio 21 d. redakcija), 77 straipsnio 3 dalies (2002 m. sausio 24 d. redakcija), 78 straipsnio 2 dalies (2003 m. sausio 21 d. redakcija), 79 straipsnio 2 dalies (2002 m. sausio 24 d. redakcija), 81 straipsnio 3, 7 dalių (2002 m. sausio 24 d. redakcija), 90 straipsnio 3, 7 dalių (2002 m. sausio 24 d. redakcija), 119 straipsnio 2, 5 dalių (2002 m. sausio 24 d. redakcija), 120 straipsnio 3, 4 punktų (2002 m. sausio 24 d. redakcija), 128 straipsnio 2 dalies (2002 m. sausio 24 d. redakcija), Lietuvos Respublikos įstatymo „Lietuvos Aukščiausiojo Teismo statutą“ 11 straipsnio 3 dalies 13 punkto (1996 m. liepos 4 d. redakcija), 17 straipsnio 1, 3 dalių (1995 m.

Teisminės valdžios ypatumas – tai vienintelė valstybės valdžia, kuri formuojama ne politiniu, bet profesiniu pagrindu. Jos veikla grindžiama teismo nepriklausomumo, nešališkumo, teisminės valdžios savivaldos konstituciniais principais. Teisingumo vykdymas nėra politinė veikla, taigi teisės normų ir principų platus ir kūrybiškas aiškinimas negali būti grindžiamas tikslingumu, socialinės pažangos, ekonominiais, politiniais ar kitais neteisiningais motyvais. Teisinių imperatyvų turinio ir prasmės ieškoma teisinio reguliavimo visumoje, siekiama optimalios principuose išreikštų vertybių pusiausvyros. Kūrybiškas teisės principų aiškinimas neapsiriboja mechaniniu teksto raidės pakartojimu, tačiau teismai jos aiškinimą privalo pagrįsti išimtinai teisiniais argumentais, interpretuojamo teksto nuostatų tarpusavio ryšiais ir juos atskleidžiančia logiškai nuoseklia teiginių seka apie teisės akte įtvirtinto reguliavimo visumą. Šių ryšių ir sąsajų nustatymas turi apibrėžtas ribas. Jas nubrėžia teisminėje byloje taikytino ordinariosios teisėkūros akto tekstas, šiame akte eksplicitiškai ir implicitiškai įtvirtintų teisės principai, kuriuose išreikštos konkuruojančios ir tuo pat metu viena kitą papildančios vertybės, taip pat šių principų turinį atskleidžiantys kitų teismų precedentai.

240

Teismų sprendimuose įtvirtinti aiškinimo rezultatai negali priklausyti nuo visuomenės nuomonės. Teismų sprendimai negali būti derinami su kitomis valstybės valdžios institucijomis, politinės ar kitos veiklos subjektais. Teisingumo vykdymo funkcija lemia teisėjo ir teismų nepriklausomumą. Konstitucinio Teismo jurisprudencijoje (Konstitucinio Teismo 1995 m. gruodžio 6 d., 1999 m. gruodžio 21 d., 2001 m. vasario 12 d., 2001 m. liepos 12 d., 2004 m. gegužės 13 d. ir kituose nutarimuose) yra atskleisti įvairūs iš Konstitucijos kylančio teisėjo ir teismų nepriklausomumo aspektai. Teisėjo ir teismų nepriklausomumas yra būtina asmens teisių ir laisvių apsaugos sąlyga. Kartu tai yra ne privilegija, o viena iš svarbiausių teisėjo ir teismų pareigų, kylanti iš Konstitucijoje garantuotos asmens teisės turėti nešališką ginčo arbitražą, būtina nešališko ir teisingo bylos išna-

---

balandžio 18 d. redakcija), 4 dalies (1996 m. liepos 4 d. redakcija), 18 straipsnio 3 dalies (1995 m. balandžio 18 d. redakcija) ir Lietuvos Respublikos Prezidento 2003 m. vasario 10 d. dekreto Nr. 2048 „Dėl apygardos teismo teisėjo atleidimo“ 1 straipsnio atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“. *Valstybės žinios*, 2006. Nr. 51-1894.

grinėjimo, taigi ir pasitikėjimo teismu, sąlyga (Konstitucinio Teismo 1995 m. gruodžio 6 d., 1999 m. gruodžio 21 d., 2001 m. vasario 12 d. nutarimai). Teisėjo ir teismų nepriklausomumas – vienas iš esminių demokratinės teisinės valstybės principų (Konstitucinio Teismo 1999 m. gruodžio 21 d., 2001 m. vasario 12 d., 2004 m. gegužės 13 d. nutarimai). 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).

Teismas skiriasi nuo įstatymų leidėjo ar kito ordinariosios teisėkūros subjekto ir tuo, kad neturi formalios teisėkūros aktų iniciatyvos teisės, nėra laisvas pasirinkti, kurią teisinio reglamentavimo sritį jam teks tirti ir vertinti. Šiuo požiūriu, teisės aiškinamas yra pasyvi veikla – teisės normos ir principai aiškinami ne teismo iniciatyva, ne laisva jo nuožiūra, o tik esant pareiškėjo prašymui ir tik siekiant pašalinti pareiškėjui abejones keliančią teisinę problemą, patvirtinti ar paneigti teisiniais argumentais grindžiamą pareiškėjo abejonę dėl ginčijamame teisės akte nustatyto reguliavimo turinio ir (ar) atitikties aukštesnės galios teisės aktams, bet ne spręsti globalias visuomenės problemas ar imtis plataus masto teisinių reformų. Be to, teismas aiškina teisę tik pareiškėjų prašymuose nustatytose ribose ir (arba) tik ta apimtimi, kurios reikalauja nagrinėjamos bylos aplinkybės ir baigia aiškinti, kai nustatomas aiškus rezultatas, būtinas ir pakankamas teisiniam ginčui išspręsti, taigi teisminė teisėkūra yra teisingumo vykdymo veiklos „pašalinis poveikis“.

Teisminę teisėkūrą riboja atitinkami teismo bylų nagrinėjimo principai – teisėjo ir teismo nepriklausomumas, nešališkumas, teismo bylos nagrinėjimo vientisumas, įrodymų procese priimtinumai, ginčo šalių rungimasis ir kt. Teismas kaip vienintelė teisingumą vykdanči institucija privalo savo sprendimus pagrįsti nuoseklia teisine argumentacija ir negali pažeisti šių principų<sup>93</sup>. Suprantama, teisės

93 Plačiau apie tai žr.: Summers R. S. *Evaluating and Improving legal Processes: A Plea for Process Values* // Cornell Law Review, 1974. Nr. 60. P. 1–52; Eckhoff T. *Impartiality, Separation of Powers and Judicial Independence* // Scandinavian Studies in Law, 1965. T. IX. P. 11–48; Id. *The Mediator, the Judge and the Administrator in Conflict-resolution* // Acta Sociologica, 1967. P. 148–172.

aiškinimo riboms poveikį gali daryti tam tikri subjektyvūs veiksniai, asmeninės teisėjų savybės, tačiau aukščiausiose teisminėse institucijose galutiniai ir neginčijami sprendimai nėra priimami vienasmeniškai. Taigi priimant šiuos sprendimus yra derinamos skirtingos teisėjų nuomonės, atsargus nuosaikumas ir aktyvios kūrybinės paieškos. Be to, aiškindami teisę ir formuluodami argumentus savo sprendimams pagrįsti patys teismai suvaržo naujų precedentų ir teisminės teisėkūros galimybes, laikydamiesi *stare decisis* principo, vykdydami konstitucinę priedermę užtikrinti jurisprudencijos tęstinumą, vienodą teismų praktiką analogiškose bylose. Teismai, spręsdami panašius ginčus, vadovaujasi ankstesnėse bylose suformuluota doktrina, plėtoja savo ankstesniuose aktuose aiškintų nuostatų sampratą, taigi ne tik nurodo naujus formalius orientyrus įstatymų leidėjui ir kitiems teisinių santykių dalyviams, bet ir teisinį pagrindą, kuriuo remiantis konstatuojami nauji ir akcentuojami seni teisinio reguliavimo aspektai.

Antai aiškindamas teisinės valstybės sampratos turinį, Konstitucinis Teismas įtvirtino teisėtų lūkesčių apsaugos doktriną. Joje jurisprudencijos tęstinumo užtikrinimas įvardijamas kaip vienas iš reikalavimų, kuriuos kelia teisėtų *lūkesčių apsaugos* principas: teisinį reguliavimą galima keisti tik laikantis iš anksto nustatytos tvarkos ir nepažeidžiant Konstitucijos principų ir normų, būtina *inter alia* laikytis principo *lex retro non agit*, teisinio reguliavimo pataisomis negalima paneigti asmens teisėtų interesų ir teisėtų lūkesčių, turi būti užtikrinamas jurisprudencijos tęstinumas. Teisėtų *lūkesčių apsaugos* principas, be kita ko, reiškia valstybės pareigą užtikrinti teisinio reguliavimo tikrumą ir stabilumą, apsaugoti teisinių santykių subjektų įgytas teises, gerbti teisėtus interesus bei teisėtus lūkesčius. Konstitucinis Teismas konstatavo, kad *teisinio saugumo* principas yra vienas iš esminių Konstitucijoje įtvirtinto teisinės valstybės principo elementų, kad šio principo paskirtis – laiduoti asmens pasitikėjimą savo valstybe ir teise, kad teisinio saugumo principo turi laikytis visos valstybinės valdžios institucijos<sup>94</sup>. Paneigiant teisinį tikrumą, stabilu-

94 Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2001 m. liepos 12 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos valstybės politikų, teisėjų ir valstybės pareigūnų darbo apmokėjimo įstatymo 4 straipsnio 1 ir 2 dalių, 5 straipsnio 1 ir 3 dalių, 7 straipsnio 3 dalies 1 punkto, 4, 5 ir 6 dalių, šio įstatymo priedėlio II skirsnio, Lietuvos Respublikos 2000 metų

mą, teisėtų lūkesčių apsaugą šis konstitucinis teisinės valstybės principas būtų pažeistas<sup>95</sup>.

Tai, kad teisinės valstybės principas *inter alia* numato jurisprudencijos tęstinumą, buvo ne kartą patvirtinta vėlesniuose Konstitucinio Teismo nutarimuose. Konstitucinio Teismo nutarimuose savo nutarimuose ne kartą konstatavo ne tik tai, kad visos Konstitucinio Teismo nutarimo sudedamosios dalys yra tarpusavyje susijusios, kad Konstitucinio Teismo nutarimas sudaro vieną visumą, kad Konstitucinio Teismo nutarime turi būti nurodomi argumentai, kuriais grindžiamas Konstitucinio Teismo nutarimas, kad Konstitucijoje įtvirtintas teisinės valstybės principas *inter alia* numato jurisprudencijos tęstinumą, bet ir tai, kad Konstitucinis Teismas, sprenddamas analogiškus konstitucinius ginčus, vadovaujasi ankstesnėse bylose suformuota doktrina, atskleidžiančia Konstitucijos turinį, kad tirdamas įstatymų ir kitų teisės aktų (jų dalių) atitiktį Konstitucijai, Konstitucinis Teismas plėtoja savo ankstesniuose nutarimuose, ki-

---

valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymo 6 priedėlio, Lietuvos Respublikos 2000 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymo pakeitimo įstatymo 9 straipsnio, Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1991 m. lapkričio 29 d. nutarimo Nr. 499 „Dėl valstybinės valdžios, valstybės valdymo ir teisėsaugos organų vadovų bei kitų pareigūnų laikinos bandomosios darbo apmokėjimo tvarkos“, Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1997 m. birželio 24 d. nutarimo Nr. 666 „Dėl Lietuvos Respublikos teismų teisėjų, prokuratūros sistemos ir Lietuvos Respublikos valstybės saugumo departamento pareigūnų bei kitų darbuotojų darbo apmokėjimo“, Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1999 m. gruodžio 28 d. nutarimo Nr. 1494 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1997 m. birželio 30 d. nutarimo Nr. 689 „Dėl teisėtvarkos, teisėsaugos ir kontrolės institucijų vadovujančiųjų pareigūnų ir valdininkų darbo apmokėjimo“ dalinio pakeitimo“ atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“. *Valstybės žinios*, 2001. Nr. 62–2276.

- 95 Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2003 m. kovo 4 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos įstatymo „Dėl piliečių nuosavybės teisių į išlikusį nekilnojamąjį turtą atstatymo tvarkos ir sąlygų 14 straipsnio (1993 m. sausio 12 d. redakcija), Lietuvos Respublikos piliečių nuosavybės teisių į išlikusį nekilnojamąjį turtą atkūrimo įstatymo 2 straipsnio 1 dalies bei šios dalies 5 punkto, 15, 20 ir 21 straipsnių (2002 m. sausio 15 d. redakcija), Lietuvos Respublikos piliečių nuosavybės teisių į išlikusį nekilnojamąjį turtą atkūrimo įstatymo 15 straipsnio 1 dalies 2, 4, 5 ir 6 punktų, šio straipsnio 2 ir 4 dalių, 16 straipsnio 10 dalies, 20 straipsnio (2002 m. spalio 29 d. redakcija) atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai ir dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1994 m. sausio 17 d. nutarimo Nr. 27 „Dėl gyvenamųjų namų, būtinų valstybės reikmėms, išpirkimo“ atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai bei Lietuvos Respublikos įstatymo „Dėl piliečių nuosavybės teisių į išlikusį nekilnojamąjį turtą atstatymo tvarkos ir sąlygų“ 14 straipsniui (1993 m. sausio 12 d. redakcija)“. *Valstybės žinios*, 2003. Nr. 24-1004.

tuose aktuose pateiktą Konstitucijos nuostatų sampratą, atskleidamas naujus, konkrečiai bylai tirti būtinus Konstitucijoje nustatyto reguliavimo aspektus. Atsižvelgiant į tai, kad Konstitucinio Teismo nutarimo visos sudedamosios dalys yra tarpusavyje susijusios ir sudaro vieną visumą, kad Konstitucinio Teismo nutarime turi būti pateikiami argumentai, kuriais grindžiamas nutarimas ir išdėstoma Konstitucijos nuostatų samprata, priimant naujus, keičiant, papildant jau priimtus įstatymus ir kitus teisės aktus juos leidžiančios valstybės institucijos – Seimas, Respublikos Prezidentas, Vyriausybė – yra saistomos Konstitucinio Teismo nutarimo motyvuojamojoje dalyje išdėstytos Konstitucijos nuostatų sampratos, kitų teisinių argumentų<sup>96</sup>. Be to, ir pats Konstitucinis Teismas yra saistomas tiek nutarimo nutariamiosios, tiek motyvuojamosios turinio dalies<sup>97</sup>.

## Išvados

244

Konstitucinės jurisprudencijos analizė, teisėkūros ir teisės aiškinimo svarbiausių bruožų apžvalga leidžia teigti, kad teismai, aiškindami ir taikydami teisę, vykdydami teisingumą ir formuluodami argumentus, traktuoja teisę kaip ypatingą žmonių elgesio reguliavimo sistemą, autonomišką nuo visų kitų visuomeninių santykių reguliatorių. Teisiniams ginčams ir problemoms spręsti reikalingų priemonių formaliai randama šios sistemos viduje, o teismų formuojamos doktrinos yra efektyvus instrumentas, kuriuo užtikrinamas teisės sistemos atvirumas pokyčiams, jos dinamiškumas, įvairių jos elementų (normų ir principų) reguliuojančio poveikio tęstinumas, nuspėjamumas.

96 Konstitucinio Teismo 2003 m. gegužės 30 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos savivaldybių tarybų rinkimų įstatymo 86, 87 straipsnių papildymo bei pakeitimo ir įstatymo papildymo 88<sup>1</sup> straipsniu įstatymo 4 straipsnio 2 dalies atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai ir Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2003 m. balandžio 11 d. nutarimo Nr. 457 „Dėl Vilniaus apskrities viršinininko atleidimo“ atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai bei Lietuvos Respublikos įstatymo „Dėl Lietuvos Respublikos įstatymų ir kitų teisės aktų skelbimo ir įsigaliojimo tvarkos“ 9 straipsnio 1 daliai“. *Valstybės žinios*, 2003. Nr. 52-2361.

97 Konstitucinio Teismo 2004 m. vasario 13 d. sprendimas „Dėl Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2003 m. gegužės 30 d. nutarimo išaiškinimo“. *Valstybės žinios*, 2004. Nr. 26-822.

Teisėkūros ir teisės įgyvendinimo, teisės aiškinimo ir teisminės kūrybos ribas nubrėžia ne tik pirminiai Konstitucijos, įstatymų ir kitų teisės aktų tekstai, bet ir teismų precedentai bei juose įtvirtintos doktrinos, kurios gali būti plėtojamos ir prireikus koreguojamos, tačiau kiekvieną kartą tuo pačiu anksčiau atskleistu pagrindu, užtikrinant anksčiau suformuotos jurisprudencijos nuoseklumą, vienovę, teisinį tikrumą ir teisės viršenybę.

Pamatinės visuomeninės vertybės kaip normatyvinio teisės poveikio socialinei tikrovei pagrindai paprastai yra įtvirtinami kaip konstituciniai principai, t. y. glaustomis ir kartu didelį normatyvumo krūvį turinčiomis formuluotėmis. Konstitucinių principų lygmeniu nustatytas reguliavimas nėra deklaratyvus, nepakankamas ar prieštaringas, jei grindžiamas kūrybišku, sistemiškai plačiu ir nuosekliu Konstitucijoje *expressis verbis* ar implicitiškai įtvirtintų normų ir principų aiškinimu. Būtent toks teisės aiškinimas leidžia konstatuoti konstitucinių nuostatų reguliuojamojo poveikio nepriekaištingumą, taikyti Konstitucijoje įtvirtintus elgesio standartus kaip kokybės etaloną vertinant statutinės teisės aktuose nustatytą reguliavimą.

Konstitucijoje įtvirtintus galutinio ir neginčijamo, formaliai teisiškai nekvestionuojamo sprendimo teisę vieninteliam arbitrai – teisminės valdžios institucijai, tuo pačiu pripažįstama ir teismo galia sistemiškai plačiai aiškinti teisę, teisinio argumentavimo priemonėmis spręsti konkuruojančių visuomeninių vertybių apsaugos, teisingos jų pusiausvyros klausimą. Tai reiškia tam tikrą diskreciją, teismo nužiūros laisvę argumentuotai rinktis tarp lygiaverčių konkuruojančių vertybių, todėl neišvengiamai kyla paralelių su įstatymų leidėjo veikla. Konstitucinių arbitrų ir kitų teismų sprendimai, kuriais formuojami teisminiai precedentai ir juos paaiškinančios bei pagrindžiančios doktrinos, savaip pratęsia, papildo, panaikina ar koreguoja taikytiname teisės akte nustatytą teisinį reguliavimą, todėl tokia teismų veikla gali būti pagrįstai vadinama teismine teisėkūra. Jos rezultatai įtvirtinami antriniuose, t. y. teisės aiškinimo ir taikymo, aktuose ir turi ne mažesnę teisinę galią kaip interpretuojamas teisės aktas. Teisminė teisėkūra skiriasi savo tikslais ir esme, institucinėmis bei funkcinėmis charakteristikomis nuo įstatymų leidėjo, vykdomosios valdžios, kitų viešojo administravimo institucijų ordinariosios teisėkūros. Teismų

veikla vykdoma laikantis įvairių procesinių suvaržymų, kurie būtini teisminės valdžios funkcijoms atlikti ir užtikrina ypatingą jos vietą valstybės valdžių sistemoje.

Nėra prasmės kalbėti apie teisminės teisėkūros sprendimų demokratiškumo stoką, suverenios valdžios subjekto – valstybinės bendruomenės, jos demokratiškai išrinktų atstovų kompetencijos savinimąsi ar galių uzurpavimą, jei (ir kai) teisinius ginčus nagrinėjančių arbitražo sprendimai grindžiami aukščiausiaja teise, Konstitucijos normose ir principuose išreikšto teisinio reguliavimo visumą atskleidžiančia logiškai nuoseklia teisinio argumentavimo seka. Konstitucinio Teismo kaip visavertės teisminės valdžios institucijos įgaliojimai spręsti dėl teisės aktų atitikties aukštesnės galios teisės aktams, aiškinti ir taikyti teisę, nuosekliai formuoti konstitucinę doktriną bei šių įgaliojimų įgyvendinimas atitinka konstitucinę kontrolę vykdančios institucijos paskirtį, užtikrina šiam teismui realų Konstitucijos viršenybės garanto vaidmenį.

## Literatūra

246

1. Bakanas A., Bartkus G., Dominas G. et. al. Lietuvos Respublikos civilinio kodekso komentaras. Vilnius: Justitia, 2001.
2. Bakševičienė R. Socialinis poveikis ir teisė. Kai kurie teisinės, psichologinės ir sociologinės analizės aspektai // Teisė. Vilniaus universiteto leidykla, 2001. T. 40. P. 29–37. Id. Kai kurie Lietuvos įstatymų, politikos ir ideologijos aspektai // Teisė. Vilniaus universiteto leidykla, 2001. T. 40. P. 16–28.
3. Barak A. *Judicial Discretion*. New Haven and London: Yale University Press, 1989.
4. Berkmanas T. Teismo aktyvumo kuriant ir aiškinant teisę plėtros tendencija, motyvai ir problemos. Teisės problemos. 2004/2 (44). P. 30–47.
5. Cross R., Harris J. W. *Precedent in English Law*. Oxford: Clarendon Press, 1991.
6. Derrida J. *Force of Law: The Mystical Foundations of Authority* // *Deconstruction and the Possibility of Justice* (ed. D. Cornell). London, New York: Routledge, 1992.
7. Dias R. W. M. *Jurisprudence*. Londres: Butterworths (5<sup>th</sup> ed.), 1985. XXVI.

8. Dworkin R. Rimtas požiūris į teises / Vertė K. Klimka. – Vilnius: Lietuvos rašytojų sąjungos leidykla, 2004.
9. Dworkin R. Natural Law Revisited // University of Florida Law Review, 1982. No. 34. Id. Law as Interpretation // Texas Law Review, 1982. Nr. 60. P. 527–550. Id. Law’s Ambitions for Itself. The 1984 McCorkle Lecture // Virginia Law Review, 1985. Vol. 71. Nr. 2. P. 173–187. Id. Law’s Empire. Glasgow: Fontana Press, 1991.
10. Easterbrook F. H. Formalism, Functionalism, Ignorance, Judges // Harvard Journal of Law and Public Policy, 1998. Nr. 22. Id. Alternative to Originalism? // Harv. J. L. & Pub. Policy, 1996. Nr. 19. Id. *Legal Interpretation and the Power of the Judiciary* // Harv. J.L. & Pub. Policy, 1984. Nr. 7.
11. Eckhoff T. Impartiality, Separation of Powers and Judicial Independence // Scandinavian Studies in Law, 1965. T. IX. P. 11–48; Id. The Mediator, the Judge and the Administrator in Conflict-resolution // Acta Sociologica, 1967.
12. Greenawalt K. Discretion and Judicial decision: The Elusive Quest for the Fetters that Bind Judges // Columbia Law Review, 1975. Nr. 75. P. 368–377; Id. Policy, Rights and Judicial Decision // Georgia Law Review, 1977. Nr. 1. P. 91.
13. Grondin J. Filosofinės hermeneutikos įvadas. Vilnius: Aidai, 2003.
14. Jankauskas K. *Adekvatus teisės principų aiškinimas konstitucinėje jurisprudencijoje* // Teisės problemos, 2004. Nr. 4 (46). Id. *Teisės principų samprata ir jų įtvirtinimo teisės aiškinimo aktuose ypatumai* // Jurisprudencija. Lietuvos teisės universiteto leidybos centras, 2004. T. 51 (43). P. 17–31.
15. Jarašiūnas E. Aukščiausioji ir ordinarinė teisė: požiūris į Konstituciją pokyčiai // Jurisprudencija. 2002. Nr. 33 (25). P. 30–41. Id. Konstitucija ir įstatymas: kelios interpretavimo problemos // Konstitucijos aiškinimas ir tiesioginis taikymas. Baltijos ir Skandinavijos šalių konferencijos medžiaga. 2002 m. kovo 15–16 d. Vilnius: Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas. 2002. Id. Konstitucija, Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas ir teisės konstitucionalizacija // Konstitucingumas

- ir pilietinė visuomenė. – Vilnius: Lietuvos teisės universiteto Leidybos centras, 2003. P. 132–150. Id. Jurisprudencinė Konstitucija // Jurisprudencija, 2006. Nr. 12 (90). P. 24–33.
16. Johnson N. In Search of the Constitution: reflections on state & society in Britain, London: Methuen, 1977.
17. Kelsen H. Grynoji teisės teorija. Vilnius: Eugrimas, 2001.
18. Kūris E. *Politinių klausimų jurisprudencija ir Konstitucinio Teismo orbiter dicta: Lietuvos Respublikos Prezidento institucija pagal Konstitucinio Teismo 1998 m. sausio 10 d. nutarimą* // Politologija. 1998, Nr. 1 (11). P. 9–11. Id. Konstitucija ir jos aiškinimas // Politologija. 1999. Nr. 2 (14). P. 3–16. Id. Konstituciniai principai ir konstitucijos tekstas (1) // Jurisprudencija. Lietuvos teisės universiteto Leidybos centras, 2001. Nr. 23 (15). P. 46–70. Id. Konstituciniai principai ir konstitucijos tekstas (2) // Jurisprudencija. Lietuvos teisės universiteto Leidybos centras, 2002. Nr. 24 (16). P. 57–70. Id. Konstitucijos dvasia // Jurisprudencija. 2002. Nr. 30 (22). P. 16–31. Id. Konstitucijos aiškinimas, konstitucinės teisės šaltiniai ir besikeičianti konstitucinės teisės paradigma // Teisės problemos. 2003. Nr. 3 (41). P. 8–31. Id. Doktrina razdelenija vlastei v praktike Konstitucionnogo Suda Litvy // Konstitucionnoe pravo: Bostočnoevropeiskoe obozrenie. Institut prava i publicnoi politiki, 2004. Nr. 2(47). P. 70–78.
19. Lapinskas K. Teisės šaltiniai ir konstitucinės priežiūros institucijų baigiamieji aktai // Konstitucinė justicija: dabartis ir ateitis. Tarptautinė konferencija, skirta Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo įkūrimo penkerių metų sukakčiai. 1998 m. balandžio 23–24 d. Vilnius: Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas, 1998.
20. MacCormic D. N. *Legal Reasoning and Legal Theory*. Oxford: Clarendon Press, 1978. P. 125–195.
21. *Max Weber on Law in Economy and Society*. Translated by Max Rheinstein and Edward Shils. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1954.

22. Mikelėnienė D., Mikelėnas V. Teismo procesas: teisės aiškinimo ir taikymo aspektai. Vilnius: Justitia. 1999.
23. Miller A. S. Judicial Activism and American Constitutionalism: Some Notes and Reflections // J. R. Pennock, J. W. Chapman (eds). Constitutionalism. Nomos XX. New York: New York University Press, 1979.
24. Posner R. A. Jurisprudencijos problemos. Vilnius: Eugrimas. 2004. P. 28–31, 382–383.
25. Pound R. Why Law Day? // Harvard Law School Bulletin. Vol. X. Nr. 3. 1958.
26. Raz J. Legal Principles and the Limits of Law // Yale Law Journal, 1972. Nr. 81. P. 823–854; Id. The Authority of Law: Essays on Law and Morality. Oxford: Clarendon Press, 1979. P. 180–197.
27. Safjan M. Rol konstitucionnych sudov v procese sozdaniya konstitucionnogo prava // Konstitucionnoje pravo na rubeže vekov. Moskva: Norma, 2002.
28. Sinkevičius V. Konstitucijos aiškinimas ir jo ribos // Justitia, 2004. Nr. 3 (51). Id. Lietuvos Respublikos Seimo, kaip Tautos atstovybės, konstitucinė koncepcija // Lietuvos konstitucinė teisė: raida, institucijos, teisių apsauga, savivalda: kolektyvinė monografija. – Vilnius: Mykolo Romerio universiteto Leidybos centras, 2007.
29. Summers R. S. Evaluating and Improving legal Processes: A Plea for Process Values // Cornell Law Review, 1974. Nr. 60. P. 1–52.
30. Staugaitytė V. *Konstitucinio Teismo tipai ir jų poveikio teisės sistemai bei teisės taikymo praktikai ypatumai* // Konstitucinė jurisprudencija. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo biuletenis. 2007. Nr. 4 (8).
31. Šimašius R. Teisės aiškinimas ir jo privalomumas // Teisės problemos, 2003. Nr. 2 (44).
32. Šileikis E. Alternatyvi konstitucinė teisė. – Vilnius: teisinės informacijos centras, 2003.
33. Šlapkauskas V. *Teisės socialinio veikimo modeliavimas ir jo ribos: sociologinis požiūris* // Jurisprudencija. Lietuvos teisės universiteto Leidybos centras, 2004. Nr. 51 (43). P. 5–16.

34. Žilys J. Konstitucinis Teismas – teisinės ir istorinės prielaidos. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2001.
35. Vaišvila A. Teisės teorija (2-asis papild. ir patais. leid.). Vilnius: Justitia, 2004.
36. Valančius V. Teisės aktų leidyba ir teismų praktika. Teisės problemos, 2000. Nr. 2.

# Ombudsmenas – pareigūnų prievaizdas ar žmogaus teisių gynėjas?

Augustinas  
Normantas

Atsakymo į klausimą, kokia ombudsmeno paskirtis, vertėtų pradėti ieškoti nuo įvairių šalių konstitucinių nuostatų. Šios nuostatos – geriausi ombudsmeno instituto įtvirtinimo aukščiausioje teisėje pavyzdžiai. Pateiksime keletą būdingiausių pavyzdžių:

*Kiekvienas asmuo, manantis, kad Federacijos pareigūnas netinkamai eina savo pareigas, gali pateikti skundą Austrijos ombudsmeno valdybai<sup>1</sup>.*

*Ombudsmenas gina žmonių konstitucines teises valstybinėse institucijose ir institucijose, turinčiose viešųjų įgaliojimų<sup>2</sup>.*

*Folketingas Valstybės civilinei ir karinei administracijai prižiūrėti išrenka vieną arba du asmenis, kurie nėra Folketingo nariai<sup>3</sup>.*

*Parlamento ombudsmeno pareiga yra pagal Parlamento nuostatas taisykles prižiūrėti, kad teismai, kitos institucijos ir pareigūnai, atlikdami savo darbą, taip pat viešųjų įmonių darbuotojai ir kiti asmenys, turintys viešųjų įgaliojimų, laikytusi įstatymų bei vykdytų savo pareigas<sup>4</sup>.*

251

- 1 Austrijos Federalinė Konstitucija. [http://www.omeurope.info/uk/verfassung\\_oesterreich\\_uk.htm](http://www.omeurope.info/uk/verfassung_oesterreich_uk.htm) [žiūrėta 2007-11-30].
- 2 Kroatijos Respublikos Konstitucija. [http://www.omeurope.info/uk/verfassung\\_croatia\\_uk.htm](http://www.omeurope.info/uk/verfassung_croatia_uk.htm) [žiūrėta 2007-11-30].
- 3 Danijos Konstitucija. [http://www.omeurope.info/uk/verfassung\\_denmark\\_uk.htm](http://www.omeurope.info/uk/verfassung_denmark_uk.htm) [žiūrėta 2007-11-30].
- 4 Suomijos konstitucinis įstatymas. [http://www.omeurope.info/uk/verfassung\\_finland\\_uk.htm](http://www.omeurope.info/uk/verfassung_finland_uk.htm) [žiūrėta 2007-11-30].

*Stortingas įstatymų nustatyta tvarka turi paskirti asmenį, ne Stortingo narį, kuris prižiūrėtų viešojo administravimo procesą ir visus viešojo administravimo srityje dirbančius asmenis, kad kiekvienam piliečiui nebūtų daroma jokia neteisybė<sup>5</sup>.*

*Kiekvienas, gindamas savo teises ir laisves, pažeistas viešojo administravimo institucijų, turi teisę kreiptis pagalbos į Pilietinių teisių apsaugos komisarą<sup>6</sup>.*

*Ombudsmenas, atsakingas už žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugą Valstybės institucijose, vietos valdžios institucijose ir statutinėse institucijose, yra skiriamas įstatymo nustatyta tvarka<sup>7</sup>.*

*Riksdagas renka vieną arba daugiau ombudsmenų, kurie Riksdago nustatyta tvarka prižiūri, kaip viešojo administravimo srityje yra laikomasi įstatymų ir kitų teisės aktų<sup>8</sup>.*

*Piliečių skundus dėl valstybės ir savivaldybių pareigūnų (išskyrus teisėjus) piktnaudžiavimo ar biurokratizmo tiria Seimo kontrolieriai<sup>9</sup>.*

Minėtose nuostatose pateikti ombudsmeno instituto konstituciniai pagrindai. Žinoma, kiekvienoje šalyje ombudsmeno teisės ir funkcijos skiriasi, tačiau teisinėje literatūroje vyrauja nuomonė, kad ombudsmenas pirmiausia turėtų būti suvokiamas kaip žmogaus teisių gynėjas. Be abejo, galima teigti, kad kiekvienoje valstybėje egzistuoja ne viena žmogaus teises ir laisves ginanti institucija, pavyzdžiui, teismai, prokuratūra ar įvairios ginčų sprendimo komisijos. Be jokios abejonės, prokuratūra ar teismas, vykdydami savo funkcijas, tam tikrais aspektais prisideda prie pažeistų teisių gynbos. Tuomet kyla klausimas: kam apskritai yra reikalingas ombudsmenas ir ar jis nedubliuoja kitų institucijų funkcijų?

5 Norvegijos Karalystės Konstitucija. <http://www.eoi.at/> [žiūrėta 2007-11-30].

6 Lenkijos Respublikos Konstitucija. [http://www.omineurope.info/uk/verfassung\\_poland\\_uk.htm](http://www.omineurope.info/uk/verfassung_poland_uk.htm) [žiūrėta 2007-11-30].

7 Slovėnijos Respublikos Konstitucija. <http://www.eoi.at/> [žiūrėta 2007-11-30].

8 Švedijos Karalystės Valdymo aktas. [http://www.omineurope.info/uk/verfassung\\_sveden\\_uk.htm](http://www.omineurope.info/uk/verfassung_sveden_uk.htm) [žiūrėta 2007-11-30].

9 Lietuvos Respublikos Konstitucija // Valstybės žinios, 1992. Nr. 33-1014.

Nežinant ombudsmeno instituto atsiradimo istorijos, šio instituto formavimosi aplinkybių, tokie klausimai gali atrodyti visai pagrįsti. Todėl pirmiausia būtina trumpai apžvelgti ombudsmeno instituto atsiradimo istoriją.

## Ombudsmeno institutas Švedijoje

Žodis „ombudsmenas“ kilęs iš švedų kalbos (šved. *ombudsman*) ir reiškia „įgaliotinis, patikėtinis“<sup>10</sup>. Ombudsmeno instituto tėvynė yra būtent Švedija, o jo atsiradimo aplinkybės mus nukelia į XVIII a. pradžią. 1709 m. Švedijos karaliaus Karolio XII vadovaujama kariuomenė patyrė pralaimėjimą mūšyje su Rusija prie Poltavos. Karolis XII pabėgo į Turkiją ir ten praleido keletą metų. Dėl šios priežasties visa Stokholme likusi karaliaus administracija pakriko. Norėdamas išvengti visiškos suirutės, 1713 m. Karolis XII paskyrė Aukštąjį įgaliotinį (šved. *Högste ombudsman*), kuris turėjo prižiūrėti, kaip karaliaus pareigūnai atlieka savo pareigas ir laikosi teisės aktų. Be to, Aukštasis įgaliotinis turėjo teisę pareigūnus persekioti už aplaidumą darbe. 1719 m. pavadinimas „Aukštasis įgaliotinis“ buvo pakeistas į „Teisingumo kancleris“. Ši pareigybė išliko iki šių dienų. Pasikeitė tai, kad dabar Teisingumo kanclerį skiria ne Švedijos karalius, o Švedijos Vyriausybė.<sup>11</sup> Teisingumo kanclerį būtų galima vadinti pareigūnų arba netgi visos valstybės ombudsmenu, t. y. ombudsmenu, padedančiu pareigūnams ir pačiai valstybei apsiginti nuo asmenų skundų, sprendžiančiu valstybės ir asmenų ginčus bei atstovaujančiu valstybei teismuose, tačiau tam tikrais atvejais Teisingumo kancleris atlieka tas pačias funkcijas kaip ir Riksdago (Švedijos parlamento)

10 S. Vidrinskaitė pateikia tokias žodžio „ombudsmenas“ reikšmes. Tai atstovas, agentas, delegatas, teisininkas, kuratorius, įpareigotas veikti kitų asmenų vardu ir tarnauti jų interesams. Ankstyvosiose germanų gentyse ombudsmenu buvo vadinamas asmuo, įpareigotas nekentėjusiųjų vardu iš kaltininkų surinkti specialų mokesčių. (S. Vidrinskaitė. Parlamento ombudsmeno institucija Švedijoje // Jurisprudencija, 2002, t. 24(26). P. 105.)

11 Wieslander B. The Parliamentary Ombudsman in Sweden // The Bank of Sweden Tercentenary Foundation and Gidlunds Bokförlag, 2005. P. 13–14.

ombudsmenai<sup>12</sup>. Būtina pažymėti ir tai, kad Teisingumo kancleris vis dėlto nėra laikomas tikruoju ombudsmenu.

1809 m. Švedijoje vyko revoliuciniai pokyčiai: karalius Gustavas IV Adolfas, tapęs absoliučiu monarchu, buvo nuverstas nuo sosto, laikinajai vyriausybei buvo pavesta parengti naujo Valdymo akto projektą, kurį Riksdage tikėtasi priimti be jokių pataisymų. Tačiau tokie planai sukėlė didelį Riksdago pasipriešinimą, buvo sudarytas specialus Konstitucijos komitetas, kuris per keletą savaičių parengė savąjį Valdymo akto projektą<sup>13</sup>. Šiame projekte nemažai Vyriausybės siūlymų buvo pakeista, be to, buvo įtraukta keletas visiškai naujų nuostatų<sup>14</sup>. Viena iš jų numatė Riksdago ombudsmeną. Valdymo akto projekto 96 straipsnyje buvo nustatyta, kad ombudsmenas pri-

12 Pagrindinės Teisingumo kanclerio funkcijos yra šios:

- 1) atstovauti Švedijos Karalystei civilinėse bylose. Tai dažniausiai būna bylos Europos Teisingumo Teisme ir Pirmosios instancijos teisme (apie 100 bylų per metus);
- 2) priimti sprendimus dėl valstybės institucijų padarytomis klaidomis sukeltos žalos atlyginimo. Šiai funkcijai įgyvendinti panaudojama 35–40 proc. visų kanclerio įstaigos išteklių (per metus tirama apie 2000–2500 tokių bylų);
- 3) būti ministerijų patarėju teisės klausimais. Dažniausiai prašoma pateikti išvadą dėl teisės aktų projektų (apie 100 bylų per metus);
- 4) užtikrinti žodžio ir žiniasklaidos laisvę. Tai reiškia, kad Teisingumo kancleris yra vienintelis pareigūnas, kuris gali nutarti uždrausti spausdinti tam tikrą leidinį arba nubausiti leidinį už netinkamą informaciją. Vykdydamas šią funkciją jis veikia kaip prokuroras;
- 5) tirti gyventojų skundus.

Būtent tiriant gyventojų skundus Teisingumo kanclerio ir Riksdago ombudsmenų kompetencija sutampa. Kompetencijos atribojimo taisyklė yra tokia: Teisingumo kancleris turi stengtis „užbėgti skundams už akių“, t. y. jis dažniausiai pradeda tyrimą savo iniciatyva, nelaukdamas, kol bus gautas skundas. Tuo tarpu ombudsmenai paprastai tyrimą pradeda gavę skundą. Teisingumo kancleris gavęs skundą ir susipažinęs su juo, sprendžia, ar būtų pradėjęs tyrimą pagal skunde iškeltą problemą, jeigu apie šią problemą būtų sužinojęs iš žiniasklaidos. Jeigu priima teigiamą sprendimą, tokį skundą tiria, jeigu neigiamą – persiunčia jį Riksdago ombudsmenams. Tačiau, žinoma, gali būti ir kitų šios taisyklės aspektų. Pabrėžtina, kad Teisingumo kancleris ir Riksdago ombudsmenai nuolat bendrauja tarpusavyje (telefonu, susitikimuose) ir siekia išvengti tokių situacijų, kai abi institucijos tiria tą patį skundą ar, dar blogiau, tuo pačiu klausimu priima skirtingus sprendimus.

Dar vertėtų pažymėti, kad Teisingumo kanclerio institucija nėra didelė. Ją sudaro 24 darbuotojai, iš kurių 19 yra teisininkų. Kancleris yra skiriamas Vyriausybės neribotam laikotarpiui. Kol kas visi 33 kancleriai yra buvę vyrai.

13 Valdymo aktas yra vienas iš keturių Švedijos Karalystės Konstituciją sudarančių dokumentų. Kiti trys Konstituciją sudarantys dokumentai yra šie: Sosto paveldėjimo aktas, Spaudos laisvės aktas ir Pagrindinis išraiškos laisvės įstatymas.

14 Wieslander B. The Parliamentary Ombudsman in Sweden // The Bank of Sweden Tercentenary Foundation and Gidlunds Bokförlag, 2005. P. 11–12.

žiūri, kaip teisėjai ir valstybės pareigūnai laikosi įstatymų, be to, teisės aktų nustatyta tvarka persekioja tuos, kurie, atlikdami savo pareigas, dėl smurto paskatų, asmeniniais sumetimais ar dėl kokių nors kitų priežasčių elgiasi neteisėtai arba nesugeba atlikti jiems pagal einamas pareigas priklausančių darbų<sup>15</sup>.

Valdymo akto parengiamuosiuose dokumentuose (*travaux préparatoires*) išlikusi tik viena nuostata, apibūdinanti ombudsmeno instituto reikalingumą. Joje teigiama, kad Konstitucijos komitetas yra įsitikinęs, jog *tikro pilietiško jausmo netrūks tautoje, kurioje spaudos laisvė yra garantuojama konstitucijos, kurioje valdymo institucijų veiksmai yra kruopščiai nagrinėjami ir dėl jų diskutuojama, kurioje visuomenės ir kiekvieno asmens teisės yra saugomos globėjo, paskirto tautos atstovų prižiūrėti, kaip teisėjai ir valstybės pareigūnai laikosi įstatymų*<sup>16</sup>.

Siūlant įvesti naują Riksdago ombudsmeno institutą buvo pastebėta, kad jis iš esmės yra labai panašus į nuo 1713 m. egzistuojantį Teisingumo kanclerio (Aukštojo įgaliotinio) institutą. Galima teigti, kad Riksdago ombudsmeno institutas buvo „nukopijuotas“ nuo Teisingumo kanclerio instituto: karalius savo įgaliotinį jau turėjo – tokio paties įgaliotinio reikėjo ir tautos atstovybei Riksdagui. Būtent Riksdago ombudsmenas turėjo tapti visų žmonių ombudsmenu. Be to, buvo nuspręsta, kad Teisingumo kanclerio vykdoma valstybės pareigūnų priežiūra neužtikrina tinkamos piliečių teisių apsaugos, nes kancleris yra atskaitingas Vyriausybei ir vadovaujasi Vyriausybės nustatytais instrukcijomis. Taip pat buvo padaryta išvada, kad kancleris yra priklausomas nuo Vyriausybės, nes nėra garantijų, jog ši neįsakys nutraukti pradėtą tyrimą dėl galimų pareigūno padarytų pažeidimų<sup>17</sup>.

Šie Konstitucijos Komiteto nuogaštavimai pasitvirtino labai greitai. 1810 m. princo Karolio Augusto laidotuvėse įtūžusios minios buvo užpultas ir negyvai sumuštas karaliaus dvaro rūmų val-

15 Wieslander B. The Parliamentary Ombudsman in Sweden // The Bank of Sweden Tercentenary Foundation and Gidlunds Bokförlag, 2005. P. 14.

16 Ten pat. P. 14–15.

17 Ten pat. P. 15.

dytojas, kurį žmonės įtarė nužudžius prinčą. Teisingumo kancleris pradėjo tyrimą, kodėl karinės pajėgos, kurioms buvo pavesta saugoti laidotuvių kortežą, nesiėmė jokių priemonių miniai sutramdyti. Kancleriui buvo trukdoma apklausti karinių pajėgų vadus, o po dvejų metų karalius Karolis XIII įsakė tyrimą nutraukti. Pirmasis Riksdago ombudsmenas Larsas Augustas Manerheimas (Lars August Mannerheim), kuris jau buvo pradėjęs eiti savo pareigas, jokio oficialaus pareiškimo dėl šio Teisingumo kanclerio tyrimo nepadarė<sup>18</sup>. Ši praktika egzistuoja iki pat šių dienų: Riksdago ombudsmenai ir Teisingumo kancleris nesikiša į vienas kito atliekamus tyrimus<sup>19</sup>.

Taigi, kaip matyti iš Švedijos Karalystės Valdymo akto bei šio akto parengiamųjų dokumentų, ombudsmenas prižiūri, kad teisėjai ir valstybės pareigūnai laikytųsi įstatymų, ir taip užtikrina asmenų teises ir laisves. Kitais žodžiais tariant, ombudsmeno paskirtį galima apibrėžti dviem skirtingais, tačiau neatsiejamais aspektais: pareigūnų priežiūros aspektu ir asmenų teisių bei laisvių apsaugos aspektu.

Dar kartą peržvelgę šio straipsnio pradžioje pateiktas konstitucijų nuostatas apie ombudsmeną pamatysime, jog vienoje šalyse yra labiau pabrėžiamas pareigūnų priežiūros aspektas, kitose – žmogaus teisių apsaugos aspektas. Abu aspektai nėra derinami nė viename iš pateiktų pavyzdžių. Netgi šiuo metu galiojančiame Švedijos Karalystės Valdymo akte abu aspektai neminimi, pabrėžiama tik pareigūnų priežiūra. Taigi iš karto kyla klausimas: ar kuriam nors iš šių dviejų aspektų turėtų būti teikiama pirmenybė, ar jie abu yra vienodai svarbūs? Norint atsakyti į iškeltą klausimą būtina truputį išsamiau išnagrinėti kiekvieną iš šių dviejų – pareigūnų priežiūros ir žmogaus teisių bei laisvių apsaugos – aspektų.

## Ombudsmenas ir parlamentinė kontrolė

Švedijoje ombudsmeno vykdoma pareigūnų priežiūra yra parlamentinės kontrolės dalis. Tokią išvadą galima daryti iš Švedijos

18 Wieslander B. The Parliamentary Ombudsman in Sweden // The Bank of Sweden Tercentenary Foundation and Gidlunds Bokförlag, 2005. P. 15–16.

19 Pagal susiklosčiusią šių institucijų praktiką Riksdago ombudsmenai nenagrinėja skundų, kurie yra nagrinėjami arba buvo išnagrinėti Teisingumo kanclerio ir *vice versa*.

Karalystės Valdymo akto, kuriame nuostatos apie ombudsmeną yra išdėstytos 12 skyriuje. Pats skyriaus pavadinimas yra „Parlamentinė kontrolė“<sup>20</sup>. Toks požiūris visuotinis, jį atspindi ir Riksdago interneto svetainėje pateikta informacija. Svetainėje nurodyta, kad Riksdago ombudsmenų įstaiga yra įstaiga prie Riksdago, atsakinga už dalį Riksdago vykdomos parlamentinės kontrolės, t. y. Riksdago ombudsmenams perduotos tam tikros parlamentinės kontrolės funkcijos<sup>21</sup>. Šio požiūrio neginčija ir Švedijos teisės mokslininkai. B. Vyslanderis (B. Wieslander), buvęs Švedijos Aukščiausiojo Administracinio Teismo pirmininkas, savo knygoje apie Riksdago ombudsmenus taip pat pabrėžia, kad ombudsmenai vykdo tam tikras parlamentinės kontrolės funkcijas, tačiau jis pažymi, kad pačiame Valdymo akte yra nubrėžta takoskyra tarp Riksdago ir Riksdago ombudsmenų vykdomos parlamentinės kontrolės.

Riksdagas ombudsmenų veiklą reguliuoja priimdamas tik tam tikras bendras nuostatas (taisykles), kuriomis remdamiesi Riksdago ombudsmenai ir vykdo savo funkcijas. Riksdagas negali nuspręsti, kokias konkrečias bylas ombudsmenai turėtų tirti. Riksdagas taip pat negali kištis į ombudsmenų atliekamą tyrimą<sup>22</sup>. Tai reiškia, kad Riksdago ombudsmenai, atlikdami savo pareigas, yra nepriklausomi. Galima teigti, kad ombudsmenų nepriklausomumo principas yra kiekvieno ombudsmeno veiklos bet kurioje šalyje kertinis akmuo. Ombudsmenai gali pelnyti visuomenės pasitikėjimą ir efektyviausiai atlikti savo funkcijas tik tada, kai dėl jų nepriklausomumo nekyla jokių abejonių. Jeigu parlamentas galėtų kištis į ombudsmeno veiklą, jeigu jis galėtų nurodyti, kokius tyrimus ir kaip atlikti, ombudsmeno institutas prarastų savo prasmę, nes tai būtų tik institucija, vykdanči parlamentą pavadimus parlamentinės kontrolės srityje ir nedaug teisingai nuo parlamento komitetų bei komisijų, taip pat vykdančių parlamentinę kontrolę parlamento pavidimu.

20 The Constitution of Sweden. The fundamental laws and the Riksdag Act // Stockholm: Sveriges Riksdag, 2004. P. 87–88.

21 Riksdago interneto puslapis. [http://www.riksdagen.se/templates/R\\_Page\\_6162.aspx](http://www.riksdagen.se/templates/R_Page_6162.aspx) [žiūrėta 2007-12-05].

22 Wieslander B. The Parliamentary Ombudsman in Sweden // The Bank of Sweden Tercentenary Foundation and Gidlunds Bokförlag, 2005. P. 28.

Švedijoje ombudsmenų nepriklausomumas ypač saugomas ir gerbiamas. Pirmiausia ombudsmenas Riksdago yra skiriamas vienbalsiai. Tai reiškia, kad visos politinės partijos turi susitarti dėl joms priimtinos kandidatūros. Šis vienbalsiškumas taip pat neleidžia kilti abejonėms dėl skiriamo ombudsmeno palankumo vienai ar kitai politinei partijai.

Antra, ombudsmenai Riksdagui neteikia paaiškinimų, kodėl buvo priimtas vienoks ar kitoks sprendimas. Žinoma, būtina pažymėti, kad ombudsmenai Riksdagui teikia metinę ataskaitą. Tai vienintelis kartas per metus, kai ombudsmenai Riksdago Konstitucijos komitete atsiskaito už savo veiklą ir kai parlamentarai gali ombudsmenų paprašyti paaiškinti vieną ar kitą daug diskusijų visuomenėje sukėlusį sprendimą bei išreikšti savo požiūrį į ombudsmenų vykdomą veiklą. B. Vyslanderis pabrėžia, kad Riksdagas, ombudsmenams pristačius savo metinę ataskaitą, labai retai reiškia kritiką<sup>23</sup>. Be to, būtina paminėti, kad Riksdago Konstitucijos komitetas gana dažnai gauna ombudsmeno sprendimais nepatenkintų asmenų skundų. Komiteto nariai su šiais skundais būna supažindinami, tačiau visiems pareiškėjams yra pateikiamas vienodo turinio atsakymas, kad ombudsmenai, vykdydami savo pareigas, yra nepriklausomi ir Riksdagas į jų veiklą nesikiša. Šios priemonės neleidžia kilti abejonėms dėl Riksdago ombudsmenų nepriklausomumo.

Čia dar būtina pabrėžti ir kitą esminį principą, įtvirtintą Švedijos Konstitucijoje: kiekvienas pareigūnas, atlikdamas savo pareigas ir priimdamas sprendimus, yra nepriklausomas. Valdymo akto 11 skyriaus 7 straipsnyje nustatyta:

*Jokia valdžios įstaiga, įskaitant Riksdagą ir vietines sprendimus priimančias institucijas [savivaldybių tarybas – vert. past.], negali nurodyti, kokį sprendimą kiekvienu konkrečiu atveju turėtų priimti administracija, spręsdama konkretų asmens ar institucijos klausimą, arba taikydama teisę<sup>24</sup>.*

23 Wieslander B. The Parliamentary Ombudsman in Sweden // The Bank of Sweden Tercentenary Foundation and Gidlunds Bokförlag, 2005. P. 28.

24 The Constitution of Sweden. The fundamental laws and the Riksdag Act // Stockholm: Sveriges Riksdag, 2004. P. 86.

Ši nuostata reiškia, kad ombudsmenas, prižiūrėdamas, kaip pareigūnai atlieka savo pareigas, negali kištis į materialinius dalykus, t. y. negali pareigūnui nurodyti, kokį sprendimą šis turėtų priimti. Ombudsmeno priedermė yra patikrinti tik procesinius klausimus, susijusius su pareigūno vykdoma veikla. Tačiau reikia taip pat pabrėžti, kad ombudsmenas, tirdamas skundą, gali pareikšti, jog pareigūnas blogai pritaikė vieną ar kitą teisės aktą. Tirdamas skundą, ombudsmenas sprendžia, ar būdas, kaip pareigūnas pritaikė teisės aktą, yra įmanomas atsižvelgiant į visas galimas to teisės akto interpretacijas. Jeigu atsakymas yra neigiamas, ombudsmenas pripažins, kad teisės aktas buvo blogai pritaikytas, t. y. pareikš nuomonę dėl materialinio dalyko. O kiekvienas pareigūnas, prieš priimdamas sprendimą, turi pagalvoti, ar jis sugebės savo priimtą sprendimą pateisinti, t. y. pagrįsti konkrečiomis teisės aktų nuostatomis.

Būtina pažymėti, kad šis pareigūnų nepriklausomumo principas sudaro sąlygas atsirasti kiekvieno pareigūno asmeninei atsakomybei už priimtą sprendimą. Taip ombudsmenas gali veiksmingai vykdyti savo veiklą ir nustatyti konkretų pareigūną, padariusį konkretų pažeidimą.

Kiek pagrįstas teiginys, kad ombudsmeno veikla – parlamentinės kontrolės dalis? Norint atsakyti į šį klausimą reikia aptarti, kas yra parlamentinė kontrolė ir kaip ji atliekama.

Galima teigti, kad parlamentinė kontrolė yra viena iš pagrindinių ir būdingiausių parlamento funkcijų. Teisės doktrinoje išskiriamos trys pagrindinės parlamento funkcijos: (1) įstatymų kūrimas<sup>25</sup>; (2) valstybės biudžeto tvirtinimas ir (3) vykdomosios valdžios kontrolė<sup>26</sup>. Žinoma, turbūt labiausiai pastebima šios kontrolės dalis yra pasitikėjimo vyriausybe išraiška<sup>27</sup>. Tačiau parlamentas vykdo ir kitas labai svarbias, tik gal mažiau atgarsio visuomenėje sulaukiančias parlamentinės kontrolės priemones: interpeliacijos ir deputatų

25 Vertėtų sakyti ne „įstatymų kūrimas“, o „įstatymų leidyba“, nes teisės aktų projektų rengimas nėra išimtinė parlamento funkcija.

26 Lietuvos konstitucinė teisė // Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2002. P. 717.

27 Parlamento galios priklauso nuo valstybės valdymo formos. Vyriausybės atskaitomybė parlamentui ir parlamento galimybė skirti ministrą pirmininką bei išreikšti nepasitikėjimą juo yra esminiai parlamentinės valdymo formos bruožai.

klausimai, tarptautinių sutarčių ratifikavimas, specialių institucijų, vykdančių viešųjų finansų kontrolę, kūrimas, apkalto procesas, parlamento rezoliucijos, tyrimo komisijų veikla, teisė reikalauti informacijos, teisė išklausti ir kt. Prie šių išvardytų priemonių reikėtų priskirti ir ombudsmeno skyrimą.

Kai kurie autoriai teigia, kad prie parlamentinės kontrolės reikėtų priskirti ne tik ombudsmeno skyrimą, bet ir pačią ombudsmeno veiklą. Antai, B. Pranevičienės nuomone, *[k]lasikinė ombudsmeno įstaiga yra viena iš institucijų, be kitų funkcijų, vykdanči ir tam tikrų administravimo subjektų veiklos sričių parlamentinę kontrolę*<sup>28</sup>.

Žinoma, parlamentinė kontrolė yra viena iš pagrindinių parlamento funkcijų, esanti šalia įstatymų leidybos funkcijos. Tai reiškia, kad vienas iš svarbiausių parlamentinės kontrolės tikslų yra užtikrinti, kad įstatymai būtų įgyvendinami jų nepažeidžiant. Galima teigti, kad Seimo kontrolieriai, tirdami pareigūnų veiklą, prižiūri, kad šie nepažeistų įstatymų ir kitų teisės aktų.

260

Tam, kad parlamentinė kontrolė būtų reikšminga, reikalinga išsami ir objektyvi informacija. Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas (toliau – Konstitucinis Teismas) savo 2006 m. lapkričio 21 d. sprendime pabrėžė, kad surenkant informaciją apie tam tikrus valstybėje ir visuomenėje vykstančius procesus, apie padėtį įvairiose valstybės bei visuomenės gyvenimo srityse ir jose kylančias problemas yra užtikrinamas parlamentinės kontrolės vykdymas<sup>29</sup>. Seimui, kaip Tautos atstovybei, yra būtina turėti išsamią, objektyvią informaciją apie valstybėje ir visuomenėje vykstančius procesus, apie padėtį įvairiose valstybės bei visuomenės gyvenimo srityse ir jose kylančias problemas. Tik turėdamas šią informaciją Seimas galės tinkamai vykdyti savo, kaip parlamento, funkcijas ir įgyvendinti konstituci-

28 Pranevičienė B. Parlamento ombudsmenas – viena iš parlamentinę kontrolę atliekančių institucijų. 2005 m. lapkričio 3 d. konferencijos „Parlamentinė kontrolė: samprata ir įgyvendinimo problemos Lietuvoje“ medžiaga // Vilnius: „Valstybės žinių“ leidykla, 2005. P. 69.

29 Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2006 m. lapkričio 21 d. sprendimas „Dėl Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2006 m. balandžio 4 d. nutarimo „Dėl Lietuvos Respublikos Seimo statuto 73 straipsnio 3 dalies (1998 m. gruodžio 22 d. redakcija) atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ motyvuojamosios dalies II skyriaus 6.3 punkto nuostatos išaiškinimo“ // Valstybės žinios, 2006. Nr. 127-4849.

nius įgaliojimus. Tokios informacijos turėjimas yra būtina prielaida tam, kad Seimas galėtų efektyviai veikti Tautos ir Lietuvos valstybės interesais (Konstitucinio Teismo 2006-11-24 nutarimas)<sup>30</sup>. Vienas iš būdų, kuriuo Seimas gauna jo konstituciniams įgaliojimams vykdyti reikiamą informaciją, yra per įvairias valstybės institucijas<sup>31</sup>.

Seimo kontrolieriams šiuo atžvilgiu yra suteiktos išskirtinės funkcijos. Prižiūrėdami, kaip pareigūnai laikosi įstatymų ir kitų teisės aktų, Seimo kontrolieriai yra įgaliojami apie tai teikti informaciją Seimui. Seimas gana dažnai informuojamas apie šurkščius teisės aktų pažeidimus, apie būtinybę keisti vieną ar kitą žmogaus teises ir laisves varžantį įstatymą<sup>32</sup>. Taigi Seimo kontrolieriai yra tarsi išsamios ir objektyvios informacijos, reikalingos Seimo konstituciniams įgaliojimams atlikti, šaltinis. Jie prisideda prie Seimo vykdomos parlamentinės kontrolės.

Tačiau čia būtina pabrėžti keletą labai svarbių dalykų. Minėjome, kad Švedijoje ombudsmenų vykdoma veikla yra suvokiama kaip parlamentinės kontrolės dalis. Tai pasakytina ne tik apie Švediją. Buvęs ilgametis Nyderlandų ombudsmenas Martenas Oosting (Marten Oosting) išskiria du pagrindinius ombudsmeno vaidmenis: (1) parlamento vardu veikiančios vykdomosios valdžios prižiūrėtojas, kurį su parlamentu sieja specialūs pasitikėjimo ryšiai ir kuris parlamentui pateikia savo ataskaitas, bei (2) vykdomosios valdžios veiksmų, apie kuriuos sužinoma iš pateikto skundo arba savo iniciatyva, tyrėjas ir vertintojas. Pirmasis ombudsmeno vaidmuo yra siejamas būtent su

30 Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2004 m. gegužės 13 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Seimo laikinųjų tyrimo komisijų įstatymo 4 straipsnio (2003 m. balandžio 3 d. redakcija) 1 dalies 1, 2, 3 ir 5 punktų atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai, taip pat dėl pareiškėjo – Seimo narių grupės prašymo ištirti, ar Lietuvos Respublikos Seimo 2003 m. gruodžio 2 d. nutarimas Nr. IX-1868 „Dėl Seimo laikinosios tyrimo komisijos dėl galimų grėsmių Lietuvos nacionaliniam saugumui išvados“ neprieštarauja Lietuvos Respublikos Konstitucijai ir Lietuvos Respublikos Seimo laikinųjų tyrimo komisijų įstatymo 3 bei 8 straipsniams (2003 m. balandžio 3 d. redakcija)“ // Valstybės žinios, 2004. Nr. 81-2903.

31 Ten pat.

32 Nuo 2007 m. sausio 1 d. iki 2007 m. gruodžio 10 d. apie šurkščius įstatymų pažeidimus Seimas, Vyriausybė ar kitos valstybės institucijos buvo informuotos 28 kartus. Tuo pačiu laikotarpiu Seimui, Vyriausybei ar kitoms valstybės institucijoms buvo pateikti 44 siūlymai pakeisti įstatymus ar kitus norminius aktus, varžančius žmogaus teises ir laisves (šaltinis: Seimo kontrolierių įstaigos Dokumentų tvarkymo sistema).

parlamentine kontrole (ombudsmenas suvokiamas kaip parlamento padėjėjas prižiūrint vykdomąją valdžią). Antrasis ombudsmeno vaidmuo siejamas su žmogaus teisių apsauga (ombudsmenas suvokiamas kaip žmonių gynėjas nuo vykdomosios valdžios daromų pažeidimų). Tačiau vykdydamas šiuos abu vaidmenis ombudsmenas privalo būti visiškai nepriklausomas nuo jį paskyrusios institucijos. Tai reiškia, kad ombudsmenas yra visiškai laisvas savo nuožiūra nuspręsti, ar pradėti tyrimą, ar jo ne pradėti<sup>33</sup>.

Pažymėtina ir tai, kad Seimo kontrolierių įstatymo 13 straipsnio 3 dalyje nustatyta, jog Seimo kontrolierius tiria Seimo narių jam perduotus pareiškėjų skundus, kurie atitinka įstatyme skundams keliamus reikalavimus<sup>34</sup>. Ši nuostata reiškia, kad patys Seimo nariai skundų Seimo kontrolieriui pateikti negali. Šiuo atveju Seimo narys yra tik kaip tarpininkas, perduodantis Seimo kontrolieriui pareiškėjo skundą. Neabejotina, kad šia nuostata siekiama pabrėžti, jog ombudsmenai yra nepriklausomi ir tyrimą pradeda tik remdamiesi pareiškėjo (ne Seimo nario, valstybės ar savivaldybės institucijos) skundu arba savo iniciatyva.

Taigi teigiant, kad ombudsmenų vykdoma veikla yra parlamentinės kontrolės dalis, būtina pabrėžti, jog:

1. Ombudsmenai, vykdydami savo veiklą, yra nepriklausomi.
2. Parlamentas paskiria ombudsmeną ir paveda jam neperžengiant įstatymo nustatytų ribų atlikti parlamentinę kontrolę. Parlamentas jokiais kitomis priemonėmis (išskyrus įstatymu) negali reguliuoti ombudsmenų veiklos.
3. Nei parlamentas, nei pavieniai jo nariai negali nurodyti ombudsmenai, kokius tyrimus šis turi atlikti. Tyrimus ombudsmenas pradeda tik pagal asmenų skundus arba savo iniciatyva.

---

33 Oosting M. Roles for the ombudsmen: past, present and future. Proceedings of International Symposium „Ombudsmen in the Service of Human Rights: Challenges for the New Millennium“, held on the occasion of the 80<sup>th</sup> Anniversary of the Finnish Parliamentary Ombudsman, Helsinki, 7 February 2000 // Helsinki: Parliamentary Ombudsman of Finland, 2000. P. 19–21.

34 Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstatymo pakeitimo įstatymas // Valstybės žinios, 2004. Nr. 170-6238.

4. Ombudsmeno institucija yra savarankiška institucija. Ji nėra parlamento sudedamoji dalis.
5. Ombudsmeno vykdomos parlamentinės kontrolės rezultatas yra tiesioginiai ombudsmeno sprendimai, skirti konkrečiai institucijai, ir eilinis (kasmetinis) bei neeilinis (nustačius pažeidimus, apie kuriuos būtina parlamentui nedelsiant pranešti) parlamento informavimas apie savo veiklą.

Jeigu šių principinių nuostatų nesilaikoma, tuomet ombudsmeno institutas praranda savo prasmę, o ombudsmeno institucija tampa parlamento dalimi, beveik nesiskiriančia nuo parlamento komitetų ir komisijų. Todėl ombudsmeno vykdoma parlamentinė kontrolė turi būti suvokiama tik atsižvelgiant į anksčiau išvardytas nuostatas.

### Konstitucinis teisinės valstybės principas ir ombudsmeno institutas

Taigi ombudsmeno institutas yra viena iš parlamentinės kontrolės priemonių. Šią kontrolę galima sieti su esminiu kiekvienos teisinės valstybės principu – teisės viršenybės (viešpatavimo) principu (angl. *the rule of law*). Švedijoje šis principas įtvirtintas Valdymo akto 1 skyriaus 1 straipsnyje: *Viešoji valdžia įgyvendinama laikantis įstatymų*<sup>35</sup>. Su šiuo straipsniu bei principu galima sieti ir pačią ombudsmeno paskirtį: prižiūrėti, kad pareigūnai, vykdydami savo pareigas, laikytųsi įstatymų.

Kalbant apie teisės viršenybės (viešpatavimo) principą, iš karto reikia kelti klausimą, kokia ta teisė yra. Būtų galima teigti, kad šis principas netenka savo prasmės, jeigu kalbame apie valstybę, kurioje konstitucija ir kiti įstatymai yra priimti diktatoriaus. Žinoma, tokia teisė, nors formaliai ir esanti teise, nėra tinkama. Tačiau teisės viršenybės principo teisė turėtų būti suvokiama kaip tam tikra vertybė, kurią būtina saugoti, nes ji yra visos visuomenės gyvavimo pagrindas. Jeigu tautos išrinktas parlamentas priima tam tikrą įstatymą, jam yra

35 The Constitution of Sweden. The fundamental laws and the Riksdag Act // Stockholm: Sveriges Riksdag, 2004. P. 63.

suteikiamas legitimumas ir apsauga. Šis įstatymas, kaip tautos atstovų kūrybos vaisius, tampa teise, kuria turi būti vadovojamasi ir kuri turi būti saugoma. Kiekvienas teisės akto pažeidimas reiškia ir teisės viršenybės (viešpatavimo) principo pažeidimą, o kartu tai yra šūvis į visuomeninės tvarkos pamatą. Kuo tokių šūvių daugiau, tuo labiau pamatas skylėtas. Tačiau galima teigti, kad asmenys, pažeisdami teisės aktus, į tą pamatą šaudo šautuvais, o teisės aktus pažeidžiantys pareigūnai – patrankomis. Todėl ombudsmeno užduotis yra naikinti sviedinius, kad tų patrankos šūvių būtų kuo mažiau. Tuo tarpu teismų užduotis yra lopyti šovinius ir sviediniais apgadintą pamatą.

Lietuvos Respublikos Konstitucijoje yra įtvirtintas teisinės valstybės principas, kurio esmė – teisės viešpatavimas. Konstitucinis Teismas savo 2004 m. gruodžio 29 d. nutarime yra pažymėjęs, kad teisės viešpatavimo imperatyvas reiškia, jog valdžios laisvę riboja teisė, kuriai privalo paklusti visi teisinių santykių subjektai. Be to, šis principas reiškia ir tai, kad turi būti užtikrintos žmogaus teisės bei laisvės, kad visos valstybės valdžią įgyvendinančios institucijos, visi pareigūnai turi veikti remdamiesi teise, paklusdami Konstitucijai ir teisei ir kad Konstitucija turi aukščiausią teisinę galią<sup>36</sup>.

Konstitucijos 5 straipsnyje įtvirtinta nuostata, kad valdžios galias riboja Konstitucija ir kad valdžios įstaigos tarnauja žmonėms. Konstitucijos 6 straipsnyje nurodyta, kad kiekvienas savo teises gali ginti remdamasis Konstitucija. Konstitucijos 7 straipsnyje įtvirtinta nuostata, kad negalioja joks įstatymas ar kitas aktas priešingas Konstitucijai<sup>37</sup>. Iš šių nuostatų išplaukia, kad Konstitucija yra pagrindinis (aukščiausias) įstatymas, kuriam neturi prieštarauti jokie kiti teisės aktai. Tai reiškia, kad Konstitucija yra aukščiausia teisinė vertybė, t. y. ta teisė, kuri turi būti labiausiai saugoma ir kuri yra tarsi atskaitos taškas priimant visus kitus teisės aktus. Taigi Konstitucija yra tarsi teisės viršenybės (viešpatavimo) principo matas. Be to, Konstitucija

36 Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2004 m. gruodžio 29 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos organizuoto nusikalstamumo užkardymo įstatymo 3 straipsnio (2001 m. birželio 26 d. redakcija), 4 straipsnio (2001 m. birželio 26 d., 2003 m. balandžio 3 d. redakcijos), 6 straipsnio (2001 m. birželio 26 d. redakcija) 3 dalies ir 8 straipsnio (2001 m. birželio 26 d. redakcija) 1 dalies atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ // Valstybės žinios, 2005. Nr. 1-7.

37 Lietuvos Respublikos Konstitucija // Valstybės žinios, 1992. Nr. 33-1014.

vienodai galioja tiek visiems piliečiams, tiek ir visoms valdžios įstaigoms. Pagrindinė visų valdžios įstaigų užduotis – tarnauti žmonėms. Tačiau joms ši tarnystė ne visada gerai sekasi. Dėl to reikalingas prievaidas, kuris prižiūrėtų, kaip tarnai klauso savo šeimininko, t. y. reikalingas ombudsmenas, kuris prižiūrėtų, kaip valdžios įstaigos laikosi teisės. Todėl Konstitucijoje įtvirtintas ir ombudsmeno institutas. 73 straipsnio 1 dalyje teigiama, kad piliečių skundus dėl valstybės ir savivaldybių pareigūnų (išskyrus teisėjus) piktnaudžiavimo ar biurokratizmo tiria Seimo kontrolieriai. To paties straipsnio 2 dalyje nurodyta, kad Seimo kontrolierių įgaliojimus nustato įstatymas<sup>38</sup>. Piktnaudžiavimo ir biurokratizmo sąvokos yra paaiškinamos Seimo kontrolierių įstatymo 2 straipsnyje. Šio straipsnio 1 dalyje nurodyta, kad biurokratizmu yra laikomas toks pareigūnų darbas, kai nevykdomi arba blogai vykdomi įstatymai ar kiti teisės aktai. Šio straipsnio 4 dalyje nurodyta, kad piktnaudžiavimas yra tokie pareigūno veiksmai ar neveikimas, kai jam suteikti įgaliojimai naudojami ne pagal įstatymus bei kitus teisės aktus arba savanaudiškais tikslais ar dėl kitokių asmeninių paskatų<sup>39</sup>. Abi šios sąvokos reiškia teisės aktų nesilaikymą, nes toks pareigūnų darbas, kai nevykdomi įstatymai ar tokie pareigūnų veiksmai, kai suteikti įgaliojimai naudojami ne pagal įstatymus, yra ne kas kita kaip teisės aktų nesilaikymas. Todėl Konstitucijos 73 straipsnio 1 dalies nuostatą galima būtų perfrazuoti taip: „Piliečių skundus dėl to, kaip valstybės ir savivaldybių pareigūnai (išskyrus teisėjus), laikosi teisės aktų, tiria Seimo kontrolieriai“.

Taigi galima padaryti išvadą, kad Lietuvos Respublikos Konstitucijoje ombudsmenų vykdomos pareigūnų priežiūros aspektas yra įtvirtintas netiesiogiai.

## Ombudsmenas ir žmogaus teisės

Minėjome, kad ombudsmeno paskirtis gali būti suvokiama ir kitu – žmogaus teisių apsaugos – aspektu. Vienu šalių teisės aktuose yra pabrėžiamas būtent šis aspektas, kitų – mūsų jau aptartas parei-

38 Lietuvos Respublikos Konstitucija // Valstybės žinios, 1992. Nr. 33-1014.

39 Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstatymo pakeitimo įstatymas // Valstybės žinios, 2004. Nr. 170-6238.

gūnų priežiūros aspektas. Pastebėta tendencija, kad žmogaus teisių apsauga yra labiau pabrėžiama vadinamosiose naujosios demokratijos šalyse, t. y. Rytų ir Vidurio Europos valstybėse. M. Ostingas nurodo, kad tose valstybėse, kurios pirmosios įsteigė ombudsmeno instituciją, buvo labiau pabrėžiamas būtent pareigūnų priežiūros aspektas, o valstybėse, kuriose ombudsmeno institucija įsteigta neseniai, daugiau dėmesio skiriama asmenų apsaugai ir jų teisių gynimui<sup>40</sup>. Šią tendenciją nėra sunku paaiškinti: būtent Rytų ir Vidurio Europos valstybėse nuo Antrojo pasaulinio karo iki XX a. paskutinio dešimtmečio žmogaus teisių buvo nepaisoma. Todėl ombudsmenas yra suvokiamas visų pirma kaip žmogaus teisių gynėjas, o ne pareigūnų prižiūrėtojas.

G. Kucsko-Stadlmayer 2006 m. atliko Europos ombudsmenų institucijų lyginamąją analizę. Europos šalių ombudsmenams (ir nacionalinio, ir regioninio lygmens) buvo pateikta išsami anketa su įvairiais klausimais apie ombudsmeno skyrimą, jo paskirtį, veiklos organizavimą ir kt. Vienas iš pateiktų klausimų buvo apie ombudsmeno vaidmenį ginant žmogaus teises: ar tai pagrindinė, ar tik svarbi, bet ne pagrindinė ombudsmeno užduotis. 21 šalies ombudsmenas nurodė, kad žmogaus teisių gynyba yra pagrindinė jo užduotis. Taip teigė Armėnijos, Azerbaidžano, Bosnijos ir Hercegovinos, Vengrijos, Kazachijos, Kirgizijos, Kosovo, Latvijos, Makedonijos, Moldovos, Lenkijos, Rumunijos, Rusijos, Serbijos ir Juodkalnijos, Slovakijos, Slovėnijos, Ispanijos, Ukrainos ir Uzbekijos ombudsmenai. Matome, kad tik viena Ispanija „iškrenta“ iš išvardytų šalių grupės, nors jei atsižvelgtume į tai, kad Ispaniją ilgą laiką valdė diktatorius Frankas, žmogaus teisių gynybos akcentavimas taptų visiškai suprantamas. O 25 šalių ombudsmenai nurodė, kad žmogaus teisių gynyba, nors ir svarbi, tačiau nėra pagrindinė jų užduotis. Taip teigė Albanijos, Austrijos, Kroatijos, Čekijos, Danijos, Estijos, Europos Sąjungos, Suomijos, Prancūzijos, Vokietijos, Izraelio, Italijos (regioniniai), Lietuvos,

40 Oosting M. Roles for the ombudsmen: past, present and future. Proceedings of International Symposium “Ombudsmen in the Service of Human Rights: Challenges for the New Millennium”, held on the occasion of the 80<sup>th</sup> Anniversary of the Finnish Parliamentary Ombudsman, Helsinki, 7 February 2000 // Helsinki: Parliamentary Ombudsman of Finland, 2000. P. 21.

Norvegijos, Portugalijos, Švedijos, Šveicarijos (regioniniai) ir Jungtinės Karalystės (Škotijos) ombudsmenai. Lichtenšteino nacionalinis ir Belgijos regioninis ombudsmenai nurodė, kad jiems apskritai nėra pavesta ginti žmogaus teisių<sup>41</sup>. Taigi iš pateikto pavyzdžio matome aiškia takoskyrą (su kai kuriomis nedidelėmis išimtimis) tarp Vakarų Europos ir Rytų bei Vidurio Europos valstybių ombudsmenų. Atsižvelgdama į tai G. Kucsko-Stadlmayer teigia:

Plečiant naujųjų ombudsmenų institucijų tikslą, išsiplėtė ir pačių ombudsmenų kompetencija. Svarbiausia jų darbo gaire tapo žmogaus teisių apsauga. Ši apsauga buvo įtvirtinta ne tik valstybių konstitucijose, bet pabrėžta ir tarptautiniu lygmeniu – ratifikuojant Europos žmogaus teisių konvenciją. Dažnai ombudsmenams yra suteikiama išskirtinė užduotis savo šalies teisės sistemoje užtikrinti visapusišką žmogaus teisių įgyvendinimą, atsverti asmenų teisę kreiptis į teismą ir teikti siūlymus įstatymų leidėjui dėl žmogaus teisių apsaugos, dėl elgesio su stokojančiais asmenimis ar tiesiog dėl gyvenimo sąlygų pagerinimo. Šios papildomos funkcijos sudaro sąlygas žmogaus teisių gynybai tapti institucijos veiklos šerdimi. Taigi ombudsmeno vaidmuo valstybės politikoje siekia daug daugiau nei klasikiniu pareigūnų priežiūros atveju<sup>42</sup>.

Be to, G. Kucsko-Stadlmayer nurodo ir dar vieną ombudsmenų veiklos tendenciją. Ji teigia, kad ombudsmeno institutas istoriniu aspektu jau perėjo du savo sampratos pasikeitimo modelius. Autorė išskiria švediškąjį ombudsmeno modelį, kuriuo labiausiai pabrėžiama teisinė apsauga, t. y. teisės viršenybės principas ir siekis, kad visi pareigūnai laikytųsi teisės aktų, ir daniškąjį ombudsmeno modelį, kuriuo siekiama viešąjį administravimą priartinti prie piliečių. Trečiasis modelis yra naujųjų demokratinių valstybių modelis – jose pirmenybė teikiama žmogaus teisių gynybai, tačiau taip pat siekiama užtikrinti ir teisinę apsaugą, t. y. kontroliuoti, kad pareigūnai

41 European Ombudsman Institutions. First Results of the Scientific Project on the Comparison of European Ombudsman Institutions and their Legal Basis // Vienna: University of Vienna, 2006. P. 29.

42 Kucsko-Stadlmayer G. The Competence of European Ombudspersons – A Survey. European Ombudsman Meeting, IOI – European Region. General Assembly, June 11–13, Vienna. Proceedings // Vienna: Federal Ministry of Education, Science and Culture, 2006. P. 17–18.

laikytūsi teisės aktų. Iš to išplaukia, kad šis trečiasis modelis yra tarsi praplėstas švediškojo modelio variantas<sup>43</sup>.

Tačiau nejaugi tikrai Švedijoje kaip viena iš pagrindinių ombudsmeno užduočių nėra pabrėžiama žmogaus teisių apsauga? Kad galėtume atsakyti į šį klausimą, vėl tenka grįžti prie pačių ombudsmeno įsteigimo ištakų.

Jau minėjome, kad Švedijoje ombudsmenas buvo įsteigtas 1809 m., priėmus Valdymo aktą, kuris yra dalis Švedijos Konstitucijos. Taip pat minėjome, kad Valdymo akto parengiamuosiuose dokumentuose (*travaux préparatoires*) yra išlikusi tik viena nuostata, apibūdinanti ombudsmeno instituto reikalingumą. Tačiau būtent šioje vienintelėje išlikusioje nuostatoje yra minimas ir pareigūnų priežiūros aspektas, ir žmogaus teisių apsaugos aspektas. Nuostatoje teigiama, kad Konstitucijos komitetas yra įsitikinęs, jog *tikro pilietiško jausmo netrūks tautoje, kurioje spaudos laisvė yra garantuojama konstitucijos, kurioje valdymo institucijų veiksmas yra kruopščiai nagrinėjami ir dėl jų diskutuojama, kurioje visuomenės ir kiekvieno asmens teisės yra saugomos globėjo, paskirto tautos atstovų priežiūrėti, kaip teisėjai ir valstybės pareigūnai laikosi įstatymų* (paryškinta autorių)<sup>44</sup>. Iš šios nuostatos matome, kad ombudsmeno institutas buvo sukurtas ne tik siekiant priežiūrėti, kaip pareigūnai laikosi teisės aktų, bet ir siekiant užtikrinti žmogaus teisių apsaugą. Tačiau galima teigti, kad ši žmogaus teisių apsauga yra išvestinė, t. y. ombudsmenas priežiūri pareigūnus ir taip užtikrina šią apsaugą. Tai reiškia, kad jeigu pareigūnai laikysis teisės aktų, žmogaus teisės bent iš dalies bus apsaugotos. Taigi matome, kad nors Švedijos Konstitucijoje ir yra pabrėžiama pareigūnų priežiūra, tačiau žmogaus teisių apsauga taip pat yra neatskiriamas ombudsmeno darbo baras, o šie abu ombudsmeno veiklos aspektai yra glaudžiai susiję tarpusavyje: vykdamt pareigūnų priežiūrą apsaugomos ir žmogaus teisės.

43 Kucsko-Stadlmayer G. The Competence of European Ombudspersons – A Survey. European Ombudsman Meeting, IOI – European Region. General Assembly, June 11–13, Vienna. Proceedings // Vienna: Federal Ministry of Education, Science and Culture, 2006. P. 18–19.

44 Ten pat. P. 14–15.

Čia dar būtina pabrėžti, kad ombudsmenas neapima visų žmogaus teisių apsaugos aspektų. Daug dažniau pasitaiko atvejų, kai vienas žmogus pažeidžia kito žmogaus teises, tačiau šiuo atveju ombudsmenas nėra įgaliotas veikti. Ombudsmenas veikia tik toje srityje, kurioje žmogaus teises pažeidžia pareigūnas. Iš esmės galima teigti, kad bet koks teisės akto pažeidimas kartu yra ir tam tikros žmogaus teisės pažeidimas. Todėl ombudsmenas, prižiūrėdamas, kad pareigūnai nepažeistų teisės aktų, saugo ir žmogaus teises. Dar vienas atvejis, kai ombudsmenui suteikti įgaliojimai veikti, yra kai žmogaus teisės gali būti pažeistos pačiu teisės aktu, t. y. kai priimtas teisės aktas prieštarauja pagal hierarchiją aukštesniam teisės aktui ar netgi pačiai konstitucijai. Šiuo atveju daugeliui ombudsmenų taip pat suteikta teisė veiksmingai ginti žmogaus teises: padaręs išvadą, kad tam tikras teisės aktas pažeidžia žmogaus teises, ombudsmenas gali pasiūlyti parlamentui jį pakeisti (43 Europos šalių ombudsmenai, įskaitant regioninius ombudsmenus) arba netgi kreiptis į Konstitucinį Teismą dėl teisės akto atitikties konstitucijai (22 Europos šalių ombudsmenai)<sup>45</sup>.

Remdamiesi Švedijos pavyzdžiu padarėme išvadą, kad ombudsmenas, prižiūrėdamas pareigūnus, saugo žmogaus teises. Tačiau galbūt šiuos abu aspektus galima sukeisti vietomis ir teigti, kad ombudsmenas gina žmogaus teises, todėl turi prižiūrėti, kaip pareigūnai laikosi teisės aktų?

Jau minėjome, kad ombudsmenas žmogaus teisių negina absoliučiai visose srityse. Pavyzdžiui, ombudsmenas neturi kompetencijos veikti, kai vienas asmuo pažeidžia kito asmens teises. Tačiau ombudsmenui yra suteikti įgaliojimai imtis nustatytų priemonių, kai nustatoma, kad pareigūnas pažeidė teisės aktą. Toks pažeidimas reiškia, kad buvo pažeistas ne tik pats aktas, bet ir žmogaus, kurio atžvilgiu šis aktas buvo neteisėtai pritaikytas, teisės (žinoma, galima ir tokia situacija, kai vienas asmuo ar grupė asmenų dėl pareigūno padaryto pažeidimo įgauna tam tikros naudos, tačiau tokiu atveju nukenčia kita visuomenės dalis). Taigi ombudsmenas yra įgaliotas

45 European Ombudsman Institutions. First Results of the Scientific Project on the Comparison of European Ombudsman Institutions and their Legal Basis // Vienna: University of Vienna, 2006. P. 34, 41.

ginti žmogaus teises nuo pareigūnų daromų pažeidimų. Tai reiškia, kad tuo atveju, kai gaunamas asmens skundas arba kai pačiam ombudsmeni kyla abejonų dėl tam tikrais pareigūno veiksmais galimai pažeistų asmens teisių, yra pradedamas tyrimas. Taigi galima teigti, kad ombudsmenas gina žmogų nuo pareigūnų daromų pažeidimų. O pagrindinis šios gynybos metodas yra pareigūnų priežiūra, ypač preventinis šios priežiūros aspektas. Kaip pavyzdį galima paminėti Danijos ir Švedijos ombudsmenus, kurie tyrimus atlieka ne tik pagal gyventojų skundus, bet ir savo iniciatyva pagal žiniasklaidoje pateiktą informaciją, kurie taip pat dažnai vyksta į vieną ar kitą valstybės ar savivaldybės instituciją ir nagrinėja institucijoje esančias asmenų bylas, siekdami nustatyti, ar jos sprendžiamos laikantis teisės aktų. Kiekvienas pareigūnas žino, kad ombudsmenas jo bet kada gali pareikalauti pasiaiškinti, ir visai nebūtina, kad prieš tai asmuo ombudsmeni pateiktų skundą. Taigi būtų galima teigti, kad kadangi ombudsmenai gina žmogaus teises nuo pareigūnų daromų pažeidimų, jie turi prižiūrėti pareigūnų veiklą, kaip jie laikosi teisės aktų. Tad šiuo atveju pareigūnų priežiūros aspektas yra išvestinis iš žmogaus teisių apsaugos aspekto.

Susipažinę su kelių Europos valstybių konstitucijose įtvirtintomis nuostatomis apie ombudsmeną padarėme išvadą, kad vienoje valstybėje yra labiau pabrėžiamas pareigūnų priežiūros aspektas, o kitoje – žmogaus teisių apsaugos aspektas. Tuomet iškėlėme klausimą, ar kuriam nors iš šių dviejų aspektų turėtų būti teikiama pirmenybė, ar jie abu yra vienodai svarbūs. Atlikę šių abiejų aspektų analizę galime teigti, kad tarp jų turėtų būti dedamas lygybės ženklas. Nesvarbu, kad vienoje šalyje yra labiau pabrėžiama pareigūnų priežiūra, o kitoje – žmogaus teisių apsauga. Svarbiausia, kad šiuos abu aspektus galima kildinti vieną iš kito. Prižiūradamas pareigūnus, kad šie laikytųsi teisės aktų, ombudsmenas taip pat saugo, kad jie nepažeistų žmogaus teisių. Gindamas žmogaus teises ombudsmenas prižiūri pareigūnus, kad šie laikytųsi teisės aktų. Tai puikiai atskleidžia tikrąjį ombudsmeno paskirtį ir leidžia ombudsmeną pavadinti žmogaus teisių gynėju nuo pareigūnų daromų pažeidimų arba pareigūnų prižiūrėtoju siekiant apsaugoti žmogaus teises.

## Ombudsmeno vieta teisinėje Lietuvos sistemoje

Pirmosiose šio straipsnio dalyse bendriausiais bruožais pabandėme atskleisti ombudsmeno paskirtį. Toliau vertėtų susipažinti su ombudsmeno institutu Lietuvoje, jo reglamentavimu, raida, taip pat išskirti pagrindines problemas ir veiklos kryptis.

Lietuvos Respublikos Aukščiausioji Taryba 1991 m. kovo 12 d. priėmė nutarimą Nr. I-1136 „Dėl Lietuvos Respublikos prisijungimo prie Tarptautinės žmogaus teisių chartijos dokumentų“, kuriuo buvo „iškilmingai įsipareigota“ laikytis Jungtinių Tautų Organizacijos Generalinės Asamblėjos 1948 m. gruodžio 10 d. priimtą Visuotinės žmogaus teisių deklaracijos ir nutarta prisijungti prie šių Tarptautinės žmogaus teisių chartijos 1966 m. gruodžio 16 d. dokumentų: Tarptautinio ekonominių, socialinių ir kultūrinių teisių pakto, Tarptautinio pilietinių ir politinių teisių pakto ir Tarptautinio pilietinių ir politinių teisių pakto fakultatyvinio protokolo<sup>46</sup>.

Taigi dar prieš priimdama 1992 metų Konstituciją Lietuvos Respublika įsipareigojo gerbti ir saugoti visuotinai pripažintas žmogaus teises. Tai reiškia, kad Lietuvos Respublika oficialiai pripažino, jog žmogaus teisės yra vertybė, kurią būtina garantuoti ir saugoti.

Tautos referendumu priėmus Lietuvos Respublikos Konstituciją, šis oficialus įsipareigojimas tapo įtvirtintas pagrindiniame šalies įstatyme: Konstitucijos 18 straipsnyje buvo nurodyta, kad žmogaus teisės ir laisvės yra prigimtinės, o tolesniuose straipsniuose (19–37 str.) įtvirtintos ir pačios žmogaus teisės, pradedant nuo teisės į gyvybę, teisės į laisvę ir baigiant tautinių bendrijų teise puoselėti savo kalbą, kultūrą ir papročius. Be to, čia taip pat būtina paminėti Konstitucijos 73 straipsnį, *expressis verbis* įtvirtinusį ombudsmeno institutą<sup>47</sup>.

Suprantama, kad vien tik įtvirtinti žmogaus teises, nors jos ir įtvirtinamos pagrindiniame šalies įstatyme, t. y. Konstitucijoje, ne-

46 Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos prisijungimo prie Tarptautinės žmogaus teisių chartijos dokumentų“ // Valstybės žinios, 1991. Nr. 9-244.

47 Lietuvos Respublikos Konstitucija // Valstybės žinios, 1992. Nr. 33-1014.

užtenka. Jei šios teisės nėra užtikrinamos, jeigu jos nėra saugomos ir ginamos, tuomet jos yra vien tik deklaratyvaus pobūdžio gražūs teiginiai. Taigi kiekvienoje valstybėje yra būtina tam tikra valstybės institucijų, saugančių ir ginančių žmogaus teises, sistema. Netgi galima teigti, kad pati valstybė yra reikalinga tam, kad saugotų žmogaus teises. Juk nesant valstybės nebūtų ir tinkamų priemonių joms apsaugoti, o pačios teisės būtų užtikrintos tik tiek, kiek kiekvienas asmuo įsipareigotų jas gerbti. Iš tiesų valstybės vaidmuo saugant žmogaus teises yra esminis. Konstitucinis Teismas savo 2003 m. gruodžio 30 d. nutarime pažymėjo, kad *valstybė yra visos visuomenės politinė organizacija, kurios valdžia apima visą valstybės teritoriją ir kuri yra skirta žmogaus teisėms ir laisvėms užtikrinti, viešajam interesui garantuoti*.<sup>48</sup> Taigi žmonės tam tikroje konkrečioje teritorijoje susiburia ir sudaro valstybę siekdami užtikrinti ir apsaugoti savo teises bei laisves. Konstitucinis Teismas taip pat pabrėžia: tam, kad valstybė galėtų vykdyti savo funkcijas, iš kurių esminė yra žmogaus teisių ir laisvių užtikrinimas, reikalinga atitinkamų institucijų sistema (Konstitucinio Teismo 2004 m. gruodžio 13 d. nutarimas)<sup>49</sup>. Taigi valstybė, kurdama atitinkamų institucijų sistemą, įsipareigoja užtikrinti žmogaus teises ir laisves. Tad galima teigti, kad pagrindinis kiekvienos valstybės įsteigtos institucijos tikslas – užtikrinti žmogaus teises ir laisves. Suprantama, kad kiekviena institucija turi specifines tik jai vienai priskirtas funkcijas, tačiau tai nereiškia, kad šios funkcijos yra nesuderinamos tarpusavyje, viena kitai prieštaraujančios ar kad dėl to turėtų būti priešpriešinamos ir pačios valstybės institucijos. *Valstybės, kaip visos visuomenės organizacijos, turinčios veikti visos visuomenės interesus taip, kad būtų užtikrinta socialinė darna, funkcijos yra susijusios, jos sudaro vieną sistemą ir negali būti priešpriešinamos. Todėl*

48 Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2003 m. gruodžio 30 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Prezidento 2003 m. balandžio 11 d. dekreto Nr. 40 „Dėl Lietuvos Respublikos pilietybės suteikimo išimties tvarka“ ta apimtimi, kuria nustatyta, kad Lietuvos Respublikos pilietybė išimties tvarka suteikiama Jurij Borisov, atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai ir Lietuvos Respublikos pilietybės įstatymo 16 straipsnio 1 daliai“ // Valstybės žinios, 2003. Nr. 124-5643.

49 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. 181-6708; 2004. Nr. 186 (atitaisymas).

*negali būti priešpriešinamos ir valstybės institucijos, per kurias šios funkcijos yra vykdomos*<sup>50</sup>. Visų šių valstybės institucijų funkcijų daugetas yra reikalingas tam, kad būtų įgyvendintas pagrindinis valstybės tikslas – užtikrinti žmogaus teises ir laisves.

Kiekvienos valstybės institucijos funkcijos yra įgyvendinamos per institucijoje dirbančius asmenis, t. y. valstybės tarnautojus<sup>51</sup>:

... asmenys, dirbantys institucijose, per kurias vykdomos valstybės funkcijos, sudaro valstybės tarnautojų korpusą. Valstybės tarnyba yra šių asmenų profesinė veikla, susijusi su viešojo intereso garantavimu. <...> Konstitucijoje yra įtvirtinta tokia valstybės tarnybos samprata, kuri yra neatskiriamai susijusi su valstybės, kaip visos visuomenės organizacijos, paskirtimi užtikrinti žmogaus teises ir laisves, garantuoti viešąjį interesą<sup>52</sup>.

Tai reiškia, kad kiekvienas asmuo, stodamas valstybės tarnybon, tampa valstybės funkcijų vykdytoju ir įsipareigoja užtikrinti žmogaus teises bei laisves:

*Valstybės tarnautojas pagal Konstituciją turi tinkamai atlikti savo pareigas vadovaudamasis Konstitucija ir teise. Jis turi būti lojalus Lietuvos valstybei ir jos konstitucinei santvarkai, laikytis Konstitucijos ir įstatymų, gerbti, saugoti ir ginti žmogaus teises ir laisves, būti nešališkas, neutralus politinio proceso dalyvių atžvilgiu, teisingas, vengti viešųjų ir privačių interesų konflikto, nepasiduoti neteisėtam spaudimui ar neteisėtiems reikalavimams, nesavavaliuoti ir nepiktnaudžiauti tarnyba, kelti savo profesinę kompetenciją, laikytis profesinės etikos reikalavimų, saugoti savo, kaip valstybės tarnautojo, reputaciją ir institucijos, kurioje jis dirba, autoritetą ir kt. Jo priimami sprendimai turi būti skaidrūs, jų motyvai aiškūs. Valstybės tarnybos teikiamos galimybės negali būti*

50 Ten pat.

51 Konstitucinis Teismas savo 2004 m. gruodžio 13 d. nutarime pabrėžia, kad valstybės tarnautojai nevykdo funkcijų įgyvendindami valstybės valdžią (kaip Seimo nariai, Respublikos Prezidentas, Vyriausybės nariai ir teisėjai), todėl valstybės tarnybos sąvoka neapima Seimo nario, Respublikos Prezidento, Vyriausybės nario ir teisėjo pareigų.

52 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. 181-6708, 2004. Nr. 186 (atitaisymas).

*naudojamos asmeniniam pasipelnymui ar politinei veiklai; valstybės tarnautojas negali naudotis savo statusu savo ar sau artimų asmenų arba kitų asmenų privačiai naudai gauti*<sup>53</sup>.

Taigi galima daryti išvadą, kad kiekvienos valstybės institucijos pagrindinė užduotis, aukščiausias tikslas yra gerbti, saugoti ir ginti žmogaus teises bei laisves. Kiekvienai institucijai yra pavesta įgyvendinti šį tikslą, vykdant tik jai vienai priskirtas konkrečias funkcijas.

Suprantama, kad kiekviena institucija, kiekvienas pareigūnas turi stengtis kuo geriau atlikti savo funkcijas, laikytis teisės aktų, būti nešališkas, ginti žmogaus teises, vengti interesų konflikto ir kt. Tačiau nereikia naiviai tikėtis, kad neatsiras toks valstybės tarnautojas, kuris „nesusigundys“, siekdamas asmeninės naudos, pažeisti vieną ar kitą nuostatą, kad neatsiras toks valstybės tarnautojas, kuris vykdydamas savo funkcijas „neapsižioplin“ ir nepadarys klaidos, pažeidžiančios žmogaus teises. O jeigu tokių tarnautojų yra ne vienas ir ne du, tuomet iškyla pasitikėjimo valstybės tarnyba, o kartu ir pačia valstybe klausimas. Todėl tam, kad valstybė būtų tikra, jog jos pavestos funkcijos yra vykdomos laikantis teisės aktų ir nepažeidžiant žmogaus teisių bei laisvių, turi būti numatyta ir tam tikra valstybės tarnautojų priežiūros bei atsakomybės sistema:

*... valstybės institucijos, pareigūnai turi saugoti, ginti žmogaus teises ir laisves; ypač svarbu, kad, vykdydami jiems patikėtas funkcijas, jie patys nepažeistų žmogaus teisių ir laisvių. Pagal Konstituciją įstatymų leidėjas turi pareigą valstybės tarnybos santykius reguliuoti, o valstybės tarnybos sistema turi veikti taip, kad ne tik būtų nustatyta atsakomybė už valstybės tarnyboje padarytus pažeidimus, bet ir kad asmenys, padarę pažeidimus valstybės tarnyboje, būtų iš tikrųjų traukiami atsakomybėn.*

Tai reiškia, kad turi būti numatytos ir įsteigtos ne tik tokios institucijos, kurioms žmogaus teisių užtikrinimas būtų tarsi siekiamybė vykdančios pagrindines funkcijas, bet ir tokios institucijos, kurioms žmogaus teisių užtikrinimas bei jų apsauga būtų pagrindinis tikslas,

53 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. 181-6708, 2004. Nr. 186 (atitaisyimas).

kurios prižiūrėtų, ar valstybės tarnautojai, vykdydami savo pareigas, nepažeidžia esminio kiekvienos institucijos ir visos valstybės gyvavimo pagrindo – žmogaus teisių, nes kiekvienas valstybės tarnautojo padarytas pažeidimas yra tarsi akmuo, gramzdinantis valstybės laivą gilyn. Todėl kiekvienai valstybei reikia tokių institucijų, kurios tuos akmenis išmestų kuo toliau už borto.

Viena iš tokių institucijų yra *expressis verbis* įvardyta pačioje Konstitucijoje. Tai Seimo kontrolieriai, kurie pagal Konstitucijos 73 straipsnio 1 dalį tiria piliečių skundus dėl valstybės ir savivaldybių pareigūnų (išskyrus teisėjus) piktnaudžiavimo ar biurokratizmo bei turi teisę siūlyti teismui kaltus pareigūnus atleisti iš užimamų pareigų<sup>54</sup>. Taigi tai konstitucinė institucija, ginanti žmogaus teises nuo pareigūnų padarytų pažeidimų.

Žinoma, čia gali iškilti klausimas, ar ne per drąsu teigti, kad Seimo kontrolieriai gina žmogaus teises, jei Konstitucijoje nurodyta, kad jie tiria skundus dėl pareigūnų piktnaudžiavimo ar biurokratizmo. Tačiau iš pačios Konstitucijos nuostatų ir iš Konstitucinio Teismo formuojamos doktrinos matyti, kad Seimo kontrolierių institucija pirmiausia turi būti suvokiama būtent kaip žmogaus teisių gynybos institucija.

Ši teiginį būtų galima iliustruoti tokiais pavyzdžiais:

1. Konstitucijos 73 straipsnio 2 dalyje nurodyta, kad Seimo kontrolierių įgaliojimus nustato įstatymas<sup>55</sup>. Tai reiškia, kad Lietuvos Respublikos Seimui įstatymu pavesta nustatyti Seimo kontrolierių funkcijas, teises ir pareigas, taip pat paaiškinti Konstitucijos 73 straipsnio 1 dalyje minimas sąvokas „piktnaudžiavimas“ ir „biurokratizmas“. Įstatymų leidėjas šias sąvokas apibrėžia Seimo kontrolierių įstatymo<sup>56</sup> 2 straipsnio 1 ir 4 dalyse:

Biurokratizmas – tokia pareigūno veika, kai vietoj reikalų sprendimo iš esmės laikomasi nereikalingų ar išgalvotų formalumų, nepagrįstai atsisakoma spręsti pareigūno kompetencijai priklausančius klausimus, vilkinama priimti sprendimus ar atlikti savo pareigas bei

54 Lietuvos Respublikos Konstitucija // Valstybės žinios, 1992, 33-1014.

55 Ten pat.

56 Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstatymo pakeitimo įstatymas // Valstybės žinios, 2004. Nr. 170-6238.

kitaip blogai ar netinkamai valdoma (atsisakoma informuoti asmenį apie jo teises, sąmoningai pateikiamas klaidinantis ar netinkamas patarimas ir t. t.). Biurokratizmu taip pat laikomas toks pareigūnų darbas, kai nevykdomi arba blogai vykdomi įstatymai ar kiti teisės aktai.

*Piktnaudžiavimas – tokie pareigūno veiksmai ar neveikimas, kai jam suteikti įgaliojimai naudojami ne pagal įstatymus bei kitus teisės aktus arba savanaudiškais tikslais ar dėl kitokių asmeninių paskatų (naudojimosi tarnybine padėtimi, keršto, pavydo, karjerizmo, neteisėtų paslaugų teikimo ir t. t.), taip pat tokie pareigūno veiksmai, kai viršijami suteikti įgaliojimai ar savavaliaujama<sup>57</sup>.*

Taigi biurokratizmu ir piktnaudžiavimu iš esmės yra įvardijamas toks pareigūnų darbas, kai šie, vykdydami savo pareigas, nesilaiko teisės aktų. Galima netgi teigti, kad biurokratizmas ir piktnaudžiavimas apima taip pat ir tokius pareigūnų veiksmus, kuriais teisės aktų reikalavimai nėra pažeidžiami, tačiau žmogus lieka įskaudintas arba pažemintas. Pavyzdžiui, tai tokie atvejai, kai pareigūnas su žmogumi bendrauja šiurkščiai, pikta, kai žmogus yra užgauliojamas, siuntinėjamas po skirtingus kabinetus ar netgi skirtingas institucijas. Tai taip pat tokie atvejai, kai pareigūnas formaliai yra teisus, t. y. pasielgia teisėtai, tačiau neteisingai. Nyderlandų ombudsmenas dr. A. Breninkmejeris (A. Brenninkmeijer), iliustruodamas šį pareigūnų elgesio modelį, pateikia tokį pavyzdį: vieno skundo tyrimo metu jis nustatė, kad policininkas dėl kelių eismo taisyklių pažeidimo sustabdė dvira-

57 Pažymėtina, kad šios dabartinėje Seimo kontrolierių įstatymo redakcijoje pateiktos sąvokos iš esmės nedaug kuo skiriasi nuo pirmojoje Seimo kontrolierių įstatymo redakcijoje (Valstybės žinios, 1994. Nr. 22-345) pateiktų „piktnaudžiavimo“ ir „biurokratizmo“ reikšmių. 1994 m. sausio 11 d. priimto Seimo kontrolierių įstatymo 12 straipsnyje piktnaudžiavimas buvo apibrėžtas kaip pareigūno veiksmai ar neveikimas, kai tarnybinė padėtis naudojama ne tarnybos interesais arba ne pagal įstatymus bei kitus teisės aktus, arba savanaudiškais tikslais (neteisėtai pasisavinamas ar kitiems perleidžiamas svetimas turtas, lėšos ir pan.), ar dėl kitokių asmeninių paskatų (keršto, pavydo, karjerizmo, neteisėtų paslaugų suteikimo ir t. t.), taip pat pareigūno veiksmai, kai viršijami suteikti įgaliojimai ar savavaliaujama. To paties įstatymo 13 straipsnyje biurokratizmas apibrėžtas kaip pareigūno veiksmai, kai užuot sprendus reikalus iš esmės sistemingai laikomasi nereikalingų ar išgalvotų formalumų, nepagrįstai atsisakoma spręsti žinybinius dalykus, vilkinama priimti sprendimus ar atlikti savo pareigas. Biurokratizmu taip pat laikomas toks pareigūnų darbas, kai nevykdomos arba blogai vykdomos įstatymų ar kitų teisinių aktų nustatytos pareigos.

tininką. Dviratininkas iš tiesų buvo pažeidęs taisykles ir policininkas turėjo teisę jį stabdyti bei bausti, tačiau ombudsmenas nustatė, kad policininkas, vykdydamas savo pareigas, elgėsi netinkamai: su dviratininku elgėsi šiurkščiai, ant jo šaukė. Ombudsmenas šį skundą pripažino pagrįstu, nes nors sprendimas nubausti dviratininką ir buvo priimtas teisėtai, tačiau nuobaudą skyrusio pareigūno elgesys buvo negražus, netinkamas<sup>58</sup>. Iš savo darbo praktikos taip pat galima pateikti panašų pavyzdį: buvo gautas grupės asmenų skundas, kuriame pareiškėjai teigė, kad aukštas pareigas užimantis vienos savivaldybės pareigūnas elgėsi netinkamai, viešame bažnytinės bendruomenės susirinkime atvirai reiškė savo priešingas religines pažiūras ir taip užgavo susirinkusiuosius. Ištyrę šį skundą pripažinome, kad pareigūnas savo elgesiu diskreditavo tarnautojo ir institucijos, kurioje jis dirba, vardą. Be to, pabrėžėme, jog pareigūnas turi elgtis taip, kad dėl jo veiksmų tinkamumo, nesavanaudiškumo, nešališkumo, pagarbumo nekiltų jokių abejonių<sup>59</sup>.

Tad biurokratizmu ir piktnaudžiavimu laikytinas toks pareigūnų elgesys, kuriuo pažeidžiami ne tik teisės aktai, bet ir žmogaus teisės bei laisvės.

2. Konstitucijos 5 straipsnio 3 dalyje nustatyta, kad valdžios įstaigos tarnauja žmonėms, o to paties straipsnio 2 dalyje nurodyta, kad valdžios galias riboja Konstitucija. Minėjome, kad visas Konstitucijos II skirsnis „Žmogus ir valstybė“ yra skirtas pagrindinėms žmogaus teisėms ir laisvėms įtvirtinti<sup>60</sup>. Tai reiškia, kad šios teisės ir laisvės tam tikra apimtimi riboja valdžios galias, t. y. valdžios institucijos turi elgtis taip, kad šių teisių nepažeistų, o pagrindinė valdžios institucijų užduotis turėtų būti tarnauti žmonėms. Kaip ši tarnyba yra atliekama, ar ją vykdančios nepažeidžiamos žmogaus teisės, prižiūri konstitucinė Seimo kontrolierių institucija. Konstitucinis Teismas savo 1996 m. gegužės 29 d. sprendime pabrėžė, kad visi asmenys,

58 Brennkmeijer A. Fair governance: a question of lawfulness and proper conduct // An edited version of the Van Slingelandt lecture organised by the Dutch Association for Public Administration and delivered by the National Ombudsman of the Netherlands, on 21 November 2006.

59 Lietuvos Respublikos Seimo kontrolieriaus Augustino Normanto 2007m. rugpjūčio 16 d. pažyma Nr. 4D-2007/4-714.

60 Lietuvos Respublikos Konstitucija // Valstybės žinios, 1992. Nr. 33-1014.

kurie įgyvendina politinę žmonių valią, yra įvairiomis formomis kontroliuojami, kad ši valia nebūtų iškreipta<sup>61</sup>. Seimo kontrolieriai kaip tik ir yra viena iš šių kontrolę atliekančių institucijų.

3. Konstitucijoje, be Seimo kontrolierių, *expressis verbis* neįvardyta jokia kita institucija, kuri tirtų asmenų skundus dėl pareigūnų veiksmų. Visada, kai pareigūnas konkrečiu savo veiksmu ar sprendimu pažeidžia teisės aktą, kartu yra pažeidžiama ir konkreti žmogaus teisė. Taigi tiriant skundus dėl pareigūnų veiksmų kartu yra ginamos ir žmogaus teisės.

4. Galima atkreipti dėmesį į Konstitucinio Teismo 2004 m. gruodžio 13 d. nutarime pateiktą argumentavimo seką. Teismas teigia, kad valstybės institucijos ir pareigūnai turi saugoti ir ginti žmogaus teises bei laisves. Po to Teismas nurodo, kad pagal Konstituciją įstatymų leidėjui kyla pareiga valstybės tarnybos santykius reglamentuoti taip, kad ne tik būtų nustatyta atsakomybė už valstybės tarnyboje padarytus pažeidimus, bet ir kad asmenys, padarę tokius pažeidimus, būtų iš tikrųjų traukiami atsakomybėn. Toliau Konstitucinio Teismo nutarime yra minimi Seimo kontrolieriai, nes jie turi teisę siūlyti teismui kaltus pareigūnus atleisti iš einamų pareigų<sup>62</sup>. Ši Seimo kontrolierių teisė yra reikalinga ne tik tam, kad kaltus pareigūnus būtų lengviau traukti atsakomybėn, ji veikia ir kaip pareigūnus drausminanti priemonė ir kartu sudaro sąlygas efektyviau ginti žmogaus teises.

5. Konstitucinis Teismas savo 2002 m. rugsėjo 19 d. nutarime konstatavo, kad konstitucinis teisinės valstybės principas įkūnija Konstitucijos preambulėje įtvirtintą atviros, teisingos, darnios pilietinės visuomenės ir teisinės valstybės siekį. Tai reiškia, kad konstitucinis teisinės valstybės principas integruoja įvairias Konstitucijoje

61 Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1996 m. gegužės 29 d. sprendimas „Dėl Seimo narių grupės prašymo ištirti, ar Respublikos Prezidento 1993 m. kovo 16 d. dekreto Nr.15 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės sudėties“ dalis dėl Romasio Vaitekūno patvirtinimo vidaus reikalų ministru atitinka Lietuvos Respublikos Konstituciją“ // Valstybės žinios, 1996. Nr. 57-1364.

62 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. 181-6708; 2004. Nr. 186 (atitaisyimas).

įtvirtintas ir jos saugomas bei ginamas vertybes, įskaitant ir minėtą siekį. Taigi kiekviena Konstitucijoje esanti nuostata yra reikalinga tam, kad būtų įtvirtinta atvira, teisinga, darni pilietinė visuomenė ir teisinė valstybė. Visos Konstitucijoje esančios nuostatos yra tarpusavyje susijusios ir sudaro darnią visumą. Taigi jei Konstitucijoje yra įtvirtintos pagrindinės žmogaus teisės ir laisvės, joje taip pat turi būti įtvirtinti ir šių teisių gynimo pagrindai. Vienas iš tokių yra Konstitucijos 73 straipsnio 1 dalyje nurodytas Seimo kontrolierių institutas.

Taigi atsižvelgdami į Konstitucijos nuostatas ir į Konstitucinio Teismo formuojamą doktriną galime daryti išvadą, kad konstitucinė Seimo kontrolierių priedermė yra ginti žmogaus teises nuo neteisėtų ir (arba) neteisingų pareigūnų veiksmų.

### Seimo kontrolierių veiklos įstatymiškas reglamentavimas Lietuvoje

Minėjome, kad Konstitucijos 73 straipsnio 2 dalyje *expressis verbis* įtvirtinta, jog Seimo kontrolierių įgaliojimus nustato įstatymas<sup>63</sup>. Taigi padarę išvadą, kad Seimo kontrolierių priedermė yra ginti žmogaus teises nuo neteisėtų ir (arba) neteisingų pareigūnų veiksmų, turėtume iškelti kitą klausimą: ar šis konstitucinis imperatyvas buvo tinkamai perkeltas į įstatymo lygmenį. Norint surasti atsakymą, būtina trumpai aptarti Seimo kontrolierių įgaliojimų teisinio reguliavimo istoriją ir stabtelti prie kai kurių esminių šio reguliavimo pokyčių.

Nuo Seimo kontrolierių instituto įsteigimo jų veiklą reglamentavo tokie įstatymai:

1. 1994 m. sausio 11 d. Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstatymas<sup>64</sup> (galiojęs nuo 1994 m. kovo 23 d. iki 1998 m. gruodžio 15 d.).

63 Lietuvos Respublikos Konstitucija // Valstybės žinios, 1992. Nr. 33-1014.

64 Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstatymas // Valstybės žinios, 1994. Nr. 22-345.

2. 1995 m. vasario 22 d. įstatymas „Dėl Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstaigos statuto patvirtinimo“<sup>65</sup>. Statute buvo detalizuotos 1994 m. sausio 11 d. įstatymo nuostatos, reglamentuojančios Seimo kontrolierių ir Seimo kontrolierių įstaigos veiklą. Statutas įsigaliojo 1995 m. kovo 31 d. (laikoma oficialia Seimo kontrolierių įstaigos įsteigimo diena) ir galiojo iki 1998 m. gruodžio 15 d.

3. 1998 m. gruodžio 3 d. Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstatymas<sup>66</sup> (galiojęs nuo 1998 m. gruodžio 16 d. iki 2004 m. lapkričio 24 d.).

4. 2004 m. lapkričio 4 d. Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstatymo pakeitimo įstatymas<sup>67</sup> (galiojantis nuo 2004 m. lapkričio 25 d. iki dabar).

Taigi į kokius šio teisinio reguliavimo pokyčius vertėtų atkreipti dėmesį? Seimo kontrolierių įstatymų ir Seimo kontrolierių įstaigos statuto pakeitimai bus nagrinėjami šiais aspektais:

- 1) pakeitimai, susiję su Seimo kontrolierių veiklos tikslu;
- 2) pakeitimai, susiję su Seimo kontrolierių teisėmis;
- 3) pakeitimai, susiję su Seimo kontrolierių priimamais sprendimais;
- 4) pakeitimai, susiję su Seimo kontrolierių statusu.<sup>68</sup>

Toliau kiekvieną iš šių pakeitimų grupių vertėtų aptarti išsamiau.

#### *1. Pakeitimai, susiję su Seimo kontrolierių veiklos tikslu*

Atsižvelgiant į Konstitucijos nuostatų visumą ir į Konstitucinio Teismo doktriną galima teigti, kad Seimo kontrolierių priedermė yra ginti žmogaus teises nuo neteisėtų ir (arba) neteisingų pareigūnų veiksmų. Kyla klausimas, kaip šis imperatyvas yra detalizuotas Seimo kontrolierių įstatyme?

65 Lietuvos Respublikos įstatymas „Dėl Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstaigos statuto patvirtinimo“ // Valstybės žinios, 1995. Nr. 19-434.

66 Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstatymas // Valstybės žinios, 1998. Nr. 110-3024.

67 Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstatymo pakeitimo įstatymas // Valstybės žinios, 2004. Nr. 170-6238.

68 Žinoma, analizuojant visus tris Seimo kontrolierių įstatymus, galima rasti ir kitų pakeitimų, tačiau šiame darbe pabrėžiame, mūsų nuomone, svarbiausius iš jų.

1994 m. sausio 11 d. Seimo kontrolierių įstatymo 1 straipsnio 1 dalyje buvo atkartota Konstitucijos 73 straipsnio 1 dalies nuostata ir nurodyta, kad Seimo kontrolieriai tiria piliečių skundus dėl valstybės ir savivaldybių pareigūnų piktnaudžiavimo ar biurokratizmo.

1998 m. gruodžio 3 d. Seimo kontrolierių įstatyme ši nuostata buvo šiek tiek praplėsta nurodant, kad Seimo kontrolieriai tiria piliečių skundus dėl valdžios, valdymo, savivaldos, karinių bei joms prilygintų institucijų pareigūnų piktnaudžiavimo ir biurokratizmo. Papildomai detalizuota, kas yra laikoma karinėmis institucijomis (įstatymo 4 straipsnio 1 dalis).

2004 m. lapkričio 4 d. Seimo kontrolierių įstatymo pakeitimo įstatymo 3 straipsnyje nurodyta, kad *Seimo kontrolierių veiklos tikslas – ginti žmogaus teisę į gerą viešąjį administravimą, užtikrinanti žmogaus teises ir laisves, prižiūrėti, ar valdžios įstaigos vykdo pareigą tinkamai tarnauti žmonėms*<sup>69</sup>. Taigi šia nuostata buvo įtvirtintas konkretus ir aiškus Seimo kontrolierių veiklos tikslas – ginti žmogaus teisę į gerą viešąjį administravimą. Be abejo, čia pirmiausia reikia išsiaiškinti, kaip yra apibrėžiamas viešasis administravimas. Jo sąvoka yra pateikta Viešojo administravimo įstatymo 2 straipsnio 1 dalyje. Tai *įstatymų ir kitų teisės aktų reglamentuojama viešojo administravimo subjektų veikla, skirta įstatymams ir kitiems norminiams teisės aktams įgyvendinti priimant administracinius sprendimus, teikiant įstatymų nustatytas administracines paslaugas, administruojant viešųjų paslaugų teikimą ir atliekant viešojo administravimo subjekto vidaus administravimą*<sup>70</sup>. Matome, kad viešasis administravimas apima viešojo administravimo subjektų veiklą, kuria siekiama įgyvendinti įstatymus ir kitus teisės aktus. Teisės aktai gali būti įgyvendinami keliais būdais: (1) priimant administracinius sprendimus; (2) teikiant administracines paslaugas; (3) administruojant viešųjų paslaugų teikimą ir (4) atliekant viešojo administravimo subjekto vidaus administravimą. Viešojo administravimo įstatymo 2 straipsnio 4 dalyje pateikta viešojo administravimo subjekto sąvoka. Tai institucija, įstaiga, pareigūnas, valstybės tarnautojas, kitas fizinis ar juridinis asmuo, kuriuos

69 Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstatymo pakeitimo įstatymas // Valstybės žinios, 2004. Nr. 170-6238.

70 Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo pakeitimo įstatymas // Valstybės žinios, 2006. Nr. 77-2975.

įstatymai įgalioja atlikti viešąjį administravimą<sup>71</sup>. Taigi žmogaus teisę į gerą viešąjį administravimą būtų galima apibūdinti kaip asmens teisę, kuria yra garantuojama, kad institucijos ir pareigūnai, priimdami administracinius sprendimus, teikdami administracines paslaugas ir atlikdami kitus viešojo administravimo veiksmus, teisės aktus įgyvendins jų nepažeisdami. O kiekvienas žmogaus teisės į gerą viešąjį administravimą pažeidimas veda prie kitos konkrečios žmogaus teisės ar teisių pažeidimo, nes jeigu teisės aktas yra pažeidžiamas, dažnai pažeidžiama ne tik žmogaus teisė į gerą viešąjį administravimą, bet ir kokia nors konkreti žmogaus teisė. Pavyzdžiui, pažeidžiant asmenų laikymo laisvės atėmimo vietoje taisyklės, kartu gali būti pažeista ir žmogaus teisė į orumą, žmogaus teisė į nežeminančias gyvenimo sąlygas ar, nors ir apribota, bet teisė į tam tikrą laisvę. Asmeniui neteisėtai išdavus statybos leidimą, kartu gali būti pažeista kitų asmenų arba net visos visuomenės teisė į nuosavybę ar teisė į švarią aplinką. Taigi užtikrinus žmogaus teisę į gerą viešąjį administravimą, kartu būtų apsaugotos ir kitos žmogaus teisės. Tai iš esmės ir yra nustatyta 2004 m. lapkričio 4 d. Seimo kontrolierių įstatymo pakeitimo įstatymo 3 straipsnyje: geras viešasis administravimas užtikrina žmogaus teises ir laisves<sup>72</sup>. Taigi Seimo kontrolieriai, gindami žmogaus teisę į gerą viešąjį administravimą, kartu gina ir visas kitas žmogaus teises bei laisves. Tą patį galima pasakyti ir kitaip: Seimo kontrolieriai gina žmogaus teises ir laisves, kurios gali būti pažeidžiamos pareigūnų įgyvendinant teisės aktus. Taigi Seimo kontrolieriai **gina visas** Lietuvos Respublikos Konstitucijoje bei tarptautiniuose žmogaus teisių dokumentuose, kuriuos Lietuvos Respublika yra ratifikavusi<sup>73</sup>, įtvirtintas **žmogaus teises ir laisves**, tačiau tik nuo konkrečių Seimo kontrolierių įstatyme nurodytų asmenų. Minėta, kad Seimo kontrolieriai neturi galios veikti, kai vienas asmuo pažeidžia kito asmens teises. Tačiau jeigu vienas asmuo pažeis kito asmens teises ir šis asmuo pasiskųs

71 Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo pakeitimo įstatymas // Valstybės žinios, 2006. Nr. 77-2975.

72 Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstatymo pakeitimo įstatymas // Valstybės žinios, 2004. Nr. 170-6238.

73 Tai Jungtinių Tautų priimta vadinamoji Žmogaus teisių chartija, kurią sudaro Visuotinė žmogaus teisių deklaracija ir paktai. Taip pat tai Europos Tarybos priimta Europos žmogaus teisių konvencija ir jos papildomi protokolai.

atitinkamai institucijai, tuomet Seimo kontrolierius iš karto įgyja teisę veikti. Seimo kontrolierius nebūtinai turi tirti asmens skundą. Jis gali teikti pastabas ir siūlymus, kad nebūtų pažeidinėjamos žmogaus teisės bei laisvės, ir netirdamas asmens skundo, taip pat netgi tais atvejais, kai atitinkamas skundas apskritai nepriklauso Seimo kontrolieriaus kompetencijai. Ši teisė Seimo kontrolieriui yra suteikta 2004 m. lapkričio 4 d. Seimo kontrolierių įstatymo pakeitimo įstatymo 19 straipsnio 1 dalies 21 punkte<sup>74</sup>. Tai reiškia, kad vienintelė sąlyga, kuriai esant Seimo kontrolierius negalėtų vienu ar kitu būdu ginti žmogaus teisių ir laisvių, yra asmens, kurio teisės pažeistos, atsisakymas ar nenoras kreiptis į teisės aktus įgyvendinančią instituciją. Asmens kreipimasis į atitinkamą instituciją reiškia, kad jis siekia ginti savo teises ir bet kuriai institucijai iš karto atsiranda pareiga veikti (net jeigu ir skundas nepriskirtas jos kompetencijai, institucija privalo tokį skundą persiųsti kitai tinkamai institucijai arba bent jau informuoti asmenį, kur jis turėtų kreiptis)<sup>75</sup>. Šis kreipimasis taip pat reiškia, kad Seimo kontrolieriui kyla pareiga užtikrinti, jog pažeista žmogaus teisė būtų apginta. Šių nuostatą labai svarbu suvokti: Seimo kontrolierius negali apginti pažeistos asmens teisės, jei pažeidimą padarė kitas asmuo (ne pareigūnas). Tačiau Seimo kontrolierius gali užtikrinti, kad institucija, į kurią asmuo kreipėsi dėl savo pažeistų teisių, imtųsi visų galimų ir jai suteiktų priemonių šioms pažeistoms teisėms apginti. Taigi iš 2004 m. lapkričio 4 d. Seimo kontrolierių įstatymo pakeitimo įstatymo nuostatų išplaukia, kad Seimo kontrolieriaus veiklos tikslas yra ginti visas valstybės pripažintas žmogaus teises ir laisves, jei žmogus dėl galimo savo teisių ir laisvių pažeidimo kreipėsi nors į vieną teisės aktus įgyvendinančią instituciją.

## 2. Pakeitimai, susiję su Seimo kontrolierių teisėmis

74 Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstatymo pakeitimo įstatymas // Valstybės žinios, 2004. Nr. 170-6238.

75 Pavyzdžiui, Lietuvos Respublikos teisės gauti informaciją iš valstybės ir savivaldybių institucijų ir įstaigų įstatymo (Valstybės žinios, 2005. Nr. 139-5008) 13 straipsnio 1 dalyje nustatyta: *Jeigu prašoma informacija yra kitoje įstaigoje, prašymas persiunčiamas kitai kompetentingai įstaigai ne vėliau kaip per 5 darbo dienas nuo prašymo gavimo įstaigoje dienos, ir apie tai per 3 darbo dienas nuo prašymo persiuntimo informuojamas pareiškėjas.*

Savaime suprantama, kad norint veiksmingiau įgyvendinti 2004 m. lapkričio 4 d. Seimo kontrolierių įstatymo pakeitimo įstatyme įtvirtintą Seimo kontrolierių veiklos tikslą teko praplėsti ir Seimo kontrolieriams suteiktas teises.

1994 m. sausio 11 d. Seimo kontrolierių įstatyme įtvirtintos trys Seimo kontrolieriaus teisės, susijusios su savo pareigų atlikimu. Įstatymo 20 straipsnio 2 dalyje nurodyta, kad Seimo kontrolierius turi teisę pasitelkti policijos pareigūnus, jeigu jam trukdoma įeiti į instituciją arba atsisakoma pateikti reikalaujamus dokumentus. Įstatymo 21 straipsnyje nurodyta, jog Seimo kontrolierius turi teisę reikalauti, kad pareigūnai pasiaiškintų raštu, o įstatymo 27 straipsnyje nustatyta, kad Seimo kontrolierius turi teisę pranešti Seimui, Vyriausybei ar savivaldybės tarybai apie tyrimo metu paaiškėjusius teisės aktų trūkumus, prieštaravimus ar spragas<sup>76</sup>. Seimo kontrolierių įstaigos statute Seimo kontrolierių teisių sąrašas išplėstas. Jis pateiktas statuto 12 straipsnyje, kuriame nurodyta, kad Seimo kontrolierius, atlikdamas savo pareigas, turi teisę: (1) reikalauti nedelsiant pateikti informaciją, būtiną jo funkcijoms atlikti ir kad prireikus šiai teisei įgyvendinti gali būti pasitelkti policijos pareigūnai; (2) įeiti į institucijų patalpas; (3) reikalauti, kad pareigūnai pasiaiškintų<sup>77</sup>; (4) dalyvauti Seimo, Vyriausybės ar kitų valstybės ir savivaldybių institucijų posėdžiuose, kai svarstomi klausimai, susiję su Seimo kontrolierių veikla; (5) informuoti Seimą, Vyriausybę, savivaldybės tarybą apie šiurkščius įstatymų pažeidimus arba teisės aktų trūkumus, spragas<sup>78</sup>; (6) siūlyti Seimui, Vyriausybei ar kitoms valstybės institucijoms, kad būtų pakeisti įstatymai, ar kiti norminiai aktai, **varžantys žmogaus teises ir laisves**<sup>79</sup>.

76 Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstatymas // Valstybės žinios, 1994. Nr. 22-345.

77 Ši teisė detalizuota statuto 30 straipsnyje.

78 1994 m. sausio 11 d. įstatymo 26 straipsnyje buvo nustatyta, kad jeigu tyrimo metu nustatoma daug ar šiurkščių įstatymų pažeidimų, Seimo kontrolierius apie tai **privato** informuoti Seimą, Vyriausybę ar atitinkamą savivaldybės tarybą (Valstybės žinios, 1994. Nr. 22-345). Taigi įstatyme informavimas apie įstatymų pažeidimus buvo įtvirtintas kaip pareiga, o statute – kaip teisė.

79 Lietuvos Respublikos įstatymas „Dėl Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstaigos statuto patvirtinimo“ // Valstybės žinios, 1995. Nr. 19-434.

Atskirai atkreiptinas dėmesys į šią paskutiniają Seimo kontrolieriaus teisę. Matome, kad ji yra tiesiogiai susijusi su žmogaus teisių gynimu: jeigu Seimo kontrolierius nustato, kad tam tikras įstatymas ar kitas teisės aktas varžo žmogaus teises ir laisves, jis turi teisę siūlyti tokį teisės aktą pakeisti. Tai vienintelė statuto nuostata, kurioje minimos žmogaus teisės ir laisvės (1994 m. sausio 11 d. įstatyme žmogaus teisės ir laisvės visai nėra minimos). Nors tai ir vienintelė pirmųjų teisės aktų, reglamentavusių Seimo kontrolierių veiklą, nuostata apie žmogaus teises ir laisves, tačiau iš jos galima daryti išvadą, jog įstatymu reglamentuojant Seimo kontrolierių įgaliojimus jau buvo siekiama, kad Seimo kontrolieriai gintų žmogaus teises ir laisves. Žinoma, ta aplinkybė, kad Seimo kontrolieriai gina žmogaus teises ir laisves, nebuvo pabrėžta taip, kaip šiuo metu galiojančiame 2004 m. lapkričio 4 d. Seimo kontrolierių įstatymo pakeitimo įstatyme, tačiau ji jau buvo nurodyta kaip gana aiški Seimo kontrolierių veiklos gairė.

1998 m. gruodžio 3 d. Seimo kontrolierių įstatyme Seimo kontrolieriaus teisės buvo išvardytos 28 straipsnio 1 dalyje. Teisių sąrašas buvo papildytas dviem naujomis teisėmis: (1) apklausti pareigūnus ir kitus asmenis bei (2) pasitelkti Vyriausybės įstaigų, ministerijų, apskričių bei savivaldybių pareigūnus ir ekspertus<sup>80</sup>.

Prieš aptariant į 2004 m. lapkričio 4 d. Seimo kontrolierių įstatymo pakeitimo įstatyme įtvirtintas Seimo kontrolierių teises, būtina grįžti prie 1994 m. sausio 11 d. Seimo kontrolierių įstatymo 23 straipsnio. Pirmojoje jo dalyje buvo nurodyta, kokius sprendimus priima Seimo kontrolierius: (1) perduoti medžiagą tardymo organams, kai aptinkami nusikaltimo požymiai; (2) pareikšti ieškinį teisme, siūlant atleisti iš pareigų kaltus dėl piktnaudžiavimo ir biurokratizmo pareigūnus, taip pat siūlyti, kad būtų kompensuoti moraliniai ar materialiniai nuostoliai, kuriuos asmuo patyrė dėl pareigūnų padarytų pažeidimų; (3) siūlyti nusizengusiems pareigūnams skirti drausmines nuobaudas; (4) atkreipti pareigūnų dėmesį į aplaidumą darbe, įstatymų nesilaikymą, tarnybinės etikos pažeidimą ar biurokratizmą;

80 Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstatymas // Valstybės žinios, 1998. Nr. 110-3024.

(5) atmesti skundą, kai nepasitvirtina jame nurodyti pažeidimai, ir (6) pranešti Seimui ar Respublikos Prezidentui apie ministrų ar kitų Seimui ar Prezidentui atskaitingų pareigūnų (išskyrus tam tikrus įstatyme nurodytus pareigūnus) padarytus pažeidimus<sup>81</sup>. Seimo kontrolierių įstaigos statute, be šių Seimo kontrolieriaus priimamų sprendimų, dar papildomai nurodyta, kad Seimo kontrolierius gali priimti sprendimą pareikšti ieškinį teisme arba kreiptis į aukštesniąją instituciją, kad būtų panaikintas dėl pareigūno piktnaudžiavimo priimtas sprendimas (statuto 33 straipsnio 1 dalies 3 punktas)<sup>82</sup>. Ši nuostata 1998 m. gruodžio 3 d. Seimo kontrolierių įstatyme buvo šiek tiek pakeista ir numatyta, kad Seimo kontrolierius gali priimti sprendimą siūlyti kolegialiai institucijai ar pareigūnui įstatymų nustatyta tvarka panaikinti, sustabdyti ar pakeisti įstatymams bei kitiems teisės aktams prieštaraujančius sprendimus ar siūlyti priimti sprendimus, kurie nepriimti dėl piktnaudžiavimo ar biurokratizmo (22 straipsnio 1 dalies 4 punktas)<sup>83</sup>. Be to, 1998 m. gruodžio 3 d. įstatyme į du atskirus punktus išskirtas sprendimas pareikšti ieškinį teisme dėl kaltų pareigūnų atleidimo ir siūlyti, kad būtų kompensuojami moraliniai ar materialiniai nuostoliai (22 straipsnio 1 dalies 2 ir 8 punktai). Dėl moralinių ir materialinių nuostolių kompensavimo atsirado dar viena papildoma nuostata: Seimo kontrolieriui buvo suteikta galimybė pareikšti ieškinį teisme, kad šie nuostoliai būtų kompensuoti (22 straipsnio 1 dalies 3 punktas)<sup>84</sup>. Beje, šios nuostatos 2004 m. lapkričio 4 d. Seimo kontrolierių įstatymo pakeitimo įstatyme nebeliko.

1998 m. gruodžio 3 d. Seimo kontrolierių įstatyme taip pat detalizuota nuostata dėl Seimo kontrolieriaus sprendimo atkreipti pareigūnų dėmesį į aplaidumą darbe. Nustatyta, kad Seimo kontrolierius priima sprendimą ne tik atkreipti pareigūnų dėmesį į aplai-

81 Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstatymas // Valstybės žinios, 1994. Nr. 22-345.

82 Lietuvos Respublikos įstatymas „Dėl Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstaigos statuto patvirtinimo“ // Valstybės žinios, 1995. Nr. 19-434.

83 Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstatymas // Valstybės žinios, 1998. Nr. 110-3024.

84 Ten pat.

dumą darbe, įstatymų nesilaikymą, tarnybinės etikos pažeidimą ar biurokratizmą, bet ir sprendimą siūlyti imtis priemonių, kad būtų pašalinti įstatymo pažeidimai, jų priežastys ir sąlygos (22 straipsnio 1 dalies 7 punktas)<sup>85</sup>.

Be šių visų Seimo kontrolieriaus priimamų sprendimų išplėtimo, numatytas ir dar vienas naujas sprendimas: siūlyti prokurorui rengti medžiagą civilinei bylai teisme iškelti, jeigu nustatyta, kad buvo pažeisti neveiksnių, ribotai veiksnių, invalidų, nepilnamečių bei kitų asmenų, turinčių ribotas galimybes ginti savo teises, interesai (22 straipsnio 1 dalies 6 punktas)<sup>86</sup>. Šios nuostatos 2004 m. lapkričio 4 d. Seimo kontrolierių įstatymo pakeitimo įstatyme taip pat nebeliko.

Nuostatas iš ankstesniųjų įstatymų dėl Seimo kontrolieriaus priimamų sprendimų vertėjo paminėti, nes 2004 m. lapkričio 4 d. Seimo kontrolierių įstatymo pakeitimo įstatyme dauguma iš jų tapo Seimo kontrolieriaus teisėmis, t. y. buvo prijungtos prie Seimo kontrolieriaus teisių, kuriomis jis naudojasi vykdydamas savo pareigas, sąrašo. Taigi 2004 m. lapkričio 4 d. įstatyme Seimo kontrolieriaus teisių sąrašą sudaro net 21 Seimo kontrolieriaus turima teisė. Be ankstesniuose įstatymuose numatytų Seimo kontrolieriaus teisių (įskaitant ir tas teises, kurios buvo išdėstytos kaip sprendimai), sąrašą papildė šios naujos Seimo kontrolieriaus teisės: (1) surašyti administracinio teisės pažeidimo protokolą dėl Seimo kontrolieriaus reikalavimų nevykdymo ar kitokio trukdymo Seimo kontrolieriui įgyvendinti jam suteiktas teises; (2) kreiptis į administracinę teisumą su prašymu ištirti, ar norminis administracinis aktas atitinka įstatymą ar Vyriausybės nutarimą; (3) siūlyti Seimui kreiptis į Konstitucinę Teismą dėl teisės aktų atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai ir įstatymams; (4) siūlyti prokurorui kreiptis į teisumą dėl viešojo intereso gynimo; (5) siūlyti Vyriausiajai tarnybinės etikos komisijai įvertinti, ar pareigūnas nepažeidė Viešųjų ir privačių interesų derinimo valstybinėje tarnyboje įstatymo, ir (6) netiriant Seimo kontrolieriaus kompetencijai

85 Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstatymas // Valstybės žinios, 1998. Nr. 110-3024.

86 Ten pat.

nepriskirto skundo iš esmės teikti siūlymus arba pastabas atitinkamoms institucijoms dėl viešojo administravimo gerinimo, kad nebūtų pažeidinėjamos žmogaus teisės ir laisvės. Taip pat paminėtina, kad buvo praplėsta Seimo kontrolieriaus teisė atkreipti pareigūnų dėmesį į aplaidumą darbe ir kt., suteikiant galimybę atkreipti pareigūnų dėmesį ir į žmogaus teisių bei laisvių pažeidimus<sup>87</sup>.

Išnagrinėjus Seimo kontrolierių veiklos reguliavimo raidą matyti, kad Seimo kontrolierių teisės buvo nuolat plečiamos. Galima teigti, kad taip buvo siekiama Seimo kontrolierių vykdomai veiklai suteikti kuo daugiau efektyvumo. Šiuo metu Seimo kontrolieriai, vykdydami savo pagrindinį veiklos tikslą, t. y. gindami žmogaus teisę į gerą viešąjį administravimą, turi nemažą įvairių priemonių pasirinkimą. Jau minėta, kad ypač svarbi Seimo kontrolieriams suteikta teisė yra, netiriant skundo iš esmės, teikti pastabas ir siūlymus dėl viešojo administravimo gerinimo, kad nebūtų pažeidinėjamos žmogaus teisės ir laisvės.

288

Tačiau pažymėtina, kad ne visomis suteiktomis teisėmis Seimo kontrolieriai gali veiksmingai naudotis. Atskiro aptarimo reikalauja Seimo kontrolieriui suteikta teisė siūlyti Seimui kreiptis į Konstitucinį Teismą dėl teisės aktų atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai ir įstatymams. Šiuo metu jokiam teisės akte nėra numatyta, ką Seimas turėtų daryti gavęs Seimo kontrolieriaus siūlymą kreiptis į Konstitucinį Teismą. Neaišku, kas ir kaip turėtų nagrinėti pateiktą siūlymą, kas turėtų dėl jo priimti sprendimą.

Pažymėtina, kad būtų tikslinga šią Seimo kontrolieriams suteiktą teisę praplėsti, numatant galimybę į Konstitucinį Teismą kreiptis tiesiogiai. Kadangi šiuo metu yra planuojama įteisinti konstitucinio skundo institutą, suteikiant galimybę kiekvienam piliečiui tiesiogiai kreiptis į Konstitucinį Teismą, tokia teisė, atsižvelgiant į tai, kad Seimo kontrolierių veiklos pagrindinis tikslas yra ginti žmonių teises bei laisves, galėtų būti suteikta ir Seimo kontrolieriams. Pažymėtina, kad Europoje yra nemažai šalių, kurių ombudsmenai turi teisę į savo šalies konstitucinį teismą kreiptis tiesiogiai. Tai Albanija, Armėni-

87 Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstatymo pakeitimo įstatymas // Valstybės žinios, 2004. Nr. 170-6238.

ja, Kroatija, Estija, Vengrija, Latvija, Moldova, Lenkija, Portugalija, Rumunija, Slovėnija, Ispanija (nacionalinis ombudsmenas), Ukraina, Austrija (nacionalinis ombudsmenas), Ćekija ir kitos šalys<sup>88</sup>. Tai gi teisės kreiptis į Konstitucinę Teismą tiesiogiai suteikimas Seimo kontrolieriui nebūtų visiškai naujas, jokiose valstybėse netaikomas dalykas.

### *3. Pakeitimai, susiję su Seimo kontrolierių priimamais sprendimais*

Iki 2004 m. lapkričio 4 d. Seimo kontrolierių įstatymo pakeitimo įstatymo įsigaliojimo Seimo kontrolierius turėjo teisę priimti net vienuolika skirtingų sprendimų. Suprantama, kad toks teisinis reguliavimas kelė nemažai painiavos, todėl buvo būtina Seimo kontrolieriaus priimamų sprendimų pakeitimo reforma. Ji atlikta 2004 m. lapkričio 4 d. Seimo kontrolierių įstatymo pakeitimo įstatymu, pagal kurį Seimo kontrolierius gali priimti tik keturių rūšių sprendimus: (1) pripažinti skundą pagrįstu; (2) atmesti skundą kaip nepagrįstą; (3) nutraukti skundo tyrimą ir (4) atsisakyti nagrinėti skundą<sup>89</sup>.

Sprendimas pripažinti skundą pagrįstu iš esmės apima visus ankstesnius Seimo kontrolieriaus sprendimus, išskyrus skundą atmesti ir atsisakyti nagrinėti: jeigu iki 2004 m. lapkričio 4 d. įstatymo įsigaliojimo Seimo kontrolierius, ištyręs skundą, priimdavo sprendimą, pavyzdžiui, siūlyti institucijai pakeisti tam tikrą sprendimą arba atkreipti pareigūno dėmesį į tam tikrus pažeidimus, tai reiškė, jog pareiškėjo skundas yra pagrįstas.

Nuostatos dėl sprendimo skundą atmesti arba atsisakyti nagrinėti buvo įtvirtintos jau 1994 m. sausio 11 d. Seimo kontrolierių įstatyme. Priėmus 2004 m. lapkričio 4 d. Seimo kontrolierių įstatymo pakeitimo įstatymą, visiškai naujas dalykas buvo tas, kad Seimo kontrolieriui atsirado galimybė priimti sprendimą skundo tyrimą nutraukti. Pažymėtina, kad šis sprendimas yra glaudžiai susijęs su sprendimu skundą atsisakyti nagrinėti. Šis sprendimas turi būti priimtas per 7 darbo dienas. Tačiau tikrai ne visuomet aplinkybės,

88 European Ombudsman Institutions. First Results of the Scientific Project on the Comparison of European Ombudsman Institutions and their Legal Basis // Vienna: University of Vienna, 2006. P. 36.

89 Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstatymo pakeitimo įstatymas // Valstybės žinios, 2004. Nr. 170-6238.

sudarančios pagrindą skundą atsisakyti nagrinėti, per tokį trumpą laiką paaiškėja<sup>90</sup>. Pavyzdžiui, tikrai ne visada būna aišku, kad pareiškėjo skundas buvo nagrinėtas ar yra nagrinėjamas teisme arba kad dėl pareiškėjo skundo yra pradėtas ikiteisminis tyrimas ir t. t. Tokiu atveju, kai aplinkybės, sudarančios pagrindą skundą atsisakyti nagrinėti, paaiškėja vėliau, skundo tyrimas yra nutraukiamas. Tai reiškia, kad skundas nėra laikomas nei pagrįstu, nei nepagrįstu. Iki 2004 m. lapkričio 4 d. Seimo kontrolierių įstatymo pakeitimo įstatymo įsigaliojimo tokiais atvejais būdavo priimamas sprendimas skundą atmesti, tačiau tai nebuvo tikslu, nes skundas būdavo atmetamas ne dėl to, kad nepasitvirtino jame nurodytos aplinkybės, bet dėl to, kad skundą nagrinėja teismas, skundo pagrindu yra atliekamas ikiteisminis tyrimas ir pan. Pažymėtina, kad sprendimas skundo tyrimą nutraukti yra priimamas beveik taip pat dažnai kaip ir sprendimas skundą pripažinti pagrįstu<sup>91</sup>.

290

Čia vertėtų atkreipti dėmesį į vieną labai įdomią Seimo kontrolierių gaunamų skundų tendenciją. Kartais iš pareiškėjų yra gaunami tokie skundai, iš kurių matyti, kad žmonės jau yra perėję visas teismų instancijas, tačiau taip ir likę nesuprasti. Ne vienas asmuo savo skunde kartais taip ir parašo: „Kreipiausi į visus teismus, tačiau jie man nepadėjo. Gal nors Jūs man galėsite padėti.“ Iš tokių skundų matyti, kad žmonės dažnai į Seimo kontrolierius deda paskutines savo viltis. Ką šis faktas parodo?

Pirmiausia turbūt tai, kad teismai visus klausimus sprendžia ganėtinai formaliai. Jeigu asmuo teismo nepaprašė kokio nors dalyko, tai teismas jo savo iniciatyva nepadarys. O Seimo kontrolieriams šioje srityje suteikta daug platesnė laisvė. Kartais iš gauto skundo net

90 Aplinkybės, kurioms esant Seimo kontrolierius gali atsisakyti nagrinėti skundą, yra įtvirtintos 2004 m. lapkričio 4 d. Seimo kontrolierių įstatymo pakeitimo įstatymo 17 straipsnio 1 dalyje. Tai: (1) mažareikšmis skundo dalykas; (2) skundas paduotas praleidus terminą; (3) skunde nurodytų aplinkybių tyrimas nepriklauso Seimo kontrolieriaus kompetencijai; (4) skundas tuo pačiu klausimu buvo išnagrinėtas ar yra nagrinėjamas teisme; (5) dėl skundo dalyko yra priimtas sprendimas pradėti ikiteisminį tyrimą ir (6) skundą yra tikslinga nagrinėti kitoje institucijoje (Valstybės žinios, 2004. Nr. 170-6238).

91 2007 01 01–2007 12 10 Seimo kontrolierių įstaigos statistikos duomenimis, buvo priimti 698 sprendimai skundą ar jo dalį pripažinti pagrįsta, 967 sprendimai skundą ar jo dalį atmesti ir 671 sprendimas skundo ar jo dalies tyrimą nutraukti (Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstaigos Dokumentų tvarkymo sistema).

nebūna aišku, ko tiksliai žmogus prašo, ar kokia yra problemos esmė, bet pradėjus skundo tyrimą išaiškėja daugybė teisės aktų, o kartu ir žmogaus teisių pažeidimų. Pavyzdžiui, viename skunde pareiškėjas prašė padėti, nes dalis jo namų valdos yra parduodama namo bendraturčiams. Iš pirmo žvilgsnio galėjo pasirodyti, kad skundas yra visiškai nepagrįstas, nes namo bendraturčiai turi teisę pirkti dalį namų valdos žemės sklypo. Tačiau ėmus viską nagrinėti išsamiau paaiškėjo per dešimt įvairių pažeidimų, kurių pagrindu pareiškėjas prarado dalį savo turto<sup>92</sup>.

Minėjome, kad Seimo kontrolieriams yra suteikta ištis nemažai įvairių teisių. Seimo kontrolierių darbo praktika susiklostė ta linkme, kad dauguma iš suteiktų teisių yra naudojamos būtent teikiant įvairioms institucijoms pasiūlymus (rekomendacijas). Teise teikti įvairius siūlymus Seimo kontrolieriai naudojami ištis dažnai. Skundą arba jo dalį pripažinus pagrįsta, visada yra pateikiamas bent vienas pasiūlymas pažeidimą padariusiai institucijai. Tačiau pasitaiko ir tokių atvejų, kai skundą atmetus ar nutraukus skundo tyrimą vis tiek yra pateikiamas vienoks ar kitoks siūlymas. Tai galima iliustruoti ir skaičiais: nuo 2007 m. sausio 1 d. iki 2007 m. gruodžio 10 d. Seimo kontrolieriai iš viso pateikė 704 rekomendacijas, o sprendimų pripažinti skundą arba jo dalį pagrįsta buvo priimta 696<sup>93</sup>. Analizuojant, kokie siūlymai yra teikiami dažniausiai, tenka pripažinti, kad vyraujantis siūlymas yra atkreipti pareigūnų dėmesį į aplaidumą darbe, įstatymų ar kitų teisės aktų nesilaikymą, tarnybinės etikos pažeidimą, piktnaudžiavimą, biurokratizmą ar žmogaus teisių ir laisvių pažeidimus ir siūlyti imtis priemonių, kad būtų pašalinti įstatymų ar kitų teisės aktų pažeidimai, jų priežastys ir sąlygos. Minėtu laikotarpiu buvo pateikti net 382 tokie siūlymai. Tačiau galima teigti, kad šis siūlymas yra gana abstraktus ir ne visada veiksmingas. Ypač tai akivaizdu būna tais atvejais, kai ta pati institucija nuolat daro tuos pačius pažeidimus, nors jos dėmesys jau ne kartą buvo atkreiptas. Be to, ganėtinai sunku kontroliuoti, kaip tokie siūlymai vykdomi. Kartais yra laikoma, kad vien jau pačios pažymos surašymas ir patei-

92 Lietuvos Respublikos Seimo kontrolieriaus Augustino Normanto 2007 m. spalio 26 d. pažyma.

93 Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstaigos Dokumentų tvarkymo sistema.

kimas pareigūnui, kartu yra ir jo dėmesio atkreipimas, ir neverta iš institucijos ar pareigūno reikalauti kokių nors papildomų veiksmų. Galbūt dėl to šie siūlymai dažnai net ir nėra kontroliuojami.

Apie teikiamų siūlymų (rekomendacijų) veiksmingumą reiktų pasakyti šiek tiek daugiau. Jau iš paties žodžio „siūlymas“ matyti, kad jis nėra privalomas. Seimo kontrolierius, atlikęs tyrimą, tiesiog pasiūlo vienai ar kitai institucijai atlikti tam tikrus veiksmus. Žinoma, galima sakyti, kad tuomet viskas priklauso nuo institucijos ar pareigūno valios: noriu – vykdau, nenoriu – nevykdau. Tačiau taip gali atrodyti tik iš pirmo žvilgsnio. Iš tikrųjų kiekvienas pareigūnas, vykdydamas savo pareigas, turi vadovautis konstituciniu **atsakingo valdymo principu**. Šio principo esmė atskleista Konstitucinio Teismo jurisprudencijoje. Konstitucinis Teismas 2004 m. gegužės 25 d. nutarime konstatavo:

*Kad piliečiai – valstybinė bendruomenė galėtų pagrįstai pasitikėti valstybės pareigūnais, kad būtų galima įsitikinti, jog visos valstybės institucijos, visi valstybės pareigūnai vadovaujasi Konstitucija, teise ir joms paklūsta, o Konstitucijai, teisei nepaklūstantys asmenys neitų tokių pareigų, kurioms būtinas piliečių – valstybinės bendruomenės pasitikėjimas, yra reikalinga vieša demokratine valstybės pareigūnų veiklos kontrolė ir atsakomybė visuomenei, apimanti, inter alia, galimybę pašalinti iš užimamų pareigų tuos valstybės pareigūnus, kurie pažeidžia Konstituciją, teisę, asmeninius ar grupinius interesus iškelia virš visuomenės interesų, savo veiksmais diskredituoja valstybės valdžią<sup>94</sup>.*

Kiekvienas pareigūnas, vykdydamas savo pareigas, turi vadovautis Konstitucija, teise, Tautos ir Valstybės interesais. Aplinkybė, jog asmuo yra valstybės tarnautojas, suponuoja tai, kad asmuo yra paskirtas tarnauti Valstybei, tarnauti Tautai. Jeigu asmuo to nesuvaldo ir to neatlieka, tuomet jis nėra tinkamas eiti savo, kaip valstybės tarnautojo, pareigų.

94 Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2004 m. gegužės 25 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Prezidento rinkimų įstatymo 1<sup>o</sup> straipsnio (2004 m. gegužės 4 d. redakcija) ir 2 straipsnio 2 dalies (2004 m. gegužės 4 d. redakcija) atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ // Valstybės žinios, 2004. Nr. 85-3094.

Seimo kontrolieriams Konstitucija yra suteikta labai svarbi užduotis: kontroliuoti, ar pareigūnas veikia vadovaudamasis Konstitucija, teise, Tautos ir Valstybės interesais. Nustatę, kad pareigūnai šių dalykų nepaiso, Seimo kontrolieriai yra įpareigoti imtis priemonių dėl jų atleidimo iš einamų pareigų.

Ką šios nuostatos reiškia Seimo kontrolierių teikiamų siūlymų (rekomendacijų) aspektu? Ogi vieną labai paprastą ir aiškų dalyką: jeigu pareigūnas nevykdo Seimo kontrolieriaus jam pateikto siūlymo, vadinasi, jis nevykdys ir teisės akto. Juk Seimo kontrolierius siūlymą dažniausiai pateikia tais atvejais, kai nustato tam tikrą teisės akto pažeidimą. Suprantama, kad kartais tokie pažeidimai gali būti padaryti dėl neapsižiūrėjimo, laiko stokos ir pan. Teikiamu siūlymu į padarytą pažeidimą yra atkreipiamas pareigūno dėmesys, be to, jam dažnai pasiūloma atlikti tam tikrus veiksmus, kurie dėl padaryto pažeidimo nebuvo atlikti arba buvo atlikti ne taip. Jeigu pareigūnas įvykdo jam pateiktą siūlymą, tai reiškia, kad jis suprato savo klaidą ir kad ateityje pasistengs tokių klaidų nebekartoti. Tačiau jeigu pareigūnas į pateiktą siūlymą pažiūri „pro pirštus“, tuomet yra išties didelė tikimybė, kad to pareigūno darbe teisės aktų pažeidimai kartosis. Taigi Seimo kontrolieriaus teikiami siūlymai veikia kaip tam tikras indikatorius, parodantis, ko galima tikėtis iš vieno ar kito pareigūno.

Vertėtų paminėti, kad tiek politikai, tiek ir teisės mokslininkai kelia klausimą dėl Seimo kontrolierių siūlymų privalomumo. Dažnai yra abejojama, kaip galima įpareigoti vykdyti Seimo kontrolieriaus siūlymą, jeigu kartais nevykdomi netgi teismų sprendimai. Šiuo atveju vertėtų prisiminti buvusio Seimo kontrolieriaus J. Jasaičio žodžius: *ombudsmeno rekomendacija turi būti tiek teisiškai argumentuota ir pagrįsta, kad negalėtų kelti nė menkiausios abejonės*<sup>95</sup>. Tai reiškia, kad Seimo kontrolieriai, teikdami siūlymus, remiasi autoritetu ir pagrįsta teisine argumentacija. Suprantama, kad prastai argumentuotas siūlymas kelia abejonių dėl jo pagrįstumo, todėl visos Seimo kontrolierių pažymos turi būti kiek įmanoma geriau teisiškai argumentuotos.

95 Kad valdžios įstaigos tarnautų žmonėms. Lietuvos Seimo kontrolieriai 1995–2005 // Vilnius: Seimo kontrolierių įstaiga, 2005. P. 24.

Be to, atsižvelgiant į atsakingo valdymo principą, Seimo kontrolieriui užtenka konstatuoti, kad tam tikras pareigūnas padarė pažeidimą, o toliau atitinkamų veiksmų pagal savo kompetenciją turi imtis pareigūno vadovai ar kitos institucijos, atsakingos už pareigūno (institucijos) veiklą. Jų pareiga, paisant Konstitucijos ir įstatymų, įvertinti tokio pareigūno veiklą ir priimti atitinkamus sprendimus.

Papildomai atkreiptinas dėmesys į Lietuvos Respublikos Seimo įtaką Seimo kontrolierių siūlymams vykdyti. Pažymėtina, kad Seimo Žmogaus teisių komitetas pastaraisiais metais aktyviai domisi, kaip vykdomos Seimo kontrolierių rekomendacijos. Jei rekomendacijos nevykdomos, iš atsakingų pareigūnų reikalaujama paaiškinimų. Tokia Žmogaus teisių komiteto parama taip pat skatina vykdyti Seimo kontrolierių siūlymus.

Būtina pabrėžti, kad, pavyzdžiui, Švedijoje ar Danijoje tiesiog nesuvokiama, kaip pareigūnai galėtų nevykdyti ombudsmeno rekomendacijos. Mūsų šalyje, deja, tokių faktų vis dar pasitaiko. Pavyzdžiui, 2006 m. Seimo kontrolieriai iš viso pateikė 709 siūlymus, iš kurių 62 buvo neįvykdyti. O nuo 2007 m. pradžios iki 2007 m. gruodžio 10 d. kol kas yra neįvykdyti tik 29 siūlymai<sup>96</sup>. Žinoma, tai nėra labai daug, tačiau statistikos grafose, kiek siūlymų neįvykdyta, turėtų būti tik nuliai. Manytina, kad siūlymų vykdymo problema sietina ir su tam tikra pareigūnų teisinės sąmonės ir teisinės kultūros stoka. Seimo kontrolieriai, be abejo, yra ta institucija, kuriai priklauso formuoti pareigūnų teisinę sąmonę ir teisinę kultūrą. Šiai institucijai taip pat priklauso nuolat priminti pareigūnams apie save. Net neabejotina, kad nemaža dalis pareigūnų nėra neįsivaizduoja, ką Seimo kontrolieriai veikia, koks jų tikslas ir ko jie nori teikdami įvairius siūlymus. Todėl informacijos apie Seimo kontrolierių veiklą sklaida, pareigūnų švietimas taip pat turėtų būti labai svarbūs Seimo kontrolierių darbo barai. Juk daug paprasčiau yra pareigūną pamokyti, o ne bausti.

Be to, labai svarbu, kad Seimo kontrolierių veikla būtų kuo efektyvesnė. Jeigu pareigūnai jus, kad juos bet kada gali „aplankyti“ Seimo kontrolierius, jeigu jie žinos, kad kiekvienas asmuo dėl jų neteisėtų veiksmų gali Seimo kontrolieriams pateikti skundą, galų gale

jeigu jie matys, kad už padarytą pažeidimą iš tiesų galima prarasti tarnybą, tuomet kiekvienas pareigūnas elgsis daug atsakingiau ir vengs pažeidinėti teisės aktus.

#### *4. Pakeitimai, susiję su Seimo kontrolierių statusu*

Keliais sakiniais vertėtų aptarti ir Seimo kontrolierių statuso klausimus.

Minėjome, kad Seimo kontrolierių institutas yra įtvirtintas Konstitucijoje, taigi tai konstitucinė institucija, atliekanti ypač svarbią užduotį – ginti žmogaus teises ir laisves nuo pareigūnų daromų pažeidimų. Šios nuostatos suponuoja tai, kad atsižvelgiant į išskirtinę ombudsmeno padėtį, į jo atliekamų funkcijų svarbą jam turėtų būti suteiktas ir atitinkamas jo atliekamas funkcijas atitinkantis statusas. Ne vienoje Europos valstybėje ombudsmeno statusas yra prilygintas Aukščiausiojo Teismo ar net Konstitucinio Teismo teisėjo statusui.

1994 m. sausio 11 d. Seimo kontrolierių įstatymo 9 straipsnyje buvo nustatyta, kad Seimo kontrolieriui yra mokamas tokio pat dydžio atlyginimas kaip Aukščiausiojo Teismo teisėjui<sup>97</sup>. Be to, Seimo kontrolierių įstaigos statute buvo įtvirtintos Seimo kontrolierių neliečiamybės garantijos. Taigi įstatymų leidėjas nuo pat pradžių siekė suteikti Seimo kontrolieriams ypatingą teisinį statusą. Tačiau keičiantis Seimo kontrolierių įstatymui dauguma Seimo kontrolieriams teikiamų garantijų buvo panaikintos. Pažymėtina, kad šiuo klausimu vertėtų laikytis nuoseklumo, todėl diskutuotina, ar Seimo kontrolieriams suteiktų garantijų panaikinimas buvo pagrįstas.

Apibendrinant visus aptartus pakeitimus vertėtų pabrėžti, kad svarbiausia yra tai, jog ir įstatymo lygmeniu pagaliau buvo įtvirtinta, kad Seimo kontrolierius yra ne tik pareigūnų prižiūrėtojas, bet ir žmogaus teisių gynėjas.

## Perspektyvos

Seimo kontrolierių įgaliojimus reglamentavusių ir reglamentuojančių teisės aktų analizė rodo, kad pagrindinis Seimo kontrolierių

---

97 Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstatymas // Valstybės žinios, 1994. Nr. 22-345.

veiklos tikslas yra ginti pareigūnų pažeistas žmonių teises ir laisves. Kyla klausimas, kokiomis priemonėmis Seimo kontrolieriai tai atlieka. Galima būtų išskirti šias tris priemones:

- 1) pareiškėjų pateiktų skundų tyrimas;
- 2) tyrimai, pradėti savo iniciatyva;
- 3) institucijų patikrinimai;
- 4) metinių ataskaitų rengimas;
- 5) siūlymų ir pastabų teikimas dėl viešojo administravimo gerinimo.

Matome, kad Seimo kontrolieriams žmogaus teisių gynimo srityje yra suteikti išties platūs įgaliojimai. Pareiškėjų pateiktų skundų tyrimas neturėtų būti laikomas pagrindine Seimo kontrolierių darbo sritimi. Be abejo, tirdami pareiškėjų skundus Seimo kontrolieriai veiksmingai įgyvendina savo veiklos tikslą, t. y. gina žmogaus teises ir laisves nuo pareigūnų pažeidimų. Tačiau tenka pripažinti, kad žmogaus teisės ir laisvės būtų ginamos dar veiksmingiau intensyviai naudojantis ir kitomis Seimo kontrolieriams suteiktomis žmogaus teisių gynimo priemonėmis: kreipiantis į teismą dėl pareigūnų atleidimo, teikiant siūlymus dėl teisės aktų pakeitimo, kreipiantis į prokuratūrą dėl viešojo intereso gynimo, teikiant įvairius siūlymus bei pastabas dėl žmogaus teisių ir laisvių užtikrinimo, rengiant ataskaitas. Pavyzdžiui, Seimo kontrolierių rengiamose metinėse ataskaitose nuolat nurodomi įvairūs žmogaus teisių pažeidimai, pateikiami siūlymai, kaip vertėtų spręsti iškilusias problemas, tačiau jie dažnai taip ir lieka tik siūlymai. O Švedijoje ombudsmenų teikiama metinė ataskaita visada sulaukia didžiulio susidomėjimo ir yra studijuojama bei skaitoma ne tik Riksdago narių ar pareigūnų, bet ir praktikuojančių teisininkų<sup>98</sup>.

Buvęs Seimo kontrolierius dr. A. Taminskas, aptardamas Seimo kontrolierių veiklos perspektyvas ir atsižvelgdamas į tai, kad Lietuvoje buvo įsteigti administraciniai teismai, pažymėjo:

*Atsižvelgiant į tai, kad <...> Seimo kontrolierių pagrindinis tikslas yra siekti, kad būtų užtikrinta žmogaus teisė į gerą viešąjį*

98 Wieslander B. The Parliamentary Ombudsman in Sweden // The Bank of Sweden Tercentenary Foundation and Gidlunds Bokförlag, 2005. P. 68.

*administravimą, galima neabejotinai teigti, jog administracinių teismų įkūrimas Lietuvoje įtakoją ir ateityje dar smarkiau turėtų įtakoti Seimo kontrolierių institucijos raidą ta linkme, kad Seimo kontrolieriai turėtų tirti mažiau skundų, nukreipiant juos į kitas institucijas ar administracinius teismus, ir skirti didžiausią dėmesį kovojant dėl žmogaus teisės į gerą viešąjį administravimą užtikrinimo, t. y. įvairiais įstatymų numatytais būdais ir priemonėmis gavus informaciją apie blogą viešąjį administravimą, nustatyti tai sąlygojusias priežastis (pareigūnų piktnaudžiavimas ar biurokratizmas, netobuli įstatymai, teisinio reglamentavimo nebuvimas, reikalingos viešojo administravimo institucijos nebuvimas ar esančių institucijų dubliavimas viena kitos funkcijų, netinkama viešojo administravimo institucijų struktūra, netinkamas jų darbo organizavimas viešojo administravimo srityje ir pan.) ir imtis įstatymų numatytų priemonių jas pašalinti<sup>99</sup>.*

Tai, kad pagrindinė Seimo kontrolierių įstaigos veiklos kryptis turėtų būti ne tik skundų tyrimas, yra pabrėžęs ir Lietuvos Respublikos Seimas, tvirtindamas Seimo kontrolierių metines ataskaitas. Pavyzdžiui, 2006 m. birželio 27 d. nutarimo Nr. X-738 „Dėl Seimo kontrolierių įstaigos 2005 metų veiklos ataskaitos“ 4 straipsnyje Seimas rekomendavo Seimo kontrolieriams siekti, kad *pagrindine institucijos veiklos kryptimi taptų ne tik skundų dėl pareigūnų piktnaudžiavimo ar biurokratizmo tyrimas, bet ir problemų, susijusių su žmogaus teisių pažeidimais viešojo administravimo srityje, sprendimas, apibendrinimas, visuomenės švietimas, dalyvavimas tarptautiniuose projektuose, ryšiai su visuomenės informavimo priemonėmis ir įvairiomis suinteresuotomis nevyriausybinėmis organizacijomis<sup>100</sup>*. 2007 m. gegužės 15 d. nutarimo Nr. X-1132 „Dėl Seimo kontrolierių įstaigos 2006 metų veiklos ataskaitos“ 3 straipsnyje Seimas pasiūlė Seimo kontrolieriams veiksmingiau naudotis Seimo kontrolierių įstatymo jiems suteikta teise tarpininkauti, kad skunde iškeltos problemos būtų išspręstos gera valia, taip pat imtis tyrimų savo iniciatyva, daugiau dėmesio

99 Taminskas A. Administracinių teismų įkūrimo Lietuvoje įtaka Seimo kontrolierių institucijos raidai: dabartis ir perspektyvos. <http://www.lrski.lt/index.php?p=126&l=LT&n=138> [žiūrėta 2007-12-12].

100 Lietuvos Respublikos Seimo 2006 m. birželio 27 d. nutarimas „Dėl Seimo kontrolierių įstaigos 2005 metų veiklos ataskaitos“ // Valstybės žinios, 2006. Nr. 75-2851.

skiriant žmogaus teisių pažeidimų stebėsenai ir šių pažeidimų analizei<sup>101</sup>.

Tai, kad Seimo kontrolieriams ir Konstitucija, ir įstatymu yra suteikti įgaliojimai ginti visas žmogaus teises ir laisves, svarbu dar vienu aspektu. Jungtinių Tautų Generalinė Asamblėja 1994 m. kovo 4 d. priėmė rezoliuciją Nr. A/RES/48/134 dėl nacionalinių žmogaus teisių sklaidos ir gynbos institucijų. Šia rezoliucija buvo patvirtinti vadinamieji „Paryžiaus principai“, apibūdinantys nacionalinę žmogaus teisių gynimo instituciją. Nustatyta, kad tokia institucija turėtų: mokyti žmogaus teisių ir jas ginti; jai turėtų būti suteikti kuo platesni įgaliojimai (tokių įgaliojimų suteikimo galimybė turėtų būti numatyta konstitucijoje); turėti galimybę teikti parlamentui ir vyriausybei siūlymus dėl žmogaus teisių gerinimo; užtikrinti nacionalinių ir tarptautinių žmogaus teisių nuostatų suderinimą; prisidėti prie neratifikuoatų tarptautinių žmogaus teisių dokumentų ratifikavimo; bendradarbiauti su Jungtinėmis Tautomis ir kitų šalių institucijomis, ginančiomis žmogaus teises<sup>102</sup>.

298

Pažymėtina, kad Seimo kontrolierių įstaiga neabejotinai atitinka dalį minėtų principų. Be abejo, Seimo kontrolierių įstaigai, suteikiant jai nacionalinės žmogaus teises ginančios institucijos statusą, tektų praplėsti, numatyti papildomų funkcijų ir išteklių, tačiau nacionalinė žmogaus teises ginanti institucija būtų kuriama ne tuščioje vietoje, o pasitelkiant jau daugiau nei dešimt metų žmogaus teises ginančią Seimo kontrolierių įstaigą. Pažymėtina, kad Lietuvos Respublikos Seimas, paskutiniaisiais metais tvirtindamas Seimo kontrolierių veiklos metines ataskaitas, pabrėžia būtinybę stiprinti įstaigos žmogiškuosius išteklius<sup>103</sup>. Tai sudarytų galimybę ne tik ginti žmogaus teises nuo pareigūnų daromų pažeidimų, bet ir tapti nacionaline žmogaus teisių gynimo bei sklaidos institucija.

101 Lietuvos Respublikos Seimo 2007 m. gegužės 15 d. nutarimas „Dėl Seimo kontrolierių įstaigos 2006 metų veiklos ataskaitos“ // Valstybės žinios, 2007. Nr. 58-2227.

102 Jungtinių Tautų Generalinės Asamblėjos 1994 m. kovo 4 d. rezoliucija Nr. A/RES/48134: National institutions for the promotion and protection of human rights.

103 Lietuvos Respublikos Seimo 2006 m. birželio 27 d. nutarimas „Dėl Seimo kontrolierių įstaigos 2005 metų veiklos ataskaitos“ // Valstybės žinios, 2006. Nr. 75-2851; Lietuvos Respublikos Seimo 2007 m. gegužės 15 d. nutarimas „Dėl Seimo kontrolierių įstaigos 2006 metų veiklos ataskaitos“ // Valstybės žinios, 2007. Nr. 58-2227.

Tokiu atveju tektų spręsti ir „Seimo kontrolierių“ pavadinimo, kuris, kaip pripažįsta ne vienas autorius<sup>104</sup>, yra ganėtinai dviprasmiškas, keitimo klausimą. Dabartinis „Seimo kontrolierių“ pavadinimas dažnai suprantamas kaip „pareigūnai, kurie kontroliuoja Seimą“. Todėl, plečiant Seimo kontrolierių funkcijas ir įstaigos struktūrą, vertėtų svarstyti, ar ne geriau Seimo kontrolierius būtų vadinti tarptautiniu mastu priimtu terminu, t. y. ombudsmenais, arba, pavyzdžiui, Žmogaus teisių komisarais, ar pan. Manytina, kad junginio „žmogaus teisės“ įtraukimas į arba vietoje pavadinimo „Seimo kontrolieriai“ suteiktų dar daugiau aiškumo kalbant apie Seimo kontrolierių veiklos tikslą. Tuomet ir iš paties institucijos pavadinimo būtų aišku, koks yra jos pagrindinis tikslas.

Priėmus Lietuvos Respublikos Konstituciją buvo įsteigtos dvi visiškai naujos konstitucinės institucijos: Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas ir Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstaiga. Be abejo, jos buvo numatytos atsižvelgiant į užsienio šalių patirtį. Pasak Konstitucinio Teismo pirmininko prof. E. Kūrio, tai tarsi „konstituciniai transplantai“. Šių transplantų neužtenka vien tik perkelti į savo šalies konstituciją ir tikėtis, kad jie veiks taip efektyviai, kaip ir toje šalyje, iš kurios konstitucijos jie buvo „perkelti“. E. Kūris pabrėžia, kad *[k]onstituciniai transplantai visuomet patenka į tam tikrą dirvą, kuri, kaip organizmas vaistus, juos priima arba atmeta; jie patenka į tam tikrą kultūrinę terpę, kurioje arba prigijja, tampa tos kultūros integralia dalimi, arba yra svetimkūnis*<sup>105</sup>. Neabejotina, kad Konstitucinis Teismas vietą Lietuvos teisinėje sistemoje jau tikrai yra „suradęs“. Dėl Seimo kontrolierių įstaigos tikrosios vietos ir vaidmens Lietuvos teisinėje sistemoje diskusijos tebevyksta. Todėl Seimo kontrolieriai turėtų siekti, kad jie nebūtų laikomi vien tik asmenų skundus nagrinėjančia institucija. Seimo kontrolieriai turėtų stengtis kuo veiksmingiau pasinaudoti jiems suteiktomis teisėmis, kad kiekvienas žmogus, išgirdęs pavadinimą „Seimo kontrolieriai“

104 Pranevičienė B. Ombudsmenas ir viešasis administravimas // Jurisprudencija, 2002, t. 32 (24). P. 96.

105 Kūris E. Konstitucija, Konstitucinė doktrina ir Konstitucinio Teismo diskrecija // Konstitucijos aiškinimas ir tiesioginis taikymas. Baltijos ir Skandinavijos šalių konferencijos medžiaga, 2002 m. kovo 15–16 d. P. 9.

arba, pavyzdžiui, „Žmogaus teisių komisari“ (jeigu toks pavadinimas būtų priimtas), ne tik žinotų, kas yra jo teisių gynėjas, bet ir būtų tikras, kad jo pažeistos teisės nebus tik jo vieno rūpestis.

Be to, svarbu pabrėžti, kad, B. Vyslanderio žodžiais tariant, ombudsmenas turėtų sugebėti ne tik tenkinti pagrįstus asmenų reikalavimus, bet ir atsižvelgti į kartais nelengvą pareigūnų padėtį. Būtina mokėti šiuos abu dalykus suderinti, nes tik tokiu atveju visuomenė ombudsmenu pasitikės, o pareigūnai jį gerbs<sup>106</sup>.

## Išvados

Atsižvelgiant į straipsnyje atliktą ombudsmenų veiklos analizę galima daryti šias išvadas:

1. Lietuvoje Seimo kontrolierių vykdomą veiklą būtų galima suvokti ir kaip parlamentinės kontrolės dalį, tačiau tik esant tam tikroms labai griežtoms sąlygoms, iš kurių svarbiausia yra ta, kad ombudsmenas yra laisvas pasirinkti, kokį tyrimą jam atlikti, o kokio neatlikti. Paminėtinos taip pat tokios principinės nuostatos, kad ombudsmenai, vykdydami savo veiklą, yra nepriklausomi; parlamentas paskiria ombudsmeną ir paveda jam neperžengiant įstatymo nustatytų ribų atlikti parlamentinę kontrolę; parlamentas jokiais kitomis priemonėmis (išskyrus įstatymu) negali reguliuoti ombudsmenų veiklos; parlamentas negali nurodyti ombudsmenui, kokius tyrimus šis turi atlikti; tyrimus ombudsmenas pradeda tik pagal asmenų skundus arba savo iniciatyva; ombudsmeno institucija yra savarankiška institucija ir nėra parlamento sudedamoji dalis; ombudsmeno vykdomos parlamentinės kontrolės rezultatas yra tiesioginiai ombudsmeno sprendimai, skirti konkrečiai institucijai, ir eilinis (kasmetinis) bei neeilinis (nustačius pažeidimus, apie kuriuos būtina parlamentui nedelsiant pranešti) parlamento informavimas apie savo veiklą; ombudsmenai gali pelnyti visuomenės pasitikėjimą ir efektyviausiai atlikti savo funkcijas tik tada, kai dėl jų nepriklausomumo nekyla jokių abejonių.

106 Wieslander B. The Parliamentary Ombudsman in Sweden // The Bank of Sweden Tercentenary Foundation and Gidlunds Bokförlag, 2005. P. 85.

2. Ombudsmeno paskirtį galima apibrėžti dviem skirtingais, tačiau neatsiejamaais aspektais: (1) pareigūnų priežiūros aspektu ir (2) asmenų teisių bei laisvių apsaugos aspektu. Tarp pareigūnų priežiūros aspekto ir žmogaus teisių apsaugos aspekto turėtų būti dedamas lygybės ženklas. Nesvarbu, kad vienoje šalyje yra labiau pabrėžiamas pareigūnų priežiūros, o kitoje – žmogaus teisių apsaugos aspektas. Svarbiausia, kad šiuos abu aspektus galima kildinti vieną iš kito. Prižiūrdamas pareigūnus, kad šie laikytųsi teisės aktų, ombudsmenas saugo, kad jie nepažeistų žmogaus teisių. Gindamas žmogaus teises ombudsmenas prižiūri pareigūnus, kad šie laikytųsi teisės aktų. Tai puikiai atskleidžia tikrąją ombudsmeno paskirtį ir leidžia ombudsmeną pavadinti žmogaus teisių gynėju nuo pareigūnų daromų pažeidimų arba pareigūnų prižiūrėtoju siekiant apsaugoti žmogaus teises.

3. Iš Konstitucijos nuostatų ir iš Konstitucinio Teismo formuojamos doktrinos matyti, kad konstitucinė Seimo kontrolierių priedermė yra ginti visas valstybės pripažintas žmogaus teises ir laisves nuo neteisėtų ir (arba) neteisingų pareigūnų veiksmų. Šiai gynybai pradėti užtenka, kad asmuo būtų kreipęsis nors į vieną teisės aktus įgyvendinančią instituciją.

4. Priklausomai nuo ombudsmenų paskirties, jų veiklos reglamentavimo, Seimo kontrolieriai galėtų tapti nacionaline žmogaus teisių sklaidos ir gynybos institucija.

## Literatūra

### *Norminė medžiaga*

#### Konstitucijos:

1. Austrijos Federalinė Konstitucija. [http://www.omeineurope.info/uk/verfassung\\_oesterreich\\_uk.htm](http://www.omeineurope.info/uk/verfassung_oesterreich_uk.htm) [žiūrėta 2007-11-30].
2. Danijos Konstitucija. [http://www.omeineurope.info/uk/verfassung\\_denmark\\_uk.htm](http://www.omeineurope.info/uk/verfassung_denmark_uk.htm) [žiūrėta 2007-11-30].
3. Kroatijos Respublikos Konstitucija. [http://www.omeineurope.info/uk/verfassung\\_croatia\\_uk.htm](http://www.omeineurope.info/uk/verfassung_croatia_uk.htm) [žiūrėta 2007-11-30].
4. Lenkijos Respublikos Konstitucija. [http://www.omeineurope.info/uk/verfassung\\_poland\\_uk.htm](http://www.omeineurope.info/uk/verfassung_poland_uk.htm) [žiūrėta 2007-11-30].

5. Lietuvos Respublikos Konstitucija // Valstybės žinios, 1992. Nr. 33-1014.
6. Norvegijos Karalystės Konstitucija. <http://www.eoi.at/> [žiūrėta 2007-11-30].
7. Slovėnijos Respublikos Konstitucija. <http://www.eoi.at/> [žiūrėta 2007-11-30].
8. Suomijos Konstitucinis įstatymas. [http://www.omeurope.info/uk/verfassung\\_finland\\_uk.htm](http://www.omeurope.info/uk/verfassung_finland_uk.htm) [žiūrėta 2007-11-30].
9. Švedijos Karalystės Valdymo aktas. [http://www.omeurope.info/uk/verfassung\\_sweden\\_uk.htm](http://www.omeurope.info/uk/verfassung_sweden_uk.htm) [žiūrėta 2007-11-30].
10. The Constitution of Sweden. The fundamental laws and the Riksdag Act // Sveriges Riksdag, 2004. P. 87-88.

### *Įstatymai*

11. Lietuvos Respublikos įstatymas „Dėl Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstaigos statuto patvirtinimo“ // Valstybės žinios, 1995. Nr. 19-434.
12. Lietuvos Respublikos įstatymas „Dėl Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstatymo 6 straipsnio pakeitimo“ // Valstybės žinios, 1995. Nr. 7-145.
13. Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstatymo 4, 19 ir 22 straipsnių pakeitimo įstatymas // Valstybės žinios, 2003. Nr. 38-1677.
14. Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstatymo 8 straipsnio pakeitimo įstatymas // Valstybės žinios, 2005. Nr. 149-5419.
15. Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstatymo 25 straipsnio pakeitimo įstatymas // Valstybės žinios, 2003. Nr. 104-4640.
16. Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstatymo 28 ir 30 straipsnių pakeitimo įstatymas // Valstybės žinios, 2000. Nr. 111-3582.
17. Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstatymo 30 straipsnio pakeitimo įstatymas // Valstybės žinios, 2001. Nr. 39-1342.
18. Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstatymas // Valstybės žinios, 1994. Nr. 22-345.

19. Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstatymas // Valstybės žinios, 1998. Nr. 110-3024.
20. Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstatymo pakeitimo įstatymas // Valstybės žinios, 2004. Nr. 170-6238.
21. Lietuvos Respublikos teisės gauti informaciją iš valstybės ir savivaldybių institucijų ir įstaigų įstatymas // Valstybės žinios, 2005. Nr. 139-5008.
22. Lietuvos Respublikos valstybės kontrolės įstatymo, Teismų įstatymo, Konstitucinio Teismo įstatymo, Seimo kontrolierių įstatymo, Seimo narių darbo sąlygų įstatymo, Prokuratūros įstatymo, Tarnybos Lietuvos Respublikos prokuratūroje statuto, Moterų ir vyrų lygių galimybių įstatymo, Vaiko teisių apsaugos kontrolieriaus įstatymo pakeitimo ir papildymo įstatymas // Valstybės žinios, 2001. Nr. 64-2328.
23. Lietuvos Respublikos valstybės politikų, teisėjų ir valstybės pareigūnų darbo apmokėjimo įstatymas // Valstybės žinios, 2000. Nr. 75-2271.
24. Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo pakeitimo įstatymas // Valstybės žinios, 2006. Nr. 77-2975.

*Lietuvos Respublikos Seimo nutarimai:*

25. Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos prisijungimo prie Tarptautinės žmogaus teisių chartijos dokumentų“ // Valstybės žinios, 1991. Nr. 9-244.
26. Lietuvos Respublikos Seimo 2006 m. birželio 27 d. nutarimas „Dėl Seimo kontrolierių įstaigos 2005 metų veiklos ataskaitos“ // Valstybės žinios, 2006. Nr. 75-2851.
27. Lietuvos Respublikos Seimo 2007 m. gegužės 15 d. nutarimas „Dėl Seimo kontrolierių įstaigos 2006 metų veiklos ataskaitos“ // Valstybės žinios, 2007. Nr. 58-2227.

*Jungtinių Tautų Generalinės Asamblėjos rezoliucijos:*

28. Jungtinių Tautų Generalinės Asamblėjos 1994 m. kovo 4 d. rezoliucija Nr. A/RES/48134: National institutions for the promotion and protection of human rights.

*Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo nutarimai, sprendimai ir išvados:*

29. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1996 m. gegužės 29 d. sprendimas „Dėl Seimo narių grupės prašymo ištirti, ar Respublikos Prezidento 1993 m. kovo 16 d. dekreto Nr. 15 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės sudėties“ dalis dėl Romasio Vaitekūno patvirtinimo vidaus reikalų ministru atitinka Lietuvos Respublikos Konstituciją“ // Valstybės žinios, 1996. Nr. 57-1364.
30. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2003 m. gruodžio 30 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Prezidento 2003 m. balandžio 11 d. dekreto Nr. 40 „Dėl Lietuvos Respublikos pilietybės suteikimo išimties tvarka“ ta apimtimi, kuria nustatyta, kad Lietuvos Respublikos pilietybė išimties tvarka suteikiama Jurij Borisov, atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai ir Lietuvos Respublikos pilietybės įstatymo 16 straipsnio 1 daliai“ // Valstybės žinios, 2003. Nr. 124-5643.
31. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2004 m. gegužės 13 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Seimo laikinųjų tyrimo komisijų įstatymo 4 straipsnio (2003 m. balandžio 3 d. redakcija) 1 dalies 1, 2, 3 ir 5 punktų atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai, taip pat dėl pareiškėjo – Seimo narių grupės prašymo ištirti, ar Lietuvos Respublikos Seimo 2003 m. gruodžio 2 d. nutarimas Nr. IX-1868 „Dėl Seimo laikinosios tyrimo komisijos dėl galimų grėsmių Lietuvos nacionaliniam saugumui išvados“ neprieštarauja Lietuvos Respublikos Konstitucijai ir Lietuvos Respublikos Seimo laikinųjų tyrimo komisijų įstatymo 3 bei 8 straipsniams (2003 m. balandžio 3 d. redakcija)“ // Valstybės žinios, 2004. Nr. 81-2903.
32. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2004 m. gegužės 25 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Prezidento rinkimų įstatymo 1<sup>1</sup> straipsnio (2004 m. gegužės 4 d. redakcija) ir 2 straipsnio 2 dalies (2004 m. gegužės 4 d. redakcija) atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ // Valstybės žinios, 2004. Nr. 85-3094.
33. 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. 181-6708, 2004-12-29 Nr. 186 (atitaisymas).
34. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2004 m. gruodžio 29 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos organizuoto nusikalstamumo užkardymo įstatymo 3 straipsnio (2001 m. birželio 26 d. redakcija), 4 straipsnio (2001 m. birželio 26 d., 2003 m. balandžio 3 d. redakcijos), 6 straipsnio (2001 m. birželio 26 d. redakcija) 3 dalies ir 8 straipsnio (2001 m. birželio 26 d. redakcija) 1 dalies atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ // Valstybės žinios, 2005. Nr. 1-7.
35. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2006 m. lapkričio 21 d. sprendimas „Dėl Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2006 m. balandžio 4 d. nutarimo „Dėl Lietuvos Respublikos Seimo statuto 73 straipsnio 3 dalies (1998 m. gruodžio 22 d. redakcija) atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ motyvuojamosios dalies II skyriaus 6.3 punkto nuostatos išaiškinimo“ // Valstybės žinios, 2006. Nr. 127-4849.

## Specialioji literatūra

37. Brenninkmeijer A. Fair governance: a question of lawfulness and proper conduct // An edited version of the Van Slingelandt lecture organised by the Dutch Association for Public Administration and delivered by the National Ombudsman of the Netherlands, on 21 November 2006.
38. European Ombudsman Institutions. First Results of the Scientific Project on the Comparison of European Ombudsman Institutions and their Legal Basis // Vienna: University of Vienna, 2006.
39. Kad valdžios įstaigos tarnautų žmonėms. Lietuvos Seimo kontrolieriai 1995–2005 // Vilnius: Seimo kontrolierių įstaiga, 2005.
40. Kucsko-Stadlmayer G. The Competence of European Ombudspersons – A Survey. European Ombudsman Meeting, IOI – European Region. General Assembly, June 11–13, Vienna. Proceedings // Vienna: Federal Ministry of Education, Science and Culture, 2006.
41. Kūris E. Konstitucija, Konstitucinė doktrina ir Konstitucinio Teismo diskrecija // Konstitucijos aiškinimas ir tiesi-

oginis taikymas. Baltijos ir Skandinavijos šalių konferencijos medžiaga, 2002 m. kovo 15–16 d., Vilnius.

42. Lietuvos konstitucinė teisė // Lietuvos teisės universitetas, 2002.
43. Pranevičienė B. Ombudsmenas ir viešasis administravimas // Jurisprudencija, 2002, t. 32 (24).
44. Pranevičienė B. Parlamento ombudsmenas – viena iš parlamentinę kontrolę atliekančių institucijų // 2005 m. lapkričio 3 d. konferencijos „Parlamentinė kontrolė: samprata ir įgyvendinimo problemos Lietuvoje“ medžiaga // Vilnius: „Valsstybės žinių“ leidykla, 2005.
45. Oosting M. Roles for the ombudsmen: past, present and future. Proceedings of International Symposium „Ombudsmen in the Service of Human Rights: Challenges for the New Millennium“, held on the occasion of the 80<sup>th</sup> Anniversary of the Finnish Parliamentary Ombudsman, Helsinki, 7 February 2000 // Helsinki: Parliamentary Ombudsman of Finland, 2000.
46. Taminskas A. Administracinių teismų įkūrimo Lietuvoje įtaka Seimo kontrolierių institucijos raidai: dabartis ir perspektyvos. <http://www.lrski.lt/index.php?p=126&l=LT&n=138> [žiūrėta 2007-12-12].
47. Vidrinskaitė S. Parlamento ombudsmeno institucija Švedijoje // Jurisprudencija, 2002, t. 24(26).
48. Wieslander B. The Parliamentary Ombudsman in Sweden // The Bank of Sweden Tercentenary Foundation and Gidlunds Bokförlag, 2005.

#### Kiti šaltiniai

48. Lietuvos Respublikos Seimo kontrolieriaus Augustino Normanto 2007 m. rugpjūčio 16 d. pažyma Nr. 4D-2007/4-714.
49. Lietuvos Respublikos Seimo kontrolieriaus Augustino Normanto 2007 m. spalio 26 d. pažyma Nr. 4D-2006/4-1635.
50. Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstaigos Dokumentų tvarkymo sistema.
51. Riksdago interneto puslapis. [http://www.riksdagen.se/templates/R\\_Page\\_6162.aspx](http://www.riksdagen.se/templates/R_Page_6162.aspx) [žiūrėta 2007–12–05].

# Konstitucinių įstatymų samprata

Vytautas  
Sinkevičius

**1. Teisės mokslinių doktrinų įvairovė.** Konstitucinių įstatymų sąvoka vartojama įvairiuose Konstitucijos straipsniuose.

Konstitucijos 47 straipsnio (2003 m. sausio 23 d. redakcija) 3 dalyje nustatyta: „žemę, vidaus vandenį ir miškus įsigyti nuosavybėn Lietuvos Respublikoje užsienio subjektai gali pagal konstitucinį įstatymą“.

Konstitucijos 69 straipsnio 3 dalyje nustatyta: „Lietuvos Respublikos konstituciniai įstatymai priimami, jeigu už juos balsuoja daugiau kaip pusė visų Seimo narių, o keičiami ne mažesne kaip 3/5 visų Seimo narių balsų dauguma. Konstitucinių įstatymų sąrašą 3/5 Seimo narių balsų dauguma nustato Seimas.“

Pagal Konstitucijos 72 straipsnio 2 dalį pakartotinai Seimo apsvaistytas konstitucinis įstatymas laikomas priimtu, jeigu buvo priimtos Respublikos Prezidento teikiamos pataisos ir papildymai arba jeigu už konstitucinį įstatymą balsavo ne mažiau kaip 3/5 visų Seimo narių.

Konstitucijos 150 straipsnyje nustatyta, kad Lietuvos Respublikos Konstitucijos sudedamąja dalimi yra: 1) 1991 m. vasario 11 d. konstitucinis įstatymas „Dėl Lietuvos valstybės“; 2) 1992 m. birželio 8 d. konstitucinis aktas „Dėl Lietuvos Respublikos nesijungimo į postsovietines Rytų sąjungas“; 3) 1992 m. spalio 25 d. įstatymas „Dėl Lietuvos Respublikos Konstitucijos įsigaliojimo tvarkos“;

4) 2004 m. liepos 13 d. konstitucinis aktas „Dėl Lietuvos Respublikos narystės Europos Sąjungoje“.

Taigi konstitucinių įstatymų sąvoka *ekspresis verbis* įtvirtinta Konstitucijos 47, 69, 72 straipsniuose, taip pat Konstitucijos 150 straipsnyje.

Konstitucijoje įtvirtinus konstitucinių įstatymų sąvoką, mokslinėje teisės literatūroje pateikiama įvairių, neretai skirtingų samprotavimų apie tai, kokie įstatymai laikytini konstituciniais, kokia jų prigimtis ir paskirtis, teisinė galia, kokia tvarka jie gali būti priimami ir keičiami. Konstitucinių įstatymų samprata dažniausiai nagrinėjama teisės teorijos mokslo darbuose; šie įstatymai įvairiais požiūriais aptariami mokslo darbuose, skirtuose konstitucinei teisei tyrinėti.

Mokslinėje teisės literatūroje įstatymai grupuojami įvairiai.

Nagrinėdamas įstatymus, jų požymius ir rūšis, prof. A. Vaišvila teigia, kad „pagal juridinę galią įstatymai skirstomi į pagrindinius ir paprastuosius (einamuosius)“<sup>1</sup>. Prie pagrindinių įstatymų autorius priskiria Konstituciją, konstitucinius įstatymus, ratifikuotas tarptautines sutartis. A. Vaišvilos nuomone, pagrindiniai įstatymai nustato pradinius, pamatinius visuomenės ir valstybės gyvenimo principus. Nagrinėdamas konstitucinių įstatymų sampratą, autorius teigia, kad „konstituciniai įstatymai – tai siauresnės nei Konstitucija kompetencijos įstatymai“, kad jie reguliuoja tik kurią nors vieną itin svarbią valstybės gyvenimo sritį, kad nuo paprastųjų įstatymų jie skiriasi priėmimo ir keitimo tvarka, kuri yra susijusi su ypatinga konstitucinių įstatymų vieta teisės sistemoje ir specifiniais konstitucinių įstatymų normų santykiais su paprastųjų įstatymų normomis, kad konstituciniai įstatymai yra juridinis pagrindas priimti paprastuosius įstatymus, kad „pagal Konstituciją konstitucinių įstatymų sąrašą nustato tik Seimas trijų penktadalių visų Seimo narių balsų dauguma (69 str.)“<sup>2</sup>. A. Vaišvila teigia, kad „tokių konstitucinių įstatymų Lietuvoje iki 1999 metų priimta trys: 1) 1991 m. vasario 11 d. įstatymas Nr. I-1051 „Dėl Lietuvos valstybės“; 2) 1992 m. birželio 8 d. įstatymas Nr. I-2622 „Dėl Lietuvos Respublikos nesijungimo į postsovietinį

1 Vaišvila A. Teisės teorija. Vilnius: Justitia, 2004. P. 314.

2 Ten pat. P. 315.

nes Rytų sąjungas“; 3) 1996 m. birželio 20 d. Lietuvos Respublikos Konstitucijos 47 straipsnio 2 dalyje numatyto žemės sklypų įsigijimo nuosavybės subjektų, tvarkos, sąlygų ir apribojimų konstitucinis įstatymas Nr. I-1392“.

Kitaip įstatymus grupuoja E. Vaitiekienė – jos nuomone, „pagal svarbą ir visuomeninių santykių reguliavimo pobūdį įstatymai skirstomi į pagrindinius (konstitucijos), konstitucinius ir paprastuosius“<sup>3</sup>. Taigi E. Vaitiekienė konstitucinių įstatymų nepriskiria prie pagrindinių įstatymų, kaip tai daro A. Vaišvila. Autorės nuomone, konstituciniai įstatymai – tai atskira, savarankiška įstatymų grupė. E. Vaitiekienė teigia, kad „pagal Konstituciją ir Seimo statutą, konstituciniai įstatymai – tai tiesiogiai Konstitucijoje įvardyti įstatymai ir kiti Konstitucijos normas sukonkretinantys įstatymai, nurodyti įstatyme dėl konstitucinių įstatymų sąrašo“<sup>4</sup>. E. Vaitiekienė, kaip ir A. Vaišvila, teigia, kad konstitucinių įstatymų sąrašą Seimas nustato trijų penktadalių Seimo narių dauguma, kad konstituciniai įstatymai priimami, jeigu už juos balsuoja daugiau kaip pusė visų Seimo narių, o keičiami ne mažesne kaip trijų penktadalių visų Seimo narių balsų dauguma.

E. Vaitiekienės nuomone, pagal Seimo statute apibūdintą konstitucinių įstatymų sąvoką prie konstitucinių įstatymų kategorijos priskiriamos ir kitos, gana skirtingos teisinės prigimties aktų grupės: 1) Lietuvos Respublikos Konstitucijos sudedamosios dalys: 1992 m. vasario 11 d. konstitucinis įstatymas „Dėl Lietuvos valstybės“ ir 1992 m. birželio 8 d. aktas „Dėl Lietuvos Respublikos nesijungimo į postsovietines Rytų sąjungas“ (Konstitucijos 150 str.); 2) Lietuvos Respublikos Konstitucijos pataisos; 3) tiesiogiai Konstitucijoje įvardyti įstatymai ir kiti konstitucines normas sukonkretinantys įstatymai, nurodyti įstatyme dėl konstitucinių įstatymų sąrašo. Autorė nurodo, jog „šiuo atveju konstituciniu įstatymu gali būti laikomas ne tik tiesiogiai Konstitucijoje įvardytas įstatymas, bet ir bet kuris Konstitucijos normas konkretinantis įstatymas, kad vienintelis kriterijus,

3 Vaitiekienė E., Vidrinskaitė S. Lietuvos konstitucinės teisės įvadas. Vilnius: Justitia, 2001. P. 46.

4 Ten pat. P. 47.

kuriuo vadovaujantis paprastas įstatymas pripažįstamas konstituciniu, yra tai, kad jis įrašytas į konstitucinių įstatymų sąrašą“. E. Vaitiekienė daro išvadą, jog „faktiškai tai reiškia, kad nėra jokių formalių kliūčių daugelį paprastųjų įstatymų pripažinti konstituciniais“, jog pasikeistų tik šių įstatymų keitimo tvarka, nes konstituciniai įstatymai keičiami ne mažesne kaip trijų penktadalių visų Seimo narių balsų dauguma, „tuo tarpu teisinė šių įstatymų galia nesikeistų“<sup>5</sup>.

Dar kitaip įstatymus grupuoja prof. S. Vansevičius. Nagrinėdamas įstatymų ypatybes, autorius teigia, kad įstatymai skirstomi į rūšis pagal įvairius kriterijus, kad įstatymai, atsižvelgiant į juose esamų normų svarbą, skirstomi į konstitucinius ir paprastuosius, kad konstituciniams įstatymams „priklauso Konstitucijos, įstatymai, kuriais daromi Konstitucijos pakeitimai ir papildymai, ir įstatymai, kurių išleidimą numato Konstitucija (galimi politinių partijų, vyriausybės įstatymai)“<sup>6</sup>. Iš cituoto teksto matyti, kad autorius, rašydamas apie konstitucinius įstatymus, nagrinėja ne Lietuvos teisės sistemą, o kitų valstybių teisės sistemas, atskiras jų dalis.

310

P. A. Čiočys teigia, kad „įstatymai pagal juose esančių normų svarbą skirstomi į konstitucinius ir paprastus“<sup>7</sup>. Autoriaus nuomone, konstituciniais įstatymais Lietuvoje laikomi „Konstitucijos 150 straipsnyje nurodyti 1991 m. vasario 11 d. konstitucinis įstatymas „Dėl Lietuvos valstybės“, 1992 m. birželio 8 d. konstitucinis aktas „Dėl Lietuvos Respublikos nesijungimo į postsovietines Rytų sąjungas“, Konstitucijos pataisos, Konstitucijoje įvardyti įstatymai ir konstitucines normas sukonkretinantys įstatymai dėl konstitucinių įstatymų sąrašo“. Pastebėtina, kad autoriaus nurodyti 1991 m. vasario 11 d. konstitucinis įstatymas „Dėl Lietuvos valstybės“ ir 1992 m. birželio 8 d. konstitucinis aktas „Dėl Lietuvos Respublikos nesijungimo į postsovietines Rytų sąjungas“ yra Konstitucijos sudedamosios dalys. Tai, kad šiuos teisės aktus autorius priskiria tai pačiai grupei, kuri apima jo minimus „Konstitucijoje įvardytus įstatymus ir konstitucines normas sukonkretinančius įstatymus dėl konstitucinių

5 Vaitiekienė E., Vidrinskaitė S. Lietuvos konstitucinės teisės įvadas. Vilnius: Justitia, 2001. P. 47–48.

6 Vansevičius S. Valstybės ir teisės teorija. Vilnius: Justitia, 2000. P. 121.

7 Čiočys P. A. Teisės pagrindai. – Vilniaus vadybos kolegija, Vilnius, 2002. P. 26.

įstatymų sąrašo“, rodo, kad autorius nedaro skirtumo tarp konstitucinių įstatymų, kurie yra Konstitucijos sudedamosios dalys, ir tų konstitucinių įstatymų, kurie nėra Konstitucijos sudedamoji dalis. Sunku paaiškinti ir tai, ką reiškia autoriaus vartojama formuluotė „konstitucines normas sukonkretinantys įstatymai dėl konstitucinių įstatymų sąrašo“. Pastebėtina, kad pagal Konstituciją minėtų „konstitucines normas sukonkretinančių įstatymų dėl konstitucinių įstatymų sąrašo“, ko gero, apskritai negali būti: konstituciniu įstatymu dėl konstitucinių įstatymų sąrašo tegali būti nustatomas konstitucinių įstatymų sąrašas; tuo tarpu tai, kaip įstatymais dėl konstitucinių sąrašo nustatymo galima „sukonkretinti konstitucines normas“, visiškai neaišku. Taip pat neaišku, ar tai, kad autorius vartoja žodžio „įstatymas“ daugiskaitinę formą, reiškia, kad gali būti ne vienas *įstatymas* dėl konstitucinių įstatymų sąrašo, bet keli ir net daugiau *įstatymų* dėl konstitucinių sąrašo.

V. Vaičaitis konstitucinių įstatymų (pagal Konstitucijos 69 straipsnį) kilmę ir statusą sieja su organinių įstatymų institutu, žinomu kitų valstybių konstitucinėje teisėje<sup>8</sup>. Autorius teigia, kad Konstitucijos projekto rengėjai „vis dėlto ketino konkrečiuose projekto straipsniuose pateikti blanketines normas dėl konstitucinio įstatymo priėmimo, <...> tačiau, matyt, nepavykus iš karto susitarti, kokie tai turėtų būti įstatymai, tai padaryti buvo vis atidėliojama, kol ši „pareiga“ buvo perduota Seimui – nustatyti konstitucinių įstatymų sąrašą“. V. Vaičaitis tokią padėtį vertina kaip Konstitucijos teksto nenuoseklumą konstitucinių įstatymų atžvilgiu, ir net kaip „Konstitucijos projektų tekstų ydingumą ir neužbaigtumą“<sup>9</sup>.

V. Vaičaitis visiškai pagrįstai atskiria konstitucinius įstatymus (konstitucinius aktus), kurie nurodyti Konstitucijos 150 straipsnyje ir yra Konstitucijos sudedamoji dalis (šie aktai laikomi steigiamosios galios aktais), nuo konstitucinių įstatymų, kurie numatyti Konstitucijos 69 straipsnyje (šie aktai laikomi legislatyviniais aktais). Autoriaus nuomone, Konstitucijos 69 straipsnio 3 dalyje įtvirtinta konstituci-

8 Vaičaitis V. Konstitucinių įstatymų fenomenas. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2004. P. 83.

9 Ten pat. P. 83.

nių įstatymų idėja remiasi tokia koncepcija: 1) Seimas ne mažesne nei 3/5 Seimo narių balsų dauguma nustato konstitucinių įstatymų sąrašą, o tada 2) iš šio sąrašo jau kiek mažesnė kvalifikuota dauguma (ne mažiau nei pusė Seimo narių) priima konkretų konstitucinį įstatymą. A. Vaičaitis pabrėžia, kad „pusės visų Seimo narių balsų daugumos reikalavimas gali būti taikomas tik „sąrašiniams konstituciniams (organiniams) įstatymams priimti“, ir kad konstitucinių įstatymų sąrašo šiuo metu nėra<sup>10</sup>. Atsakydamas į savo paties užduotą klausimą, „kokia minimali dauguma Konstitucijos leidėjo buvo numatyta Konstitucijoje, be kurios nebūtų galima priimti konstitucinio įstatymo?“, V. Vaičaitis teigia, jog „galima vienareikšmiškai teigti, kad tai ne mažesnė nei 3/5 Seimo narių balsų dauguma (85 Seimo nariai)<sup>11</sup>, kad „būtent tokia išvada išplaukia iš Konstitucijos 69 straipsnio analizės“<sup>12</sup>, kad „pusės Seimo narių balsų daugumos reikalavimas gali būti taikomas tik „sąrašiniams“ konstituciniams įstatymams priimti“<sup>13</sup>. Kadangi konstitucinių įstatymų sąrašo šiuo metu nėra, V. Vaičaitis daro išvadą, jog „Konstitucijos 69 straipsnio sisteminė analizė leidžia teigti, kad konkrečiam konstituciniam įstatymui priimti reikalingas ne mažesnis nei 3/5 parlamentarų daugumos pritarimas“. Šią išvadą V. Vaičaitis grindžia tuo, jog „prieš priimant „sąrašinį“ konstitucinį įstatymą reikalaujama, kad jo įtraukimui į sąrašą pritarėtų ne mažiau kaip 85 Seimo nariai“<sup>14</sup>, jog „jei Konstitucijos leidėjas būtų nustatęs tik pusės Seimo narių balsų daugumą konstituciniams įstatymams priimti, tai tokios pat daugumos jis būtų reikalavęs ir dėl šių įstatymų keitimo, nes nei logikos, nei lyginamosios teisės požiūriu nėra pateisinama praktika, kad įstatymo keitimo procedūra būtų sudėtingesnė už jo priėmimą“<sup>15</sup>. Nagrinėdamas, kokia balsų dauguma Seimas gali priimti konstitucinį įstatymą, numatytą pačioje Konstitucijoje (remiantis Konstitucijos pataisoje

10 Vaičaitis V. Konstitucinių įstatymų fenomenas. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2004. P. 117.

11 Ten pat. P. 108.

12 Ten pat. P. 108.

13 Ten pat. P. 117.

14 Ten pat. P. 117.

15 Ten pat. P. 108.

suformuluota blanketine nuostata), autorius daro išvadą, kad „Seimui priimant blanketinius konstitucinius įstatymus reikia balsuoti vienąkart ir taikyti trijų penktadalių Seimo narių balsų daugumą“, kad „jei Seimas, priimdamas blanketinius konstitucinius įstatymus, taikytų mažesnę (nei 3/5) daugumą, tai neatitiktų Konstitucijos 69 straipsnio 3 dalies *ratio*“<sup>16</sup>. Kartu V. Vaičaitis kritiškai vertina 1996 metais padarytą Konstitucijos 47 straipsnio pataisą, kurioje buvo įtvirtinta, kad savivaldybėms, kitiems nacionaliniams subjektams, taip pat užsienio subjektams gali būti leidžiama įsigyti nuosavybėn ne žemės ūkio paskirties žemės sklypus ir kad tokio sklypo įsigijimo nuosavybėn tvarką, sąlygas ir apribojimus nustato konstitucinis įstatymas. Autoriaus nuomone, „1996 m. Konstitucijos pataisoje blanketinė norma į konstitucinį įstatymą atsirado nenustačius šių įstatymų sąrašo ir taip iškreipus Konstitucijos leidėjo pradinę idėją“<sup>17</sup>. Kadangi ši Konstitucijos pataisa, V. Vaičaičio nuomone, prieštaravo Konstitucijos 69 straipsnio idėjai, jis teigia, kad priimant šį įstatymą „jau nebebuvo galima laikytis minėtos Konstitucijos normos reikalavimų“. Autorius nurodo, kad net ir šiuo atveju įstatymų leidėjui reikėtų stengtis kuo mažiau nukrypti nuo Konstitucijos leidėjo suformuluotus konstitucinių įstatymų sampratos, ir kad „visų pirma tai pasakytina apie konstituciniams įstatymams priimti būtina ne mažesnę nei 3/5 Seimo narių balsų daugumos reikalavimą“. V. Vaičaičio nuomone, „kadangi Seimas „apėjo“ Konstitucijos reikalavimą dėl konstitucinių įstatymų sąrašo nustatymo ne mažesne nei 3/5 savo narių balsų dauguma, tai leisti jam konstitucinius įstatymus priimti paisant tik pusės savo narių daugumos reikalavimo būtų dar vienas (daug didesnis) Konstitucijos pažeidimas“<sup>18</sup>.

V. Vaičaitis taip pat aptaria konstitucinio bei paprastojo įstatymo teisinę galią. Atsižvelgdamas į tai, kad iki šiol Seimas nėra patvirtinęs konstitucinių įstatymų sąrašo ir kad vienintelė konstitucinių įstatymų atsiradimo galimybė yra Konstitucijos blanketinės nuorodos įgyvendinimas, autorius teigia, kad konstituciniai įstatymai „ne-

16 Vaičaitis V. Konstitucinių įstatymų fenomenas. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2004. P. 109.

17 Ten pat. P. 117.

18 Ten pat. P. 118.

galėtų būti vienareikšmiškai traktuojami kaip *ipso facto* „aukštesni“ už paprastesnius įstatymus“, kad „jei paprastieji įstatymai įsiterpia į konstitucinių (organinių) įstatymų konstitucionalizuotą reguliavimo sferą, jie Konstitucinio Teismo galėtų būti pripažinti kaip prieštaraujantys Konstitucijai, o ne patiems konstituciniams įstatymams“, kad „jų santykiniai turėtų būti traktuojami ne tiek hierarchine prasme (kaip kad yra įstatymų ir poįstatyminių teisės aktų atveju), kiek skirtingo reguliavimo *domeno* atžvilgiu“<sup>19</sup>.

T. Birmontienė, nagrinėdama konstitucinės teisės šaltinius, vadovėlyje „Lietuvos konstitucinė teisė“ rašo, kad „konstituciniai įstatymai Lietuvos konstitucinių šaltinių sistemoje gali būti klasifikuojami į atskiras rūšis“, kad „svarbu išsiaiškinti, ar konstitucinis įstatymas suprantamas kaip konstitucinė pataisa, ar yra jos sudėtinė dalis, ar turi savarankišką prasmę kaip išskirtinės galios atitinkamus teisinius santykius reglamentuojantis teisės aktas“. Autorės nuomone, konstitucinius įstatymus, kurie yra nurodyti Konstitucijos 150 straipsnyje ir savo teisine galia prilygsta Konstitucijai, reikia skirti nuo konstitucinių įstatymų, apie kuriuos kalbama Konstitucijos 69 straipsnio 3 dalyje – tai „ne steigiamosios, o tik įstatyminės galios teisės aktai, savo galia neprilygstantys Konstitucijai“<sup>20</sup>. Aptardama konstitucinių įstatymų teisinę galią T. Birmontienė cituoja Konstitucinio Teismo 2001 m. balandžio 2 d. nutarimą, kuriame konstatuota, kad konstituciniai įstatymai negali prieštarauti Konstitucijai, o įstatymai turi neprieštarauti Konstitucijai ir konstituciniams įstatymams. Kartu autorė teigia, kad „Konstitucijoje nėra nurodyta jokių santykių sričių, kurios turėtų būti sureguliuotos konstituciniu įstatymu Konstitucijos 69 straipsnio 3 dalies prasme“<sup>21</sup>. T. Birmontienė atkreipia dėmesį ir į tai, kad „vadovaujantis konstitucinės teisės teorija, šalia konstitucinių įstatymų yra organiniai įstatymai“, tačiau pabrėžia, kad „Lietuvos konstitucinės teisės šaltinių doktrinoje tokių įstatymų nėra išskirta“, kad „1992 m. Konstitucija organinių įstaty-

19 Vaičiaitis V. Konstitucinių įstatymų fenomenas. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2004. P. 135.

20 Lietuvos konstitucinė teisė. – Vilnius: Lietuvos teisės universiteto Leidybos centras, 2002. P. 58–59.

21 Ten pat. P. 67.

mų nenumato<sup>22</sup>. Tiesa, čia pat daroma išlyga, kad „mūsų nagrinėti konstituciniai įstatymai (Konstitucijos 69 straipsnio 3 dalies prasme) turi tam tikro panašumo į organinius įstatymus“. Kokie tai panašumai ar skirtumai – autorė nenagrinėja.

J. Žilys, nagrinėdamas Konstitucijos apsaugos temą, vadovėlyje „Lietuvos konstitucinė teisė“ atkreipia dėmesį į tai, kad „įvairių kategorijų konstituciniai įstatymai yra priimami ir keičiami skirtinga tvarka“, kad „negalima neatsižvelgti į skirtingą šių įstatymų pobūdį ir galią“<sup>23</sup>.

E. Šileikio nuomone, konstitucinių įstatymų institutas „rodo Konstitucijos rengėjų sumanytą stabilizuoti politiškai diskutuotinų įstatymų leidybą, kuri be ilgalaikės Seimo narių daugumos ir mažumos vienybės iš esmės būtų beprasmė (žalinga stabilumo ir asmenų teisinio tikrumo požiūriu)“<sup>24</sup>. Autorius teigia, jog „konstituciniai įstatymai, nors ir skambiai pavadinti, iš esmės nuo paprastųjų skiriasi tik priėmimo ir keitimo tvarka, bet ne ypatingu konstitucinio ir įstatyminio reguliavimo objektu“<sup>25</sup>, jog „Konstitucija nenustato, kad tam tikrus bendrojo valstybinio būvio klausimus galima reglamentuoti tik konstituciniais įstatymais“<sup>26</sup>. Pastebėtina, kad tai teigdamas E. Šileikis nepaiso, jog Konstitucijos 47 straipsnio 2 dalyje (1996 m. birželio 20 d. redakcija) buvo *expressis verbis* įtvirtinta, kad šioje dalyje nurodyti subjektai gali įgyti nuosavybėn ne žemės ūkio paskirties sklypus pagal konstitucinį įstatymą [*pabraukta mūsų*]. Kartu autorius lyg ir stebisi tuo, kad Seimas 1996 m. birželio 20 d. pakeitė Konstitucijos 47 straipsnį ir šio straipsnio 2 dalyje nustatė, jog jame nurodyti subjektai gali įgyti nuosavybėn ne žemės ūkio paskirties žemę pagal konstitucinį įstatymą, nors – „prieš tai nepatvirtintas konstitucinių įstatymų sąrašas!“<sup>27</sup>. E. Šileikio nuomone, be papunk-

22 Lietuvos konstitucinė teisė. – Vilnius: Lietuvos teisės universiteto Leidybos centras, 2002. P. 68.

23 Ten pat. P. 453.

24 Šileikis E. Alternatyvi konstitucinė teisė. – Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2005. P. 65.

25 Ten pat. P. 76–77.

26 Ten pat. P. 77.

27 Ten pat. P. 364.

čiui suformuoto konstitucinių įstatymų sąrašo aptariamas institutas, t. y. konstitucinių įstatymų institutas, iš dalies netenka savo prasmės, nes sunku prognozuoti konstitucinių įstatymų reglamentavimo dalyką ir leidybą. Nagrinėdamas konstitucinių įstatymų teisinę galią, E. Šileikis teigia, jog „Konstitucijoje tiesiogiai neatskleistas konstitucinių įstatymų ir paprastųjų (nekonstitucinių) įstatymų santykis“ ir jog „nėra tiesiogiai apčiuopiamo konstitucinio pagrindo kategoriškai teigti, kad konstitucinis įstatymas Lietuvos teisinėje sistemoje turi hierarchiškai aukštesnę padėtį nei paprastas įstatymas“. Autorius daro išvadą, kad „pagrindinį minėtų konstitucinių įstatymų skirtumą iš principo lemia ne jų skirtinga reguliavimo sfera ir norminė galia, bet netapati priėmimo ir keitimo procedūra“. Kadangi konstitucinis įstatymas, kildintinas iš Konstitucijos 69 straipsnio 3 dalies, nėra Konstitucijos sudedamoji dalis, autorius teigia, kad „galima samprotauti, jog „nėra pagrindo vienareikšmiškai konstatuoti, kad negalioja joks įstatymas, priešingas konstituciniam įstatymui“<sup>28</sup>. E. Šileikis, kritiškai vertindamas Konstitucinio Teismo 2001 m. balandžio 2 d. nutarime pateiktą doktrininę nuostatą „Konstitucinis Teismas pagal Konstituciją sprendžia, ar įstatymas neprieštarauja konstituciniam įstatymui“, teigia, jog „šiuo atveju neaišku, kuo remiantis iš esmės aiškinta, kad Konstitucijos 69 straipsnio 1–3 dalių nuostatos neva rodo konstitucinių ir nekonstitucinių (paprastųjų) įstatymų galios skirtumą“, kad „įstatymas, tapęs konstituciniu dėl specialios priėmimo tvarkos, nenustoją būti įstatymu, t. y. netampa Konstitucija“<sup>29</sup>. E. Šileikis gana pagrįstais ir jurisprudentiškai įtikinamais laiko V. Vaičičiaus samprotavimus, kad kai nėra konstitucinių įstatymų sąrašo, „kilus paprastųjų ir konstitucinių įstatymų kolizijai, paprastieji įstatymai Konstitucinio Teismo galėtų būti pripažinti prieštaraujantys Konstitucijai, o ne patiems konstituciniams įstatymams“<sup>30</sup>. Kita vertus, pritardamas minėtai V. Vaičičiaus nuomonei, autorius čia pat jai lyg ir oponuoja teigdamas, jog „galima suprasti ir iš esmės (teisinės valstybės ir konstitucingumo kontrolės prasmės požiūriu) **pateisin-**

28 Šileikis E. Alternatyvi konstitucinė teisė. – Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2005. P. 365.

29 Ten pat. P. 365.

30 Ten pat. P. 366.

ti [išryškinta E. Šileikio] minėtą Konstitucinio Teismo išaiškinimą, kad Konstitucinis Teismas pagal Konstituciją sprendžia, ar įstatymas prieštarauja konstituciniam įstatymui<sup>31</sup>.

Dar kitaip įstatymus grupuoja vadovėlio „Lietuvos administracinė teisė“ autoriai. Vadovėlyje teigiama, kad „Lietuvos Respublikoje įstatymais pripažįstami: Lietuvos Respublikos Konstitucija, įstatymai dėl tarptautinių sutarčių ratifikavimo, Konstitucinio Teismo nutarimai, įstatymai dėl Konstitucijos pataisų, Seimo priimti įstatymai (kodeksai, pagrindai, bendri principai ir kt.)“<sup>32</sup>. Vadovėlio autoriai nenurodo kriterijų, kuriais remiantis nustatomos būtent tokios įstatymų grupės. Plačiau nekomentuojant pateikto įstatymų klasifikavimo akivaizdu, jog jis labai diskutuotinas vien dėl to, mat šiuo atveju visiškai nepaisoma, kad nurodyti įstatymai yra skirtingi savo teisine galia, kad yra nevienoda jų priėmimo tvarka (*inter alia* skirtingas jiems priimti reikalingų balsų skaičius); pastebėtina ir tai, kad Konstitucinio Teismo nutarimai nėra įstatymai, kaip teigiama minėtame vadovėlyje. Nors Konstitucinio Teismo įstatymo 72 straipsnio 2 dalyje nustatyta, kad Konstitucinio Teismo nutarimai turi įstatymo galią, tačiau dėl to Konstitucinio Teismo nutarimai netampa įstatymais teisės akto formos prasme; kita vertus, Konstitucinio Teismo nutarimų galia iš esmės yra ne įstatymo, o pačios Konstitucijos galia, nes Konstitucinio Teismo nutarimas pripažinti įstatymą (jo dalį) nekonstituciniu negali būti įveiktas pakartotinai priėmus tokį pat įstatymą (Konstitucinio Teismo įstatymo 72 straipsnio 5 dalis). Minėtame vadovėlyje apie konstitucinių įstatymų institutą, jų teisinę galią, vietą Lietuvos teisės sistemoje, santykį su paprastais įstatymais nerašoma.

K. Jovaišas, nagrinėdamas konstitucinių įstatymų sampratą, Lietuvos Respublikos Konstitucijos komentare cituoja Seimo statuto 168 straipsnio 2 dalį, kurioje nustatyta: „Konstitucinių įstatymų sąrašą 3/5 Seimo narių balsų dauguma nustato Seimas. Taip pat į šį sąrašą gali būti įrašyti ir jau priimti įstatymai, jeigu Seimas padarys

31 Šileikis E. Alternatyvi konstitucinė teisė. – Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2005. P. 366.

32 Lietuvos administracinė teisė: bendroji dalis. – Vilnius: Mykolo Romerio universiteto Leidybos centras, 2005. P. 490.

išvadą, kad jie tokie yra pagal savo turinį bei svarbą“. Autorius atkreipia dėmesį į tai, kad minėtos Seimo statuto 168 straipsnio nuostatos juridiskai suformuluotos ne visiškai korektiškai ir nurodo, kad konstituciniais įstatymais čia nepagrįstai laikomos ir Konstitucijos pataisos. K. Jovaišos nuomone, „Konstitucijos XIV skirsnyje Konstitucijos pataisos ir laikomos būtent Konstitucijos pataisomis, bet ne konstituciniais įstatymais“. Autorius taip pat teigia, kad „konstitucinių įstatymų, palyginti su kitais įstatymais, iniciavimo ir svarstymo procedūra sudėtingesnė, o priimami jie ne paprasta, bet kvalifikuota Seimo narių balsų dauguma, išskyrus atvejus, kai Konstitucija keičiama referendumu“<sup>33</sup>. Pastebėtina, kad formuluotė „išskyrus atvejus, kai Konstitucija keičiama referendumu“, sukelia tam tikrą dviprasmybę, nes tampa neaišku, kokiais įstatymais yra keičiama Konstitucija. Konstatavęs, kad konstitucinių įstatymų projektai registruojami, pateikiami ir svarstomi Seimo statuto įstatymų leidybos procedūros nustatyta tvarka, išskyrus išimtis ir ypatumus, autorius teigia, kad „aptariamų įstatymų priėmimo tvarka priklauso ir nuo to, ar priimamos Konstitucijos pataisos ar [*pabraukta mūsų*] kiti konstituciniai įstatymai“, kad „yra konstitucinių įstatymų (Konstitucijos nuostatų pataisos), kurie gali būti keičiami tik referendumu“<sup>34</sup>. Iš šių teiginių dar sunkiau spręsti, kokie įstatymai, autoriaus nuomone, vis dėlto yra konstituciniai.

Apibendrinant teisės mokslinėje literatūroje pateikiamą konstitucinių įstatymų sampratą, galima teigti, kad yra skirtingai suprantama: 1) kokie įstatymai pagal Konstituciją laikytini konstituciniais įstatymais; 2) kokia yra konstitucinių įstatymų ir paprastų įstatymų teisinė galia; 3) kokia balsų dauguma gali būti priimami ir keičiami konstituciniai įstatymai.

Norint atsakyti į šiuos klausimus, visų pirma būtina išsiaiškinti, kodėl 1992 m. Konstitucijoje įtvirtintas konstitucinių įstatymų institutas, kokių tikslų buvo siekiama numatant šį institutą, kokia buvo Konstitucijos projekto rengėjų intencija?

33 Jovaišas K. Lietuvos Respublikos konstitucijos komentaras. Vilnius, 2002. P. 83.

34 Ten pat. P. 85.

Rengiant Konstitucijos projektą buvo diskutuojama ir dėl to, kaip užtikrinti, kad ypač svarbių sričių teisinis reguliavimas būtų stabilus, kad tokių santykių nustatytą teisinį reguliavimą būtų sunkiau pakeisti. Būtent tam ir buvo numatytas konstitucinių įstatymų institutas, kurio esmę galima apibūdinti taip: Seime esančių politinių jėgų atstovai turi pasiekti kuo platesnį susitarimą, kokių sričių teisinis reguliavimas turi būti kuo stabilesnis; šios sritys – tai ypač svarbios visuomenės ir valstybės gyvenimo sritys; jos bus reguliuojamos konstituciniais įstatymais, kuriems priimti ir pakeisti bus taikoma sudėtingesnė tvarka negu ta, kuri taikoma priimant ir keičiant paprastuosius įstatymus; konstitucinių įstatymų nebus galima pakeisti paprastaisiais įstatymais.

Ypač svarbias sritis, kurios turėtų būti reguliuojamos konstituciniais įstatymais, buvo norėta numatyti pačioje Konstitucijoje, tačiau rengiant Konstitucijos projektą to padaryti nepavyko, nes tuo metu Seime buvusių politinių jėgų atstovai nesutarė, kurios sritys yra ypač svarbios ir dėl to turėtų būti reguliuojamos ne paprastaisiais įstatymais, o konstituciniais įstatymais. Politinių jėgų atstovams nepavykus susitarti dėl konstituciniais įstatymais reguliuojamų sričių įvardijimo pačioje Konstitucijoje, buvo nutarta Konstitucijoje įtvirtinti nuostatą, kad sritis, kurias turės reguliuoti konstituciniai įstatymai, nustatys pats Seimas; tai Seimas padarys priimdamas konstitucinių įstatymų sąrašą.

Konstitucinių įstatymų samprata gali būti atskleista juos analizuojant ne kurios nors vienos, bet įvairių konstitucinių nuostatų, visos Konstitucijos kontekste, *inter alia* matant įvairių Konstitucijos nuostatų, susijusių su konstituciniais įstatymais, sąsajas.

Konstitucija yra vientisas aktas (Konstitucijos 6 straipsnio 1 dalis), Konstituciją sudaro normos ir principai. Konstitucijos vientisumas reiškia, kad visos Konstitucijos nuostatos (normos, principai) tarpusavyje yra susijusios ne tik formaliai, bet ir pagal turinį (vienų Konstitucijos nuostatų turinys lemia kitų jos nuostatų turinį), kad visos Konstitucijos nuostatos sudaro darnią sistemą, kad tarp Konstitucijoje įtvirtintų vertybių yra pusiausvyra, kad nė vienos Konstitucijos nuostatos negalima aiškinti vien pažodžiui, nė vienos Konstitucijos nuostatos negalima priešpriešinti kitoms Konstituci-

jos nuostatomis, aiškinti taip, kad būtų iškreiptas ar paneigtas kurios nors kitos konstitucinės nuostatos turinys, nes tuomet būtų iškreipta viso konstitucinio teisinio reguliavimo esmė, pažeista konstitucinių vertybių pusiausvyrą<sup>35</sup>.

Konstitucija, kaip teisės aktas, turi tam tikrą formą ir tekstinę (kalbinę) išraišką. Tačiau taip, kaip teisė negali būti sutapatinama vien su teisės akto tekstu, taip ir Konstitucija, kaip teisinė realybė, negali būti traktuojama vien kaip tam tikra tekstinė (kalbinė) forma. Konstitucija tai ne vien joje įtvirtintų *explicitinių* nuostatų visuma – Konstitucija turi ir *implicitinį* teisinį reguliavimą. Konstitucijos tekste, kaip ir bet kuriame kitame teisės akto tekste, gali būti tam tikrų kalbinių netikslumų, nelygumų; kartais gali būti ir tokių tekstinių nuostatų, kurios iš pirmo žvilgsnio atrodytų yra nesuderinamos tarpusavyje; Konstitucijos tekste gali būti ir spragų. Tačiau tik Konstitucijos tekste, bet ne pačioje Konstitucijoje, kuri, kaip minėta, negali būti traktuojama vien kaip tekstas, kaip tam tikra kalbinė išraiška. Konstitucijos, kaip aukščiausios teisinės galios akto, prigimtis, Konstitucijos esmė, pati konstitucionalizmo idėja lemia tai, kad Konstitucijoje, kaip teisinėje realybėje, nėra ir negali būti spragų<sup>36</sup>. Konstitucija yra laikoma „tobula teise“, „idealia norma“, kurios tei-

35 Konstitucinio Teismo 2006 m. gegužės 9 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos teismų įstatymo 56 straipsnio 2 dalies (2002 m. sausio 24 d. redakcija), 3 dalies (2003 m. sausio 21 d. redakcija), 4, 5, 6 dalių (2002 m. sausio 24 d. redakcija), 57 straipsnio 3 dalies (2003 m. sausio 28 d. redakcija), 63 straipsnio 4 dalies (2002 m. sausio 24 d. redakcija), 70 straipsnio 2, 3 dalių (2002 m. sausio 24 d. redakcija), 71 straipsnio 2, 3 dalių (2002 m. sausio 24 d. redakcija), 72 straipsnio 2, 3 dalių (2002 m. sausio 24 d. redakcija), 73 straipsnio 2 dalies (2002 m. sausio 24 d. redakcija), 74 straipsnio 1 dalies (2002 m. sausio 24 d. redakcija), 75 straipsnio 1 dalies (2002 m. sausio 24 d. redakcija), 76 straipsnio 2 dalies (2003 m. sausio 21 d. redakcija), 77 straipsnio 3 dalies (2002 m. sausio 24 d. redakcija), 78 straipsnio 2 dalies (2003 m. sausio 21 d. redakcija), 79 straipsnio 2 dalies (2002 m. sausio 24 d. redakcija), 81 straipsnio 3, 7 dalių (2002 m. sausio 24 d. redakcija), 90 straipsnio 3, 7 dalių (2002 m. sausio 24 d. redakcija), 119 straipsnio 2, 5 dalių (2002 m. sausio 24 d. redakcija), 120 straipsnio 3, 4 punktų (2002 m. sausio 24 d. redakcija), 128 straipsnio 2 dalies (2002 m. sausio 24 d. redakcija), Lietuvos Respublikos įstatymo „Lietuvos Aukščiausiojo Teismo statutas“ 11 straipsnio 3 dalies 13 punkto (1996 m. liepos 4 d. redakcija), 17 straipsnio 1, 3 dalių (1995 m. balandžio 18 d. redakcija), 4 dalies (1996 m. liepos 4 d. redakcija), 18 straipsnio 3 dalies (1995 m. balandžio 18 d. redakcija) ir Lietuvos Respublikos Prezidento 2003 m. vasario 10 d. dekreto Nr. 2048 „Dėl apygardos teismo teisėjo atleidimo“ 1 straipsnio atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ // Valstybės žinios, 2006. Nr. 51-1894.

36 Kūris E. Konstitucija kaip teisė be spragų // Jurisprudencija, 2006. T. 12 (90). P. 10.

siškumu, kol Konstitucijoje nėra nustatyta kitaip, netenka abejoti<sup>37</sup>. Konstitucija – tai lyg tam tikri rėmai, apibrėžiantys, kas yra teisiškai būtina ir galima; šių rėmų negalima peržengti, nes juos peržengus kyla grėsmė visuomenės ir valstybės gyvenimo pamatams. Konstitucijos stabilumas – didelė vertybė, nes tai yra svarbiausia sąlyga, kad būtų užtikrintas politinės realybės tęstinumas ir nuspėjamumas, kartu ir ekonominės, socialinės, moralinės realybės tęstinumas ir nuspėjamumas (prognozuojamumas). Tačiau Konstitucija, kaip „tobula teisė“ (kaip idealus konstitucinis modelis), kiekvieną kartą uždedama ant besikeičiančios, pagal šį modelį dar neorganizuotos terpės, todėl labai svarbu, kad naujai besiklostantys santykiai nenukryptų nuo Konstitucijoje nustatytų parametrų. Apibrėžiant šiuos parametrus būtina išnaudoti visas galimybes interpretuoti Konstituciją taip, kad ji būtų pritaikyta prie besikeičiančių visuomenės poreikių, kad galėtų atlikti jai tenkančias funkcijas, leistų atitinkamai reaguoti į naują tikrovę. Tik tuomet, kai Konstitucija „nesileidžia“ interpretuojama, ji turėtų būti keičiama ar papildoma.

Keičiant ir papildant Konstituciją negalima nepaisyti *inter alia* to, kaip Konstitucijos pataisos derinsis su tuo teisinių reguliavimu, kuris jau yra įtvirtintas Konstitucijoje. Reikia matyti Konstitucijoje nustatytą visuminį teisinį reguliavimą ir Konstitucijos pataisomis nesukurti tokios teisinės situacijos, kad viena Konstitucijos nuostata paneigtų – ir teksto, ir prasmės požiūriu – kurią nors kitą Konstitucijos nuostatą. Kitaip tariant, Konstitucijos pataisomis negalima įtvirtinti tarpusavyje konkuruojančio ar net vienas kitą paneigiančio teisinio reguliavimo. Tokiu atveju būtų labai sunku nustatyti, ką iš tikrųjų reiškia Konstitucijoje įtvirtintas teisinis reguliavimas; būtų labai sunku, o gal ir apskritai neįmanoma, protingai ir racionaliai aiškinti Konstituciją. Tai reikštų, kad Konstitucija jau nebegalėtų atlikti daugelio savo funkcijų, *inter alia* ji negalėtų būti etalonas (matas), kurį taikant būtų galima patikrinti, ar įstatymai ir kiti teisės aktai atitinka Konstituciją.

37 Jarašiūnas E. Aukščiausioji ir ordinarinė teisė: požiūrio į Konstituciją pokyčiai // Jurisprudencija, 2002. T. 33(25). P. 36.

Keičiant ir papildant Konstituciją būtina laikytis jos keitimo tvarkos. Ši tvarka įtvirtinta pačioje Konstitucijoje, jos XIV skirsnyje, apimančiame 147–149 straipsnius.

Konstitucijos 148 straipsnio 1 dalyje nustatyta, kad Konstitucijos 1 straipsnio nuostata „Lietuvos valstybė yra nepriklausoma demokratinė respublika“ gali būti pakeista tik referendumu, jeigu už tai pasisakytų ne mažiau, kaip 3/4 Lietuvos piliečių, turinčių rinkimų teisę“. Pagal Konstitucijos 148 straipsnio 2 dalį tik referendumu gali būti keičiamos Konstitucijos pirmojo skirsnio „Lietuvos valstybė“ ir keturioliktojo skirsnio „Konstitucijos keitimas „nuostatos“. Konstitucijos 148 straipsnyje nustatyta, kad kitas Konstitucijos nuostatas gali pakeisti ar papildyti Seimas: įstatymo projektas dėl Konstitucijos keitimo laikomas Seimo priimtu, jeigu kiekvieno balsavimo metu – dėl Konstitucijos keitimo turi būti balsuojama du kartus, o tarp balsavimų turi būti ne mažesnė kaip trijų mėnesių pertrauka – už tai balsavo ne mažiau kaip 2/3 visų Seimo narių.

322

Tai, kad Konstitucijoje yra nustatyta, jog Konstitucijos 1 straipsnio nuostata „Lietuvos valstybė yra nepriklausoma demokratinė respublika“ gali būti pakeista tik referendumu, jeigu už tai pasisakytų ne mažiau, kaip 3/4 Lietuvos piliečių, turinčių rinkimų teisę“, jog tik referendumu gali būti keičiamos Konstitucijos pirmojo skirsnio „Lietuvos valstybė“ (ši skirsnį sudaro 1–17 straipsniai) bei keturioliktojo skirsnio „Konstitucijos keitimas“ (ši skirsnį – 147–149 straipsniai) nuostatos, reiškia, kad minėtos nuostatas Konstitucija laiko ypač svarbiomis, pamatinėmis visuomenės ir valstybės gyvenime. Todėl pačioje Konstitucijoje yra įtvirtinta ypatinga minėtų nuostatų apsauga – jos gali būti keičiamos tik referendumu, Seimas jų pakeisti negali. Taip pati Konstitucija saugo jos 1 straipsnyje, taip pat jos pirmame ir keturioliktame skirsniuose įtvirtintas nuostatas net nuo Seimo – Tautos atstovybės. Tai, kad minėtos Konstitucijos nuostatos gali būti keičiamos tik referendumu, reiškia, jog Seimas, turėdamas įgaliojimus keisti kitas Konstitucijos nuostatas, negali tų kitų Konstitucijos nuostatų pakeisti taip, kad jose būtų nustatytas teisinis reguliavimas, konkuruojantis su teisiniu reguliavimu, įtvirtintu Konstitucijos nuostatose, kurios gali būti keičiamos tik referendumu. Jeigu Seimas tokias Konstitucijos pataisas priimtų ir jomis nustatytų

tokį teisinį reguliavimą, kuris konkuruotų su teisiniu reguliavimu, įtvirtintu Konstitucijos nuostatose, keičiamose tik referendumu, susidarytų tokia teisinė padėtis, kai, formaliai nekeičiant Konstitucijos nuostatų, kurios gali būti pakeistos tik referendumu, šios nuostatos Seimo priimtu įstatymu dėl Konstitucijos keitimo būtų „neutralizuojamos“. Taip būtų iškreiptas ir paneigtas teisinis reguliavimas, įtvirtintas Konstitucijos nuostatose, kurios gali būti keičiamos tik referendumu. Pažymėtina, kad Konstitucija draudžia Seimui priimti tokias Konstitucijos pataisas. Priešingu atveju pačioje Konstitucijoje įtvirtinta ypatinga minėtų Konstitucijos nuostatų apsauga – jų keitimas tik referendumu – būtų paneigta. Todėl bet kokie mėginimai Seime priimti Konstitucijos pataisas, įtvirtinančias tokį teisinį reguliavimą, kuris konkuruotų su teisiniu reguliavimu, įtvirtintu Konstitucijos nuostatose, kurios gali būti keičiamos tik referendumu – ir taip iškreiptų ar paneigtų tą Konstitucijoje nustatytą teisinį reguliavimą, kuris gali būti keičiamas tik referendumu – numato akivaizdų Konstitucijos pažeidimą. Konkrečiai – Konstitucijos 5 straipsnio 2 dalies, kurioje nustatyta, kad valdžios galias riboja Konstitucija, pažeidimą, taip pat konstitucinio teisinės valstybės principo pažeidimą. Jeigu Seimas tokias Konstitucijos pataisas priimtų, tokio įstatymo dėl Konstitucijos pakeitimo atitiktis Konstitucijai – nors tai ir būtų įstatymas dėl Konstitucijos pakeitimo – galėtų būti kvestionuojama, nes Seimas viršytų jam Konstitucijoje nustatytas galias (pasisavintų tas galias, kurios priskirtos tik Tautai ir kurias įgyvendinti galima tik referendumu) ir taip pažeistų Konstitucijos 5 straipsnio 2 dalį.

Šiame kontekste negalima nepaminti diskusijos, kaip esą neregiant referendumo būtų galima „pakoreguoti“ Konstitucijos 12 straipsnio nuostatos „išskyrus įstatymo numatytus atskirus atvejus, niekas negali būti kartu Lietuvos Respublikos ir kitos valstybės pilietis“ konstitucinę sampratą. Šios nuostatos sampratą pateikė Konstitucinis Teismas, kuris savo nutarimuose yra konstatavęs, kad Konstitucijos 12 straipsnio nuostata, jog asmuo gali būti kartu Lietuvos Respublikos ir kitos valstybės piliečiu tik atskirais įstatymo numatytais atvejais, reiškia, kad tokie įstatymo nustatyti atvejai gali būti tik labai reti (atskiri), kad dvigubos pilietybės atvejai turi būti ypač reti – išimtiniai, kad pagal Konstituciją negalima nustatyti tokio teisinio

reguliuojimo, pagal kurį dvigubos pilietybės atvejai būtų ne ypač retos išimtys, bet paplitęs reiškinys, kad pagal Konstituciją negalimas ir toks Pilietybės įstatymo nuostatų, įtvirtinančių galimybę tuo pat metu būti Lietuvos Respublikos ir kitos valstybės piliečiu, plečiamasis aiškinimas, pagal kurį dviguba pilietybė būtų ne atskiros, ypač retos išimtys, bet paplitęs reiškinys<sup>38</sup>. Toks Konstitucijos 12 straipsnio nuostatos išaiškinimas reiškia ir tai, kad Lietuvos piliečiai, kurie išvyko gyventi į kitas valstybes, jeigu jie įgis kurios nors kitos valstybės pilietybę, negalės išsaugoti turimos Lietuvos pilietybės. Kad ir kaip būtų vertinama ši Konstitucinio Teismo pateikta Konstitucijos 12 straipsnio nuostatos samprata (žiniasklaidoje dėl to reiškiamos visiškai priešingos nuomonės), tačiau tai yra oficialus Konstitucijos aiškinimas, oficiali Konstitucijos nuostatos samprata – ir niekas, išskyrus patį Konstitucinį Teismą, jos pakeisti negali.

Konstitucinio Teismo pateiktas Konstitucijos 12 straipsnio nuostatos išaiškinimas sukėlė didelį lietuvių išėivijos, ir ypač tų Lietuvos piliečių, kurie neseniai emigravo iš Lietuvos, nepasitenkinimą. Ieškant būdų, kaip, nerengiant referendumo, pakoreguoti Konstituciją taip, kad dvigubos pilietybės atvejai nebūtų ypač reti – išimtiniai, buvo pateiktas ir toks pasiūlymas: papildyti Konstitucijos 32 straipsnį nuostata „Lietuvos pilietybės prieš savo valią negali netekti gimimu ją gavęs asmuo“<sup>39</sup>; taip „išsiplėstų ir Konstitucijos 12 straipsnio vertinimo kontekstas“, be to, „Konstitucijos 12 straipsnis, įtvirtinantis nuostatą „išskyrus įstatymo numatytus atskirus atvejus, niekas negali būti kartu Lietuvos Respublikos ir kitos valstybės pilietis“ turėtų būti vertinamas kartu su Konstitucijos 32 straipsniu“. Vėliau šis pasiūlymas buvo patikslintas, teigiant, jog „Konstitucijos 32 straips-

38 Konstitucinio Teismo 2003 m. gruodžio 30 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Prezidento 2003 m. balandžio 11 d. dekreto Nr. 40 „Dėl Lietuvos Respublikos pilietybės suteikimo išimties tvarka“ ta apimtimi, kuria nustatyta, kad Lietuvos Respublikos pilietybė išimties tvarka suteikiama Jurij Borisov, atitiktis Lietuvos Respublikos Konstitucijai ir Lietuvos Respublikos pilietybės įstatymo 16 straipsnio 1 daliai“ // Valstybės žinios. 2003. Nr. 124-5643; Konstitucinio Teismo 2006 m. lapkričio 13 d. nutarimas „Dėl teisės aktų, reguliuojančių Lietuvos Respublikos pilietybės santykius, nuostatų atitiktis Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ // Valstybės žinios, 2006. Nr. 123-4560.

39 Teisininkas ir diplomatas sako radę konstitucinį dvigubos pilietybės išsaugojimo raktą // [http://www.balsas.lt/naujiena/85855\\_](http://www.balsas.lt/naujiena/85855_)

nio pataisoje turėtų būti užfiksuota, kad kiekvienas iš Lietuvos išvykęs ir kitoje valstybėje apsigyvenęs ar ten kitą pilietybę įgijęs pilietis, jo vaikai, vaikaičiai ar provaikaičiai negali netekti Lietuvos pilietybės prieš savo valią arba dėl tų apribojimų, kurie kyla iš Konstitucijos 12 straipsnio 2 dalies, kurioje įtvirtintas dvigubos pilietybės ribojimas<sup>40</sup>. Taigi pasiūlymo esmė – papildyti Konstitucijos 32 straipsnį nuostata, kad Lietuvos pilietybės prieš savo valią negali netekti gimimu ją įgijęs asmuo.

Šis pasiūlymas nusipelnė nagrinėjimo ne tik dėl to, jog jis dažnai pateikiamas kaip svarbiausias argumentas, esą įrodantis, kad, norint leisti visiems lietuvių kilmės asmenims turėti dvigubą pilietybę, nebūtina rengti referendumo dėl Konstitucijos 12 straipsnio nuostatų pakeitimo<sup>41</sup>. Panagrinėti minėtą pasiūlymą pirmiausia skatina tai, kad jis yra tiesiogiai susijęs su Konstitucijoje įtvirtintų Konstitucijos keitimo pagrindų interpretavimu.

Panagrinėkime, ką reiškia minėtas pasiūlymas. Ar šis pasiūlymas yra konstituciškai pagrįstas? Kokius teisinius padarinius galėtų sukelti jo įgyvendinimas?

Visų pirma palyginkime tarpusavyje Konstitucijos 12 straipsnio nuostatą „išskyrus įstatymo numatytus atskirus atvejus, niekas negali būti kartu Lietuvos Respublikos ir kitos valstybės pilietis“ ir siūlomą Konstitucijos 32 straipsnio papildymo nuostatą „Lietuvos pilietybės prieš savo valią negali netekti gimimu ją įgijęs asmuo“. Akivaizdu, kad jų turinys visiškai nesutampa. Siūloma nuostata „Lietuvos pilietybės prieš savo valią negali netekti gimimu ją įgijęs asmuo“ reiškia ir tai, jog Lietuvos Respublikos pilietis, įgijęs kitos valstybės pilietybę, nepraras Lietuvos pilietybės, t. y. tuo pat metu galės būti ir Lietuvos, ir kitos valstybės pilietis. Kadangi absoliuti dauguma Lietuvos piliečių Lietuvos pilietybę įgijo gimdami, tai reiškia, kad absoliuti dauguma Lietuvos piliečių tuo pat metu galės būti ir Lietuvos, ir kitos valstybės piliečiais. Taigi papildžius Konstitucijos 32 straipsnį taip, kaip yra siūloma, Konstitucijoje būtų įtvirtintos dvi skir-

40 Dvigubos pilietybės rebusas visai nesudėtingas // <http://www.bernardinai.lt/index.php?url=articles/61368>

41 R. Narušienė: Referendumas dėl dvigubos pilietybės – politinis žaidimas // <http://www.delfi.lt/news/daily/emigrants/article.php?id=14709373>

tingos ir tarpusavyje konkuruojančios nuostatos: pagal Konstitucijos 12 straipsnį dviguba pilietybė būtų leidžiama tik kaip reta išimtis, o pagal Konstitucijos 32 straipsnį – dviguba pilietybė būtų paplitęs reiškinys.

Vien dėl to minėtas pasiūlymas vertintinas kaip teisiškai ydingas. Tačiau jo pagrindinis ydingumas slypi kitur. Konstitucijos 32 straipsnis, kurį siūloma papildyti, yra išdėstytas Konstitucijos antrame skirsnyje. Konstitucija nereikalauja, kad šiame Konstitucijos skirsnyje esančius straipsnius būtų galima pakeisti tik referendumu, vadinasi, tai gali padaryti ir Seimas, priimdamas įstatymą dėl atitinkamo Konstitucijos straipsnio pakeitimo. Pasiūlymas Seimui Konstitucijos 32 straipsnyje nustatyti kitokią taisyklę – konkuruojančią su ta, kuri yra įtvirtinta Konstitucijos 12 straipsnyje ir kuri, kaip minėta, gali būti keičiama tik referendumu – reiškia, kad Seimui yra siūloma apeiti Konstitucijos 12 straipsnyje nustatytą taisyklę, nepaisyti Konstitucijos 12 straipsnyje išreikštos Tautos valios, kad dviguba pilietybė galima tik retais atvejais, kad ji negali būti labai paplitęs reiškinys. Kadangi Seimui buvo pasiūlyta nepaisyti pačioje Konstitucijoje nustatytos jos pirmo skirsnio keitimo tvarkos – šio skirsnio nuostatos, kaip minėta, pagal Konstitucijos 148 straipsnio 2 dalį gali būti keičiamos tik referendumu – galima teigti, kad Seimui buvo pasiūlyta viršyti jam Konstitucijoje nustatytus įgaliojimus, t. y. pasisavinti pagal Konstituciją tik Lietuvos Respublikos piliečiams priklausančią teisę referendumu spręsti, kokį pilietybės santykių teisinį reguliavimą įtvirtinti Konstitucijoje.

Minėtas pasiūlymas vertintinas ir platesniame kontekste. Juk jis iš esmės reiškia ir tai, kad pačioje Konstitucijoje įtvirtinta ypatinga atskirų Konstitucijos nuostatų apsauga – galimybė jas keisti tik referendumu – netenka prasmės, nes, vadovaujantis minėto pasiūlymo logika, šiose Konstitucijos nuostatose įtvirtintas taisykles (imperatyvus) visiškai nesunkiai galima apeiti – tai galima padaryti Seimui atitinkamai pakeičiant tuos Konstitucijos straipsnius, kurių Konstitucija nereikalauja keisti tik referendumu. Vadovaujantis minėto pasiūlymo logika, galima sukonstruoti labai pavojingus Konstitucijos keitimo precedentes. Kad ir tokius. Antai Konstitucijos 14 straipsnyje nustatyta, kad valstybinė kalba yra lietuvių kalba. Konstitucijos

14 straipsnis yra išdėstytas Konstitucijos pirmame skirsnyje, kurio nuostatas, kaip minėta, galima keisti tik referendumu. Argi, vadovaujantis minėto pasiūlymo logika, negalima būtų pasiūlyti Seimui papildyti kurį nors Konstitucijos straipsnį, kuris gali būti keičiamas nebūtinai tik referendumu – pvz., Konstitucijos 37 straipsnį, kuriame įtvirtintos piliečių, priklausančių tautinėms bendrijoms, teisės – tarkim, tokia nuostata: „Valstybinė kalba yra ne tik lietuvių kalba, bet ir „x“ kalba (nurodant kurią nors kitą kalbą)“. Jeigu Seimas padarytų minėtą Konstitucijos 37 straipsnio pataisą, argi jis nepaneigtų Tautos valios, išreikštos Konstitucijos 14 straipsnyje, pagal kurį tik lietuvių kalba yra valstybinė kalba? Akivaizdu, kad paneigtų. Priimti tokius sprendimus Seimui draudžia Konstitucija – pagal Konstitucijos 148 straipsnio 2 dalį Konstitucijos 14 straipsnio nuostata, kad valstybinė kalba yra tik lietuvių kalba, gali būti keičiamos tiktai referendumu, o ne Seimo priimtomis Konstitucijos pataisomis. Galima pateikti ir kitą pavyzdį. Antai Konstitucijos 148 straipsnio 1 dalyje nustatyta, kad Konstitucijos 1 straipsnio nuostata „Lietuvos valstybė yra nepriklausoma demokratinė respublika“ gali būti pakeista tik referendumu, jeigu už tai pasisakytų ne mažiau, kaip 3/4 Lietuvos piliečių, turinčių rinkimų teisę. Argi, vadovaujantis minėto pasiūlymo logika, negalima būtų pasiūlyti Seimui pakeisti kurį nors Konstitucijos straipsnį, kuris gali būti keičiamas nebūtinai tik referendumu – tarkim, kurį nors Konstitucijos XIII skirsnyje „Užsienio politika ir valstybės gynimas“ esantį straipsnį (kad ir 138 straipsnį) – ir įrašyti jame, pvz., nuostatą, kad Seimas gali ratifikuoti ir tokias tarptautines sutartis, pagal kurias Lietuva *nėra nepriklausoma* valstybė?! Jeigu Seimas padarytų minėtą Konstitucijos 138 straipsnio pataisą, argi jis nepaneigtų Tautos valios, išreikštos Konstitucijos 1 straipsnyje, pagal kurį Lietuvos valstybė yra nepriklausoma demokratinė respublika? Akivaizdu, kad paneigtų; Konstitucija draudžia Seimui priimti tokius sprendimus.

Gal tai drastiški pavyzdžiai, bet minėtas pasiūlymas dėl Konstitucijos 32 straipsnio pakeitimo, įrašant jame nuostatą „nė vienas pilietis negali prarasti Lietuvos pilietybės, įgytos gimus, prieš savo valią“, yra ne kas kita, kaip būtent tokio pobūdžio Konstitucijos keitimo precedento kūrimas. Tokio pobūdžio pasiūlymai yra visiškai

nesuderinami su Konstitucijos 148 straipsniu, pagal kurį jame nurodytos Konstitucijos nuostatos gali būti keičiamos tik referendumu; jie nesuderinami ir su Konstitucijos 5 straipsnio 2 dalimi, pagal kurią valdžios galias (taigi ir Seimo galias) riboja Konstitucija. Tokio pobūdžio pasiūlymai yra visiškai nesuderinami ir su konstituciniu teisinės valstybės principu.

Pabrėžtina, kad Seimas gali veikti tik neviršydamas jam Konstitucijoje nustatytų įgaliojimų ir jų neperžengdamas. Seimas, turėdamas įgaliojimus keisti tas Konstitucijos nuostatas, kurios gali būti keičiamos nebūtinai tik referendumu, negali tų kitų Konstitucijos nuostatų pakeisti taip, kad jose būtų nustatytas kitoks teisinis reguliavimas ir konkuruotų su teisiniu reguliavimu, įtvirtintu Konstitucijos nuostatose, kurios gali būti keičiamos tik referendumu. Priešingu atveju susidarytų tokia teisinė padėtis, kai, formaliai nekeičiant Konstitucijos nuostatų, kurios gali būti pakeistos tik referendumu, šios nuostatos Seimo priimtu įstatymu dėl kitų Konstitucijos nuostatų pakeitimo būtų „neutralizuojamos“. Taip būtų iškreiptas ir paneigtas teisinis reguliavimas, įtvirtintas Konstitucijos nuostatose, kurios gali būti keičiamos tik referendumu. Taip Seimo priimtais sprendimais būtų paneigta Tautos valia, išreikšta tose Konstitucijos nuostatose, kurios, kaip nustatyta Konstitucijos 148 straipsnyje, gali būti keičiamos tik referendumu. Konstitucija draudžia Seimui priimti tokias Konstitucijos pataisas.

Minėtas pasiūlymas dėl Konstitucijos 32 straipsnio pakeitimo (papildymo) šiame straipsnyje aptariamas dėl to, kad tai, kaip minėta, susiję su Konstitucijos keitimo teisinių pagrindų, įtvirtintų Konstitucijoje, interpretavimu. Toliau neplėtojant šios temos, pastebėtina, kad Konstitucijos normos, nustatančios, kaip gali būti keičiama Konstitucija, negali būti aiškinamos, kaip esą leidžiančios ir tokį Konstitucijos keitimą, kad Seimo priimtu Konstitucijos pakeitimo įstatymu galėtų būti iškreiptas, paneigtas teisinis reguliavimas, įtvirtintas Konstitucijos nuostatose, kurios gali būti keičiamos tik referendumu. Konstitucijos keitimo konstituciniai pagrindai aiškintini matant ne tik atskirus Konstitucijos straipsnius, atskiras Konstitucijos nuostatas, bet ir Konstitucijos vidinę logiką, jos normų ir principų ryšius bei sąveiką, visuminį konstitucinį reguliavimą. Konstitucijos

turinio, taigi ir Konstitucijos nuostatų keitimo konstitucinių pagrindų, neįmanoma atskleisti apsiribojant vien lingvistiniu (pažodiniu) jos aiškinimu – aiškinant Konstituciją taikytini įvairūs jos aiškinimo metodai: sisteminis, bendrųjų teisės principų, loginis, teleologinis, įstatymų leidėjo ketinimų, precedentų, istorinis, lyginamasis ir kt. Tik šitaip – visapusiškai – aiškinant Konstituciją yra sudaromos prielaidos atskleisti jos tikrąjį turinį, užtikrinti, kad nebus nukrypta nuo tam tikrų Konstitucijos nuostatų ir visos Konstitucijos prasmės, nebus paneigti Konstitucijos principai, jos raidė ir dvasia. Tik šitaip – visapusiškai – aiškinant Konstituciją yra sudaromos prielaidos įgyvendinti jos, kaip visuomenės sutarties ir aukščiausios teisinės galios akto, paskirtį ir užtikrinti, kad gyvenime bus paisoma tų vertybių, kuriomis Tauta grindžia savo pačios priimtą Konstituciją<sup>42</sup>.

Pabrėžtina ir tai, jog Konstitucija aiškintina taip, kad būtų užtikrintas konstitucionalizmas. Konstitucija savaime nereiškia, kad yra konstitucionalizmas. Konstitucionalizmas – tai daugiau negu Konstitucija; tai toks Konstitucijos įgyvendinimas ir toks jos gyvenimas, koks yra pripažįstamas pačioje Konstitucijoje ir kyla iš pačios Konstitucijos.

Pagal Konstituciją įgaliojimus oficialiai aiškinti Konstituciją turi tik Konstitucinis Teismas. Nors Konstitucijoje *expressis verbis* nėra įtvirtinta, kad Konstitucinis Teismas turi įgaliojimus aiškinti Konstituciją, akivaizdu, kad norint iširti, ar įstatymas, kitas teisės aktas neprieštarauja Konstitucijai, prieš tai būtina išsiaiškinti atitinkamų Konstitucijos nuostatų turinį, atskleisti jų sampratą. Konstitucinis Teismas aiškina Konstituciją sprenddamas, ar įstatymai ir kiti teisės aktai neprieštarauja Konstitucijai. Konstitucija aiškinama formuojant oficialią konstitucinę doktriną. Konstitucinio Teismo įgaliojimai spręsti, ar įstatymai ir kiti teisės aktai neprieštarauja Konstitucijai, o tuo pačiu – aiškinti Konstituciją, nustatyti Konstitucijoje. Taigi jie kyla iš steigiamosios valdžios – Tautos priimto teisės akto (Konstitucijos), o ne iš įstatymų leidėjo priimto teisės akto (ne iš

42 Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2004 m. gegužės 25 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Prezidento rinkimų įstatymo 1<sup>1</sup> straipsnio (2004 m. gegužės 4 d. redakcija) ir 2 straipsnio 2 dalies (2004 m. gegužės 4 d. redakcija) atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai // Valstybės žinios, 2004. Nr. 85-3094.

įstatymo). Vadinasi, Konstitucinio Teismo įgaliojimai, kylantys iš Tautos priimtose Konstitucijos, negali būti apriboti įstatymais ar kitais teisės aktais.

Kodėl Konstitucijoje nustatyta, kad įgaliojimus aiškinti Konstituciją turi būtent Konstitucinis Teismas, o ne, pvz., Seimas – Tautos atstovybė? Gal Seimas, pagal Konstituciją turėdamas įgaliojimus keisti Konstituciją (išskyrus joje nurodytas nuostatas, kurios gali būti keičiamos tik referendumu), galėtų daug „geriau“ ir „teisingiau“ aiškinti Konstituciją? Tokiu atveju ir Konstitucinis Teismas negalėtų, kaip kartais teigiama, „iškilti net virš Seimo – Tautos atstovybės“, nes „virš Tautos atstovybės negali būti jokios kitos institucijos, jokios kitos valdžios“.

Jeigu Konstituciją galėtų oficialiai aiškinti Seimas, turėtume padėti, kad Konstituciją aiškintų tokia valstybės valdžios institucija, kuri savo prigimtimi ir esme yra politinio pobūdžio. Seimo sprendimuose atsispindi Seimo narių daugumos politinė valia, Seimo sprendimai grindžiami politiniais susitarimais, įvairiais politiniais kompromisais ir pan. Jeigu politinio pobūdžio institucija – Seimas galėtų aiškinti Konstituciją, toks aiškinimas, kaip ir visi kiti Seimo sprendimai, galėtų būti grindžiamas ne teisiniais, o politiniais argumentais, atsižvelgiant į įvairius politinius susitarimus. Akivaizdu, kad politiniais argumentais grindžiamas Konstitucijos aiškinimas neleistų atskleisti tikrojo Konstitucijos nuostatų turinio, jų tikrosios prasmės. Turėtume tiek Konstitucijos sampratų, kiek būtų Seimų, o gal ir tiek Konstitucijos sampratų, kiek naujų „daugumų“ susiformuotų tame pačiame Seime. Tokiu atveju Konstitucijos vaidmuo visuomenės ir valstybės gyvenime būtų visai kitoks. Ji būtų ne aukščiausios galios teisės aktas, kuriam privalo paklusti visos valstybės valdžią įgyvendinančios institucijos, taigi ir Seimas, bet dokumentas, neturintis konkretaus turinio, nes šio dokumento turinys labai priklausytų ir nuo to, kokių tikslų tuo metu, kai yra aiškinama Konstitucija, siekia politinės jėgos, turinčios Seime daugumą. Ar Konstitucija, nenustatanti suvaržymų Seime esančiai politinės daugumos valiai – o būtent taip ir atsitiktų, jeigu Konstituciją galėtų aiškinti Seimas – būtų teisingesnė? Palikus Konstituciją aiškinti mažoritarinių institucijų

sąžinei, nei pati Konstitucija, nei visuomenė tikrai nebūtų (netaps) teisingesnės<sup>43</sup>.

Tai, kad pagal Konstituciją įgaliojimus oficialiai aiškinti Konstituciją turi tik Konstitucinis Teismas, nereiškia, kad niekas, išskyrus Konstitucinį Teismą, negali aiškinti Konstitucijos. Konstituciją gali aiškinti kiekvienas. Tačiau Konstitucijos aiškinimo padariniai yra skirtingi. Tol, kol atitinkamų Konstitucijos nuostatų nėra išaiškinęs Konstitucinis Teismas, turime (galime turėti) tiek Konstitucijos nuostatų sampratų, kiek yra jų aiškintojų. Kai Konstitucijos nuostatų sampratą pateikia Konstitucinis Teismas, turime vienintelę *oficialią* Konstitucijos nuostatų sampratą, kurios *privalo paisyti visi teisėkūros* subjektai: Seimas, Vyriausybė, Respublikos Prezidentas. Oficialios konstitucinės doktrinos turi paisyti ir visi teisę taikantys subjektai, įskaitant ir teismus: taikydami teisę jie negali aiškinti Konstitucijos nuostatų kitaip, nei savo aktuose yra išaiškinęs Konstitucinis Teismas<sup>44</sup>. Tai reiškia, kad Konstitucinio Teismo nutarimai ir kiti aktai, kuriuose pateikiama Konstitucijos nuostatų samprata, turi ne tik Konstitucijos aiškinamąjį, bet ir teisinį reguliavimą pertvarkantį bei teisę kuriantį krūvį.

Kita vertus, tai, kad Konstitucinis Teismas pateikė oficialią Konstitucijos nuostatų sampratą, nereiškia, kad ši samprata negali būti vertinama kritiškai. Konstitucija garantuoja teisę turėti įsitikinimus ir juos laisvai reikšti; žmogui neturi būti kliudoma ieškoti, gauti ir skleisti informaciją bei idėjas. Šios teisės ir laisvės, numatančios ir žiniasklaidos laisvę, yra vienos svarbiausių demokratinės visuomenės pagrindų. Tad niekas negali nei tiesiogiai, nei netiesiogiai drausti, kad šalia Konstitucinio Teismo pateiktos Konstitucijos nuostatų oficialios sampratos ir toliau egzistuočių daugybė kitokių Konstitucijos nuostatų sampratų. Tačiau minėtų „kitokių sampratų“ buvimas nepadaro jų privalomų teisėkūros subjektams ir teisę taikantiems su-

43 Dworkin R. Teisės imperija. – Vilnius: Lietuvos rašytojų sąjungos leidykla, 2005. P. 374.

44 Konstitucinio Teismo 2005 m. rugsėjo 20 d. sprendimas „Dėl Klaipėdos apygardos teismo 2005 m. rugpjūčio 4 d. prašymo ištirti, ar Lietuvos Respublikos teisingumo ministro 2002 m. gruodžio 31 d. įsakymu Nr. 432 „Dėl Sprendimų vykdymo instrukcijos patvirtinimo“ patvirtintos Sprendimų vykdymo instrukcijos 89 punktas neprieštarauja Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ // Valstybės žinios, 2005. Nr. 113-4132.

bjektams, kurie, kaip minėta, negali nepaisyti Konstitucijos nuostatų oficialios, Konstitucinio Teismo pateiktos, sampratos.

Grįžkime prie klausimo: kokie įstatymai pagal Konstituciją yra konstituciniai įstatymai?

**2. Kokie įstatymai pagal Konstituciją yra konstituciniai įstatymai?** Konstituciniai įstatymai Lietuvos teisės sistemoje pirmą kartą atsirado 1991 metais; iki tol konstitucinių įstatymų instituto mūsų valstybės teisės sistemoje nebuvo. Pirmas konstitucinis įstatymas, kuris vadinosi „Dėl Lietuvos valstybės“, buvo priimtas 1991 m. vasario 11 d. Šį konstitucinį įstatymą priėmė Lietuvos Respublikos Aukščiausioji Taryba, atsižvelgdama į tai, kad 1991 m. vasario 9 d. įvykusios visuotinės apklausos – plebiscito – metu daugiau kaip trys ketvirtadaliai Lietuvos gyventojų, turinčių aktyviają rinkimų teisę, pasisakė už tai, kad „Lietuvos valstybė būtų nepriklausoma demokratinė respublika“.

332

Konstitucinių įstatymų institutas yra įtvirtintas 1992 m. spalio 25 d. Tautos referendumu priimtoje Lietuvos Respublikos Konstitucijoje: konstitucinių įstatymų sąvoka vartojama Konstitucijos 150 straipsnyje, kuriame *inter alia* nustatyta, kad Konstitucijos sudedamąja dalimi yra konstitucinis įstatymas „Dėl Lietuvos valstybės“, konstitucinis aktas „Dėl Lietuvos Respublikos nesijungimo į postsovietines Rytų sąjungas“, konstitucinis aktas „Dėl Lietuvos Respublikos narystės Europos Sąjungoje“; konstitucinių įstatymų sąvoka taip pat vartojama Konstitucijos 69, 72 ir 47 straipsniuose.

Iš teisės mokslinės literatūros matyti, kad konstituciniai įstatymai (konstituciniai aktai), kurie yra Konstitucijos sudedamoji dalis, ne visada atskiriami nuo konstitucinių įstatymų, kurie nėra sudedamoji Konstitucijos dalis; kad visi teisės aktai, turintys konstitucinio įstatymo pavadinimą, nepaisant to, kad jų prigimtis ir teisinė galia yra visiškai skirtingi, kartais sujungiami į vieną grupę. Tam tikros teisinės painiavos neišvengta ir Seimo statuto nuostatose, skirtose apibrėžti, kokie įstatymai yra laikomi konstituciniais įstatymais. Galima manyti, kad būtent Seimo statute įtvirtinto teisinio reguliavimo nekorektiškumas nemaža dalimi lemia tai, kad teisės mokslinėje literatūroje pateikiama skirtinga konstitucinių įstatymų samprata.

Pažymėtina, kad pagrindinis kriterijus, leidžiantis atskirti konstitucinius įstatymus (konstitucinius aktus), kurie yra Konstitucijos sudedamoji dalis, nuo konstitucinių įstatymų, kurie nėra Konstitucijos sudedamoji dalis, yra atitinkamų konstitucinių įstatymų teisinė galia ir jų priėmimo tvarka. Nors „konstitucinio įstatymo“ sąvoka vartojama ir Konstitucijos 150 straipsnyje, ir Konstitucijos 69, 72 ir 47 straipsniuose, akivaizdu, kad vien dėl to, kad jiems apibūdinti vartojamos vienodos sąvokos, šie konstituciniai įstatymai netampa vienodi savo teisine galia. Konstitucijos 150 straipsnyje nurodyti konstituciniai įstatymai (konstituciniai aktai) turi Konstitucijos galią. Vadinas, jie gali būti keičiami ir papildomi tik ta tvarka, kuria gali būti daromos Konstitucijos pataisos. Pabrėžtina, kad Konstitucijos 150 straipsnyje nurodyti konstituciniai įstatymai (konstituciniai aktai) negali būti sutapatinami su konstituciniais įstatymais, nurodytais Konstitucijos 69 straipsnio 3 dalyje, 72 straipsnio 2 dalyje, 47 straipsnio 3 dalyje, nes konstitucinių įstatymų, nurodytų Konstitucijos 69 straipsnio 3 dalyje, 72 straipsnio 2 dalyje, 47 straipsnio 3 dalyje, teisinė galia yra kitokia – jie yra mažesnės galios negu Konstitucija. Šiems įstatymams priimti ir pakeisti taikoma ne Konstitucijos keitimui nustatyta tvarka, o tvarka, kuri yra įtvirtinta Konstitucijos 69 straipsnio 3 dalyje.

Taigi konstitucinių įstatymų klasifikavimo požiūriu nėra jokio teisinio pagrindo konstitucinius įstatymus, kurie yra Konstitucijos sudedamoji dalis, jungti (grupuoti) su tais konstituciniais įstatymais, kurie nėra Konstitucijos sudedamoji dalis. Deja, to nepaisoma ne tik kai kuriuose teisės mokslo darbuose, bet ir Seimo statute.

Pagal Seimo statuto 168 straipsnį (1998 m. gruodžio 22 d. redakcija) yra tokie konstituciniai įstatymai: 1) Konstitucijos 150 straipsnyje nurodyti įstatymai; 2) Konstitucijos pataisos; 3) tiesiogiai Konstitucijoje nurodyti įstatymai; 4) kiti, Konstitucijos nuostatas sukonkretinantys, įstatymai, nurodyti įstatyme dėl konstitucinių įstatymų sąrašo. Palyginus nurodytus konstitucinius įstatymus, matyti, kad šie įstatymai skiriasi savo prigimtimi ir teisine galia: Konstitucijos 150 straipsnyje nurodyti įstatymai, kaip minėta, yra Konstitucijos sudedamoji dalis, jų teisinė galia – tokia pati, kaip pačios Konstitucijos galia. Tokią pačią, t. y. Konstitucijos, galią turi ir

Konstitucijos pataisais. Visiškai kitokia yra „tiesiogiai Konstitucijoje nurodytų įstatymų“ ir „kitų, Konstitucijos nuostatas sukonkretinančių, įstatymų, nurodytų įstatyme dėl konstitucinių įstatymų sąrašo“, prigimtis ir teisinė galia – jie nėra Konstitucijos sudedamoji dalis, vadinasi, jų teisinė galia yra mažesnė negu Konstitucijos.

Galima teigti, kad Seimo statuto 168 straipsnis (1998 m. gruodžio 22 d. redakcija) konstitucinių įstatymų grupavimo (klasifikavimo) požiūriu yra suformuluotas teisiškai nekorektiškai ir dėl to taisytinas.

Minėta, kad pagal Seimo statuto 168 straipsnio (1998 m. gruodžio 22 d. redakcija) 1 dalies 1 punktą Konstitucijos pataisais laikomos konstituciniais įstatymais [*pabraukta autoriaus*]. Šios nuostatos negalima aiškinti kaip reiškiančios, kad Seimo statute esą nustatyta, jog Konstitucija yra keičiama konstituciniais įstatymais – Seimo statuto 168 straipsnio 1 dalies 1 punkto nuostata, kad „Konstitucijos pataisais yra konstituciniai įstatymai“, aiškintina Konstitucijos 149 straipsnio 1 dalies, 148 straipsnio 3 dalies, taip pat kitų Seimo statuto straipsnių kontekste.

Konstitucijos 149 straipsnio 1 dalyje nustatyta, kad „priimtą įstatymą dėl Konstitucijos keitimo pasirašo Respublikos Prezidentas ir ne vėliau kaip per 5 dienas oficialiai paskelbia“; Konstitucijos 148 straipsnio 3 dalyje įtvirtinta nuostata „įstatymo projektas dėl Konstitucijos keitimo laikomas Seime priimtu, jeigu kiekvieno balsavimo metu už tai balsavo ne mažiau kaip 2/3 visų Seimo narių“. Taigi pačioje Konstitucijoje *expressis verbis* nustatyta, kad Konstitucija gali būti keičiama teisės aktu, turinčiu įstatymo formą. Iš minėtų Konstitucijos nuostatų išplaukia ir tai, kad neatsižvelgiant į tai, kaip vadinasi teisės aktai, nurodyti Konstitucijos 150 straipsnyje (šiam straipsnyje, kaip minėta, vartojamos konstitucinio įstatymo, konstitucinio akto, taip pat įstatymo sąvokos), šie teisės aktai gali būti keičiami būtent įstatymu dėl Konstitucijos 150 straipsnyje nurodyto teisės akto pakeitimo; tokiam įstatymui inicijuoti, svarstyti ir priimti taikoma Konstitucijos keitimui nustatyta tvarka (Konstitucijos 147–149 straipsniai).

Seimo statuto 169 straipsnyje (1998 m. gruodžio 22 d. redakcija), kuriame aptariama Konstitucijos keitimo iniciatyvos teisė, vartojama įstatymo [*pabraukta autoriaus*] dėl Konstitucijos keitimo sąvoka. Tokią pačią, t. y. įstatymo dėl Konstitucijos keitimo, sąvoką įstatymų leidėjas vartoja ir Seimo statuto 171 straipsnio 1 ir 2 dalyse, kuriose reguliuojama įstatymų dėl Konstitucijos keitimo svarstymo ir priėmimo tvarka. Taigi iš Seimo statuto nuostatų, skirtų Konstitucijos pataisoms ir kitiems konstituciniams įstatymams svarstyti ir priimti, akivaizdžiai matyti, kad Konstitucijos pataisos yra svarstomos ir priimamos pagal Konstitucijos XIV skirsnyje nustatytas jos keitimo taisykles (Seimo statuto 171 straipsnio 1 ir 2 dalys), o kiti konstituciniai įstatymai priimami taip, kaip to reikalauja Konstitucijos 69 straipsnio 3 dalis – tokie konstituciniai įstatymai laikomi priimtais, jeigu už juos balsuoja daugiau kaip pusė visų Seimo narių (t. y. ne mažiau kaip 71 Seimo narys).

Nors pagal Seimo statuto 168 straipsnio (1998 m. gruodžio 22 d. redakcija) 1 dalį Konstitucijos pataisos laikomos konstituciniais įstatymais, vartoti minėtą konstitucinių įstatymų sąvoką apibūdinant Konstitucijos pataisas galima tik viena prasme – parodant, kad įstatymas, kuriuo keičiama Konstitucija (padaryta Konstitucijos pataisa), turi pačios Konstitucijos galią (taigi – sąlygiškai yra „konstitucinis įstatymas“). Būtent tokia yra Konstitucinio Teismo 1993 m. lapkričio 8 d. nutarime esančio teiginio, kad „Konstitucijos pataisos gali būti vadinamos konstituciniais įstatymais“ prasme<sup>45</sup>. Taigi „tegul neklaidina terminija: konstituciniai įstatymai – tai ne Konstitucijos pataisos, bet tolimas organinių įstatymų giminaitis“<sup>46</sup>.

Kokia balsų dauguma gali būti priimami konstituciniai įstatymai, kurie nėra Konstitucijos sudedamoji dalis? Kokia tokių konstitucinių įstatymų teisinė galia?

45 Konstitucinio Teismo 1993 m. lapkričio 8 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos 1993 m. kovo 16 d. įstatymo „Dėl Lietuvos Respublikos Seimo rinkimų įstatymo dalinio pakeitimo ir papildymo“ atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ // Valsytės žinios, 1993. Nr. 61-1166.

46 Kūris E. Konstitucinė justicija Lietuvoje: pirmasis dešimtmetis. – Justitia, 2003. Nr. 3-4 (45-46). P. 6.

Minėta, kad konstitucinių įstatymų, kurie nėra Konstitucijos sudedamoji dalis, institutas šiuo metu yra įtvirtintas Konstitucijos 69 straipsnio 3 dalyje, 72 straipsnio 2 dalyje ir 47 straipsnio 3 dalyje.

Konstitucijos 69 straipsnio 3 dalyje nustatyta: „Lietuvos Respublikos konstituciniai įstatymai priimami, jeigu už juos balsuoja daugiau kaip pusė visų Seimo narių, o keičiami ne mažesne kaip 3/5 visų Seimo narių balsų dauguma. Konstitucinių įstatymų sąrašą 3/5 Seimo narių balsų dauguma nustato Seimas“.

Pagal Konstitucijos 72 straipsnio 2 dalį pakartotinai Seimo apsvarstytas konstitucinis įstatymas laikomas priimtu, jeigu buvo priimtos Respublikos Prezidento teikiamos pataisos ir papildymai arba jeigu už konstitucinį įstatymą balsavo ne mažiau kaip 3/5 visų Seimo narių.

Konstitucijos 47 straipsnio (2003 m. sausio 23 d. redakcija) 3 dalyje nustatyta: „žemę, vidaus vandenį ir miškus įsigyti nuosavybėn Lietuvos Respublikoje užsienio subjektai gali pagal konstitucinį įstatymą“.

336

Pastebėtina, kad 1992 m. spalio 25 d. priimtos Konstitucijos 47 straipsnyje nebuvo nuorodos į konstitucinį įstatymą. Pagal Konstitucijos 47 straipsnio 1 dalį (1992 m. spalio 25 d. redakcija) žemė, vidaus vandenys, miškai, parkai nuosavybės teise galėjo priklausyti tik Lietuvos Respublikos piliečiams ir valstybei, o šio straipsnio 2 dalyje buvo nustatyta, kad žemės sklypai nuosavybės teise įstatymų [*pabraukta autoriaus*] nustatyta tvarka ir sąlygomis gali priklausyti užsienio valstybei – jos diplomatinėms ir konsulinėms įstaigoms įkurti.

Taigi 1992 m. spalio 25 d. priimtoje Konstitucijoje konstitucinių įstatymų institutas pradžioje buvo įtvirtintas tik jos 69 straipsnio 3 dalyje ir 72 straipsnio 2 dalyje. Vėliau pakeitus Konstitucijos 47 straipsnį – tai buvo padaryta du kartus (1996 m. birželio 20 d. ir 2003 m. sausio 23 d.) – Konstitucijos 69 straipsnio 3 dalyje ir 72 straipsnio 2 dalyje nustatytas teisinis reguliavimas išliko nepakitęs.

Iš Konstitucijos 69 straipsnio 3 dalyje nustatyto teisinio reguliavimo matyti, kad joje įtvirtintos šios nuostatos: 1) Seimas turi nustatyti konstitucinių įstatymų sąrašą; 2) konstitucinių įstatymų sąrašą

Seimas nustato 3/5 Seimo narių balsų dauguma; 3) konstituciniai įstatymai priimami, jeigu už juos balsuoja daugiau kaip pusė visų Seimo narių; 4) konstituciniai įstatymai keičiami ne mažesne kaip 3/5 visų Seimo narių balsų dauguma.

Taigi pagal Konstitucijos 69 straipsnio 3 dalį tik po to, kai Seimas ne mažesne kaip 3/5 Seimo narių balsų dauguma nustatys konstitucinių įstatymų sąrašą, į tokį konstitucinių įstatymų sąrašą įrašyti įstatymai galės būti traktuojami kaip konstituciniai įstatymai; tik šiems įstatymams turės būti taikoma Konstitucijoje nustatyta jų priėmimo ir keitimo kvalifikuota balsų dauguma taisyklė. Kol tokio konstitucinių įstatymų sąrašo nėra, minėta konstitucinių įstatymų priėmimo tvarka negali būti taikoma nė vienam įstatymui priimti. Konstitucijos 69 straipsnio 3 dalyje numatyta išimtis tik vienam įstatymui – įstatymui, kuriuo nustatomas konstitucinių įstatymų sąrašas<sup>47</sup>. Atsižvelgiant į tai, kad pagal Konstituciją konstituciniai įstatymai negali būti keičiami ar panaikinami ne konstituciniais (t. y. paprastaisiais) įstatymais, pagal Konstituciją konstitucinių įstatymų sąrašas tegali būti nustatomas konstituciniu įstatymu. Pagal Konstitucijos 69 straipsnio 3 dalį toks konstitucinis įstatymas turi būti priimamas 3/5 Seimo narių balsų dauguma. Konstitucinis Teismas 1994 m. gruodžio 22 d. nutarime konstatavo, kad, išskyrus Konstitucijos 69 straipsnyje nustatytą tvarką, kitokia konstitucinių įstatymų nustatymo procedūra Konstitucijoje nenumatyta<sup>48</sup>.

Iš Konstitucijos 72 straipsnio 2 dalyje nustatyto teisinio reguliavimo, susijusio su konstituciniais įstatymais, matyti, jog šioje dalyje įtvirtinta *inter alia* taisyklė, kad Seimas gali įveikti Respublikos Prezidento *veto* konstituciniam įstatymui, jeigu už *vetuotą* konstitucinį įstatymą balsavo ne mažiau kaip 3/5 visų Seimo narių.

47 Konstitucinio Teismo 1993 m. lapkričio 8 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos 1993 m. kovo 16 d. įstatymo „Dėl Lietuvos Respublikos Seimo rinkimų įstatymo dalinio pakeitimo ir papildymo“ atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ // Valsybės žinios, 1993. Nr. 61-1166.

48 Konstitucinio Teismo 1994 m. gruodžio 22 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos 1994 m. birželio 15 d. įstatymo „Dėl Lietuvos Aukščiausiojo Teismo, Lietuvos apeliacinio teismo, apygardų teismų įsteigimo, apygardų ir apylinkių teismų veiklos teritorijų nustatymo bei Lietuvos Respublikos prokuratūros reformavimo“ 2 straipsnio ir šio įstatymo priėmimo tvarkos atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ // Valsybės žinios, 1994. Nr. 101-2045.

Apibendrinant Konstitucijos 69 straipsnio 3 dalyje ir 72 straipsnio 2 dalyje įtvirtintą teisinį reguliavimą, t. y. tą teisinį reguliavimą, kuris buvo nustatytas iki tol, kol 1996 m. birželio 20 d. buvo pakeistas Konstitucijos 47 straipsnis, galima konstatuoti, kad pagal minėtą teisinį reguliavimą konstituciniai įstatymai galėjo atsirasti *tik iš vieno šaltinio – iš konstitucinių įstatymų sąrašo*. Konstitucijos 69 straipsnio 3 dalyje buvo numatyta išimtis tik vienam įstatymui – įstatymui, kuriuo nustatomas konstitucinių įstatymų sąrašas. Konstitucinį įstatymą, kuriuo nustatomas konstitucinių įstatymų sąrašas, Seimas galėjo priimti ne mažesne kaip 3/5 Seimo narių balsų dauguma.

Pastebėtina, kad teisės mokslinėje literatūroje nėra ginčijamasi dėl to, kad konstituciniai įstatymai, kurie bus įrašyti į konstitucinių įstatymų sąrašą, gali būti priimami, jeigu už juos balsuoja daugiau kaip pusė visų Seimo narių, o keičiami ne mažesne kaip 3/5 visų Seimo narių balsų dauguma. Sutariama ir dėl to, kad konstitucinis įstatymas, kuriuo nustatomas konstitucinių įstatymų sąrašas, gali būti Seimo priimtas, jeigu už tai balsuoja ne mažiau kaip 3/5 Seimo narių.

338

Konstitucijoje įtvirtinta konstitucinių įstatymų samprata pasikeitė 1996 m. birželio 20 d. priėmus Lietuvos Respublikos Konstitucijos 47 straipsnio papildymo įstatymą<sup>49</sup>, kurio 1 straipsniu Konstitucijos 47 straipsnis buvo papildytas nauja 2 dalimi: „Savivaldybėms, kitiems nacionaliniams subjektams, taip pat tiems ūkinę veiklą Lietuvoje vykdančioms užsienio subjektams, kurie nustatyti konstitucinio įstatymo pagal Lietuvos Respublikos pasirinktos europinės ir transatlantinės integracijos kriterijus, gali būti leidžiama įsigyti nuosavybėn ne žemės ūkio paskirties žemės sklypus, reikalingus jų tiesioginei veiklai skirtiems pastatams ir įrenginiams statyti bei eksploatuoti. Tokio sklypo įsigijimo nuosavybėn tvarką, sąlygas ir apribojimus nustato konstitucinis įstatymas [*pabraukta mūsų*].“ Įgyvendindamas Konstitucijos 47 straipsnio 2 dalies nuostatas, Seimas 1996 m. birželio 20 d. priėmė Lietuvos Respublikos Konstitucijos 47 straipsnio antroje dalyje numatyto žemės sklypų įsigijimo nuosavy-

49 1996 m. birželio 20 d. Lietuvos Respublikos Konstitucijos 47 straipsnio papildymo įstatymas // Valstybės žinios, 1996. Nr. 64-1501.

bėn subjektų, tvarkos, sąlygų ir apribojimų konstitucinį įstatymą<sup>50</sup>, kuriuo nustatė: 1) subjektus, kuriems šiame įstatyme numatyta veiklai Lietuvoje gali būti leidžiama nuosavybės teise įsigyti ne žemės ūkio paskirties žemės sklypus; 2) sąlygas, tvarką ir apribojimus, kurių laikydamiesi šio įstatymo nustatyti subjektai gali įsigyti nuosavybėn žemės sklypą; 3) įsigyjamo nuosavybėn žemės sklypo dydžio nustatymo pagrindus.

Taigi Konstitucijos 47 straipsnio 2 dalyje (1996 m. birželio 20 d. redakcija) buvo *expressis verbis* įtvirtinta, kad tam tikri šioje dalyje nurodyti visuomeniniai santykiai reguliuotini ne paprastu, o konstituciniu įstatymu. Vadinasi, 1996 metais papildžius Konstitucijos 47 straipsnį, atsirado *dar vienas konstitucinių įstatymų „šaltinis“ t. y. Konstitucijos nuostata, įtvirtinanti, kad atitinkamus santykius turi reguliuoti konstitucinis įstatymas.* (Konstitucijos 47 straipsnis buvo dar kartą pakeistas Seimo 2003 m. sausio 23 d. priimtu Konstitucijos 47 straipsnio pakeitimo įstatymu<sup>51</sup>. Konstitucijos 47 straipsnio 3 dalyje (2003 m. sausio 23 d. redakcija) taip pat yra įtvirtinta nuostata, kad atitinkamus santykius reguliuoja konstitucinis įstatymas.) Pažymėtina, jog ta aplinkybė, kad pagal Konstituciją vieni konstituciniai įstatymai tokiais tampa dėl to, kad jie yra nurodomi (bus nurodyti) konstitucinių įstatymų sąrašė (Konstitucijos 69 straipsnio 3 dalis), o kiti tokiais tampa dėl to, kad jie, kaip konstituciniai įstatymai, yra nurodyti kuriame nors Konstitucijos straipsnyje (nagrinėjamu atveju – Konstitucijos 47 straipsnio 2 dalyje), nereiškia, kad šių konstitucinių įstatymų prigimtis, paskirtis, teisinė galia yra skirtingos. Šie konstituciniai įstatymai yra žemesnės teisinės galios negu Konstitucija, jie negali prieštarauti Konstitucijai; šiais konstituciniais įstatymais reguliuojami tokie santykiai, kurie teisėkūros subjekto, padariusio atitinkamas Konstitucijos pataisas, nuomone, ar Seimo, nustačiusio konstitucinių įstatymų sąrašą, nuomone, yra labai svarbūs ir dėl to

50 Valstybės žinios, 1996. Nr. 64-1503. Šis konstitucinis įstatymas buvo išdėstytas nauja redakcija Seimo 2003 m. kovo 20 d. priimtu Konstitucijos 47 straipsnio 2 dalyje numatyto žemės sklypų įsigijimo nuosavybėn subjektų, tvarkos, sąlygų ir apribojimų konstitucinio įstatymo pakeitimo įstatymu. – Valstybės žinios, 2003. Nr. 34-1418.

51 2003 m. sausio 23 d. Lietuvos Respublikos Konstitucijos 47 straipsnio pakeitimo įstatymas // Valstybės žinios, 2003. Nr. 14-540.

būtina užtikrinti tų santykių patvaresnį teisinį reguliavimą; šie konstituciniai įstatymai gali ir turi skirtis tik tuo, kad reguliuoja ne tos pačios srities santykius. Svarbi aplinkybė yra ir tai, jog Konstitucijoje nėra numatyta, kad tol, kol Seimas nenustatys konstitucinių įstatymų sąrašo, atitinkamame Konstitucijos straipsnyje esą negalima nustatyti, jog tam tikrus santykius reguliuoja konstitucinis įstatymas. Konstitucija nereikalauja ir to, kad konstitucinis įstatymas, nurodytas atitinkamame Konstitucijos straipsnyje, paskui dar turėtų būti įtraukiamas į Seimo nustatomą konstitucinių įstatymų sąrašą.

Kokia balsų dauguma gali būti priimamas, keičiamas konstitucinis įstatymas, kuris tiesiogiai numatytas Konstitucijoje (šiuo atveju – Konstitucijos 47 straipsnio 2 dalyje)? Ar jam priimti, pakeisti turi būti taikoma balsų dauguma, numatyta Konstitucijos 69 straipsnio 3 dalyje, t. y. ta dauguma, kurios reikia norint priimti, pakeisti konstitucinį įstatymą, įrašytą į konstitucinių įstatymų sąrašą? Ar naujo konstitucinio įstatymo „šaltinio“ atsiradimas reiškė ir tai, kad konstitucinis įstatymas, kuris tiesiogiai numatytas Konstitucijoje, gali būti priimamas, keičiamas taikant kitokią balsų daugumą, negu ta, kuri taikoma norint priimti, pakeisti konstitucinį įstatymą, įrašytą į konstitucinių įstatymų sąrašą?

340

Minėta, kad pakeitus Konstitucijos 47 straipsnį ir jame įtvirtinus nuostatą, jog atitinkamus santykius turi reguliuoti jame nurodytas konstitucinis įstatymas, Konstitucijos 69 straipsnio 3 dalyje nustatytas teisinis reguliavimas nepasikeitė. Padarius Konstitucijos 47 straipsnio pataisą, Konstitucijoje nebuvo įtvirtinta kokių nors naujų normų, nustatančių, kokia balsų dauguma gali būti priimamas, keičiamas Konstitucijos 47 straipsnyje paminėtas konstitucinis įstatymas. Vadinas, Konstitucijos 47 straipsnio 2 dalyje paminėtam konstituciniam įstatymui priimti ir pakeisti turi būti taikomos tos pačios taisyklės, kurios nustatytos priimti ir pakeisti konstituciniams įstatymams, kylantiems iš konstitucinių įstatymų sąrašo.

Konstitucinis Teismas 2001 m. balandžio 2 d. nutarime konstatavo, kad pagal Konstituciją konstituciniai yra tie įstatymai, kurie tiesiogiai nurodyti Konstitucijoje ir yra priimti Konstitucijos 69 straipsnio 3 dalyje nustatyta tvarka, taip pat įstatymai, įrašyti į konstitucinių įstatymų sąrašą ir priimti Konstitucijos 69 straipsnio 3 da-

lyje nustatyta tvarka. Minėtame Konstitucinio Teismo nutarime taip pat konstatuota, kad tai, jog kai kurie konstituciniai įstatymai gali būti tiesiogiai nurodyti Konstitucijoje, numato Seimo konstitucinę pareigą šiuos konstitucinius įstatymus priimti paisant Konstitucijos 69 straipsnio 3 dalyje nustatyto daugiau kaip pusės visų Seimo narių balsų daugumos reikalavimo, o juos keisti paisant ne mažesnės kaip 3/5 visų Seimo narių balsų daugumos reikalavimo<sup>52</sup>.

Mokslinėje teisės literatūroje yra pateikiamas ir kitoks Konstitucijos nuostatų, įtvirtinančių, kokia balsų dauguma gali būti priimami konstituciniai įstatymai, aiškinimas.

Minėta, kad V. Vaičaitis, aptardamas padėtį, kai Seimas dar nėra patvirtinęs konstitucinių įstatymų sąrašo, o Konstitucijos straipsnyje yra įtvirtinęs nuostatą, kad atitinkamus santykius reguliuoja konstitucinis įstatymas, teigia, jog toks Konstitucijoje tiesiogiai nurodytas konstitucinis įstatymas, gali būti priimamas „ne mažesne nei 3/5 Seimo narių balsų dauguma (85 Seimo nariai)“. V. Vaičaičio nuomone, „pusės Seimo narių balsų daugumos reikalavimas gali būti taikomas tik „sąrašiniams“ konstituciniams įstatymams priimti“; kadangi konstitucinių įstatymų sąrašo šiuo metu nėra, V. Vaičaitis daro išvadą, jog „Konstitucijos 69 straipsnio sisteminė analizė leidžia teigti, kad konkrečiam konstituciniam įstatymui priimti reikalingas ne mažesnis nei 3/5 parlamentarų daugumos pritarimas“. V. Vaičaičio nuomone, tai galima teigti aiškiai. Tokią išvadą V. Vaičaitis grindžia tuo, jog „prieš priimant „sąrašinį“ konstitucinį įstatymą reikalaujama, kad jo įtraukimui į sąrašą pritartų ne mažiau kaip 85 Seimo nariai“, kad „jei Konstitucijos leidėjas būtų nustatęs tik pusės Seimo narių balsų daugumą konstituciniams įstatymams priimti, tai tokios pat daugumos jis būtų reikalavęs ir dėl šių įstatymų keitimo, nes nei logikos, nei lyginamosios teisės požiūriu nėra pateisinama praktika,

52 Konstitucinio Teismo 2001 m. balandžio 2 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos piliečių nuosavybės teisių į išlikusį nekilnojamąjį turtą atkūrimo įstatymo 5 straipsnio 2, 3, 4 ir 5 dalių, 12 straipsnio 3 punkto, 16 straipsnio 3 dalies ir šio straipsnio 9 dalies 5 punkto atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai ir dėl šio įstatymo 5 straipsnio 2, 3, 4 bei 5 dalių ir 12 straipsnio 3 punkto atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijos 47 straipsnio antroje dalyje numatyto žemės sklypų įsigijimo nuosavybės subjektų, tvarkos, sąlygų ir apribojimų konstitucinio įstatymo 8 straipsniui“ // Valstybės žinios, 2001. Nr. 29-938, atitaisymas 2001-04-06. Nr. 30.

kad įstatymo keitimo procedūra būtų sudėtingesnė už jo priėmimą“. V. Vaičiaičio nuomone, „Seimui priimant blanketinius konstitucinius įstatymus reikia <...> taikyti trijų penktadalių Seimo narių balsų daugumą“, kad „jei Seimas, priimdamas blanketinius konstitucinius įstatymus, taikytų mažesnę (nei 3/5) daugumą, tai neatitiktų Konstitucijos 69 straipsnio 3 dalies *ratio*“.

V. Vaičiaičio argumentai, kuriais jis grindžia išvadą, kad Konstitucijoje tiesiogiai nurodytas konstitucinis įstatymas gali būti priimamas „ne mažesne nei 3/5 Seimo narių balsų dauguma (85 Seimo nariai)“, yra įdomūs. Tačiau ar jie yra konstituciškai pagrįsti? Gerbdamas kolegos V. Vaičiaičio nuomonę, vis dėlto manyčiau, kad sutikti su minėtais argumentais ir laikyti juos konstituciškai pagrįstais nėra pagrindo.

Pirmiausia tai pasakytina apie teiginį, jog „jei Konstitucijos leidėjas būtų nustatęs tik pusės Seimo narių balsų daugumą konstituciniams įstatymams priimti, tai tokios pat daugumos jis būtų reikalavęs ir dėl šių įstatymų keitimo, nes nei logikos, nei lyginamosios teisės požiūriu nėra pateisinama praktika, kad įstatymo keitimo procedūra būtų sudėtingesnė už jo priėmimą“. Žinoma, cituoto teiginio autorius gali manyti, kad Konstitucijos projekto rengėjai „logikos požiūriu“ pasielgė kažkaip netinkamai, kad jie „nežinojo“ kitų valstybių teisės sistemų ir pan. Tačiau negalima nepaisyti to, kas Konstitucijoje yra įtvirtinta *expressis verbis*: jos 69 straipsnio 3 dalyje nustatyta, kad „konstituciniai įstatymai priimami, jeigu už juos balsuoja daugiau kaip pusė visų Seimo narių, o keičiami ne mažesne kaip 3/5 visų Seimo narių balsų dauguma“. Taigi Konstitucija ne tik „pateisina“ praktiką, kad „įstatymo keitimo procedūra būtų sudėtingesnė už jo priėmimą“, bet ir išakmiai nustato, jog konstitucinio įstatymo keitimo procedūra yra sudėtingesnė už jo priėmimo procedūrą. Nevienodas balsų skaičius norint priimti ir pakeisti konstitucinį įstatymą – minėta, jog norint priimti konstitucinį įstatymą, reikia daugiau kaip pusės visų Seimo narių balsų, t. y. 71 balso, o norint pakeisti konstitucinį įstatymą, reikia ne mažiau kaip 3/5 visų Seimo narių balsų, t. y. ne mažiau kaip 85 balsų – Konstitucijoje nustatytas būtent dėl to, kad Seimo priimtas konstitucinis įstatymas būtų kuo stabilesnis, kad jį pakeisti būtų sunkiau, negu priimti. Tokia – skirtinga

balsų dauguma – Konstitucijoje yra įtvirtinta visiškai sąmoningai, tad priekaištauti Konstitucijos leidėjui dėl tokios „logikos požiūriu nepateisinamos praktikos“, manyčiau, nėra pagrindo.

Neįtikinamais, o gal net ir dirbtiniais, laikytini ir kiti argumentai, kuriais V. Vaičaitis grindžia išvadą, kad „pusės Seimo narių balsų daugumos reikalavimas gali būti taikomas tik „sąrašiniams“ konstituciniams įstatymams priimti“, o „Seimui priimant blanketinius konstitucinius įstatymus reikia <...> taikyti trijų penktadalių Seimo narių balsų daugumą“. Šiai išvadai pagrįsti V. Vaičaitis, kaip minėta, vartoja tokį argumentą: „prieš priimant „sąrašinį“ konstitucinį įstatymą reikalaujama, kad jo įtraukimui į sąrašą pritarę ne mažiau kaip 85 Seimo nariai“; kadangi konstitucinių įstatymų sąrašo šiuo metu nėra, „Konstitucijos 69 straipsnio sisteminė analizė leidžia teigti, kad konkrečiam konstituciniam įstatymui priimti reikalingas ne mažesnis nei 3/5 parlamentarų daugumos pritarimas“; „jei Seimas, priimdamas blanketinius konstitucinius įstatymus, taikytų mažesnę (nei 3/5) daugumą, tai neatitiktų Konstitucijos 69 straipsnio 3 dalies *ratio*“. Taigi V. Vaičaičio nuomone, balsų skaičių, kuriais gali būti priimamas blanketinis konstitucinis įstatymas, lemia ne teisės normos, įtvirtintos Konstitucijos 69 straipsnio 3 dalyje, o tai, kad Seimas iki šiol nėra patvirtinęs konstitucinių įstatymų sąrašo – nes šiam sąrašui nustatyti reikia ne mažiau kaip 3/5 Seimo narių balsų daugumos, tai tol, kol konstitucinių įstatymų sąrašas nėra patvirtintas, Konstitucijoje nurodyti blanketiniai konstituciniai įstatymai, pasak V. Vaičaičio, gali būti priimami tik ne mažesne kaip 3/5 Seimo narių balsų dauguma.

Vertinant minėtus V. Vaičaičio argumentus, visų pirma reikėtų atkreipti dėmesį į tai, kad Konstitucijos 69 straipsnio 3 dalies normos, nustatančios, kokia balsų dauguma gali būti priimami ir keičiami konstituciniai įstatymai, Konstitucijoje buvo įtvirtintos nuo pat jos priėmimo, o nuostatos, kad tam tikrus santykius reguliuoja konstitucinis įstatymas, Konstitucijoje buvo įtvirtintos vėliau, t. y. Seimui 1996 m. birželio 20 d. priėmus įstatymą dėl Konstitucijos 47 straipsnio papildymo, kuris įsigaliojo 1996 m. liepos 21 d. Konstitucijos 69 straipsnio 3 dalyje *expressis verbis* įtvirtinta nuostata „konstitucinis įstatymas gali būti priimtas, jeigu už jį balsuotų daugiau kaip

pusė visų Seimo narių, o keičiamas – jeigu už jį balsuotų ne mažiau kaip 3/5 visų Seimo narių“, reiškė ir tai, kad tik po to, kai Seimas ne mažesne kaip 3/5 Seimo narių balsų dauguma nustatys konstitucinių įstatymų sąrašą, į tokį konstitucinių įstatymų sąrašą įrašyti įstatymai galės būti traktuojami kaip konstituciniai įstatymai, kad tik šiems įstatymams turės būti taikoma Konstitucijoje nustatyta jų priėmimo ir keitimo kvalifikuota balsų dauguma taisyklė, jog kol tokio konstitucinių įstatymų sąrašo nėra, minėta konstitucinių įstatymų priėmimo tvarka negali būti taikoma nė vienam įstatymui priimti, išskyrus pačioje Konstitucijos 69 straipsnio 3 dalyje numatytam įstatymui – įstatymui, kuriuo nustatomas konstitucinių įstatymų sąrašas. Kitaip tariant, tol, kol Seimas nėra patvirtinęs konstitucinių įstatymų sąrašo, joks įstatymas negalėjo būti priimtas kaip konstitucinis įstatymas (išskyrus konstitucinį įstatymą, kuriuo nustatomas konstitucinių įstatymų sąrašas). Šis konstitucinis imperatyvas pasikeitė 1996 metais: padarius minėtą Konstitucijos 47 straipsnio pataisą ir šiame straipsnyje nustačius, kad atitinkamus santykius turi reguliuoti konstitucinis įstatymas, atsirado pačioje Konstitucijoje nurodytas pagrindas, o kartu – Seimo teisė ir pareiga – priimti atitinkamą konstitucinį įstatymą. Minėta, kad pakeitus Konstitucijos 47 straipsnį ir įrašius jame nuostatą, jog atitinkamus santykius turi reguliuoti jame nurodytas konstitucinis įstatymas, Konstitucijos 69 straipsnio 3 dalyje nustatytas teisinis reguliavimas nepasikeitė, kad padarius Konstitucijos 47 straipsnio pataisą, Konstitucijoje nebuvo įtvirtinta kokių nors naujų normų, nustatančių, kokia balsų dauguma gali būti priimamas, keičiamas Konstitucijos 47 straipsnyje paminėtas konstitucinis įstatymas. Vadinasi, Konstitucijos 47 straipsnio 2 dalyje paminėtam konstituciniam įstatymui priimti ir pakeisti turi būti taikomos tos pačios taisyklės, kurios nustatytos priimti ir pakeisti konstituciniams įstatymams, kylantiems iš konstitucinių įstatymų sąrašo.

Net ir tuo atveju, jeigu V. Vaičiūčio išvadą „kol konstitucinių įstatymų sąrašas nėra patvirtintas, Konstitucijoje nurodyti blanketiniai konstituciniai įstatymai gali būti priimami tik ne mažesne kaip 3/5 Seimo narių balsų dauguma“ mėgintume pagrįsti vadinamu „aritmėtinu“ argumentu – o būtent tai ir daro V. Vaičiūtis – negalime nepaisyti aplinkybės, kad norint padaryti Konstitucijos 47 straipsnio

pataisą, kuri numato, jog turi būti priimtas šiame straipsnyje nurodytas konstitucinis įstatymas, reikėjo, kad už šią pataisą balsuotų ne mažiau kaip  $2/3$  visų Seimo narių (Konstitucijos 148 straipsnio 3 dalis). Akivaizdu, kad  $2/3$  visų Seimo narių balsų yra daug daugiau negu  $3/5$  visų Seimo narių balsų, kurių reikia norint nustatyti konstitucinių įstatymų sąrašą. Taigi net ir tuo atveju, jeigu V. Vaičičiaus daromą išvadą „tol, kol konstitucinių įstatymų sąrašas nėra patvirtintas, Konstitucijoje nurodyti blanketiniai konstituciniai įstatymai gali būti priimami tik ne mažesne kaip  $3/5$  Seimo narių balsų dauguma“ grįštume V. Vaičičiaus vartojamu „aritmetiniu“ argumentu – t. y. kadangi konstitucinių įstatymų sąrašas gali būti nustatytas ne mažesne kaip  $3/5$  visų Seimo narių balsų dauguma, tai tol, kol tokio sąrašo nėra, blanketiniai konstituciniai įstatymai gali būti priimami ne mažesne kaip  $3/5$  visų Seimo narių balsų dauguma – tokie argumentai vis tiek būtų nepagrįsti. Vien dėl to, kad  $2/3$  visų Seimo narių balsų dauguma, kurių reikia norint padaryti Konstitucijos 47 straipsnio pataisą, „įveikia“  $3/5$  balsų daugumą, kurių reikia norint nustatyti konstitucinių įstatymų sąrašą. Minėta, jog V. Vaičiaitis teigia, „jei Seimas, priimdamas blanketinius konstitucinius įstatymus, taikytų mažesnę (nei  $3/5$ ) daugumą, tai neatitiktų Konstitucijos 69 straipsnio 3 dalies *ratio*“. Manychiau, kad yra visiškai priešingai: „jei Seimas, priimdamas blanketinius konstitucinius įstatymus, taikytų mažesnę (nei  $3/5$ ) daugumą“, tai kaip tik atitiktų Konstitucijos 69 straipsnio 3 dalies *ratio*, nes šioje dalyje *expressis verbis* yra įtvirtintas reikalavimas konstitucinius įstatymus priimti būtent daugiau kaip pusės visų Seimo narių, t. y. ne mažiau kaip 71 Seimo narių balsų dauguma, o ne  $3/5$  Seimo narių balsų dauguma.

**3. Kokia yra konstitucinių įstatymų, kurie nėra Konstitucijos sudedamoji dalis, teisinė galia?** Akivaizdu, kad tokių konstitucinių įstatymų teisinė galia yra mažesnė, negu Konstitucijos galia, kad tokie konstituciniai įstatymai negali prieštarauti Konstitucijai. Kadangi Konstitucijos 150 straipsnyje nurodyti konstituciniai įstatymai yra Konstitucijos sudedamoji dalis, akivaizdu ir tai, kad konstituciniai įstatymai, kurie nėra Konstitucijos sudedamoji dalis, negali prieštarauti tiems konstituciniams įstatymams, kurie yra Konstituci-

jos sudedamoji dalis, nes tai būtų prieštaravimas pačiai Konstitucijai. Dėl tokio konstitucinių įstatymų, kurie nėra Konstitucijos sudedamoji dalis, santykio su Konstitucija (jų teisinės galios požiūriu) teisės mokslinėje literatūroje visuotinai sutariama.

Skirtingų nuomonių pateikiama dėl konstitucinio įstatymo, kuris nėra Konstitucijos sudedamoji dalis, ir paprastojo įstatymo teisinės galios. Jau minėjome, kad, E. Vaitiekienės nuomone, paprastąjį įstatymą pripažinus konstituciniu įstatymu pasikeistų tik šių įstatymų keitimo tvarka, bet ne jų teisinė galia. V. Vaičaitis, atsižvelgdamas į tai, kad iki šiol Seimas nėra patvirtinęs konstitucinių įstatymų sąrašo ir kad vienintelė konstitucinių įstatymų atsiradimo galimybė yra Konstitucijos blanketinės nuorodos įgyvendinimas, teigia, jog konstituciniai įstatymai „negalėtų būti vienareikšmiškai traktuojami kaip *ipso facto* „aukštesni“ už paprastesnius įstatymus“, kad „jei paprastieji įstatymai įsiterpia į konstitucinių (organinių) įstatymų konstitucionalizuotą reguliavimo sferą, jie Konstitucinio Teismo galėtų būti pripažinti kaip prieštaraujantys Konstitucijai, o ne patiems konstituciniams įstatymams“, kad „jų santykiai turėtų būti traktuojami ne tiek hierarchine prasme (kaip kad yra įstatymų ir poįstatyminių teisės aktų atveju), kiek skirtingo reguliavimo *domeno* atžvilgiu“. Panašios nuomonės laikosi ir E. Šileikis, kuris teigia, jog „Konstitucijoje tiesiogiai neatskleistas konstitucinių įstatymų ir paprastųjų (nekonstitucinių) įstatymų santykis“ ir „nėra tiesiogiai apčiuopiamo konstitucinio pagrindo kategoriškai teigti, kad konstitucinis įstatymas Lietuvos teisinėje sistemoje turi hierarchiškai aukštesnę padėtį nei paprastas įstatymas“. E. Šileikis daro išvadą, kad „pagrindinį minėtų konstitucinių įstatymų skirtumą iš principo lemia ne jų skirtinga reguliavimo sfera ir norminė galia, bet ne tapati priėmimo ir keitimo procedūra“, kad paprastojo įstatymo tapimą konstituciniu įstatymu lemia speciali priėmimo tvarka, jog „nėra pagrindo vienareikšmiškai konstatuoti, kad negalioja joks įstatymas, priešingas konstituciniam įstatymui“. Kriatiškai vertindamas Konstitucinio Teismo 2001 m. balandžio 2 d. nutarime pateiktą doktrininę nuostatą – „Konstitucinis Teismas pagal Konstituciją sprendžia, ar įstatymas neprieštaruja konstituciniam įstatymui“ – E. Šileikis teigia, jog „šiuo atveju neaišku, kuo remiantis iš esmės aiškinta, kad Konstitucijos 69 straipsnio 1–3 dalių

nuostatos neva rodo konstitucinių ir nekonstitucinių (paprastųjų) įstatymų galios skirtumą“, kad „įstatymas, tapęs konstituciniu dėl specialios priėmimo tvarkos, nenustoja būti įstatymu, t. y. netampa Konstitucija“. E. Šileikis gana pagrįstais ir jurisprudentiškai įtikinamais laiko V. Vaičičiaus samprotavimus, kad kai nėra konstitucinių įstatymų sąrašo, „kilus paprastųjų ir konstitucinių įstatymų kolizijai, paprastieji įstatymai Konstitucinio Teismo galėtų būti pripažinti prieštaraujantys Konstitucijai, o ne patiems konstituciniams įstatymams“. Kita vertus, pritardamas minėtai V. Vaičičiaus nuomonei, autorius čia pat jai lyg ir oponuoja teigdamas, jog „galima suprasti ir iš esmės (teisinės valstybės ir konstitucingumo kontrolės prasmės požiūriu) **pateisinti** [išryškinta E. Šileikio] minėtą Konstitucinio Teismo išaiškinimą, kad Konstitucinis Teismas pagal Konstituciją sprendžia, ar įstatymas prieštarauja konstituciniam įstatymui“.

Taigi ar konstitucinių įstatymų teisinė galia, kuri yra didesnė negu ta, kurią turi paprastieji įstatymai, kyla iš Konstitucijos, ar teiginys, kad konstitucinių įstatymų teisinė galia didesnė negu paprastųjų įstatymų yra, kaip teigia E. Šileikis, Konstitucinio Teismo nežinia kuo grindžiamas aiškinimas? Ar „kilus paprastųjų ir konstitucinių įstatymų kolizijai, paprastieji įstatymai gali būti pripažinti prieštaraujantys Konstitucijai, o ne patiems konstituciniams įstatymams“, ar konstitucinio įstatymo ir paprastojo įstatymo „santykiai turėtų būti traktuojami ne tiek hierarchine prasme (kaip kad yra įstatymų ir poįstatyminių teisės aktų atveju), kiek skirtingo reguliavimo *domeno* atžvilgiu“, kaip teigia V. Vaičaitis?

Su E. Šileikio argumentu, kad „įstatymas, tapęs konstituciniu dėl specialios priėmimo tvarkos, nenustoja būti įstatymu, t. y. netampa Konstitucija“, galima sutikti tik tiek, kad įstatymas, tapęs konstituciniu dėl specialios priėmimo tvarkos – čia rašome apie vadinamus „sąrašinius“ konstitucinius įstatymus – tikrai netampa Konstitucija. Tačiau, ar įstatymas, tapęs konstituciniu, neįgyja tam tikrų savybių, kurios jį skiria nuo paprastųjų įstatymų, ar jis ir toliau išlieka tik paprastuoju įstatymu? Ar kilus paprastųjų ir konstitucinių įstatymų kolizijai, paprastieji įstatymai Konstitucinio Teismo negalėtų būti pripažinti prieštaraujantys konstituciniams įstatymams?

Bent kiek argumentuotai atsakyti į klausimą, ar konstitucinių įstatymų galia yra didesnė negu paprastųjų įstatymų, galima tik tuo atveju, jeigu konstitucinių įstatymų ir paprastųjų įstatymų santykį aiškinsime vartodami visus konstitucinius argumentus, o ne tik argumentą, kad konstituciniai įstatymai yra priimami pagal specialią tvarką. Argumentas, kad konstituciniai įstatymai yra priimami pagal specialią tvarką, yra svarbus, tačiau toli gražu ne vienintelis. Jeigu išvadą, kad konstitucinių įstatymų teisinė galia yra didesnė negu ta, kurią turi paprastieji įstatymai, grįstume tik tuo, kad konstituciniams įstatymams priimti yra nustatyta speciali tvarka, galbūt net tektų sutikti, kad toks argumentas nėra pakankamas pagrįsti konstitucinių įstatymų viršenybę paprastųjų įstatymų atžvilgiu. Tačiau didesnę konstitucinių įstatymų teisinę galią negu ta, kurią turi paprastieji įstatymai, lemia ne vien minėta aplinkybė, bet ir įvairios kitos Konstitucijos nuostatos (ir eksplikitinės, ir implicitinės), jų visuma. Visų pirma atkreiptinas dėmesys į tai, kad Konstitucijoje vartojamos dvi skirtingos sąvokos: įstatymai ir konstituciniai įstatymai. Tai reiškia, kad šių sąvokų turinys nesutampa, kad kiekviena iš jų turi jai būdingą turinį. Vadinasi, Konstitucija *expressis verbis* numato dvi skirtingas teisės aktų formas – įstatymus ir konstitucinius įstatymus. Be abejo, konstituciniai įstatymai taip pat yra įstatymai, tačiau tai tokie įstatymai, kurie pagal Konstituciją skiriasi nuo paprastųjų įstatymų. Svarbu ir tai, kad konstituciniai įstatymai negali būti keičiami ar panaikinami paprastuoju įstatymu – jie gali būti keičiami ar panaikinami tik konstituciniu įstatymu. Pagal Konstitucijos 69 straipsnio 2 dalį įstatymai (t. y. paprastieji įstatymai) laikomi priimtais, jeigu už juos balsavo dauguma Seimo narių, dalyvaujančių posėdyje. Akivaizdu, kad jeigu konstitucinis įstatymas galėtų būti keičiamas ar panaikinamas paprastuoju įstatymu, tai konstituciniais įstatymais sureguliuoti santykiai netektų stabilumo, nes konstituciniais įstatymais nustatytą teisinį reguliavimą būtų galima nesunkiai pakeisti priimant paprastąjį įstatymą. Kartu netektų prasmės Konstitucijos 69 straipsnio 3 dalies nuostata, kad konstituciniai įstatymai gali būti keičiami ne mažesne kaip 3/5 Seimo narių balsų dauguma. Tikriausiai nėra reikalo įrodinėti, kad Konstitucijos (aptariamam atveju – konstitucinio įstatymo ir paprastojo įstatymo teisinės galios santy-

kie) negalima aiškinti taip, kad kuri nors Konstitucijos nuostata (nagrinęjamu atveju – 69 straipsnio 3 dalies nuostata) netektų prasmės. Taigi pati Konstitucija lemia ypatingą konstitucinių įstatymų vietą Lietuvos teisės sistemoje, jų viršenybę paprastųjų įstatymų atžvilgiu. Tai, kad konstituciniai įstatymai negali būti keičiami ar panaikunami paprastaisiais įstatymais, užtikrina, kad konstituciniais įstatymais sureguliuoti visuomeniniai santykiai paprastaisiais įstatymais nebus reguliuojami kitaip, kad bus garantuojamas didesnis konstituciniais įstatymais reguliuojamų visuomeninių santykių stabilumas<sup>53</sup>.

Pateikti argumentai leidžia daryti visiškai priešingą išvadą, negu tą, kurią daro V. Vaičaitis ir E. Šileikis – konstituciniai įstatymai ne tik gali būti, bet ir turi būti vienareikšmiškai traktuojami hierarchine prasme, taigi ir kaip *ipso facto* „aukštesni“ už paprastesnius įstatymus, nes pati Konstitucija įtvirtina būtent tokį jų santykį. Vadinas, jeigu paprastesniuose įstatymuose nustatytas teisinis reguliavimas konkuruotų su teisiniu reguliavimu, kuris nustatytas konstituciniais įstatymais, tokie paprastesji įstatymai ne tik gali, bet ir turi būti pripažinti prieštaraujančiais konstituciniams įstatymams. Tokie paprastesji įstatymai gali būti pripažinti prieštaraujančiais ir Konstitucijai, pvz., prieštaraujančiais konstituciniam teisinės valstybės principui, numatančiam teisės aktų hierarchiją, *inter alia* tai, kad konstitucinio

53 Konstitucinio Teismo 2001 m. balandžio 2 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos piliečių nuosavybės teisių į išlikusį nekilnojamąjį turtą atkūrimo įstatymo 5 straipsnio 2, 3, 4 ir 5 dalių, 12 straipsnio 3 punkto, 16 straipsnio 3 dalies ir šio straipsnio 9 dalies 5 punkto atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai ir dėl šio įstatymo 5 straipsnio 2, 3, 4 bei 5 dalių ir 12 straipsnio 3 punkto atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijos 47 straipsnio antroje dalyje numatyto žemės sklypų įsigijimo nuosavybės subjektų, tvarkos, sąlygų ir apribojimų konstitucinio įstatymo 8 straipsniui“ // Valstybės žinios, 2001. Nr. 29-938, atitaisymas 2001-04-06. Nr. 30; Konstitucinio Teismo 2002 m. gruodžio 24 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo 3 straipsnio 3 dalies (2000 m. spalio 12 d. redakcija), 3 straipsnio 4 dalies (2000 m. spalio 12 d. redakcija), 5 straipsnio 1 dalies 2 punkto (2000 m. spalio 12 d. redakcija), 18 straipsnio 1 dalies (2000 m. spalio 12 d. redakcija), 19 straipsnio 1 dalies 2, 3, 4, 8, 15 punktų (2000 m. spalio 12 d. redakcija), 21 straipsnio 1 dalies 1, 5, 7, 9, 12, 15, 16, 17, 18 punktų (2000 m. spalio 12 d. redakcija), šios dalies 6 punkto (2000 m. spalio 12 d. ir 2001 m. rugsėjo 25 d. redakcijos) ir šios dalies 14 punkto (2000 m. spalio 12 d. ir 2001 m. lapkričio 8 d. redakcijos), taip pat dėl Lietuvos Respublikos Konstitucijos 119 straipsnio pakeitimo įstatymo taikymo tvarkos konstitucinio įstatymo, Lietuvos Respublikos Konstitucijos 119 straipsnio pakeitimo įstatymo taikymo tvarkos konstitucinio įstatymo įrašymo į Konstitucinių įstatymų sąrašą įstatymo atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ // Valstybės žinios, 2003. Nr. 19-828.

įstatymo teisinė galia yra didesnė negu paprastojo įstatymo, kad paprastasis įstatymas negali prieštarauti konstituciniam įstatymui. Jei-gu paprastaisiais įstatymais būtų reguliuojami santykiai, kurie pagal atitinkamą Konstitucijos straipsnį turi būti reguliuojami konstituciniiais įstatymais, tokie paprastieji įstatymai turėtų būti pripažinti prieštaraujančiais tam Konstitucijos straipsniui, kuriame nurodyta, jog atitinkamus santykius reguliuoja konstitucinis įstatymas (tokiu atveju praverstų ir minėti V. Vaičiaičio teiginiai dėl „skirtingo reguliavimo *domeno*“).

V. Vaičiaičio išvada, kad konstitucinių įstatymų ir paprastųjų įstatymų santykiai „turėtų būti traktuojami ne tiek hierarchine prasme (kaip kad yra įstatymų ir poįstatyminių teisės aktų atveju), kiek skirtingo reguliavimo *domeno* atžvilgiu“, laikytina nepagrįsta ir dėl to, kad, sutikus su teiginiu, jog tarp konstitucinių įstatymų ir paprastųjų įstatymų nėra hierarchinio santykio, kartu tektų konstatuoti ir tai, jog esą yra ir tokių įstatymų, kurių atitiktis Konstitucijai pagal formą negali būti tiriami. Antai, jeigu įstatymų leidėjas konstitucinį įstatymą pakeistų paprastuoju įstatymu, negalėtų būti tiriami, ar Konstitucijai pagal formą neprieštarauja minėtas įstatymas dėl konstitucinio įstatymo pakeitimo (ar panaikinimo), nes šiuo atveju apskritai nėra V. Vaičiaičio minėto „skirtingo reguliavimo *domeno*“. Akivaizdu, kad pagal Konstituciją negali būti tokių įstatymų, kurių atitiktis Konstitucijai pagal formą negalėtų būti vertinama. Pastebėtina, jog dėl tų pačių argumentų negalime sutikti ir su E. Vaitiekienės nuomone, kad paprastąjį įstatymą pripažinus konstituciniu įstatymu pasikeistų tik šių įstatymų keitimo tvarka, o jų teisinė galia nesikeistų, ir su E. Šileikio teiginiais, jog „nėra tiesiogiai apčiuopiamo konstitucinio pagrindo kategoriškai teigti, kad konstitucinis įstatymas Lietuvos teisinėje sistemoje turi hierarchiškai aukštesnę padėtį nei paprastasis įstatymas“, jog „nėra pagrindo vienareikšmiškai konstatuoti, kad negalioja joks įstatymas, priešingas konstituciniam įstatymui“.

Belieka pridurti, kad Konstitucinis Teismas, aiškindamas konstitucinių įstatymų, kurie nėra Konstitucijos sudedamoji dalis, sampratą, savo nutarimuose yra konstatavęs, jog pagal Konstituciją konstituciniai yra: 1) konstituciniai įstatymai, tiesiogiai nurodyti

Konstitucijoje ir priimti Konstitucijos 69 straipsnio 3 dalyje nustatyta tvarka; 2) konstituciniai įstatymai, įrašyti į konstitucinių įstatymų sąrašą ir priimti Konstitucijos 69 straipsnio 3 dalyje nustatyta tvarka; tai, kad kai kurie konstituciniai įstatymai gali būti tiesiogiai nurodyti Konstitucijoje, numato Seimo konstitucinę pareigą šiuos konstitucinius įstatymus priimti paisant Konstitucijos 69 straipsnio 3 dalyje nustatyto daugiau kaip pusės visų Seimo narių balsų daugumos reikalavimo, o juos keisti paisant ne mažesnės kaip 3/5 visų Seimo narių balsų daugumos reikalavimo<sup>54</sup>.

Konstitucijos 69 straipsnio 3 dalyje yra įtvirtinta nuostata, kad konstitucinių įstatymų sąrašą nustato Seimas. Ar formuluotė „nustato Seimas“ reiškia, kad Seimas turi pareigą nustatyti konstitucinių įstatymų sąrašą, ar ji gali būti aiškinama ir taip, kad Seimas turi teisę spręsti – nustatyti tokį sąrašą ar jo nenustatyti? Konstitucinio Teismo jurisprudencijoje šis klausimas dar nebuvo nagrinėtas, Konstitucinis Teismas yra konstatavęs tik tai, kad Seimas iki šiol nėra nustatęs konstitucinių įstatymų sąrašo. Seimo įgaliojimai spręsti, kokie santykiai turi būti reguliuojami konstituciniais įstatymais, leidžia daryti prielaidą, kad Seimas neturi pareigos nustatyti konstitucinių įstatymų sąrašo – Seimas tokio sąrašo gali nenustatyti, jeigu, jo nuomone, nėra reikalo tam tikrus santykius reguliuoti konstituciniais įstatymais.

Kodėl iki šiol nėra nustatytas konstitucinių įstatymų sąrašas? Vienas iš paaiškinimų galbūt galėtų būti toks: Seimo nariai, priklausantys Seimo „daugumai“ (ypač tuo atveju, kai ją sudaro ne mažiau kaip 3/5 Seimo narių) yra suinteresuoti įtraukti į konstitucinių įsta-

54 Konstitucinio Teismo 2002 m. gruodžio 24 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo 3 straipsnio 3 dalies (2000 m. spalio 12 d. redakcija), 3 straipsnio 4 dalies (2000 m. spalio 12 d. redakcija), 5 straipsnio 1 dalies 2 punkto (2000 m. spalio 12 d. redakcija), 18 straipsnio 1 dalies (2000 m. spalio 12 d. redakcija), 19 straipsnio 1 dalies 2, 3, 4, 8, 15 punktų (2000 m. spalio 12 d. redakcija), 21 straipsnio 1 dalies 1, 5, 7, 9, 12, 15, 16, 17, 18 punktų (2000 m. spalio 12 d. redakcija), šios dalies 6 punkto (2000 m. spalio 12 d. ir 2001 m. rugsėjo 25 d. redakcijos) ir šios dalies 14 punkto (2000 m. spalio 12 d. ir 2001 m. lapkričio 8 d. redakcijos), taip pat dėl Lietuvos Respublikos Konstitucijos 119 straipsnio pakeitimo įstatymo taikymo tvarkos konstitucinio įstatymo, Lietuvos Respublikos Konstitucijos 119 straipsnio pakeitimo įstatymo taikymo tvarkos konstitucinio įstatymo įrašymo į konstitucinių įstatymų sąrašą įstatymo atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ // Valstybės žinios, 2003. Nr. 19-828.

tymų sąrašą kuo daugiau konstitucinių įstatymų, nes nustačius, kad atitinkamus santykius reguliuoja konstituciniai įstatymai, atsiranda galimybė santykius sutvarkyti taip, kaip to nori minėta Seimo dauguma. Tačiau Seimo nariai, priklausantys opozicinėms frakcijoms ir kitoms frakcijoms, t. y. sudarantys Seimo „mažumą“, nelinkę sutikti, kad į konstitucinių įstatymų sąrašą būtų įtraukta kuo daugiau konstitucinių įstatymų, nes gerai supranta, jog konstituciniais įstatymais nustatytą teisinį reguliavimą vėliau bus labai sunku pakeisti – pagal Konstitucijos 69 straipsnio 3 dalį tai gali būti padaryta ne mažesne kaip 3/5 visų Seimo narių balsų dauguma. Suburti tokią Seimo narių daugumą nėra lengva. Taigi jie visais įmanomais būdais priešinasi, kad konstitucinių įstatymų sąrašas būtų didelis.

Priėmus Konstituciją Seime būta ne vieno bandymo nustatyti konstitucinių įstatymų sąrašą, buvo parengtas ne vienas konstitucinių įstatymų projektas. Būta ir projektų, rodančių, kad jų autoriai visiškai neskiria konstitucinių įstatymų, kurie yra Konstitucijos sudedamoji dalis (taigi turi pačios Konstitucijos galią), nuo tų konstitucinių įstatymų, kurie nėra Konstitucijos sudedamoji dalis (taigi jų teisinė galia yra mažesnė negu Konstitucijos)<sup>55</sup>.

Visi šie mėginimai iki šiol buvo nesėkmingi, nes politinėms jėgoms nepavyksta susitarti, kokie santykiai turėtų būti reguliuojami būtent konstituciniais įstatymais. Bandydamas sudaryti konstitucinių įstatymų sąrašą Seimas buvo pasirinkęs ir vadinamąjį „tuščio

55 Antai 2006 m. spalio 18 d. Seime buvo įregistruotas Lietuvos Respublikos konstitucinių įstatymų sąrašo konstitucinio įstatymo projektas (Reg. Nr. XP – 1558A), kuriuo į konstitucinių įstatymų sąrašą siūloma įrašyti *inter alia* 1991 m. vasario 11 d. konstitucinį įstatymą „Dėl Lietuvos valstybės“, 1992 m. birželio 8 d. konstitucinį aktą „Dėl Lietuvos Respublikos nesijungimo į postsovietines Rytų sąjungas“, 1992 m. spalio 25 d. įstatymą „Dėl Lietuvos Respublikos Konstitucijos įsigaliojimo tvarkos“, 2004 m. liepos 13 d. konstitucinį aktą „Dėl Lietuvos Respublikos narystės Europos Sąjungoje“. Pasiūlymas įrašyti į konstitucinių įstatymų sąrašą minėtus teisės aktus reiškia tai, kad šiems teisės aktams, kurie pagal Konstitucijos 150 straipsnį yra Konstitucijos sudedamoji dalis (taigi turi Konstitucijos galią), norima suteikti mažesnę galią, t. y. „sąrašinio“ konstitucinio įstatymo galią. Kadangi konstituciniai įstatymai, kurie yra Konstitucijos sudedamoji dalis, gali būti keičiami tik ta pačia tvarka, kaip ir pati Konstitucija, minėtas pasiūlymas reiškia ir tai, kad siūloma nepaisyti Konstitucijos 148 straipsnyje nustatytos Konstitucijos keitimo tvarkos. Kitaip tariant, pamatines Konstitucijos nuostatas, kurios gali būti keičiamos tik referendumu, siūloma pakeisti – jų teisinę galią aspektu – priimant aptariamą konstitucinių įstatymų sąrašo konstitucinį įstatymą. Pabrėžtina, kad Konstitucija to daryti neleidžia.

lapo“ principą, kurio esmę galima apibūdinti taip: Seimas, kai yra didelis politinių jėgų sutarimas, priima „atskirą“ konstitucinį įstatymą ir įrašo jį į konstitucinių įstatymų sąrašą, kurio realiai dar nėra, t. y. priimtas konstitucinis įstatymas įrašomas į „tuščią lapą“. Pasirinkus minėtą principą konstitucinių įstatymų sąrašas būtų sudaromas ne visas iš karto, o nuosekliai, įrašant vis naujus konstitucinius įstatymus. Pažymėtina, kad toks konstitucinių įstatymų sąrašo formavimo principas yra nesuderinamas su Konstitucija – tokį konstitucinio įstatymo įrašymą į konstitucinių įstatymų sąrašą Konstitucinis Teismas 2002 m. gruodžio 24 d. nutarime įvertino kaip fiktyvų<sup>56</sup>.

Projektų, kuriais nustatomas konstitucinių įstatymų sąrašas, rengimo ir svarstymo peripetijos Seime leidžia daryti prielaidą, kad mėginimai įrašyti į tokį sąrašą labai daug konstitucinių įstatymų, nėra perspektyvūs. Ne vien dėl to, kad susitarti dėl didelio skaičiaus konstitucinių įstatymų įrašymo į sąrašą yra daug sunkiau negu dėl mažesnio konstitucinių įstatymų skaičiaus. Apsisprendžiant dėl to, kuriuos konstitucinius įstatymus būtina įrašyti į sąrašą, neturėtų būti ignoruojama ir ta aplinkybė, jog konstitucinių įstatymų institutas Konstitucijoje numatytas ne dėl to, kad kuo daugiau sričių (visuomeninių santykių) turėtų būti reguliuojama konstituciniais įstatymais, bet siekiant nustatyti ypač svarbias sritis (visuomeninius santykius), kuriuos turėtų reguliuoti būtent konstituciniai įstatymai, kad konstituciniais įstatymais nustatytas tų santykių teisinis reguliavimas būtų stabilus, negalėtų būti dažnai koreguojamas. Seimas, turėdamas teisę pasirinkti, kuriuos konstitucinius įstatymus įrašyti į konstitu-

56 Konstitucinio Teismo 2002 m. gruodžio 24 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo 3 straipsnio 3 dalies (2000 m. spalio 12 d. redakcija), 3 straipsnio 4 dalies (2000 m. spalio 12 d. redakcija), 5 straipsnio 1 dalies 2 punkto (2000 m. spalio 12 d. redakcija), 18 straipsnio 1 dalies (2000 m. spalio 12 d. redakcija), 19 straipsnio 1 dalies 2, 3, 4, 8, 15 punktų (2000 m. spalio 12 d. redakcija), 21 straipsnio 1 dalies 1, 5, 7, 9, 12, 15, 16, 17, 18 punktų (2000 m. spalio 12 d. redakcija), šios dalies 6 punkto (2000 m. spalio 12 d. ir 2001 m. rugsėjo 25 d. redakcijos) ir šios dalies 14 punkto (2000 m. spalio 12 d. ir 2001 m. lapkričio 8 d. redakcijos), taip pat dėl Lietuvos Respublikos Konstitucijos 119 straipsnio pakeitimo įstatymo taikymo tvarkos konstitucinio įstatymo, Lietuvos Respublikos Konstitucijos 119 straipsnio pakeitimo įstatymo taikymo tvarkos konstitucinio įstatymo įrašymo į konstitucinių įstatymų sąrašą įstatymo atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ // Valstybės žinios, 2003. Nr. 19-828.

cinių įstatymų sąrašą, yra varžomas Konstitucijoje įtvirtintos konstitucinių įstatymų instituto sampratos, Konstitucijos 69 straipsnio 3 dalies nuostatų konstitucinės sampratos, pateiktos Konstitucinio Teismo jurisprudencijoje.

Konstitucijoje yra įtvirtinta tokia konstitucinių įstatymų, kurie nėra Konstitucijos sudedamoji dalis, doktrina: 1) konstituciniais įstatymais yra konstituciniai įstatymai, kurie konstituciniais vadinami pačioje Konstitucijoje (šiuo metu yra vienintelis pačioje Konstitucijoje nurodytas konstitucinis įstatymas – tai Konstitucijos 47 straipsnio 3 dalyje nurodytas konstitucinis įstatymas, turintis reguliuoti, kaip užsienio subjektai Lietuvoje gali įsigyti nuosavybėn žemę, vidaus vandenį ir miškus); 2) konstituciniais įstatymais yra ir konstituciniai įstatymai, kurie įrašyti (bus įrašyti) į konstitucinių įstatymų sąrašą; 3) konstitucinių įstatymų sąrašą Seimas gali nustatyti tik konstituciniu įstatymu; 4) nė vienas įstatymas, kuris nėra įrašytas į konstitucinių įstatymų sąrašą ar nėra kaip konstitucinis įvardytas pačioje Konstitucijoje, negali būti traktuojamas kaip konstitucinis įstatymas, išskyrus įstatymą, kuriuo nustatomas konstitucinių įstatymų sąrašas; 5) tik tiems įstatymams, kurie įrašyti į konstitucinių įstatymų sąrašą ar kaip konstituciniai įvardyti pačioje Konstitucijoje, ir įstatymui, kuriuo nustatomas konstitucinių įstatymų sąrašas, gali būti taikoma Konstitucijos 69 straipsnio 3 dalyje numatyta konstitucinių įstatymų priėmimo tvarka; 6) konstitucinis įstatymas, kuriuo nustatomas konstitucinių įstatymų sąrašas, gali būti priimtas ne mažesne kaip 3/5 visų Seimo narių balsų dauguma; 7) konstitucinis įstatymas, kuriuo keičiamas konstitucinių įstatymų sąrašas, gali būti priimtas ne mažesne kaip 3/5 visų Seimo narių balsų dauguma; 8) ir tie konstituciniai įstatymai, kurie konstituciniais vadinami pačioje Konstitucijoje, ir tie konstituciniai įstatymai, kurie įrašyti į konstitucinių įstatymų sąrašą, yra priimami ir keičiami Konstitucijos 69 straipsnio 3 dalyje nustatyta tvarka – jie priimami, jeigu už juos balsuoja daugiau kaip pusė visų Seimo narių (t. y. ne mažiau kaip 71 Seimo narys), o keičiami ne mažesne kaip 3/5 visų Seimo narių balsų dauguma (t. y. jeigu už tai balsuoja ne mažiau kaip 85 Seimo nariai); 9) konstituciniai įstatymai, kurie konstituciniais vadinami pačioje

Konstitucijoje, ir konstituciniai įstatymai, kurie yra Seimo įrašyti į konstitucinių įstatymų sąrašą, taip pat konstitucinis įstatymas, kuriuo nustatomas konstitucinių įstatymų sąrašas, yra mažesnės teisinės galios negu Konstitucija, bet konstitucinių įstatymų teisinė galia yra didesnė negu paprastųjų įstatymų; paprastieji įstatymai negali prieštarauti konstituciniams įstatymams; 10) Konstitucinis Teismas turi įgaliojimus tirti, ar paprastasis įstatymas neprieštarauja konstituciniam įstatymui; 11) konstituciniai įstatymai, kurie konstituciniais vadinami pačioje Konstitucijoje, ir konstituciniai įstatymai, kurie yra Seimo įrašyti į konstitucinių įstatymų sąrašą, negali būti tapatinami su Konstitucijos 150 straipsnyje nurodytais konstituciniais įstatymais – Konstitucijos 150 straipsnyje nurodyti konstituciniai įstatymai yra Konstitucijos sudedamoji dalis, jų teisinė galia yra pačios Konstitucijos galia, šie konstituciniai įstatymai (konstituciniai aktai) priimami ir keičiami tokia pačia tvarka, kaip ir pati Konstitucija; tuo tarpu konstituciniai įstatymai, kurie konstituciniais vadinami pačioje Konstitucijoje, ir konstituciniai įstatymai, kurie yra įrašyti į konstitucinių įstatymų sąrašą, priimami ir keičiami Konstitucijos 69 straipsnio 3 dalyje nustatyta tvarka; 12) Konstitucija keičiama įstatymu, o ne konstituciniu įstatymu.

## Išvados

1. Teisės mokslinėje literatūroje pateikiama skirtingų nuomonių apie tai, kokie įstatymai yra konstituciniai, kokia jų prigimtis ir paskirtis, teisinė galia, kokia balsų dauguma jie gali būti priimami ir keičiami. Konstitucinio įstatymo sąvoka vartojama Konstitucijos 69, 72 ir 47 straipsniuose, taip pat 150 straipsnyje, tačiau vien dėl to, kad juose nurodytiems įstatymams apibūdinti vartojama konstitucinio įstatymo sąvoka, šie konstituciniai įstatymai negali būti tapatinami. Konstitucijos 150 straipsnyje nurodyti konstituciniai įstatymai (konstituciniai aktai) yra Konstitucijos sudedamoji dalis, tuo tarpu Konstitucijos 69 straipsnio 3 dalyje, 72 straipsnio 2 dalyje, 47

straipsnio 3 dalyje minimi konstituciniai įstatymai nėra Konstitucijos sudedamoji dalis.

2. Pagrindinis kriterijus, leidžiantis atskirti konstitucinius įstatymus (konstitucinius aktus), kurie yra Konstitucijos sudedamoji dalis, nuo konstitucinių įstatymų, kurie nėra Konstitucijos sudedamoji dalis, yra atitinkamų konstitucinių įstatymų teisinė galia ir jų priėmimo tvarka. Kadangi Konstitucijos 150 straipsnyje nurodyti konstituciniai įstatymai yra Konstitucijos sudedamoji dalis, jie turi Konstitucijos galią, jie gali būti priimami, keičiami tik ta tvarka, kuria gali būti daromos Konstitucijos pataisos. Konstitucijos 69 straipsnio 3 dalyje, 72 straipsnio 2 dalyje, 47 straipsnio 3 dalyje minimų konstitucinių įstatymų teisinė galia yra kitokia – jie yra mažesnės galios negu Konstitucija. Šiems įstatymams priimti, pakeisti taikoma ne Konstitucijos straipsniams priimti, pakeisti nustatyta tvarka, o tvarka, kuri yra įtvirtinta Konstitucijos 69 straipsnio 3 dalyje.

356

3. Konstitucinių įstatymų klasifikavimo požiūriu nėra teisinio pagrindo konstitucinius įstatymus (konstitucinius aktus), kurie yra Konstitucijos sudedamoji dalis, jungti (grupuoti) su konstituciniais įstatymais, kurie nėra Konstitucijos sudedamoji dalis. Seimo statuto 168 straipsnis (1998 m. gruodžio 22 d. redakcija) konstitucinių įstatymų grupavimo (klasifikavimo) požiūriu suformuluotas teisiškai nekorektiškai ir dėl to taisytinas.

4. Nors pagal Seimo statuto 168 straipsnio (1998 m. gruodžio 22 d. redakcija) 1 dalį Konstitucijos pataisos laikomos konstituciniais įstatymais, vartoti minėtą konstitucinių įstatymų sąvoką apibūdinant Konstitucijos pataisas galima tik viena prasme – parodant, kad įstatymas, kuriuo keičiama Konstitucija (padaryta Konstitucijos pataisa) turi pačios Konstitucijos galią (taigi – sąlygiškai yra „konstitucinis įstatymas“).

5. Konstituciniais įstatymais yra: 1) konstituciniai įstatymai, kurie konstituciniais vadinami pačioje Konstitucijoje (šiuo metu toks konstitucinis įstatymas nurodytas Konstitucijos 47 straipsnio 3 dalyje); 2) konstituciniai įstatymai, kurie bus įrašyti į konstitucinių įstatymų sąrašą; 3) konstitucinis įstatymas, kuriuo nustatomas (bus nustatytas) konstitucinių įstatymų sąrašas.

6. Konstituciniai įstatymai, kurie konstituciniais vadinami pačioje Konstitucijoje, taip pat konstituciniai įstatymai, kurie bus įrašyti į konstitucinių įstatymų sąrašą, gali būti priimami ir keičiami Konstitucijos 69 straipsnio 3 dalyje nustatyta tvarka – jie priimami, jeigu už juos balsuoja daugiau kaip pusė visų Seimo narių (t. y. ne mažiau kaip 71 Seimo narys), o keičiami ne mažesne kaip 3/5 visų Seimo narių balsų dauguma (t. y. jeigu už tai balsuoja ne mažiau kaip 85 Seimo nariai).

7. Konstituciniai įstatymai, kurie konstituciniais vadinami pačioje Konstitucijoje, taip pat konstituciniai įstatymai, kurie bus įrašyti į konstitucinių įstatymų sąrašą, bei konstitucinis įstatymas, kuriuo nustatomas (bus nustatytas) konstitucinių įstatymų sąrašas, yra mažesnės teisinės galios negu Konstitucija, bet minėtų konstitucinių įstatymų teisinė galia yra didesnė negu paprastųjų įstatymų; paprasčiausi įstatymai negali prieštarauti konstituciniams įstatymams.

8. Konstitucinis Teismas turi įgaliojimus tirti, ar paprastas įstatymas neprieštarauja konstituciniam įstatymui.

## Literatūra

1. Čiočys P. A. Teisės pagrindai. – Vilniaus vadybos kolegija, Vilnius, 2002.
2. Dworkin R. Teisės imperija. – Vilnius: Lietuvos rašytojų sąjungos leidykla, 2005.
3. Jarašiūnas E. Aukščiausioji ir ordinarinė teisė: požiūris į Konstituciją pokyčiai // Jurisprudencija, 2002.
4. Jovaišas K. Lietuvos Respublikos konstitucijos komentaras. Vilnius, 2002.
5. Kūris E. Konstitucinė justicija Lietuvoje: pirmasis dešimtmetis. – Justitia, 2003. Nr. 3-4 (45-46).
6. Lietuvos administracinė teisė: bendroji dalis. – Vilnius: Mykolo Romerio universiteto Leidybos centras, 2005.
7. Lietuvos konstitucinė teisė. – Vilnius: Lietuvos teisės universiteto Leidybos centras, 2002.

8. Šileikis E. Alternatyvi konstitucinė teisė. – Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2005.
9. Vaičaitis V. Konstitucinių įstatymų fenomenas. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2004.
10. Vaišvila A. Teisės teorija. Vilnius: Justitia, 2004. P. 314.
11. Vansevičius S. Valstybės ir teisės teorija. Vilnius: Justitia, 2000.
12. Vaitiekienė E., Vidrinskaitė S. Lietuvos konstitucinės teisės įvadas. Vilnius: Justitia, 2001.

# Parlamentinės kontrolės aktualijos ir naujos mokslinės sampratos poreikis Lietuvoje

Egidijus  
Šileikis

**1. Teisinė aktualija, atitinkama problematika ir konceptualus tyrinėjimo reikšmė.** Nuo 2003–2004 m. sankirtos<sup>1</sup> nėra kito, labiau kintamo ir ginčijamo Lietuvos Respublikos Seimo teisinės padėties aspekto kaip parlamentinė kontrolė, kuri:

a) gali būti vertinama kaip specifinių principų ir normų grupė, sistemškai kildintina iš Lietuvos Respublikos 1992 m. Konstitucijos (61 str., 67 str. 9 p., 75 str., 101 str. ar 130 str.) ir ją oficialiai aiškinančių Konstitucinio Teismo aktų<sup>2</sup>, Seimo statuto<sup>3</sup>, Seimo laikinųjų

359

- 1 Kai 2003 metų pabaigoje baigus tam tikrą („Sakalo komisijos“) parlamentinį tyrimą, kupiną parlamentinio suverenumo (žr. Seimo 2003 m. gruodžio 2 d. nutarimą „Dėl Seimo laikinosios tyrimo komisijos dėl galimų grėsmių Lietuvos nacionaliniam saugumui išvados“ // Valstybės žinios, 2003. Nr. 114-5122), netrukus sekė apkaltos proceso iniciatyva, 2004 m. pradžioje nulėmusi apkaltos procesą Respublikos Prezidentui R. Paksui. Be to, 2004 m. pabaigoje naują kontrolės impulsą sukėlė Seimo Audito komitetas, įteisintas tų metų gruodžio 2 d. (papildant Seimo statutą // Valstybės žinios, 2004. Nr. 176-6519) ir realiai sudarytas po savaitės – gruodžio 9 d. (Valstybės žinios, 2004. Nr. 180-6665).
- 2 Konceptualiai svarbiausiais galima laikyti tris Konstitucinio Teismo aktus: 2004 m. gegužės 13 d. nutarimą (Dėl Seimo laikinųjų tyrimo komisijų įstatymo nuostatų minėto apkaltos proceso prielaidų kontekste), 2006 m. balandžio 4 d. nutarimą (dėl Seimo statute numatyto Seimo laikinųjų tyrimo komisijų sudarymo ir įgaliojimų konstitucinių aspektų) ir jam išaiškinti skirtą lapkričio 21 d. sprendimą (atitinkamai Valstybės žinios, 2004. Nr. 81-2903; 2006. Nr. 38-1349, Nr. 127-4849).
- 3 Antai Seimo statuto 56 str. („Seimo komitetų įgaliojimai atliekant parlamentinę kontrolę“) ar 80<sup>(1)</sup> str. („Operatyvinės veiklos parlamentinės kontrolės komisijos /.../“). Žr. Statuto 1998 m. gruodžio 22 d. redakciją (Valstybės žinios, 1999. Nr. 5-97) ir jos pakeitimus.

tyrimų komisijų įstatymo<sup>4</sup>, konkrečių Seimo „kontrolinio veikimo“<sup>5</sup> atvejų ir besiformuojančių tradicijų;

b) tapo viena pagrindinių 2004 m. pabaigoje išrinkto Seimo 2005–2007 m. veiklos kryptių (funkcijų) ir net, kaip teisingai išpranašavo ankstesnis Seimo Pirmininkas A. Paulauskas, „varomąja jėga“<sup>6</sup>. Dėl to pasikeitė Lietuvos parlamentarizmas, prieš tai pirmausia pasireiškęs „plenariniu“ diskutavimu (skirtu formuoti viešąją nuomonę, išryškinti politines alternatyvas) ir gausių įstatymų leidimu. Toks pokytis ypač išryškėjo Seimo Audito komiteto 2005 m. pareiškimais, sukėlusiais Ministro Pirmininko nepasitenkinimą<sup>7</sup>, Seimo laikinųjų tyrimo komisijų ir jų įgaliojimus Valstybės saugumo departamento (toliau – VSD) atžvilgiu vykdžiusio Seimo Nacionalinio saugumo komiteto tyrimais, juos vainikavusiomis išvadomis bei jas patvirtinusiais Seimo nutarimais. Tokiems nutarimams suskaičiuoti nuo 2005 m. pradžios iki 2007 m. pabaigos (šio straipsnio rankraščio pabaigimo) nebepakanka dviejų rankų pirštų (nutarimų – vienuolika<sup>8</sup>).

4 Pirminė Seimo laikinųjų tyrimo komisijų įstatymo redakcija: Valstybės žinios, 1999. Nr. 33-943.

5 Siekiant išvengti monotoniško žodžių „parlamentinė kontrolė“ pasikartojimo, toliau kaip sinonimas vartojamas terminas „kontrolinis veikimas“.

6 Žr. Seimo Pirmininko A. Paulausko pranešimą, skaitytą Seime 2005 m. lapkritį vykusioje konferencijoje (Parlamentinė kontrolė: samprata ir įgyvendinimo problemos Lietuvoje. Konferencijos medžiaga. Sudarytoja I. Unikaitė. Vilnius, 2006).

7 Seimo Audito komitetas 2005 m. raštu kreipėsi į Vyriausybę (siūlydamas keisti jos atitinkamą nutarimą perduoti Vilniaus miesto savivaldybei – miestiečių laisvalaikio organizavimo tikslu – tam tikrą žemės sklypą, kuriame yra 10 ha valstybinio miško, galinčio priklausyti tik valstybei). Dėl to nepatenkintas tuometinis Ministras Pirmininkas A. Brazauskas savo ruožtu kreipėsi į Seimo Pirmininką (atseit Audito komitetas ir jo tuometinis pirmininkas A. Skardžius peržengia savo ir parlamentinės kontrolės ribas). Konfliktas nuskambėjo žiniasklaidoje. Daugiau žr. to meto spaudą (pvz., G. Sarafinas. Audito komitetas – premjero galvos skausmas // Veidas. 2005 m. spalio 6 d. Nr. 40.), agentūros ELTA pranešimus ar VŠĮ Strateginių tyrimų institutas 2005 m. birželio 30 d. baigtą tyrimą „Dėl kai kurių Seimo Audito komiteto kompetencijos ir veiklos aspektų“ (Lietuvos rytas, 2005 m. liepos 4 d. P. 2).

8 Ši Seimo nutarimų grupė „atgaline tvarka“ rikiuojasi taip: 2007 m. gruodžio 5 d., 2007 m. birželio 19 d., 2007 m. sausio 18 d., 2006 m. gruodžio 19 d., 2006 m. lapkričio 23 d., 2006 m. spalio 19 d., 2005 m. gruodžio 8 d., 2005 m. liepos 7 d., 2005 m. liepos 7 d., 2005 m. gegužės 19 d., 2005 m. kovo 17 d. nutarimas (atitinkamai Valstybės žinios, 2007. Nr. 130-5260, Nr. 71-2791, Nr. 14-524; 2006, Nr. 144-5465, Nr. 134-5065, Nr. 116-4406; 2005, Nr. 148-5394, Nr. 87-3261, Nr. 86-3213, Nr. 67-2409, Nr. 40-1287). Analogiškus Seimo 2000–2004 m. ir ankstesnius nutarimus žr. Seimo duomenų bazėje (internetu tinklalapyje).

Laikantis hipotezės, kad kiekvienas specialus ir išsamus parlamentinis tyrimas pagal sutelktas ir išėkvotas jėgas bei sukeltas diskusijas (emocijas) pranoksta įprastą (kasdieninę) įstatymų leidybos procedūrą, išėitu, kad vietoje vienuolikos Seimo nutarimų ir jų pagrindą sudarančių tyrimo išvadų galėjo būti... tiek pat (jei ne daugiau) kokybiškų (išdiskutuotų, išsamiai įvertintų) įstatymų. Toks produktas labiau atitiktų įprastą parlamento vaidmenį, *retrospektyviai* suvokiamą ankstesnių Seimo kadencijų (2004–2000 m., 2000–1996 m., 1996–1992 m.) požiūriu. Tačiau šis požiūris ar praeities ilgesio kupinas „atodūsis“, viena vertus, yra politologinis (nes Seimas laisvai renkasi prioritetus; be to, ir anksčiau netrūko ryžtingų tyrimų bei išvadų, pvz., dėl eksporto į... Sudaną<sup>9</sup>), kita vertus, neleidžia susvelninti ar pašalinti tam tikrą teisinę problematiką, iš esmės susijusią ne su Seimo tyrimų gausa, bet jų baigties teisiniu įtvirtinimu (išreiškimu) ir teisiniu patikrinimu ar nuginkėjimu.

Detalizuojant šį požiūrį, svarbu atkreipti dėmesį, kad minėtais Seimo 2005–2007 m. nutarimais, kuriais patvirtinamos specifinio parlamentinio tyrimo išvados, iš pažiūros nustatomi tam tikri „realių“ aplinkybių buvimo (ar tam tikrų veiksmų atlikimo ir su tuo susijusių asmenų tapatumo) hipotetiniai *faktai* ar jų oficialios priedaidos, pvz., kad:

- „generalinei prokuratūrai vadovavę A. Paulauskas (1990–1995), V. Nikitinas (1995–1997), K. Pėdnyčia (1997–2000), A. Klimavičius (2000–2005) nesiėmė atitinkamų priemonių, kad būtų tinkamai užtikrintas valstybės viešasis interesų gynimas“<sup>10</sup>;

---

9 Seimo 2003 m. kovo 20 d. nutarimu „Dėl Seimo laikinosios komisijos kontroliuojamų prekių eksporto problemoms ir su tuo susijusiai bendrovės „Avia Baltika“ veiklai iširti“ patvirtintoje tyrimo išvadoje nustatytas ir toks *faktas*: „Veiksmai, kai 2001 m. į Sudaną buvo išvežtas sraigtasparnis Mi-8T, *nepažeidė tuo metu galiojusių Lietuvos Respublikos įstatymų, tačiau neatitiko Europos Sąjungos embargo nuostatų ir JTO taikomų sankcijų* (išryškinta – *aut.*)“ (Valstybės žinios, 2003. Nr. 32-1317). Šiuo atveju ne visiškai aišku, ar Jungtinių Tautų Organizacijos, kurios nare yra Lietuvos Respublika, normos („sankcijos“), nėra sudedamoji Lietuvos Respublikos dalis (Konstitucijos 138 str. 3 d.), tam tikru požiūriu juridiškai viršesnė už „tuo metu galiojusius Lietuvos Respublikos įstatymus“.

10 Seimo 2007 m. sausio 18 d. nutarimas „Dėl Seimo laikinosios komisijos koncerno EBSW veiklai iširti išvadų“ (Valstybės žinios, 2007. Nr. 14-524).

- tam tikra politinė partija (per savo vadovus) buvo (ar istoriškai yra) susijusi su valstybei grėsminga organizacija, turinčia teroristinio susivienijimo požymių<sup>11</sup>;
- konkrečiu valstybės turto neteisėtu privatizavimu valstybei padaryta tam tikro dydžio žala, už kurią atsakingas (atitinkamas) Ministras Pirmininkas ir kiti konkretūs pareigūnai<sup>12</sup>;
- atitinkamas savivaldybės politikas yra tas asmuo, kuris mūsų abonentu slapyvardžiu žinomas teisėsaugos institucijoms<sup>13</sup>.

Tokie ir panašūs išreikšti teiginiai tampa ne tik Seimo stenoqramų dalimi. Visa esminė tyrimo medžiaga, sujungta galutinėje išvadoje Seimo nutarimu, kuriuo ta išvada tvirtinama kaip nutarimo *priedas* publikuojame leidinyje „Valstybės žinios“ ir formaliai tampa (labiau ar ne tiek) reikšminga oficialiu lygmeniu.

Tačiau ne paskelbimo būdas (šaltinis) sudaro problematikos esmę. Svarbiausia tai, kad minėti ir panašūs teiginiai, pranokstantys įprastą subjektyvios nuomonės ar prielaidos išraišką<sup>14</sup>, pagal savo gramatinę konstrukciją (toną, preciziškumą, tiesioginį ar logiškai suvokiamą „suasmeninimą“<sup>15</sup>), formalaus teisinio patvirtinimo (įtvirtinimo) pobūdį pretenduoja būti *hipotetiniai* (kvazi) juridiniais faktais

11 Žr. Seimo 2007 m. gruodžio 5 d. nutarimą Nr. X-1350 „Dėl Seimo laikinosios tyrimo komisijos J. Abromavičiaus žūties tyrimo aplinkybėms nustatyti išvadą“ // Valstybės žinios, 2007. Nr. 130-5260.

12 Žr. Seimo 2006 m. lapkričio 23 d. nutarimą „Dėl Seimo laikinosios tyrimo komisijos AB „ALITA“ privatizavimo aplinkybėms ištirti išvadą“ Nr. X-922 // Valstybės žinios, 2006. Nr. 134-5065.

13 Žr. Seimo 2005 m. gruodžio 8 d. nutarimą Nr. X-437 „Dėl Seimo laikinosios tyrimo komisijos 2005 metų balandžio – gegužės mėnesiais visuomenės informavimo priemonėse paskelbtiems faktams apie galimą korupciją Vilniaus miesto savivaldybėje ištirti išvadą“ // Valstybės žinios, 2005. Nr. 148-5394.

14 Pavyzdžiui: „galima teigti, kad“, „sudaro pagrindą manyti, jog“, „nepaneigia galimybes kilti prielaidai, kad“, „gali būti vertinama kaip“.

15 „Suasmeninimą“ pagal parlamentinio tyrimo išvadoje (baigiamojoje ar rezoliucinėje dalyje) „negatyviame kontekste“ (reputacijos požiūriu) tiesiogiai nurodomą *asmens pavardę ir pareigas* (pvz., meras A. Zuokas, Ministras Pirmininkas A. M. Brazauskas, direktoriaus pavaduotojas D. Jurgelevičius, teisėjai A. Paštuolis ir D. Mekšraitienė; žr. išnašoje Nr. 8 nurodytus Seimo nutarimus), *įmonės pavadinimą*, kuris gali būti formaliai nutilimas („verslo bendrovė, galbūt susijusi su Rusijos specialiosiomis tarnybomis“), tačiau logiškai suvokiamas pagal kontekstą ir viešus tyrėjų pasisakymus (žr. priešpaskutinį šio tyrimo skirsnį).

arba „daugiau nei prielaidomis“, o šių kitos valstybės institucijos, tarp jų – teismai ar prokuratūros (ikiteisminio tyrimo pareigūnai) neturi teisės visiškai nežinoti, nepaisyti, nevertinti. Ne tik todėl, kad įstatymai nenustato, jog parlamentinės kontrolės išvados yra „grynai“ politinės, rekomendacinės, taigi „juridiškai niekinės“, bet ir todėl, kad antraip būtų nesilaikyta konstitucinio „tarpfunkcinės partnerystės“<sup>16</sup> („tarpfunkcinio lojalumo“<sup>17</sup>) principo. Jo negalima atmesti, nes nėra (ir, matyt, nebus) pakankamo pagrindo kategoriškai teigti, kad atseit: a) hipotetinių faktų nustatymas neatitinka Seimo funkcijų; b) negali būti net minimalios Seimo ir teismų ar prokuratūros partnerystės pagal panašius principus tiriant ir vertinant tas pačias faktines aplinkybes, akivaizdžiai grėsmingas konstitucinėms vertybėms ar sukėlusias akivaizdų viešąjį interesą.

Atsižvelgiant į tai, svarbu konceptualiai diskutuoti, ar pagal teismo ir ikiteisminio tyrimo principus (liudytojų apklausą, specialistų išvadų ar ekspertizių gavimą, kitų įrodymų rinkimą) atliktas parlamentinis tyrimas iš principo gali subrandinti „juridiškai reikšmingą“ (kvazi) faktą ir, jei (bent iš dalies) taip, ar toks faktas (taip pat Seimo pavedimas ištirti jo aplinkybes, jį nustatyti, kai yra pagrindas) gali būti paneigiamas (nuginčijamas) teismine tvarka, nenuginčijant: a) viso Seimo nutarimo (jo dalies), kuriame (kurio dalyje) tas faktas hipotetiškai nustatytas; b) apskritai Seimo galių pavesti savo nuolatiniam komitetui ar laikinajai komisijai atlikti tam tikrą parlamentinį tyrimą.

Tokio diskutavimo reikšmė akivaizdi tuo požiūriu, kad minėtus hipotetinius faktus ar viešas jų prielaidas vieni suinteresuoti asmenys (pvz., verslo įmonė<sup>18</sup>) grasina skųsti bendrosios kompetencijos-

16 Konstitucinio Teismo 1998 m. sausio 10 nutarimas.

17 Šileikis E. Aukščiausiasis Teismas prieš Konstitucinį Teismą? Galvosūkis dėl juridinio fakto // *Justitia*, 2006/1. P. 18, 23; Šileikis E. Aktyvistinė konstitucinė justicija kaip subtili diskrecija inspiruoti teisinius modelius // *Jurisprudencija*, 2006. Nr. 12(90). P. 52, 58.

18 Neįvardyta įmonė negatyviame kontekste (žr. 15 išnašą) paminėta minėtame Seimo 2006 m. gruodžio 19 d. nutarime dėl pritarimo tam tikrai parlamentinio tyrimo išvada, kurią rengiant ta įmonė viešai sukonkretinta (įvardyta) ir negatyviai apibūdinta. Žr. šio tyrimo priešpaskutinį skirsnį.

teismui, kiti (pvz., atitinkamai partijai<sup>19</sup> priklausantys Seimo nariai) – Konstituciniam Teismui.

Šiame kontekste Lietuvos akademinė jurisprudencija atrodo gana kukliai, jei ne liūdnai<sup>20</sup>. Nepaisant gana gausių konstitucinės teisės leidinių (disertacijų, monografijų, vadovėlių, studijų priemonių, tarp jų – šių eilučių autoriaus), kuriuose nagrinėjami, be kita ko, Seimo teisinio statuso pagrindai, parlamentinė kontrolė juose iki šiol buvo tyrinėjama epizodiškai arba sistemiškai neišbaigta, t. y. tik Seimo ir Vyriausybės santykių požiūriu (kaip „Vyriausybės atsakomybės problema“<sup>21</sup>, Seimo kompetencijos dalis<sup>22</sup>, Vyriausybės ir ministrų politinės atsakomybės klausimas<sup>23</sup>, sąlygiškas Seimo dalyvavimas vykdant valstybės valdymą kontrolės būdu – vertinant, iš dalies koreguojant ir tvirtinant Vyriausybės parengtą valstybės biudžeto projektą<sup>24</sup>), vengiant „raktinių žodžių“ rodyklėje nurodyti terminą „parlamentinė kontrolė“<sup>25</sup> ir (svarbiausia) gilintis į konkrečius pastarųjų metų parlamentinio tyrimo atvejus ir jų rezultatus, akivaizdžiai netelpančius („neįsitenkančius“) į abstrakčias koncepcijas, pvz., apie parlamentą kaip tautos atstovybę<sup>26</sup> ar „valdžių pusiausvyrą“<sup>27</sup>. Pas-

- 19 Tam tikra politinė partija (negatyviame kontekste) nurodyta minėtame Seimo 2007 m. sausio 18 d. nutarime „Dėl Seimo laikinosios komisijos koncerno EBSW veiklai iširti išvadų“.
- 20 Viltinga *išimtimi* pretenduoja tapti G. Kalinausko publikacijos, nurodomos kitose šios analizės išnašose ir, matyt, netrukus įgausiančios išsamaus mokslinio darbo (monografijos ar disertacijos) formą.
- 21 Birmontienė T., Jarašiūnas E., Kūris E., Maksimaitis M., Mesonis G., Normantas A., Pumputis A., Vaitiekienė E., Vidrinskaitė S., Žilys J. Lietuvos konstitucinė teisė. Vadovėlio parengimo koordinatorių E. Jarašiūnas. Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, antrasis leidimas, 2002. P. 766, 767.
- 22 Ten pat. P. 717, 718.
- 23 Žr. Pumputis A. Vyriausybė valstybės valdžios sistemoje // Lietuvos konstitucinė teisė: raida, institucijos, teisių apsauga, savivalda. Kolektyvinė monografija. Vilnius, 2007. P. 257–258.
- 24 Šileikis E. Alternatyvi konstitucinė teisė. Vilnius. 2005 (antrasis pataisytas ir papildytas leidimas). P. 377.
- 25 Ten pat. P. 596–603.
- 26 Konstitucinio Teismo 2004 m. kovo 31 d. išvada; žr.: Sinkevičius V. Lietuvos Respublikos Seimo, kaip Tautos atstovybės, konstitucinė koncepcija // Lietuvos konstitucinė teisė: raida, institucijos, teisių apsauga, savivalda. Kolektyvinė monografija. Vilnius, 2007. P. 170.
- 27 Konstitucinis Teismas daug kartų nurodė, kad „pagal Konstituciją Lietuvoje valstybės

taroji bent jau vykdomosios valdžios (net jos atokiausių grandžių, tiesiogiai nesusietų su Seimu) atžvilgiu pretenduoja tapti *mitologizuota* pagal Seimo 2006–2007 m. suvereniai (sekant angliškąjo parlamentinio suverenumo<sup>28</sup> pavyzdžiu) atliktą VSD veiklos tyrimą ir tuo *inspiruotą* šios institucijos generalinio direktoriaus atleidimą<sup>29</sup>, nors ir ne „prieš terminą“, nes specialusis įstatymas iki 2007 m. birželio minėto direktoriaus kadencijos... absoliučiai neapibrėžė<sup>30</sup>, tuo tarsi nustatydamas, kad ji gali trukti keletą dešimčių ar net tiek, kiek tęsėsi JAV FTB (*Federal Bureau of Investigation*) vadovo Edgaro Hooverio<sup>31</sup> tarnyba: beveik... 50 metų!

Išeitų, kad ir įstatymų leidėjas, esantis (ar prireikus tampantis) parlamentinės kontrolės vykdytoju, anksčiau nenumatė galimybės surengti tokį išsamų VSD tyrimą, kuris baigtųsi išvada, jog Seimo pritarimu neterminuotam laikui paskirtas institucijos vadovas... „nėra pajėgus tinkamai organizuoti VSD darbą ir jam vadovauti“<sup>32!</sup>

---

valdžia yra organizuota ir įgyvendinama remiantis valdžių padalijimo principu. /.../ šis konstitucinis principas reiškia, kad įstatymų leidžiamoji, vykdomoji ir teisminė valdžios yra atskirtos, pakankamai savarankiškos; kad tarp jų turi būti *pusiausvyra* (išryškinta – *aut.*)“ (2006 m. birželio 6 d. nutarimas); žr.: Jarašiūnas E. Valdžių padalijimo principas: samprata ir keletas interpretavimo problemų konstitucinėje jurisprudencijoje // Lietuvos konstitucinė teisė: raida, institucijos, teisių apsauga, savivalda. Kolektyvinė monografija. Vilnius, 2007. P. 137–139, 154.

- 28 Apie istoriškai susiformavusį parlamento suverenitetą (ir jo tam tikras išlygas) žr., pvz.: A. V. Dicey. Konstitucinės teisės studijų įvadas. Vilnius, 1998. P. 272–276.
- 29 Respublikos Prezidento 2007 m. birželio 20 d. dekretas (Valstybės žinios, 2007. Nr. 69-2733).
- 30 Seimas 2007 m. birželio 5 d. pakeitė Valstybės saugumo departamento įstatymo nuostatą, kuri be aiškių terminų atkartoją Konstituciją (84 str. 14 p.), labiau ją patikslino ir perfrazavo („Saugumo departamentui vadovauja generalinis direktorius, kurį Seimo pritarimu skiria ir atleidžia Respublikos Prezidentas“), *naujai nustatydamas VSD generalinio direktoriaus skyrimo 5 metų kadencijai principą* ir nurodydamas jo išlygą: „Nesibaigus kadencijai /.../ generalinis direktorius gali būti atleistas iš pareigų /.../ bendrais saugumo pareigūnų atleidimo iš tarnybos pagrindais“ (Valstybės žinios, 2007. Nr. 67-2601).
- 31 Daugiau apie John Edgar Hoover (1895–1972), vadovavusį FTB nuo 1924 m. iki pat savo mirties 1972 m., žr., pvz., internetinę enciklopediją Vikipedija (jos pateikiamą informaciją užsienio kalbomis).
- 32 Seimas minėtu 2006 m. gruodžio 16 d. nutarimu patvirtino tokią (Nacionalinio saugumo ir gynybos komiteto atlikto) tyrimo išvadą: „Komitetas, įvertinęs tyrimo metu surinktą medžiagą ir tyrimo aplinkybes, daro išvadą, kad už VSD veiklos trūkumus yra atsakinga VSD vadovybė ir *asmeniškai generalinis direktorius A. Pocius* (išryškinta – *aut.*). Komitetas mano, kad VSD *generalinis direktorius A. Pocius nėra pajėgus tinkamai organizuoti VSD darbą ir jam vadovauti* (išryškinta – *aut.*)“.

Todėl mokslinė kolegiška kritika (bei savikritika) turėtų būti suprasta adekvačiai, atsižvelgiant į ankstesnių konstitucinių teisinių aktualijų ir joms skirtų tyrinėjimų kontekstą. Kitaip tariant, praūžus neregėtam VSD „patikrinimui“ ir atsivėrus daugybei jo praktinių (probleminių) aspektų, nesolidu suskubti pamokslauti apie ankstesnės teorijos sąstingį. Jį galima suprasti ir iš dalies objektyviai pateisinti tuo požiūriu, kad parlamentinės kontrolės plėtojimosi disertacijomis ar monografijomis neskatinio mažiau konfliktiniai (labiau *užkulisiose* konfliktiškai pasireiškę) Seimo ir Vyriausybės ar VSD santykiai 1992–2004 m.

Nuostabiausia ir žavingiausia gali atrodyti tai, kad apie teorijos trūkumą dar 2005 m. rudenį viešai prabilo... tuometinis Ministras Pirmininkas A. Brazauskas, Seimo posėdyje ragindamas „palkalbėti apie parlamentinės kontrolės esmę“<sup>33</sup> ir taip įkvėpdamas specialią konferenciją, surengtą Seimo rūmuose tų metų lapkritį<sup>34</sup>. Nepaisant puikių konferencijos pranešimų (konceptualiai praturtinančių minėtą tuometinio Seimo Pirmininko A. Paulausko užuominą apie „varomąją jėgą“), Lietuvoje jurisprudencijoje vis tiek trūksta aiškesnės doktrinos, leidžiančios ne tik geriau suvokti Seimo funkcijas, bet ir konstituciškai vertinti („juridizuoti“) konkrečias parlamentinės kontrolės 2005–2007 m. išvadas (ir Seimo pavedimus jas pateikti), formaliai siekiančias būti teisiškai reikšmingų faktų nustatymo instrumentu, taigi daugiau nei viešosios nuomonės (ir kartu *socialinės kontrolės*) formavimo priemone.

Pažymėtina, kad teorijos neišbaigtumas pasireiškia ne tik tuo, kad trūksta tyrinėjimų apie galimybes teismine tvarka nuginčyti tikrus parlamentinės kontrolės nustatytus hipotetinius faktus ar jų oficialias prielaidas. Problemų ar diskutuotinių klausimų yra ir bendrojoje parlamentinės kontrolės sampratoje. Antai tiek akademinėje, tiek oficialioje Lietuvos jurisprudencijoje, be išsamesnių argumentų (tarsi intuityviai ar dėl užsienio teisinės literatūros poveikio), teigia-

33 Seimo 2005 m. rugšėjo 10 d. posėdžio stenograma; Lukošaitis A. Parlamentinės kontrolės įgyvendinimas Lietuvoje: metodologinės pastabos apie trūkinėjančią „šeimininko–samdinio grandinę“ // *Politologija*, 2007/2. P. 39. Žr. taip pat Seimo nario V. Muntiano išanginį žodį žemiau pateiktoje išnašoje nurodytos konferencijos medžiagoje (P. 5).

34 Parlamentinė kontrolė: samprata ir įgyvendinimo problemos Lietuvoje. Konferencijos medžiaga. Sudarytoja I. Unikaitė. Vilnius, 2006.

ma, kad Vyriausybės rengto valstybės biudžeto svarstymas Seime ir vykdomosios valdžios parlamentinė kontrolė atseit yra... atskiros Seimo funkcijos. Pasak Konstitucinio Teismo, Seimo veikloje pasireiškia „įstatymų leidybos funkcija“, „kontrolės funkcija“, „steigiamoji funkcija“, „biudžetinė funkcija“ ir „kt.“<sup>35</sup>. Panašiai sako pirmojo konstitucinės teisės vadovėlio autoriai, nurodydami, kad „Parlamentams /.../ būdinga: įstatymų kūrimas, valstybės biudžeto tvirtinimas bei tam tikra vykdomosios valdžios kontrolė“<sup>36</sup>, kuri „prezidentinėse respublikose“ atseit yra specifinė, nes ten „vykdomoj valdžia yra įtakojama netiesiogiai per /.../ biudžetą“<sup>37</sup>. Pastaroji nuoroda gali atrodyti *kurioziška*: jei Lietuvos Respublika nėra prezidentinė respublika<sup>38</sup>, išeity, kad vykdomoji valdžia nėra „įtakojama per biudžetą“..., o ką kita sakančios 1992 m. Konstitucijos (67 str. 14 p., 131 str.) nuostatos – ne rodiklis...

Atsižvelgiant į tai, svarbu plėtoti Lietuvos Respublikos parlamentinės kontrolės doktriną ir nesitenkinti universaliais (ar „klasikiniais“) tokios kontrolės sampratos „trafaretais“. Kitaip tariant, būtina pagal Lietuvos Respublikos 1992 m. Konstitucijos nuostatas kurti (sąlygiškai) *nacionalinę* parlamentinės kontrolės sampratą ir ją aiškiau perteikiančią Seimo „kontrolinių įgaliojimų“ tipologiją (klasifikaciją), konkrečių Seimo nutarimų (pavesti atlikti tyrimą ar patvirtinti jo rezultata) formuluočių konstitucingumo matą (žr. kitus šio tyrimo skirsnius).

Tokiems kilniems ir tarsi ambicingiems šio ar kito tyrimo siekiams galima bandyti priešpriešinti argumentą, kad akademinės lite-

35 „Seimas, įgyvendindamas savo konstitucinius įgaliojimus, vykdo klasikines demokratinės teisinės valstybės parlamento funkcijas: Seimas leidžia įstatymus (įstatymų leidybos funkcija), vykdo vykdomosios valdžios ir kitų valstybės institucijų (išskyrus teismus) parlamentinę kontrolę (kontrolės funkcija), steigia valstybės institucijas, skiria ir atleidžia jų vadovus bei kitus valstybės pareigūnus (steigiamoji funkcija), tvirtina valstybės biudžetą ir prižiūri, kaip jis vykdomas (biudžetinė funkcija), ir kt.“ (Konstitucinio Teismo 2006 m. balandžio 4 d. nutarimas, taip pat 2004 m. gegužės 13 d. ir 2004 m. liepos 1 d. nutarimai).

36 Birmontienė T., Jarašiūnas E., Kūris E., Maksimaitis M., Mesonis G., Normantas A., Pumputis A., Vaitiekienė E., Vidrinskaitė S., Žilys J. Lietuvos konstitucinė teisė. Vadovėlio parengimo koordinatorius E. Jarašiūnas. Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, antrasis leidimas, 2002. P. 717.

37 „Prezidentinėse respublikose vykdomoj valdžia yra įtakojama netiesiogiai per įstatymų kūrimą, *biudžetą* (išryškinta – *aut.*) ir pan.“ (Ten pat.)

38 Konstitucinio Teismo 1998 m. sausio 10 d. nutarimas.

ratūros trūkumą kompensuoja minėti Konstitucinio Teismo aktai<sup>39</sup>, ypač „išaiškinimų išaiškinimas“, pateiktas Teismo 2006 m. lapkričio 21 d. sprendimu. Tačiau tokį argumentą, deja, reikėtų laikyti neįtikinamu, tuo siekiant ne tiek apginti akademinį tyrimų aktualumą, kiek parodyti oficialiosios doktrinos neišbaigtumą ir prieštarumą. Viena vertus, Teismo „išaiškinimų išaiškinimas“, netikėtai paprašytas Respublikos Prezidento<sup>40</sup> ir paskelbtas Seimo (jo Nacionalinio saugumo komiteto) atliekamo VSD pertvarkymų tyrimo įkarštyje, sukėlė audrą, tapo politinių abejonių ir kandžios kritikos objektu<sup>41</sup>. Kita vertus, Teismas ne tiek sukūrė aiškesnę parlamentinės kontrolės ribų sampratą, kiek papildomai apgaubė ją mįslingumo *skraiste*: pripažino galimybę vykdyti parlamentinę kontrolę „kuo įvairiausiems /.../ procesams ištirti“, tačiau „tik tiek, kiek reikia“ („ne bet kokiems, o tik ypatingiems“, „negali /.../ vien tokiems /.../ klausimams“, „nereiškia, kad /.../ apskritai negali turėti įgaliojimų“). Viso tokio gražbyliavimo pagrindą (suvokimo atskaitos tašką) sudaro tarsi *kaučiukinė* (beribio elastingumo) kategorija „įsiterpimas“<sup>42</sup>, neleidžianti aiškiai suprasti, kada prasideda Seimo įsiterpimas į kitą valdžią (ją vykdančios institucijos veiklą, pvz., vaizdžiai tariant, VSD „kadru politiką“) ir koku momentu baigiasi, t. y. tampa *baigtu deliktu*<sup>43</sup>.

39 Žr. išnašą Nr. 2.

40 Respublikos Prezidento 2006 m. spalio 16 d. dekretas Nr. 778 (Valstybės žinios, 2006. Nr. 111-4200).

41 Žr., pvz., 2006 m. lapkričio pabaigos ir gruodžio spaudą (Seimo narių reakcija į Konstitucinio Teismo 2006 m. lapkričio 21 d. sprendimą).

42 Pasak Konstitucinio Teismo, „Seimo laikinoji tyrimo komisija negali perimti teismų konstitucinių įgaliojimų ar kaip nors kitaip *įsiterpti* (išryškinta – *aut.*) į teismų konstitucinės kompetencijos įgyvendinimą, pažeisti teisėjo ir teismų nepriklausomumo vykdančią teisingumą ar juo labiau pati imti vykdyti teisingumą; /.../ kaip nors kitaip *įsiterpti* (išryškinta – *aut.*) į prokurorų konstitucinės kompetencijos įgyvendinimą, pažeisti prokuroro nepriklausomumo organizuojant ikiteisminį tyrimą ir jam vadovaujant, palaikant valstybinį kaltinimą baudžiamosiose bylose“ (2006 m. lapkričio 21 d. sprendimas; plg. 2004 m. gegužės 13 d. nutarimą).

43 Jei Konstitucija yra teisės dalis, šalia kitų teisės nusižengimų galima skirti ir konstitucinius nusižengimus, t. y. *konstitucinius deliktus*, turinčius tam tikrą elementų sudėtį (subjektą, objektą, subjektinę ir objektinę pusę). Jų ypatumas, be kita ko, susijęs su teisiniais padariniais tuo požiūriu, kad konstitucinė teisinė atsakomybė (kitaip nei politinė atsakomybė) teoriškai ir praktiškai gali atsirasti ne už kiekvieną konstitucinį nusižengimą, ypač padarytą Seimo *in corpore*. Daugiau žr.: Šileikis E. Konstitucinės atsakomybės buvimo („pripažinimo“) ir sampratos klausimas // Justitia. 2006/2. P. 2–18.

Panašiai galima vertinti kitą (Teismo siūlomą) atskaitos tašką: „valstybinės svarbos klausimai“ („išties valstybinės svarbos klausimai“)<sup>44</sup>. Įdomu, kas (ar tik Konstitucinis Teismas?) gali objektyviai ir įtikinamai pasakyti, kad vieni politiniai teisiniai „skandalai“, susiję su valdinių įgaliojimų galimai neteisėtu vykdymu, yra neabejotinai (akivaizdžiai) valstybinės svarbos, kiti – „regioninės svarbos“ ar „municipalinio lygio“. Kiek Seimo narių, tiek jų sąžinių ir „valstybinės svarbos klausimo“ sampratų!

Tokiame kontekste tampa neaišku, ar visos Seimo funkcijos, taigi ir aptariama kontrolė, yra „konstitucinės vertybės“<sup>45</sup>. Jei taip, ar tokioms vertybėms prilygsta, pvz., VSD „operatyvinis veiksmingumas“, suprantamas tam tikros operatyvinės medžiagos, akivaizdžiai keliančios visuomenės dėmesį ir diskusijas nacionalinio saugumo tema, išlaptinimo ar *riboto išlaptinimo* požiūriu. Be to, neaišku gali atrodyti ir tai, ar Konstitucinis Teismas, kaip specifinės teisėkūros subjektas, su gausybe išlygų aiškindamas Seimo galias tirti vykdomosios valdžios institucijos struktūrinius pertvarkymus (ir ypatingos kompetencijos bei atsakomybės pareigūnų privataus gyvenimo aplinkybes<sup>46</sup>), pakankamai laikėsi *savo paties sukurto principo*: „Pagal Konstituciją /.../ teisėkūros subjektai negali nustatyti tokio teisinio reguliavimo, kuriuo būtų /.../ suvaržytos galimybės /.../ vykdyti“ Seimo konstitucines funkcijas, „nes taip būtų kliudoma Seimui – Tautos atstovybei – efektyviai veikti Tautos ir Lietuvos valstybės interesais“<sup>47</sup>.

Tokie ir panašūs neaiškumai, laviruojantys tarp politikos ir teisės mokslų, griaua izoliuotą teisinę mąstyseną ir skatina „tarp-

44 Pasak Teismo, „kiekvieniu konkrečiu atveju Seimas, prieš sprenddamas dėl Seimo laikinosios tyrimo komisijos sudarymo, privalo apsvarstyti ir įvertinti, ar klausimas iš tikrųjų yra valstybinės svarbos (2006 m. balandžio 4 d. nutarimas, 2004 m. gegužės 13 d. nutarimas).

45 Taip teigia V. Sinkevičius (Lietuvos Respublikos Seimo, kaip Tautos atstovybės, konstitucinė koncepcija // Lietuvos konstitucinė teisė: raida, institucijos, teisių apsauga, savivalda. Kolektyvinė monografija. Vilnius, 2007. P. 170).

46 Pasak Teismo, „į Seimo laikinųjų tyrimo komisijų posėdžius pakviestų asmenų apklausa būtų organizuota taip, kad tos komisijos narių užduodamais klausimais ir pateikiamais komentarais /.../ nebūtų pažeidžiama asmens teisė į privatų gyvenimą (išryškinta – aut.), kad būtų užduodami tik tokie klausimai ir pateikiami tik tokie komentarai, kurie yra susiję su tyrimo dalyku, kad klausimai nebūtų /.../ provokaciniai (išryškinta – aut.)“ (Konstitucinio Teismo 2006 m. lapkričio 21 d. sprendimas).

47 Ten pat. P. 170.

dalykinę“ vaizduotę, nors gali kelti ir primityvų nusistatymą, kad jurisprudencijoje parlamentinės kontrolės geriau apskritai neliesti ir palikti ją politologijos specialistams, galintiems, pvz., savo metodais sugrupuoti kontrolės rūšis pagal *subordinuoto, konkuruojančio* ar *dominuojančio* parlamento tipą<sup>48</sup>. Turint ir tai omenyje, toliau siekiama detaliau nagrinėti *konstitucinius teisinius* aspektus.

**2. Bendrieji konceptualūs aspektai.** Lietuvos Respublikos 1992 m. Konstitucijoje, kaip ir jos pirmtakėse, nevarojamas žodžių junginys „parlamentinė kontrolė“. Tai savaime nieko nereiškia pagal:

a) Konstitucijos (67 str. 9 p.) nuostatą „Seimas /.../ prižiūri Vyriausybės veiklą /.../“, kuri numato *parlamentinę priežiūrą* kaip minėtų žodžių junginio atitikmenį<sup>49</sup>. Tą patį galima pasakyti apie nuostatą „Seimas /.../ tvirtina valstybės biudžetą ir *prižiūri* (išryškinta – *aut.*), kaip jis vykdomas“ (67 str. 14 p.). Šios dvi pacituotos nuostatos net formaliu (visiškai izoliuotu, pažodiniu) požiūriu rodo parlamentinės kontrolės idėją (jos įgyvendinimo būtinumą), ką jau kalbėti apie kitų panašių nuostatų gausą (61 str., 92 str. 5 d., 96 str., 101 str., 138 str. 1 d., 142 str.);

48 Toks skirstymas (Lukošaitis A. Parlamento institucionalizacija ir teisėkūros procesas: Lietuvos atvejis. Vilnius, 2005. P. 55–62) konceptualiai įdomus (nors ir ne teisinis), jei omenyje turimi Lietuvos Respublikos Seimo ir Prezidento santykiai, kuriuose 1993–1996 m., 1999–2000 m. ar 2004–2006 m. atspindėjo atitinkamai subordinuotas, konkuruojantis ir sąlygiškai dominuojantis parlamentas. Tačiau minėtas skirstymas mažiau tinka konceptualiai perteikti Seimo ir Vyriausybės santykius, nes Vyriausybės 1990–2007 m. pasireiškė kaip subordinuota (kaip to reikalauja Konstitucija) ir tik epizodiškai (1999 m. ar 2006–2007) – kaip sąlygiškai konkuruojanti. Apie Vyriausybės faktinį dominavimą Seimo atžvilgiu 1992–2007 m. vargu ar galima kalbėti, galbūt, išskyrus kai kuriuos epizodus, kai Vyriausybės Seimui pateiktas įstatymo projektas, turintis akivaizdžią strateginę reikšmę, priimamas skubos tvarka, nors po kuriuo laiko gana daug Seimo narių susigriebia, kad jie dėl laiko stokos nemažai ko tame projekte nesuprato ir nenumatė.

49 Apie teorines (praktiškai iš esmės beprasmes) diskusijas apie panašių terminų „kontrolė“ ir „priežiūra“ santykį (kuris šiek tiek įdomus ir „konstitucinės kontrolės“ bei „konstitucinės priežiūros“ santykio požiūriu) žr., pvz.: Katkus A. Valstybinė ekonominė kontrolė. Vilnius, 1997. P. 38; Kalinauskas G. Parlamentinės kontrolės sąvokos, jų turinio interpretacija ir parlamentinės kontrolės formos // Parlamentinė kontrolė: samprata ir įgyvendinimo problemos Lietuvoje. Konferencijos medžiaga. Sudarytoja I. Unikaitė. Vilnius, 2006. P. 37, 38.

b) loginį sisteminių palyginimą, kad konstitucinės kontrolės nepaminėjimas Konstitucijoje nėra pagrindas apskritai neižvelgti tokios kontrolės normose, įtvirtinančiose Konstitucinio Teismo teisinės padėties pagrindus. Antraip tektų kurioziškai aiškinti, kad Konstitucinis Teismas neturi pagrindo teigti, jog jis vykdo *konstitucinę kontrolę*<sup>50</sup>, t. y. įkūnija tokios kontrolės specifinio modelio instituciją<sup>51</sup> (o iki jo sudarymo tam tikrus teisės aktus buvo galima tikrinti „teisminės kontrolės būdu“<sup>52</sup>, nors apie tokį kontrolės būdą Konstitucijoje taip pat pažodžiui nekalbama);

c) platesnį sugretinimą, kad parlamentinė kontrolė nepaminėta pirmame šiuolaikinio pasaulio (civilizacijos) *lex fundamentalis* – JAV 1787 m. Konstitucijoje, tačiau jau mažiausiai 80 metų, kai jos aiškintojai, tarp jų – oficialūs teisminiai<sup>53</sup>, vienaip ar kitaip sistemiskai pripažįsta parlamento (Kongreso) konstitucinę funkciją (tebūnie „antrinė“, „išvestinė“<sup>54</sup>) vykdyti vykdomosios valdžios kontrolę.

Apskritai, nematant Lietuvos Respublikos Konstitucijoje parlamentinės kontrolės idėjos, tą patį tektų daryti... „parlamentinės opozicijos“, „parlamentinės daugumos“ ir „parlamentinės demokratijos“ ar „parlamentinės respublikos“ atžvilgiu, t. y. absurdiškai užsipulti Konstitucinį Teismą, nurodantį tokias kategorijas ir jas atitinkančius reiškinius<sup>55</sup>. Beje, Teismas jau savo pirmuosiuose nutarimuose (1993

50 „Pagal Konstituciją ir įstatymus Lietuvoje yra trys teismų sistemos: 1) Konstitucinis Teismas vykdo *konstitucinę teisminę kontrolę* (išryškinta – *aut.*); 2) Konstitucijos 111 straipsnio 1 dalyje nurodyti *!...!* teismai sudaro bendrosios kompetencijos teismų sistemą; 3) *!...!* specializuoti teismai“ (Konstitucinio Teismo 2006 m. birželio 6 d. nutarimas).

51 Konstitucinis Teismas 2006 m. kovo 28 d. nutarime nurodė, kad: a) jis išreiškia „Konstitucijoje įtvirtintą konstitucinės justicijos – konstitucinės teisminės kontrolės modelį“; b) Konstitucijoje (107 str.) atsispindi „*erga omnes* konstitucinės kontrolės modelis“.

52 Konstitucinis Teismas (1994 m. birželio 30 d. nutarime) nurodė: „Tuo metu, kai buvo priimtas ginčijamas Seimo nutarimas, Konstitucinis Teismas dar nefunkcionavo, todėl ir Konstitucijoje nustatytas ginčų dėl rinkimų įstatymų pažeidimų nagrinėjimo bei sprendimo mechanizmas negalėjo būti taikomas. *Buvo pasinaudota teisminės kontrolės būdu* (išryškinta – *aut.*), numatytu galiojusiame Seimo rinkimų įstatyme – galimybė apskusti Vyriausiosios rinkimų komisijos nutarimus dėl rinkimų rezultatų Lietuvos Aukščiausiajam Teismui“.

53 Žr., pvz., JAV Aukščiausiojo Teismo 1927 m. nagrinėtą bylą, nurodytą: Kalinauskas G. Parlamentinės kontrolės modelis ir jo įtvirtinimo ypatumai Jungtinėse Amerikos Valstijose: doktrininis ir praktinis požiūris // *Jurisprudencija*, 2006/2 (80). P. 52.

54 Ten pat.

55 Žr. Konstitucinio Teismo 1998 m. sausio 10 d. nutarimą.

m. lapkritį) išvelgė pagrindą prašnekti apie „parlamentinės opozicijos minimalius reikalavimus“<sup>56</sup>, po penkerių metų – parlamentinę daugumą, kuri svarbi parlamentinėje respublikoje ir demokratinėje valstybėje<sup>57</sup>.

Tokios konstitucinės kategorijos ir jas išreiškianti terminija turėjo įtakos Seimo statuto nuostatų formuluotėms, pvz., tokioms: „/.../ atliekant parlamentinę kontrolę, išklausti ministerijų /.../ informacijas bei pranešimus /.../“ (49 str. 9 p.); „/.../ atlikti Valstybės kontrolės, Valstybės turto fondo, Viešųjų pirkimų tarnybos funkcijų įgyvendinimo efektyvumo parlamentinę kontrolę“ (59<sup>(1)</sup> str. 4 p.); „padėti užtikrinti Lietuvos Respublikos suvereniteto ir narystės teisių bei pareigų Europos Sąjungoje įgyvendinimo parlamentinę kontrolę“ (61 str. 2 p.), „atlikti /.../ Specialiųjų tyrimų tarnybos parlamentinę kontrolę“ (63 str. 4 p.).

Visa tai kelia mintį, kad neverta išsamiau diskutuoti, abejoti ir įrodinėti, jog parlamentinė kontrolė nėra tuščiavidurė žodžių ekvilibristika ar politinė teisinė mitologija<sup>58</sup>, neturinti apčiuopiamo formalaus pagrindo. Veikia svarbu pripažinti, kad:

– Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas, pirmą kartą (1994 m. birželio 30 d. nutarime) vartodamas terminą „parlamenti-

56 Konstitucinis Teismas 1993 m. lapkričio 26 nutarime išaiškino: „nustatant frakcijų formavimo tvarką turėtų būti atsižvelgiama į bendrą deputatų skaičių, reglamente (statute) įtvirtintą frakcijų teisių ir pareigų pobūdį, į būtinybę garantuoti visiems vienodas galimybes reikšti pažiūras ir politinius tikslus, į mažumos gynimo principą, *parlamentinės opozicijos apsaugos minimalius reikalavimus* (išryškinta – aut.)“.

57 Konstitucinis Teismas 1998 m. sausio 10 d. nutarime pažymėjo, be kita ko, tris esminius dalykus, vienaip ar kitaip susijusius su parlamentine kontrole: a) „Parlamentinėje sistemoje vyriausybės veikla priklauso nuo pastovios parlamentinės daugumos palaikymo, todėl tokia vyriausybė yra partinė“; b) „Lietuvos valstybės valdymo modelis priskirtinas parlamentinės respublikos valdymo formatui“; c) „Vyriausybės programos pagrindas yra parlamento rinkimus laimėjusių politinių jėgų programos, tačiau jų nuostatos tik per Vyriausybės programą įgyja teisinę reikšmę įpareigodamos tiek Vyriausybę, tiek ją palaikančią Seimo daugumą atitinkamai veikti. Toks Vyriausybės programos teisinės reikšmės pripažinimas – būdingas parlamentinės demokratijos ypatumas“.

58 Apie konstitucinio mito teoriją (kaip alternatyvą konstitucinio parlamentinės kontrolės instituto teorijai) žr.: Kalinauskas G. Parlamentinės kontrolės modelis ir jo įtvirtinimo ypatumai Jungtinėse Amerikos Valstijose: doktrininis ir praktinis požiūris // Jurisprudencija, 2006/2 (80). P. 54.

nė kontrolė“,<sup>59</sup> nesukūrė nieko naujo, kas nėra formaliai numatyta, t. y. rėmėsi ne „Konstitucijos dvasia“<sup>60</sup> ar kitokia įmantresne metodologija, bet Konstitucijos ekspllicitinių nuostatų formuluotėmis, jas perfrazavo;

– atstovaujamosios ir parlamentinės demokratijos principai (Konstitucijos 1 str., 4 str., 55 str.) ir iš jų kildintinas Vyriausybės, koordinuojančios ministerijas ir kitas institucijas (Konstitucijos 94 str. 3 p., 123 str. 1 d.), veiklos priklausymo nuo Seimo pasitikėjimo (ir atsiskaitymo Seimui) principas (Konstitucijos 92 str. 5 d., 101 str.) kelia atitinkamo viešojo valdymo (administravimo) parlamentinės kontrolės (priežiūros) idėją (67 str. 9 p.), kurios elementai (komponentai) įtvirtinti atitinkamose Seimo ir Seimo narių „kontrolinio pobūdžio teisėse“ (Konstitucijos 61 str., 75 str., 101 str., 131 str., 138 str., 142 str.);

– teisinės valstybės principas, kuris neatskiriamas nuo demokratinės valstybės principo tam tikrais Seimo „kontrolinio veikimo“ atvejais, pvz., vykdant parlamentinį apkaltos procesą (Konstitucijos 74 str.) ar naikinant nepriesiekusio (ar nesuderinamo darbo neatsakiusio) Seimo nario mandatą (Konstitucijos 59 str. 3 d.; 63 str. 7 p.), *taip pat kelia* atitinkamą parlamentinės kontrolės (priežiūros) idėją. *Ne tik* „išoriniu“ lygmeniu (Vyriausybės, ministrų, ministerijų atžvilgiu), *bet ir* „vidiniu“ aspektu (Seimo priimamų įstatymų konstitucingumo požiūriu, taip pat smurtu grasinančių ar neleisliną atlyginimą už pedagoginę veiklą gaunančių Seimo narių atžvilgiu<sup>61</sup>). Todėl aptariama idėja *nėra tik* parlamentarizmo (parlamentinės de-

59 Konstitucinis Teismas, vertindamas Seimo ir Vyriausiosios rinkimų komisijos santykį kontrolės požiūriu, išaiškino: „Vyriausioji rinkimų komisija yra Seimo sudaryta institucija (Konstitucijos 67 straipsnio 13 punktas), todėl yra tam tikra Seimo *kontrolės teisė šiai institucijai* (išryškinta – *aut.*), kiek tai neprieštarauja Konstitucijos nuostatomis dėl valstybės valdžios galių ribojimo. Visų pirma tai grindžiama Konstitucijos 61 straipsnio pirmosios dalies nuostata, kurioje yra įtvirtinta *tokia parlamentinės kontrolės forma, kaip Seimo nario paklausimo teisė* (išryškinta – *aut.*) Išimtis iš šiamo straipsnyje minimų „valstybės institucijų, kurias sudaro arba išrenka Seimas“, taikoma teismams, nes jų nepriklausomumas laiduojamas Konstitucijos 109 ir 114 straipsniuose. Toks Vyriausiosios rinkimų komisijos nepriklausomumas Konstitucijoje nenumatytas. Antra, tam tikras Seimo *galimybes kontroliuoti* (išryškinta – *aut.*) išreiškia ir Konstitucijos 67 straipsnio 13 punkte įtvirtinta Seimo teisė keisti Vyriausiosios rinkimų komisijos sudėtį“ (1994 m. birželio 30 d. nutarimas).

60 Konstitucinio Teismo 2004 m. kovo 31 d. išvada.

61 Žr. Seimo statuto 11 str., 15 str. 4 d., 15<sup>(1)</sup> str., 21 str.

mokratijos) dalis, tuo labiau ankstyvojo Anglijos parlamentarizmo (monarcho kontrolės) *reliktas*, atseit neatitinkantis teisminės priežiūros nepriklausomumo ir „visavertiškumo“<sup>62</sup> idėjų, sudarančių vieną svarbiausių teisinės valstybės pagrindų. Jei Konstitucija yra vientisa (Konstitucijos 6 str. 1 d.), savaime nėra priešpriešos tarp joje tiesiogiai ar netiesiogiai numatytų viešosios kontrolės rūšių, pvz.: a) universalios (bet ne visuotinės ar „bendrosios“<sup>63</sup>) ikiteisminės („teisėsauginės“) kontrolės, kurią labiausiai išreiškia prokurorinė kontrolė (118 str.), priskirtina pirmiausia teisinės valstybės principui; b) ekonominės kontrolės, kurią vykdo Valstybės kontrolė (133 str., 134 str.), priskirtina atsakingo valdymo principui ir iš dalies teisinės valstybės principui; c) viešojo valdymo subjektų parlamentinės kontrolės (pasireiškiančios labiau demokratijos kontekste, bet ne tik jame); d) juridiniams faktams nustatyti bei kvalifikuoti įsteigtos teisminės kontrolės (išsyršėjančios labiau teisinės valstybės požiūriu, bet ne tik juo<sup>64</sup>). Priešprieša tarp dviejų pastarųjų kontrolės rūšių galima tik konkrečiu atveju, kai būtų akivaizdus Seimo „kišimasis“ (Konstitucijos 114 str. 1 d.) į konkretų teisminį tyrimą ar jo galimą baigtį. Išei-  
 na, kad nereti Lietuvos politikų bandymai<sup>65</sup> apskritai kvestionuoti ar menkinti parlamentinę kontrolę kaip teisiškai nepriimtina ar ydingą būdą tirti ar net pirma laiko (hipotetiškai, prielaidų lygmeniu) nustatyti tai, ką neva turėtų nagrinėti ir nustatyti „tik“ prokuratūra bei teismas, neatitinka Konstitucijos vientisumo principo. Antraip tektų bandyti (bergzdžiai) įtikinėti, kad tiesiogiai Konstitucijoje nustatytų parlamentinės kontrolės garantijų visuma (Konstitucijos 61 str., 67 str. 9 p. ar 101 str.) yra „ne taisyklė, bet išimtis“<sup>66</sup>;

62 Šį abstraktų terminą vartoja Konstitucinis Teismas.

63 Konstitucija (118 str., 109 str.) draudžia bendrąją ikiteisminę (prokurorinę) priežiūrą, kurią LTSR laikotarpiu vykdė prokuratūra. Žr. Konstitucinio Teismo 1994 m. vasario 14 d. nutarimą.

64 Gana daug teisėjų ir teismų konstitucinio teisinio statuso elementų (pvz., teisėjų parinkimo ir skyrimo tvarka; teisėjų tarybos ir kitų savivaldos institucijų sudarymo ir veiklos principai) susiję su demokratinės valstybės principu.

65 Pavyzdžiui, pasireiškę Seimui tiriant minėtą įmonės „Alita“ privatizavimą.

66 Diskutuotina kategorija „išimtis“ Konstitucinio Teismo jurisprudencijoje pavartota tam tikroms Konstitucijos normoms, kurios iš pažiūros atrodo kaip daugkartinio taikymo taisyklės, *siaurinamai* aiškinti. Antai Teismo 2002 m. sausio 14 d. nutarime išaiškinta: „Konstitucijos 131 straipsnio 2 dalyje nurodyti [...] įstatymai yra ne taisyklė, bet išimtis.“

– išimtimi sąlygiškai galima laikyti tik tokią parlamentinę kontrolę, kuria siekiama patraukti atitinkamus pareigūnus politinėn ar tam tikron teisinėn atsakomybėn (Konstitucijos 61 str. 3 d., 74 str., 75 str., 101 str. 3 d. 2 p.), platesniu požiūriu – išsiaiškinti Respublikos Prezidento sveikatos būklę (105 str. 3 d. 2 p.) ar įvesti savivaldybės laikinąjį tiesioginį valdymą (67 str. 20 p.). Kas kita – imperatyvia „taisykle“ esanti (besąlygiškai privaloma) Vyriausybės programos ir ataskaitų, Vyriausybės parengto valstybės biudžeto projekto ar Vyriausybės atliekamo biudžeto vykdymo kontrolė (67 str., 14 p., 92 str. 5 d., 101 str. 1 d.), apskritai – Vyriausybės atliekamo visų Seimo priimtų įstatymų vykdymo kontrolė (94 str. 2 p.);

– konstitucinę Seimo ir jo „kontrolinio veikimo“ *institucionalizaciją*<sup>67</sup> (parlamentarizmo idėjų pavertimą „teisine realybe“<sup>68</sup>, viešojo gyvenimo sudedamąja dalimi ir vienu iš jo centrų, nors ne absoliučiu „epicentru“) turi lemti ne tik pažodinės Konstitucijos formuluotės, bet ir jų išvestinių (netiesiogiai išreikštų) aspektų junginiai ar net vienoje formuluotėje „užkoduota“ principų ir normų gausybė<sup>69</sup>, kildinama sistemiškai ir teleologiškai. Priešingu atveju išėitų, kad, pvz., Seimo narių *frakcijos*, neminimos Konstitucijoje, yra įprastos Seimo teisėkūros (Seimo statuto 26 str. ar 38 str. formuluočių) vaisius, kuri galima bet kada sunaikinti, nes jis neturi aiškių (pažodinių) konstitucinių garantijų...

Visa tai leidžia pagrįstai teigti, kad parlamentinė kontrolė turi būti laikoma konstituciniu (ne paprastojo įstatymų lygmens) ins-

67 Daugiau žr.: Lukošaitis A. Parlamento institucionalizacija ir teisėkūros procesas: Lietuvos atvejis. Vilnius, 2005. P. 16, 17.

68 „Teisinė realybė“ pagal Lietuvos Respublikos Konstitucinį Teismą (2006 m. kovo 28 d. nutarimą) turi būti visų Konstitucijos nuostatų matas ir papildomas aiškinimo kriterijus: „Viena iš sąlygų, užtikrinančių Konstitucijos, kaip teisinės realybės, stabilumą, yra /.../“.

69 Antai iš pažiūros (tik) viena Konstitucijos formuluotė „Seimas/ .../ leidžia amnestijos aktus“ (Konstitucijos 67 str. 19 p.) apima daugybę principų ir normų, kurių visuma sudaro „kompleksinį“ *amnestijos institutą*, susijusį tiek su konstitucine teise, tiek su baudžiamąja teise (ar bausmių vykdymo teise). Su tuo nesutinkant, tektų bergždziai įtikinėti, kad, pvz., palyginti trumpa Konstitucijos (12 str. 2 d.) nuostata apie dvigubą pilietybę (jos galimybę ir ribas) savaime nerodo jokio instituto. Tačiau logiškai sistemiškai akivaizdu, kad šios Konstitucijos nuostatos konstrukcijoje „Išskyrus /.../, niekas /.../“ sujungta *daugybę* principų ir taisyklių, sudarančių *dvigubos pilietybės institutą* (arba bent *subinstitutą*, įsiterpiantį į platesnį, t. y. bendrąjį pilietybės institutą).

titutu, kuris iš esmės vientisas, funkciškai „savarankiškas“ (sąlygiškai „autonominis“), iš dalies (pvz., valstybės biudžeto tvirtinimo ar apkaltos proceso atžvilgiu) „kompleksinis“ (neatskiriamas nuo kitų konstitucinių institutų) ir tam tikra prasme „subinstitutas“, įsiterpiantis į bendrąjį Seimo konstitucinio statuso institutą. Jam reikėtų priskirti įvairių subjektų (Seimo, Seimo narių, Seimo komitetų ar komisijų) „kontrolinio pobūdžio“ teisių (pvz., teikti interpeliaciją, reikšti nepasitikėjimą, svarstyti pasiūlytas kandidatūras į atitinkamas pareigas, tvirtinti valstybės biudžetą, ratifikuoti tarptautines sutartis, pašalinti iš pareigų apkaltos proceso tvarka, kreiptis į Konstitucinį Teismą) visumą.

**3. Instituto elementai (kontrolės instrumentai).** Aukščiau aptartas parlamentinės kontrolės institutas apima įvairius elementus, kurie funkcinio (paskirties, pritaikymo) požiūriu gali būti vertinami kaip kontrolės instrumentai, t. y.:

376

1) konstitucinę (eksplicitinę) Seimo *in corpore* „bendrojo pobūdžio teisė–pareigą“ (*sąlygiškai skaidomą į konkrečias Seimo, Seimo narių ir Seimo struktūrinių darinių „teises–pareigas“*) prižiūrėti Vyriausybės veiklą (Konstitucijos 67 str. 9 p.) plačiąja prasme, t. y. ne tik kai Vyriausybė posėdžiuose<sup>70</sup> sprendžia „valstybės valdymo reikalus“ (95 str.), bet ir kai ji (įstatymais ir Vyriausybės nutarimais numatytais ministrų ir Ministro Pirmininko veiksmais) tarp posėdžių „koordinuoja ministerijas“ (94 str. 3 d.), „palaiko ryšius su užsienio valstybėmis“ (žr. 94 str. 6 p.), apskritai – „tvarko krašto reikalus“ ir „garantuoja valstybės saugumą“ (94 str. 1 p.). *Su pastarąja kategorija akivaizdžiai susijusi „saugumo tarnyba“ (84 str. 14 p.). Todėl ji savaime (funkcinio požiūriu) patenka į parlamentinės Vyriausybės priežiūros sritį, neatsižvelgiant į tai, kaip įstatymų leidėjas detalizuoja VSD atskaitingumą ar pavaldumą. Su tuo nesutinkant, tektų bergždžiai*

70 Vyriausybės posėdžiuose paprastai (pagal nuo 1990 m. susiklosčiusią ar besiklostančią tradiciją, kurioje būta epizodinių išimčių) nedalyvauja (nei stebėtojų vaidmenyje, nei „patariamąjo balso teise“) Seimo nariai, tam neturėdami aiškios konstitucinės teisės, nors galėdami turėti įstatymais grįstą ar „faktinę“ teisę atlikti stebėtojų vaidmenį (ypač tuomet, kai Vyriausybė juos sąmoningai kviečia atvykti ir stebėti arba opozicinės Seimo frakcijos to pageidauja).

*įrodinėti, kad Vyriausybė pagal Konstituciją (94 str. 1 p.) neprivalo garantuoti šalies saugumo arba gali tai padaryti be VSD pagalbos...* Panašiai galima vertinti Valstybės kontrolę ir jai vadovaujantį valstybės kontrolierių (133 str., 134 str.). Su tuo nesutinkant, tektų bergždziai įrodinėti, kad valstybės kontrolierius neturi nieko bendro su Vyriausybės rengiamu ir vykdomu valstybės biudžetu (94 str. 4 p., 134 str.), o Konstitucijos nuostata „Vyriausybės posėdžiuose taip pat gali dalyvauti valstybės kontrolierius“ (95 str. 1 d. 2 sakiny) atseit yra „redakcinis nesusipratimas“.... Beje, kalbiniu požiūriu parlamentinis specializuotos (ekonominės ar žvalgybinės) kontrolės kontroliavimas rėžia ausį. Todėl galima vartoti aptakesnį žodžių junginį „Seimo priežiūrinė veikla“ (Seimo statuto VII dalies pavadinimas). Tuomet žodžių seka būtų aiškesnė: Seimo atliekama Valstybės kontrolės ar VSD *priežiūrinė veikla*.

Grįžtant prie aptariamąs „bendrojo pobūdžio teisės–pareigos“, svarbu atsižvelgti, kad ji pasireiškia („materializuojasi“) *konkretesnėmis (siauresnėmis) Seimo „teisėmis–pareigomis“*: a) pritarti ar nepritarti Vyriausybės programai (tuo suteikiant ar nesuteikiant legitimaciją jos veiklai, t. y. sukuriant juridinį faktą atsirasti jos įgaliojimams; 92 str. 5 d.); b) svarstyti ir tvirtinti (ar netvirtinti) Vyriausybės parengtą valstybės *biudžeto* projektą, *priziūrėti* patvirtinto biudžeto vykdymą (67 str. 14 p.). Pastarąjį aspektą, susijusį su biudžeto vykdymu, Seimas gali (Seimo statuto normomis) išplėtoti, sukurdamas naują *subinstitutą*: „praėjusių metų valstybės biudžeto vykdymo ataskaitų rinkinys“<sup>71</sup>; c) svarstyti ir priimti ar nepriimti Vyriausybės siūlomus įstatymų projektus, tarp jų – dėl *ministerijų steigimo* ar panaikinimo; d) užtikrinti Vyriausybės *solidarią atsakomybę* Seimui (96 str.), tuo tikslu reguliariai pareikalaujant Vyriausybės *ataskaitos*<sup>72</sup>.

71 Seimo statuto 2007 m. birželio 26 d. pakeitimu, turinčiu įsigalioji nuo 2009 m., nustatyta: „Vyriausybė parengia ir iki kovo 31 dienos pateikia Seimo Pirmininkui praėjusių metų valstybės biudžeto vykdymo ataskaitų rinkinį. /.../ Jei valstybės biudžeto vykdymo ataskaitų rinkinys nepatvirtinamas, Seimas sprendžia klausimą dėl pajamų ar išlaidų teisėtumo atkūrimo tvarkos. Tam parengiamas atitinkamo nutarimo projektas, *taip pat gali būti balsuojama dėl nepasitikėjimo Ministru Pirmininku, ministru ar Vyriausybe (išryškinta – aut.)* šio statuto 222–223 straipsniuose nustatyta tvarka“ (Valstybės žinios, 2007. Nr. 73-2884).

72 Vyriausybės atsiskaitymas Seimui Konstitucijoje formaliai numatytas ne kaip besąlygiškai „kasmetinis“, bet kaip vykstantis „Seimo reikalavimu“ (101 str. 1 d.). Nepaisant

Tokias konstitucines teises Seimas gali išplėtoti papildomomis Seimo narių ar Seimo komitetų teisėmis, įtvirtintomis Seimo statute. Tai rodo, pvz., Seimo Užsienio reikalų komiteto „teisė–pareiga“ iš anksto apsvarstyti Vyriausybės (užsienio reikalų ministro) numatytą *kandidatą į ambasadorius* (diplomatini atstovą) ir siūlyti jį ar nesiūlyti jo (žr. Seimo statuto 68 str. 9 p.), taip suvaržant Vyriausybę, kuri teikia Respublikos Prezidentui skirti diplomatinis atstovus (Konstitucijos 84 str. 3 p.). Tokia įstatyminio lygmens teisė, kurios suverenis įgyvendinimas 2005–2007 m. neretai sukeldavo Vyriausybės (užsienio reikalų ministro) nepasitenkinimą, yra konstitucinga, nes tiesiogiai neriboja Respublikos Prezidento ir gali būti kildinama iš minėtos Konstitucijos nuostatos, kad Seimas prižiūri Vyriausybės veiklą ir tuo atveju, kai sprendžiami užsienio politikos klausimai (94 str. 6 p.; plg. 84 str. 1 p.);

2) konstitucinę (eksplicitinę) *individualią*<sup>73</sup> Seimo nario teisę pateikti vykdomosios valdžios vykdytojams *paklausimą* (Konstitucijos 61 str. 1 d.) kaip *informacijos reikalavimą*, suvokiamą specifine teisine prasme (palyginti su bendrąją žodžių „rašytinis klausimas“ samprata), t. y. pagal įstatyme (ar įstatymo galią turinčiame Seimo statute<sup>74</sup>) detalizuotą sampratą (atitinkančią konstitucinę logiką<sup>75</sup>), rašytinę (paklausimo ir atsakymo) formą, protingą rašytinio atsakymo terminą bei „ribotai negatyvius“ padarinius, kurie, logiškai sistemaiškai mąstant (atsižvelgiant į Konstitucijos 61 str. 2 d.), negali peraugti į nepasitikėjimo atsakiusiuoju iniciatyvą, tuo labiau nepasi-

to, Seimas turi pakankamą pagrindą institucionalizuoti *metinę Vyriausybės ataskaitą*, grindžiamą tam tikromis taisyklėmis, tarp jų – atsakaitos pateikimo terminu: „iki kovo 31 d.“ (žr. Seimo statuto 207 str.).

73 Individualumas Seimo nuožiūra gali būti išplėstas (bet nepaneigtas) papildomo (alternatyvaus) grupiškumo prasme: konstitucinę individualią teisę gali įgyvendinti ir grupė Seimo narių, siekiančių tai atlikti politiškai veiksmingiau.

74 Konstitucinis Teismas ne kartą (pvz., 2001 m. birželio 28 d. nutarime) išaiškino, kad Seimo statutu galima nustatyti visus Seimo struktūros ir darbo tvarkos klausimus, taigi tiek įstatymų leidybos ar apkaltos proceso, tiek Seimo narių teisinės padėties aspektus. Išimtis, kuri aptariama šiame darbe, – Seimo nario įgaliojimai Seimui nepavaldžių institucijų atžvilgiu. Tokie įgaliojimai turi būti nustatomi specialiuoju įstatymu.

75 Ji nėra iškrepiama, pvz., dabar galiojančiu paklausimo sampratos formulavimu: „Paklausimu laikomas tik toks klausimas, dėl kurio Seimo narys ar jų grupė kreipėsi į valstybės institucijas, tačiau, jų nuomone, jis nebuvo tinkamai išnagrinėtas arba buvo išspręstas neigiamai“ (Seimo statuto 213 str. 2 d.; plg. to paties straipsnio 2 dalį).

tikėjimo jam pareiškimą (šiuo negatyviu požiūriu paklausimą galima atriboti nuo interpeliacijos, kuri nagrinėjama toliau). Be to, vertinant teleologiškai, galima teigti, kad paklausimo teisė apima implicitinę konstitucinę galimybę pateikti vykdomosios valdžios vykdytojui supaprastintą *raštišką kontrolinį klausimą*<sup>76</sup>, kuris gali būti paprastesnis formos ir atsakymo būdo (ar termino) požiūriu. Šiuo požiūriu išeina, kad: a) ne tik Seimo valia, bet iš dalies ir Konstitucija (61 str.) reikalauja detalizuoti tiek paklausimo, tiek paprastesnio kontrolinio klausimo įgyvendinimo tvarką (žr. Seimo statuto 212–215 str.); b) Seimas gali savo nuožiūra nustatyti atsakymo į paklausimą ir raštišką klausimą terminus, kurie tiesiogiai neišplaukia iš Konstitucijos, tačiau pagal jos logiką turi būti protingi (pvz., 10 dienų, išimtinu atveju – vienas mėnuo); c) paklausimo paskirtis ir Seimo diskrecija leidžia numatyti, kad formaliai individuali paklausimo teisė gali būti įgyvendinama kaip grupinė (2, 3, 5 ar daugiau Seimo narių sutarimu);

3) konstitucinę (eksplicitinę) *grupinę* (ne mažiau kaip 29) Seimo narių teisę pateikti Vyriausybės nariui *interpeliaciją* (Konstitucijos 61 str. 2 d.), suprantamą kaip (rašytinį) valdymo sprendimų *motyvacijos reikalavimą*, kuris nuo paklausimo ar kito rašytinio klausimo skiriasi ne tiek pagal tikslą (informacijos ir argumentacijos santykį), kiek pagal įgyvendinimo laiką (tik *sesijos metu*) ir galimus negatyvius padarinius – hipotetinį (gresiantį) Seimo nepasitikėjimo „nepatenkinamai“ atsakiusiajam pareiškimą ne mažiau kaip 71 Seimo nario balsų dauguma (Konstitucijos 61 str.). Vertinant logiškai ir sistemiškai, galima teigti, kad konstitucinga Seimo diskrecija apima galimybę nustatyti raštiško atsakymo į interpeliaciją terminą (pvz., 2 savaitės), interpeliacijos tam pačiam Vyriausybės nariui vienoje Seimo sesijoje apribojimus (pvz., tik vieną kartą) ar „įforminimo“ taisyklę, kad interpeliacijos ir nepasitikėjimo klausimas sprendžiamas ne dviem Seimo nutarimais, bet *vienu nutarimu* (kurio projekte numatyta, kad Vyriausybės nario atsakymas pripažįstamas nepatenkinamu ir dėl to reiškiamas juo nepasitikėjimas). Visa tai detalizuoja Seimo statutas (219–222 str.);

76 Neįprastą „diskusinį klausimą“, kildintą iš įstatymų leidybos proceso *svarstymo* stadijos, kurią netiesiogiai ir iš dalies tiesiogiai numato Konstitucija (69 str. 1 d., 71 str. 1 d., 72 str. 1 d.).

4) konstitucinę (eksplicitinę) Seimo *in corpore* (ne mažiau kaip 71 Seimo nario balso dauguma) teisę pareikšti Vyriausybės nariui, Vyriausybei *in corpore*, Seimo skirtam ar rinktam pareigūnui (pvz., Seimo Pirmininkui ar Seimo kontrolieriui, išskyrus teisėjus, kuriems taikoma apkaltos proceso tvarka) **nepasitikėjimą** (Konstitucijos 61 str. 3 d., 75 str., 101 str. 3 d. 2 p. ir 4 d.), suprantamą kaip *legitimacijos ir įgaliojimų panaikinimą* (atėmimą), t. y. konstitucinę politinę *sankciją*, kuri pagal Konstituciją (101 str. 3 d. 2 p. ir 4 d.) iš esmės visais atvejais<sup>77</sup> turėtų būti skiriama *slaptu* balsavimu ir nebūtinai po tam tikros „pirminės“ ar „parengiamosios“ kontrolės, pvz., Vyriausybės nario „nepatenkinamo“ atsakymo į interpeliaciją. Šiuo požiūriu konstitucinga Seimo diskrecija apima galimybę nustatyti du nepasitikėjimo pareiškimo **variantus**: a) tiesioginį (procedūriškai „savarankišką“), grindžiamą Konstitucijos 75 straipsniu ir inicijuojamą teikiant „pasiūlymą atleisti pareigūną“, t. y. atitinkamą Seimo nutarimo projektą, pasirašytą ne mažiau kaip 29 Seimo narių (jei Seimas norėtų – kitokio gausumo Seimo narių grupės; žr. Seimo statuto 217 str., 218 str.); b) išvestinį, susietą su interpeliacija (priklausomą nuo Seimo pritarimo ar nepritarimo atsakymui į joje suformuluotą klausimą; žr. Seimo statuto 223 str.). Pažymėtina, kad nepasitikėjimo pareiškimas (kaip ir konstitucinės teisinės sankcijos – pašalinimo iš pareigų – skyrimas apkaltos proceso tvarka) yra *negatyviausia* („griežčiausia“) parlamentinės kontrolės priemonė pagal sukeltus padarinius: įgaliojimų netekimą (atėmimą). Todėl kyla conceptualus neaiškumas, kaip vertinti politinio pobūdžio nepasitikėjimą teisinės valstybės požiūriu, t. y. Seimo skirto ar rinkto pareigūno, *nesančio politiku*, teisėtų lūkesčių prasme. Viena vertus, Seimas gali bet kada politiniu pagrindu (ar ribotai teisiniu pagrindu) pareikšti nepasitikėjimą Seimo Pirmininku, tai pirmą kartą Lietuvoje įvyko 2005 m.<sup>78</sup> Kita vertus, jei Seimo rinktas pareigūnas, pvz., Seimo kontrolierius ar Seimo kancleris, nėra politikas ir turi tam tikros trukmės įgaliojimus (įstatymu nustatytą kadenciją), jam nepasitikėjimas negali būti

77 Ne tik nepasitikėjimo Vyriausybei atveju.

78 Seimo 2006 m. balandžio 11 d. nutarimas „Dėl Artūro Paulausko atleidimo iš Seimo Pirmininko pareigų“ // Valstybės žinios, 2006. Nr. 41-1466.

pareikštas vien politiniu pagrindu, nors to Konstitucija (75 str.) pažodžiui nesako. Antraip būtų pažeistas teisinės valstybės ir teisėtų lūkesčių principas (kurį generalinio prokuroro atleidimo prieš terminą atveju pažymėjo Konstitucinis Teismas<sup>79</sup>);

5) konstitucinę (iš dalies eksplicitinę<sup>80</sup>, iš dalies implicitinę<sup>81</sup>) Seimo *in corpore* teisę svarstyti ir skirti (rinkti) arba, esant abejonėms ir atitinkamiems politiniams ar hipotetiniams (kvazi) teisiniams įtarimams, *neskirti* (nerinkti) Respublikos Prezidento (ar kito subjekto) pasiūlyto kandidato (pvz., į Ministrus Pirmininkus, Konstitucinio Teismo teisėjus ar valstybės kontrolierius). Toks „kontrolinis filtras“ – savita „kadrų politikos kontrolė“, nuo kurios Seimas negali atsisakyti arba gali tai padaryti tik sąlygiškai, kaip tai nustatyta Vyriausiosios rinkimų komisijos įstatymo (7 str. 6 d.) nuostatoje, kad Seimas, tvirtindamas minėtos Komisijos sudėtį, negali atmesti pasiūlytų kandidatų, jei jie atitinka įstatymo nustatytus amžiaus ir kitus reikalavimus<sup>82</sup>. Šiuo atveju parlamentinė kontrolė yra minimali, tačiau konstitucinga tuo požiūriu, kad Seimas, iš pažiūros atsisakęs... *neatsisakomos* konstitucinės teisės atmesti kandidatūras, iš esmės ją išlaiko, nes gali ir turi patikrinti pasiūlytų kandidatūrų atitiktį įstatymo nustatytiems reikalavimams ir, jei yra pagrindas, atmesti jas. Šis retas įstatymų leidybos pavyzdys, kai Seimas savo valia išpareigoja... *kai ko siūlomo neatmesti*, verčia atkreipti dėmesį, kad „kadrų politikos kontrolė“ gali būti formali (paviršutinė) arba nuodugni, atsižvelgiant į Seimo sudėties ir santykių su Respublikos Prezidentu ar kitomis „siūlančiomis“ institucijomis politinę įtampą. Tokia kontrolė *minimaliai* pasireiškia kandidatūros (biografijos, kvalifikacijos, reputacijos) vertinimu, *maksimaliai* (negatyvia prasme) – Seimo nepritarimu kandidatūrai, kai prieš ją balsuoja dauguma Seimo narių (tai labai sunku įsivaizduoti) arba už ją balsuoja mažiau nei reikiama

79 Konstitucinio Teismo 2003 m. sausio 24 d. nutarimas.

80 Ypač pagal Konstitucijos (67 str. 5 p.) žodžius: „Seimas /.../ pritaria *arba nepritaria* (išryškinta – *aut.*) Respublikos Prezidento teikiamai Ministro Pirmininko kandidatūrai“.

81 Ypač pagal Konstitucijos nuostatas „Seimas skiria ir atleidžia /.../“, kuriose formaliai neužsiminta apie tai, kad Seimas gali *neskirti* kandidato.

82 Vyriausiosios rinkimų komisijos įstatymas (7 str. 6 d.) nustato: „Jeigu kandidatai atitinka šio įstatymo /.../ reikalavimus, Seimas negali pasiūlytų kandidatūrų atmesti“.

Seimo narių dauguma. Pastarasis variantas yra daugiau nei realus: jis pastaraisiais metais pasireiškė keletą kartų (tiek Ministro Pirmininko, tiek Konstitucinio Teismo teisėjo ir valstybės kontrolieriaus kandidatūros atžvilgiu<sup>83</sup>), ir tuo sukėlė didžiulių politinių emocijų. Jos verčia samprotauti apie teisinę galimybę „juridizuoti“ nepritarimą. Šiuo tikslu galima manyti, kad Seimo faktinis balsavimo aktas, kuriuo Seimo nutarimo projektas (dėl tam tikro asmens paskyrimo į atitinkamas pareigas) *neprimamas* pritrūkus reikiamos „pritariančių“ balsų daugumos, iš esmės: a) negali būti įformintas Seimo nutarimu (pavadintu, pvz., taip: „Nepritarti... kandidatūrai į /...“), t. y. įgauti aiškios teisės akto formos, panašios, pvz., į Vyriausybės 2004 m. vasario 27 d. nutarimą Nr. 222 „Dėl kandidato į Vyriausybės atstovus“<sup>84</sup>, kuriame įtvirtinta: „Neskirti Pauliaus U/.../ į Vyriausybės atstovo Marijampolės apskrįčiai pareigas“; b) nėra tas „Seimo priimtas aktas“ (žr. Konstitucijos 105 str. 1 d.), kurį galima ginčyti Konstituciniame Teisme; c) gali būti tik sąlygiškai „juridizuotas“, t. y. paverstas asmens, kurio Seimas nepaskyrė į atitinkamas pareigas, teisių teisminės gynybos dalyku: tiek, kiek kandidatūros svarstymo metu buvo (galėjo būti) pažeista kandidato garbė ir orumas (Konstitucijos 62 str. 3 d.). Tačiau įžeidimo ar šmeižto teisminis tyrimas ir galimas fakto nustatymas bendrosios kompetencijos teisme negali pakeisti Seimo balsavimo rezultatų, t. y. tam tikro Seimo nutarimo projekto nepriėmimo faktą;

6) konstitucinę (eksplikitinę) Seimo *in corpore* teisę (ne mažiau kaip 85 Seimo narių balsų dauguma) skirti *konstitucinę teisinę sankciją* – pašalinti iš pareigų Respublikos Prezidentą ir tam tikrus teisėjus (taip pat atimti Seimo nario mandatą) *apkaltos* proceso tvarka (Konstitucijos 74 str., 86 str. 2 d. ir 3 d., 116 str.). Šiame kontekste įsikomponuoja konstitucinė (implicitinė) ir iš dalies įstatymų numa-

83 Aiškumo labai verta detalizuoti netolimos praeities atvejus, kai Seimas nepritarė pateiktai Z. Balčyčio kandidatūrai į Ministrus Pirmininkus, net du kartus K. Lapinsko kandidatūrai – į valstybės kontrolierius. Tokie nepritarimai buvo *galutiniai*, kai kandidatų į Konstitucinio Teismo teisėjus S. Stačioko ir T. Birmonienės atvejais – *negalutiniai* tuo požiūriu, kad po pakartotinio (antrojo) pateikimo minėtos kandidatūros susilaukė reikiamos Seimo narių balsų daugumos.

84 Valstybės žinios, 2004. Nr. 34-1096; žr. Konstitucinio Teismo 2007 m. rugpjūčio 13 d. nutarimą.

tyta<sup>85</sup> „pakankamai didelės Seimo narių grupės“<sup>86</sup> (dabar – ne mažiau kaip 36 Seimo narių) *teisė inicijuoti apkaltos procesą*. Šios teisės tinkamas įgyvendinimas sukelia Seimo *teisę ir pareigą* apsvarstyti iniciatyvą, t. y. ištirti jos (ja išreikštų kaltinimų) pagrįstumą, dėl to sudarant Specialiąją tyrimo komisiją (žr. Seimo statuto 231–237 str.) arba, jei Seimas to norėtų (atitinkamai pakeisdamas Seimo statutą), pasirenkant kitą kontrolės būdą. Tai sudaro pagrindą teigti, kad *į parlamentinės kontrolės sritį sąlygiškai (apkaltos proceso lygmeniu) patenka Respublikos Prezidentas ir net tam tikri teisėjai*;

7) konstitucinę (eksplicitinę) Seimo *in corpore* teisę **ratifikuoti** Lietuvos Respublikos tarptautines sutartis (Konstitucijos 138 str.), kurias gali sudaryti Respublikos Prezidentas arba Vyriausybė (Ministras Pirmininkas<sup>87</sup>). Ratifikavimu Seimas tarsi atlieka „notarinį veiksma“ (aprobavimą), be kurio vykdomosios valdžios teisėkūra dvišaliuose ar daugianacionaliniuose tarptautiniuose santykiuose negali tapti nacionalinės teisės sistemos sudedamąja dalimi (138 str. 3 d.). Šiuo požiūriu galima teigti (papildomai sutvirtinti aukščiau pareikštą nuomonę), kad *į parlamentinės kontrolės sritį sąlygiškai patenka ir Respublikos Prezidentas, sudaręs ratifikuotiną tarptautinę sutartį*.

8) konstitucinę (implicitinę<sup>88</sup>) ir iš dalies įstatymų numatytą<sup>89</sup> (grupinę) Seimo nuolatinųjų „dalykinio pobūdžio“ struktūrinių darinių, kurie pagal Konstitucijos 76 straipsnį gali būti (tačiau pagal Konstitucijos sudedamąją dalį „Dėl /.../ narystės Europos Sąjungoje“, kurioje nurodyti dviejų darinių *tikslūs* pavadinimai, iš esmės *turi būti*) vadinami, be kita ko, **komitetais**, „teisę ir pareigą“ nuolatos

85 Įstatymų numatyta – tiek, kiek Seimo statutas (228 str. 1 d.), turintis įstatymo galią, detalizuoja konstitucinės (implicitinės) teisės subjektą (jį sudarančių Seimo narių gausumą).

86 Žr. Konstitucinio Teismo 2004 m. balandžio 15 d. nutarimą.

87 Konstitucinio Teismo 1995 m. spalio 17 d. nutarimas.

88 Konstitucinė implicitinė – tiek, kiek Seimo komitetai nėra tiesiogiai numatyti pirminėje Konstitucijos redakcijoje (du konkretūs komitetai yra minimi Konstitucijos sudedamojoje dalyje „Dėl /.../ narystės Europos Sąjungoje“, priimtoje 2004 m.), tačiau išplaukia iš Seimo savarankiškumo (nustatyti savo struktūrą ir darbo tvarką) principo (Konstitucijos 76 str.) kaip nuolatiniai („dalykinio pobūdžio“) Seimo struktūriniai dariniai.

89 Įstatymų numatyta – tiek, kiek konkretūs visų nuolatinųjų Seimo komitetų pavadinimai ir įgaliojimai atlikti tam tikrą parlamentinę kontrolę nustatyti įstatyme ar Seimo statute.

(reguliariai) *savo iniciatyva arba Seimo pavedimu*<sup>90</sup> atlikti tam tikros viešojo valdymo srities (įskaitant viešąją specializuotą kontrolę) parlamentinę kontrolę (pvz., operatyvinės veiklos kontrolę; žr. toliau) arba tam tikro „valstybinės svarbos“ įvykio parlamentinį tyrimą Seimo statuto ar specialaus įstatymo, leidžiančio Seimui (jo struktūriniais padaliniais) kontroliuoti Seimui *nepavaldžius* subjektus, nustatyta tvarka. Tokia tvarka turi būti suprantama atsižvelgiant į Konstitucinio Teismo nutarime pateiktus išaiškinimus, tarp jų – *doktriną apie Seimo statuto ir specialaus įstatymo santykį*. Pagal tokią Teismo doktriną<sup>91</sup> išeina, kad, jei parlamentinė kontrolė, kuria siekiama gauti ir įvertinti tam tikrą informaciją, susijusi su institucijomis (pareigūnais), kurios tiesiogiai nepavaldžios Seimui ir Vyriausybei (nėra nei ministerijos, nei Vyriausybės įstaigos, koordinuojamos Vyriausybės pagal Konstitucijos 94 str. 3 p.), *jos atitinkamas reglamentavimas (kontrolinių įgaliojimų „paketas“)* turi būti nustatytas ne tiek Seimo statute (nustatančiame Seimo „vidinę“ struktūrą ir darbo tvarką, bet ne esminių išorinių santykių su VSD ar Valstybės kontrolę „formatą“), *kiek specialiaime įstatyme*, pvz., Operatyvinės veiklos įstatyme (kuris nustato tam tikros nuolatinės Seimo komisijos įgaliojimus) ar Seimo laikinųjų tyrimo komisijų įstatyme. Pastarasis įstatymas, kuris pagal savo pavadinimą ir turinį turi vieną pagrindinį adresatą (laikinasias Seimo komisijas), iš principo negali: **a)** kito teisės akto – Seimo statuto, turinčio įstatymo galią – nuorodos pagrindu būti

90 Šias dvi kontrolinio veikimo *pradžios alternatyvas* (savo iniciatyva ar pagal pavedimą) iliustruoja: a) Seimo 2006 m. gruodžio 9 d. nutarimu patvirtinta išvada, kurio pradžioje nurodyta: „Seimo Nacionalinio saugumo ir gynybos komitetas /.../, vykdydamas Seimo statuto 49 straipsnio „Seimo komitetų įgaliojimai“ 9 punktu („...savo iniciatyva arba Seimo pavedimu atlikti atskirų problemų parlamentinį tyrimą...“) pavestas funkcijas, 2006 m. rugsėjo 4 d. *savo iniciatyva pradėjo* (išryškinta – *aut.*) Valstybės saugumo departamento /.../ veiklos parlamentinį tyrimą, o įsigaliojus 2006 m. rugsėjo 28 d. Seimo nutarimui Nr. X-823 „Dėl pavedimo Lietuvos Respublikos Seimo Nacionalinio saugumo ir gynybos komitetui atlikti Valstybės saugumo departamento veiklos parlamentinį tyrimą“, vadovaudamasis ir Lietuvos Respublikos laikinųjų tyrimo komisijų įstatymu /.../ tyrė: /.../“.

91 „Nuostatos, jog Seimo struktūrą ir darbo tvarką nustato Seimo statutai, negalima aiškinti vien lingvistiškai, t. y. kaip reiškiančios, kad Seimo struktūrinių padalinių įgaliojimai gali būti nustatyti tik Seimo statute; /.../ jeigu reikia nustatyti Seimo struktūrinio padalinio valdingus įgaliojimus Seimui neatskaitingų institucijų, jų pareigūnų, kitų asmenų atžvilgiu (įskaitant teisę reikalauti tokios informacijos, kurios pateikimą reglamentuoja įstatymai), tokie Seimo struktūrinio padalinio įgaliojimai turi būti nustatomi įstatymu“ (Konstitucinio Teismo 2006 m. balandžio 4 d. ir 2004 m. gegužės 13 d. nutarimai).

*paverstas* (ir) Seimo **komitetų tyrimo įstatymu**. Šiuo požiūriu galima abejoti, ar Seimo statuto (56 str. 4 d.) nuostata („Komitetai, Seimo pavedimu atlikdami parlamentinį tyrimą, veikia pagal šio statuto 75–76 straipsniuose nustatytas Seimo kontrolės arba laikinųjų tyrimo komisijų veiklos taisykles ir turi tokius pat įgaliojimus (išryškinta – *aut.*)“<sup>92</sup>) suderinta su Konstitucija (teisinės valstybės reikalavimais), nes tokioje nuostatoje paminėtas Seimo statuto 75 straipsnis (3 d.) savo ruožtu nurodo: „Laikinųjų kontrolės arba tyrimo komisijų įgaliojimus nustato įstatymas“; **b**) pagal poreikį įstatymo lydimuoju aktu tapti „dvilypiu“ – taikomu ir Seimo komitetams, jei jiems minėtu įstatymu remtis paveda Seimas nutarimu. Paprasčiau tariant, minėtas teisės aktas „Seimo laikinųjų tyrimų komisijų įstatymas“<sup>92</sup> pagal teisinės valstybės principą iš esmės **negali būti** Seimo statutu ar Seimo nutarimu (valdymo aktu) paverčiamas ir tam tikro Seimo komiteto įgaliojimų (tarp jų – Seimui nepavaldžių institucijų atžvilgiu) *šaltiniu*, t. y. universaliu aktu, suteikiančiu jame nustatytas teises ir subjektui, kuris tame įstatyme nenurodytas.... Vadinasi, jei Seimas nori tinkamai (konstituciniu požiūriu) reglamentuoti laikinųjų Seimo komisijų ir nuolatinųjų Seimo komitetų „kontrolinius“ įgaliojimus Seimui ar Vyriausybei nepavaldžių institucijų atžvilgiu, būtina priimti arba papildomą specialų įstatymą dėl Seimo komitetų specifinių įgaliojimų, arba (tai atrodo tinkamiau) minėtą įstatymą („Seimo laikinųjų tyrimų komisijų įstatymas“) pakeisti, naujai suredagavus jį kaip **Parlamentinio tyrimo įstatymą**, taikomą tiek laikinosioms tyrimo komisijoms, tiek nuolatiniams komitetams<sup>93</sup> (jei Seimas panorėtų – ir apkaltos procesui). To nepadarius, galima diskutuoti (tiksliau – tęsti nenurimusį, 2006–2007 m. vykusį diskutavimą), ar pakankamai teisėtas VSD veiklos parlamentinis tyrimas, kurį, remiantis ir minėtu įstatymu, pagal atitinkamą Seimo pavedimą atliko ne laikinoji tyrimo komisija, bet nuolatinis Seimo Nacionalinio saugumo ir gynybos komitetas<sup>94</sup>.

92 Pirminė įstatymo redakcija: Valstybės žinios, 1999. Nr. 33-943.

93 Tokią idėją šių eilučių autorius išdėstė LRT 2006 m. lapkričio 22 d. laidoje „Spaudos klubas“.

94 Seimo 2006 m. gruodžio 9 d. nutarimu patvirtintos tyrimo išvados pradžioje nurodyta: „Seimo Nacionalinio saugumo ir gynybos komitetas /.../ 2006 m. rugsėjo 4 d. savo iniciatyva pradėjo Valstybės saugumo departamento /.../ veiklos parlamentinį tyrimą, o įsigaliojus 2006 m. rugsėjo 28 d. Seimo nutarimui Nr. X-823 „Dėl pavedimo /.../ komitetui atlikti /.../ tyrimą“, vadovaudamasis ir Lietuvos Respublikos laikinųjų tyrimo komisijų įstatymu /.../tyrė: /.../“

Verta dėmesio, kad Seimas savo nuožiūra nuolatiniais „dalykinio pobūdžio“ Seimo struktūriniais dariniais pavertė tam tikras Seimo komisijas. Pagal Seimo statutą (25 str.) „Seime sudaromos nuolat veikiančios Etikos ir procedūrų komisija, Peticijų komisija, Operatyvinės veiklos parlamentinės kontrolės komisija“. Tokie dariniai skiriasi nuo: a) minėtų komitetų pagal įgaliojimų ir kontrolės („specializacijos“) apimtį (ji siauresnė nei komitetų); b) nuo laikinųjų tyrimo ar kontrolės komisijų tuo požiūriu, kad Seimo statute įvardytos ar kitos nuolatinės komisijos turi reguliariai be specialaus pavidimo atlikti atitinkamą kontrolę: arba *vidinę* (ji būdinga Etikos ir procedūrų komisijai), arba *išorinę* (tai būdinga Peticijų komisijai ir Operatyvinės veiklos parlamentinės kontrolės komisijai). Pažymėtina, kad Operatyvinės veiklos parlamentinės kontrolės komisija yra *ypatinga* tuo, kad pagal Seimo statutą (80<sup>(1)</sup> str. 2 d.) „Komisijos veiklos uždavinius ir teises, Komisijos priimamus sprendimus ir narių teises bei pareigas nustato Operatyvinės veiklos įstatymas“. Taigi ne tiek Seimo statutas, kiek specialus įstatymas detalizuoja nuolatinio Seimo struktūrinio darinio teisinę padėtį. Tai galima suprasti ir pateisinti, nes pagal minėtą Konstitucinio Teismo išaiškinimą kontroliniai Seimo narių įgaliojimai tiesiogiai Seimui nepavaldžiai (neatskaitingi) institucijų atžvilgiu turi būti nustatyti specialiu įstatymu (taigi ne Seimo statutu, skirtu Seimo „vidinei tvarkai“ reglamentuoti);

9) konstitucinę (implicitinę<sup>95</sup>), iš dalies įstatymų numatytą<sup>96</sup>, grupinę<sup>97</sup>, tiksliau ne mažiau kaip 36 Seimo narių (jei taip nustato Seimas; žr. Seimo statuto 73 str. 1 d.) teisę inicijuoti laikinąjį tyrimo ar kontrolės **komisiją**. Tokią teisę, jei tik tinkamai įgyvendinta, atitinka Seimo *teisė ir pareiga* apsvarstyti iniciatyvą, tačiau nebūtinai jai pritarti, nes antraip (neigiant Seimo daugumos teisę nepritarti

95 Konstitucinė implicitinė – tiek, kiek išplaukia iš konstitucinio Seimo nario laisvo mandato principo, nepaisant, kad Konstitucijoje (žr. 76 str.) apie Seimo komisijas tiesiogiai nekalbama.

96 Įstatymų numatyta – tiek, kiek teisė reikalauti sudaryti Tyrimo komisiją: a) nėra pažodžiui nurodyta Konstitucijoje, kuri tiesiogiai nemini Seimo komisijų, nors iš esmės jas numato (žr. 76 str.); b) gali būti formalizuojama specialiaime įstatyme ar Seimo statute, nepaneigiant atitinkamų konstitucinių principų.

97 Implicitinis konstitucinis „grupiškumas“ Seimo nuožiūra gali būti transformuotas į (alternatyvų, bet ne besąlygišką) „individualumą“ (kiekvieno Seimo nario teisę reikalauti sudaryti Tyrimo komisiją), nors tai teisiškai abejotina Seimo ir jo laikinųjų tyrimo komisijų veiksmingumo požiūriu.

iniciatyvai) būtų pažeistas konstitucinis *daugumos principas*<sup>98</sup> (Konstitucijos 69 str. 1 d., 72 str. 2 d. ar 92 str. 5 d.). Šiame kontekste įsikomponuoja: a) Seimo daugumos teisė sudaryti laikinąją tyrimo komisiją, t. y. *pavesti* jai per tam tikrą terminą atlikti konstituciškai reikšmingo įvykio ar atsitikimo tyrimą, pratęsti ar nepratęsti jos veiklos terminą, konstatuoti veiklos pabaigą, tvirtinti ar netvirtinti atlikto tyrimo rezultatą (išvadą); b) analogiška Seimo daugumos teisė pavesti Seimo nuolatiniam komitetui atlikti parlamentinį tyrimą, atsisakant dėl to sudaryti (atskirą) laikinąją tyrimo komisiją; c) įstatymų numatyta (sąlygiškai konstitucinė implicitinė, tačiau iš esmės galiojanti Seimo nuožiūra (t. y. Seimo statuto nustatyta tvarka, kuri gali būti ir nenustatyta), grupinė *hipotetinės* opozicijos (***opozicinės frakcijos***) teisė reikalauti sudaryti laikinąją tyrimo komisiją. Jei toks reikalavimas ir jo įgyvendinimo tvarka teisiškai nustatyti, Seimas to turi laikytis (arba panaikinti reglamentavimą), jei nenustatyta – Seimas neprivalo tai nustatyti (reglamentuoti). Išėitų, kad minėta teisė yra Seimo teisėkūros produktas, kurio Konstitucija besąlygiškai nereikalauja, jei Seimo statusas įtvirtina kitas opozicijos teises dalyvauti įstatymų leidyboje ar parlamentinėje kontroleje. Šiame kontekste svarbu atsižvelgti į ypatingus *gincus* ir emocijas 2005–2006 m. sukėlusią Seimo statuto (73 str. 3 d.) nuostatą: „Jeigu ne mažesnė kaip ¼ Seimo narių grupė raštu pareikalauja sudaryti laikinąją kontrolės ar tyrimo komisiją, tokią komisiją Seimas *turi sudaryti* (išryškinta – *aut.*) artimiausio posėdžio metu.“ Toks brandus (demokratijos kupinas) Seimo mažumos apsaugos sumanymas – tam tikra receptija ar transplantacija to, kas kai kurių Vakarų Europos valstybių parlamentuose buvo diskutuota ir sutvirtinta prieš keletą dešimtmečių – parlamentinės mažumos, tiksliau opozicijos galimybės veiksmingai vykdyti vyriausybės parlamentinę kontrolę, kuria ne taip (gerokai mažiau) suinteresuota parlamentinė dauguma, palaikanti tą vyriausybę. Tačiau tokios pastangos nepaneigė parlamentinės daugumos instituto, t. y. parlamento *in corpore*, statuso. Antai Austrijoje jau senokai penki parlamentarai turi teisę pateikti skubų paklausimą, dvidešimt – prašyti, kad Apskaitos rūmai (aukščiausia audito institucija) atliktų tam tikrą tyrimą, tačiau iki šiol nepavyko supaprastinti (opozicijos labai)

tyrimo komisijų sudarymo tvarkos: *tam vis dar reikia, kad pritartų parlamento dauguma*. Šis pavyzdys leidžia labiau išigilinti, kad konstitucinis demokratijos principas ir iš jo kildintinas laisvojo mandato bei parlamentinės opozicijos (pripažinimo, garantijų įtvirtinimo) principas: pirma, nėra absoliutus, palyginti su kitu demokratijos elementu – parlamentinės daugumos principu. Abu principai turi būti derinami, nepriešinami, nė vienam iš jų besąlygiškai nesuteikiant pirmumo; antra, negali būti teisiniu lygmeniu iškeliamas aukščiau už parlamentinės daugumos principą tiek įstatymų leidyboje, tiek parlamentinėje kontrolėje. Šiuo požiūriu Konstitucijai savaime neprieštarauja Seimo statuto nuostatos, kurios suteikia ar nesuteikia hipotetinei mažumai (opozicijai) teisę inicijuoti Seimo tyrimo komisijos sudarymą, jei tokios teisės įgyvendinimo padariniai nenumatyti kaip „automatiškai“ (besąlygiškai) kylanti *Seimo in corpore* pareiga sudaryti opozicijos pasiūlytą komisiją. Todėl galima suprasti ir pateisinti Konstitucinį Teismą, kuris, paprašytas ne tik Seimo narių, bet ir Seimo *in corpore*<sup>99</sup> (taigi „dvigubos“ vidinės ir prevencinės „konstitucingumo parlamentinės kontrolės“ pagrindul!), minėtos Seimo statuto (73 str. 3 d.) nuostatos *nepripažino prieštaraujančia Konstitucijai, nes neįpareigoja Seimo žūtbūt sudaryti mažumos ar opozicijos inicijuojamą komisiją*<sup>100</sup>;

388

**10)** kitus konstitucinius (eksplicitinius) Seimo ar Seimo narių „kontrolinius“ įgaliojimus, pvz.: a) Seimo įgaliojimas *priimti sprendimą panaudoti ginkluotąsias pajėgas valstybėms tarptautiniams išipareigojimams vykdyti* (Konstitucijos 141 str. 1 d.). Įgyvendindamas tokį įgaliojimą, Seimas (kaip ir minėtu Lietuvos Respublikos tarptautinių sutarčių ratifikavimo atveju) ne tik vykdo užsienio politikos parlamentinę kontrolę, bet dalyvauja sprendžiant tokios politikos klau-

99 Dėl Seimo statuto (73 str. 3 d.) Seimo nariai į Konstitucinį teismą kreipėsi 2005 m. lapkričio 30 d., Seimas nutarimu – 2005 m. gruodžio 20 d.

100 Teismas 2006 m. balandžio 4 d. nutarime pateikė ištisus *įtikinamus* argumentus: „visais atvejais, kai yra inicijuojamas Seimo laikinosios tyrimo komisijos sudarymas/.../, Seimas turi įgaliojimus ne tik sudaryti tokią komisiją, bet ir nuspręsti jos nesudaryti (išryškinta – aut.). /.../ Vien pažodinis aiškinimas /.../ reikštų, kad 1/4 arba didesnė Seimo narių grupė gali primesti savo valią visam Seimui – Tautos atstovybei, net jeigu didesnė Seimo narių dalis minėtos iniciatyvos nepalaiko (išryškinta – aut.). Vien pažodinis aiškinimas /.../ reikštų ir tai, kad minėta komisija turi būti sudaryta net ir tuo atveju, kai siūloma Seime ištirti tokį klausimą, kuris pagal Konstituciją Seime negali būti tiriamas.“

simus<sup>101</sup>, nors jie labiau priskirti Respublikos Prezidento ir Vyriausybės kompetencijai (84 str. 1 p. ir 3 p., 94 str. 6 p.); b) Seimo teisė kreiptis nutarimu į Konstitucinį Teismą ne tik dėl kitų institucijų (Respublikos Prezidento ir Vyriausybės), bet ir savo aktų (t. y. Seimo priimtų įstatymų ar nutarimų), taip pat dėl išvados, ar nepažeisti rinkimų įstatymai ir ar konkretūs veiksmai, dėl kurių pradėta apkaltos byla, neprieštarauja Konstitucijai (žr. 105 str. 3 d., 106 str. 4 d. ir 5 d.). Šiuo atveju parlamentinė kontrolė įgauna Seimo „vidinės“ ar išorinės“ konstitucingumo kontrolės pobūdį<sup>102</sup>. Panašiai galima vertinti grupinę (ne mažiau kaip 29) Seimo narių teisę kreiptis į Konstitucinį Teismą ir dėl Seimo (daugumos), ir dėl kitų institucijų (Respublikos Prezidento ar Vyriausybės) priimto akto atitikties Konstitucijai (Konstitucijos 106 str. 1–3 d.);

**11)** kitas įstatymų numatytas (individualias ar grupines) Seimo narių ar Seimo struktūrinių darinių „kontrolines“ teises, nustatytas Seimo statute pagal Seimo diskreciją ir didesnę ar mažesnę konstitucinį pagrindą (išplaukiantį, pvz., iš Konstitucijos 60 str. 4 d. nuostatos: „Seimo nario /.../ teises ir garantijas nustato įstatymas“). Antai verta paminėti konstituciškai diskutuotinas teises:

a) grupinę (ne mažiau kaip 29) Seimo narių teisę reikalauti taikyti *įstatymo pasirašymo sulaikymą* (žr. Seimo statuto 160 str.), t. y. stabdyti priimto įstatymo projekto perdavimą pasirašyti Respublikos Prezidentui. Tai galima daryti raštišku motyvuotu kreipimusi į Seimą (ne į Seimo Pirmininką), tuo sukuriant: viena vertus, sąlygiškai įpareigojantį pagrindą Etikos ir procedūrų komisijai (kuri, beje, įgyvendina savitą „vidinę specializuotą“ parlamentinę kontrolę parlamentinės etikos ir Seimo statuto laikymosi prasme) atlikti atitinkamą tyrimą; kita vertus, hipotetinį (išvestinį) pagrindą (nulemtą minėto tyrimo rezultato) Seimui pagal atitinkamą Etikos ir procedūrų komisijos išvadą (kurioje nustatytas šurkštaus įstatymų leidybos procedūros pažeidimo *faktas*) balsuoti, „ar pripažinti nete-

101 Žr. Tarptautinių operacijų, pratybų ir kitų karinio bendradarbiavimo renginių įstatymą.

102 „Vidinė“ konstitucingumo kontrolė pasireiškia, kai Seimas svarsto ir priima nutarimą kreiptis į Konstitucinį Teismą dėl... Seimo (nebūtinai ankstesnės kadencijos) priimto įstatymo, „išorinė“ – kai Seimas svarsto ir priima nutarimą kreiptis į Konstitucinį Teismą dėl Respublikos Prezidento ar Vyriausybės aktų.

kusiu galios, ar palikti galioti ginčijamą įstatymą“ (žr. 160 str. 1–5 d.). Toks reglamentavimas gali atrodyti **problemiškas** tuo požiūriu, kad: **pirma**, viena nuolatinių Seimo komisijų igyja *išimtinį* įgaliojimą konstatuoti šiurkštaus „parlamentinės teisės“ pažeidimo faktą (ne *prielaidą!*). Problema ne tiek ta, kad minėtas faktas būdingas teismų (Konstitucinio Teismo) nustatomiems faktams, kiek ta, kad tokio fakto, kai tai akivaizdžiai būtina, negali nustatyti joks kitas Seimo struktūrinis darinys (žr. toliau); **antra**, minėtos Komisijos nustatyto fakto negalima ginčyti Seimo Teisės ir teisėtvarkos komitete, kuris iš principo (ne tik pagal pavadinimą, bet ir įgaliojimų visumą) laikytinas tinkamesniu kvalifikuotai nustatyti rašytinės ir nerašytinės „parlamentinės teisės“ pažeidimo faktą, tuo labiau šis Komitetas, kaip detalizuojama žemiau, įgaliotas konstatuoti... įstatymų projektų prieštaravimo Konstitucijai faktus!; **trečia**, jei Etikos ir procedūrų komisija nesudaryta arba yra *neveiksni*, pvz., dėl to, kad atsistatydino dauguma jos narių (kaip tai atsitiko 2007 m.), priimto įstatymo pasirašymo „sulaikymas“, vaizdžiai tariant, gali tapti... „suėmimu“ ta prasme, kad trunka keletą savaitių ar net mėnesių. Tokiu atveju, šachmatininkų terminais šnekant, susiklostytų *pato* padėtis: konstitucinė įstatymų leidybos procedūra sustotų promulgavimo priegose (kryžkelėje) neapibrėžtam laikui dėl Seimo diskretiškai sukurtos „vidinės“ parlamentinės kontrolės techniškai (organizacine prasme) neįgyvendinamos normos... Visa tai yra pakankamas pagrindas manyti, kad pagal Konstituciją (68–72 str.) Seimas **neturi** diskrecijos kurti tokius „susivaržymo“ („susisaistymo“, „užsiblokavimo“) būdus kaip „vidinės“ parlamentinės kontrolės instrumentus, kurių faktinio pritaikymo kliūtys apskritai sustabdytų konstitucinę įstatymų leidybos procedūrą (funkciją). Tokie būdai (instrumentai), atsispindintys Seimo statuto 160 str. 3 d. („Kol Etikos ir procedūrų komisija nepateikė savo išvadų, Seimo Pirmininkas neperduoda įstatymo pasirašyti Respublikos Prezidentui“), iš esmės neatitinka Konstitucijos ta apimtimi, kuria jie yra absoliutūs, be alternatyvų ar „atsarginių variantų“, taikytinų akivaizdžios būtinybės atveju;

b) individualią „personalizuotą“ (t. y. suasmenintą konkrečių pareigų požiūriu) Seimo Pirmininko teisę ir pareigą *neteikti* „svarsyti Seime įstatymų projektų, jeigu Teisės ir teisėtvarkos komitetas

padaro išvadą, kad jie prieštarauja Konstitucijai ir nėra nustatyta tvarka pateikto Konstitucijos pataisų projekto“ (Seimo statuto 139 str. 1 d.). Tokia taisyklė, viena vertus, yra logiška teisinės valstybės ir Seimo „vidinės“ kontrolės požiūriu, kita vertus, diskutuotina „įstatymų leidybos iniciatyvos teisės“ (Konstitucijos 68 str. 1 d.) atžvilgiu. Viena vertus, gali matyti **problema**, kad 2, 5 ar 9 Seimo nariai, pagal formą tinkamai inicijavę (įregistravę) įstatymo projektą ir tuo pradėję pirmąją įstatymų leidybos stadiją, negali jos perkopti ir pasiekti antrosios stadijos (kuri šiaip yra privaloma<sup>103</sup>), nes vienas Seimo komitetas, nesantis Konstituciniu Teismu (!), nustatė esminį iniciatyvos formos ar net turinio trūkumą – prieštaravimo Konstitucijai *faktą*, kurio iniciatoriai negali apskusti kitam Seimo padaliniiui ar Seimo Pirmininkui. Jis besąlygiškai privalo paklusti Teisės ir teisėtvarkos komiteto nustatytam faktui ir... atiduoti projektą posėdžių sekretoriatui, šis – *archyvui*<sup>104</sup>. Kita vertus, galima manyti, kad aptariama norma **nepaneigia** įstatymų leidybos iniciatyvos teisės esmės, nes viso labo papildomai reikalauja tinkamai pateikti Konstitucijos pakeitimo projektą. Jei toks projektas (ir jo tinkamas iniciatorius) yra, minėtas Komitetas negali užblokuoti pirmosios įstatymų leidybos stadijos virsmo į antrąją. Šiuo požiūriu Seimo statuto normą galima laikyti konstitucinga. Tiesa, joje glūdi tam tikra „gudrybė“, neišreikšta tiesiogiai, bet matoma sistemiškai: Konstitucijos projektą, kaip įstatymo projekto (kuris neva prieštarauja Konstitucijai) priedą ar sąlyginę „pradžią“, gali pateikti ne mažiau kaip 36 Seimo nariai (Konstitucijos 147 str.). Toks minimalus gausumas gali būti didelė kliūtis, jei įstatymo projektą, kuris neva prieštarauja Konstitucijai, teikia vienas Seimo narys ar kelių Seimo narių grupė. Tačiau šis „apsunkinimo“ ar „kliūties“ aspektas nėra pakankamas pagrindas apskritai abejoti aptartos normos, rodančios Seimo diskretiškai nustatytą „vidinę“ parlamentinę kontrolę, atitiktimi Konstitucijai;

103 Pasak Konstitucinio Teismo (2003 m. lapkričio 8 d. nutarimo), „tinkamam subjektui pareiškus įstatymo sumanymą“, Seimui tenka pareiga jį apsvarstyti (nebūtinai priimti).

104 Tai rodo tokia norma: „/.../ projektas su Seimo Pirmininko viza grąžinamas į Seimo posėdžių sekretoriatą, kur įrašomas į atmestų įstatymų projektų bei pasiūlymų rejestrą ir perduodamas į Seimo *archyvą* (išryškinta – *aut.*)“ (Seimo statuto 139 str. 4 d. 1 sakiny). Tam tikra *paguoda* iniciatoriams yra (turi būti) tai, kad apie projekto grąžinimą (keliavimą į archyvą) „turi būti paskelbta „Seimo kronikoje“ ir pranešta pateikėjui“ (139 str. 4 d. 2 sakiny).

c) individualią Seimo nario teisę „nekliudomai lankytis visose įmonėse, įstaigose ir organizacijose /.../“ (Seimo statuto 14 str. 2 d.), kuri yra konceptualiai diskutuotina (nors istoriškai ir teleologiškai pritempiama prie konstitucinio suverenios tautos atstovo statuso)<sup>105</sup> ir sunkiai įgyvendinama tuomet, jei būtų norima patekti į privačią ir griežtai saugomą įmonę, pvz., naftos perdirbimo įmonę, šią, atrodo, kažkada sunkiai bandė vizituoti gerbiamasis Seimo narys Česlovas Juršėnas, taip praktiškai išmėgindamas Seimo statuto nuostatos juridinę galią ir susidurdamas su atitinkamais nesklandumais, kurių Seimo nario pažymėjimas ar Seimo statuto pacitavimas savaime nešalina...;

12) netiesiogines (išvestines, implicitines) Seimo kontrolinio poveikio viešajam valdymui (įskaitant savivaldybių institucijas ar pareigūnus!) konstitucines galimybes, susijusias su: a) Seimo skiriamų Seimo kontrolierių (*ombudsmenų*) įgaliojimais nagrinėti asmenų skundus dėl valstybės ir savivaldybių pareigūnų biurokratizmo ir piktnaudžiavimo (Konstitucijos 73 str.); b) daugiau nei keista Seimo kontrolierių veiklos parlamentine kontrole, kuri Seimo statute (70 str.) numatyta ne informacijos ir motyvacijos ar metinės atskaitos gavimo, bet... *skundų dėl ombudsmenų nagrinėtų skundų nagrinėjimo* požiūriu (tarsi skundų dėl biurokratizmo ir piktnaudžiavimo „antrąją instancija“). Tai rodo Seimo Žmogaus teisių komiteto įgaliojimas „svarstyti Seimui adresuojamus skundus, atsiliepiamus ir pasiūlymus dėl Seimo kontrolierių darbo“ (70 str. 4 p.). Taip suformuluota „*superkontrolė*“, gali kelti abejonių ir diskusijų. Jų nebūtų (ar būtų mažiau), jei cituotoje nuostatoje būtų išbraukti žodžiai „skundus“, taigi liktų tik „atsiliepiamus ir pasiūlymus“. Antraip peršasi kurioziška mintis, kad neva reikėtų papildyti visų Seimo komitetų kompetenciją, įterpiant įgaliojimą pagal dalykinę sritį svarstyti Seimui adresuotus skundus dėl teismų, prokuratūros, VSD, Valstybės kontrolės ar Lietuvos banko.... Net jei Seimo statuto 70 straipsnio 4 punkte būtų kalbama tik apie *atsiliepiamus* ir *pasiūlymus*, vis tiek būtų neaišku, kodėl kiti komitetai, pvz., Teisės ir teisėtvarkos komitetas (Sei-

105 Apie diskutuotinus tokios teisės aspektus žr., pvz.: Šileikis E. Seimo nario teisinė padėtis. Vilnius, 1996.

mo statuto 67 str.), nenagrinėja Seimui adresuotų atsiliepimų apie teismų, prokuratūros ar Specialiųjų tyrimų tarnybos darbą... Todėl, žvelgiant giliau, galima teigti, kad Seimo skirtų nepriklausomų (tiesiogiai niekam nepavaldžių) ombudsmenų parlamentinė kontrolė turėtų pasireikšti tik jų metinės atskaitos svarstymu ir pritarimu ar nepritarimu jai Seimo komitetuose ir Seimo *in corpore* posėdyje, kai yra akivaizdžiai būtina – ir nepasitikėjimo Seimo kontrolieriumi svarstymu. Šiuo požiūriu Seimo Žmogaus teisių komiteto įgaliojimas vykdyti ombudsmenų kontrolę konstitucingas tiek, kiek toks įgaliojimas nesuteikia Komitetui galimybių „instrukuoti“ ar „atesuoti“ ombudsmenus, t. y. kištis į konkrečius jų valdingus veiksmus (skundų nagrinėjimo ir sprendimų priėmimo procesą);

**13)** faktines išimtines (epizodines ar hipotetiškai galinčias pasikartoti, bet vargu ar nusistovėti) kontrolinio poveikio galimybes, aiškiai neįtvirtintas nei Konstitucijoje, nei įstatymuose (ar parlamento veiklos praktikoje) ir vargiai kildinamas iš implicitinių Konstitucijos nuostatų<sup>106</sup>, nors jų savaime nepažeidžiančias. Tokią subtilią kontrolę rodo, pvz., šios (savitai unikalios) Seimo rezoliucijos:

a) Seimo 2000 m. birželio 20 d. rezoliucija „Dėl ryšių su Taivanu“. Tuo parlamentas, neturintis svarių galių suvereniai vykdyti užsienio politiką<sup>107</sup>, ne tik keistokai (vienašališkai nacionaliniu oficialiu lygmeniu ir komunikuodamas su jam pavaldžia Vyriausybe) „labai įvertino“<sup>108</sup> „nuolatines Taivano pastangas plėtoti ekonomikos, prekybos bei kultūros ryšius su Lietuvos Respublikos piliečiais ir organizacijomis“, bet ir *patiūle* Vyriausybei (kuri neva pati nesusipranta) „artimiausiu metu įsteigti Lietuvos Respublikos prekybos atstovybę Taibėjuje“. Tokiame siūlyme atsispindi *užsienio politikos parlamentinė kontrolė arba bent jau bandymas minėtą politiką vykdyti kontroliuojamos Vyriausybės rankomis*. Tai, viena vertus, nereiškia, kad parla-

106 Nebent (kažkiek) iš Seimo savarankiškumo principo: „Seimas yra savarankiškas tiek, kiek jo galių neriboja Lietuvos Respublikos Konstitucija“ (Konstitucinio Teismo 1993 m. spalio 1 d. nutarimas).

107 Išskyrus minėtą įgaliojimą ratifikuoti Lietuvos Respublikos tarptautines sutartis (Konstitucijos 138 str.) ar priimti sprendimą panaudoti ginkluotąsias pajėgas valstybėms tarptautiniams įsipareigojimams vykdyti (141 str. 1 d.). Šiaip užsienio politika rezervuota Respublikos Prezidentui ir Vyriausybei (84 str. 1 p. ir 3 p., 94 str. 6 p.).

108 Rezoliucijoje vartojami žodžiai: „Lietuvos Respublikos Seimas, labai vertindamas /.../“

mentinė kontrolė, Konstitucinio Teismo terminais šnekant, teisiškai *įsiterpė* į kitos institucijos veiklos sritį, nes Seimas nepriėmė galutinio valdymo sprendimo (t. y. pasiūlė Vyriausybei tokį sprendimą priimti), kita vertus, leidžia teigti, kad Seimas subtiliai pabandė tam tikru klausimu paversti divaldystės schemą „Respublikos Prezidentas /.../ kartu su Vyriausybe vykdo užsienio politiką“... *triumviratu*, apimančiu ir parlamentą!;

b) Seimo 2000 m. spalio 17 d. rezoliucija „Dėl ryšių reguliavimo tarnybos įsteigimo“, kuria parlamentas „*ragina* (išryškinta – *aut.*) Vyriausybę *nedelsiant* (išryškinta – *aut.*) įkurti Telekomunikacijų įstatymo /.../ straipsniuose numatytą Ryšių reguliavimo tarnybą su visais įstatymo jai suteiktais teisiniais bei funkciniais įgaliojimais“<sup>109</sup>. Toks aktas, viena vertus, yra įstatymų vykdymo parlamentinės kontrolės būdas, kuris teisėtai Konstitucijos (94 str. 2 p.) požiūriu ir gali būti (gali nebūti) praktikuojamas Seimo nuožiūra, kita vertus, gali būti diskutuojamas ta prasme, kad Seimas panorėjęs galėjo būti ne *ragintojas*, bet suverenų Ryšių reguliavimo tarnybos steigėjas, kuris keičia atitinkamą įstatymą, tuo pagrindu nedelsiant tvirtina minėtos Tarnybos nuostatus ir skiria jos narius atitinkamų subjektų (pvz., Respublikos Prezidento) pasiūlymu. Tokiu atveju Seimas nebūtų sukūręs kažką naujo ar konstituciškai neleistino, t. y. pagal Konstitucijos 67 straipsnio 5 punktą („Seimas /.../ steigia įstatymo numatytas valstybės institucijas bei skiria ir atleidžia jų vadovus“) būtų pasielgęs taip, kaip jis prieš keletą mėnesių (2000 m. gegužę) pasielgė... Specialiųjų tyrimų tarnybos (kurią kažkada Vyriausybė suvereniai įsteigė prie Vidaus reikalų ministerijos<sup>110</sup>) atžvilgiu. Atitinkamo įstatymo, priimto 2000 m. gegužės 23 d.<sup>111</sup>, 1 straipsnis suvereniai nustatyta: „Seimas šiuo įstatymu įsteigia Lietuvos Respublikos specialiųjų tyrimų tarnybą.“ Šis pavyzdys rodo, kad parlamentinė kontrolė iš esmės yra (arba Seimo nuožiūra gali būti) *suvereni valdžia* (žr. toliau), susipynusi su įstatymų leidyba kaip kita (netapačia)

109 Valstybės žinios, 2000. Nr. 88-2696.

110 Vyriausybės 1997 m. vasario 18 d. nutarime Nr. 135 (Valstybės žinios, 1997. Nr. 17-372) nurodyta: „Vykdydama Lietuvos Respublikos Vyriausybės programą teisėsaugos srityje, Lietuvos Respublikos Vyriausybė nutaria: 1. Įsteigti Specialiųjų tyrimų tarnybą prie Vidaus reikalų ministerijos /.../ kovai su organizuotu nusikalstamumu, korupcija ir nusikalstamais valstybės tarnybai.“

111 Specialiųjų tyrimų tarnybos įstatymo įgyvendinimo įstatymas (Valstybės žinios, 2000. Nr. 47-1343).

parlamento funkcija. Tokia valdžia neįsakmų Vyriausybės raginimą nedelsiant įkurti tam tikrą įstatyme numatytą tarnybą gali bet kada paversti imperatyvia įstatymo norma, kad tą tarnybą steigia Seimas, taip nulemdamas jos atskaitingumą jam;

c) Seimo 1999 m. balandžio 21 d. rezoliucija „Dėl pasitikėjimo Ministro Pirmininko sugebėjimu vadovauti Vyriausybės programos įgyvendinimui“<sup>112</sup>, kuria parlamentas oficialiai išreiškė ne tik pasitikėjimą premjero Gedimino Vagnoriaus vadybiniais gebėjimais, bet ir tam tikrą *apgailėstavimą* („kad tarp Respublikos Prezidento ir Ministro Pirmininko pastarosiomis savaitėmis buvo kilę įtampų, kurios trukdo spręsti mūsų valstybei ir visuomenei opias problemas“) ir tuo grindžiamą *kvietimą* „abu vadovus atsakingai, konstruktyviai bendradarbiauti dėl valstybės ir piliečių gerovės“. Pastarieji teiginiai leidžia tvirtinti, kad precedento neturinti Seimo *rezoliucija* iš esmės yra ne tiek Vyriausybės legitimacijos patikrinimas ar jos buvimo (išlaikymo, „teberuseno“) fakto konstatavimas, kiek tariamai kontrolinis poveikis Respublikos Prezidentui, neva kvestionuojančiam ar nepakankamam įsisąmoninančiam tokį faktą...

**4. Instituto konstrukcijos samprata.** Sujungiant visus aukščiau aptartus parlamentinės kontrolės instrumentus, tokią kontrolę svarbu suprasti kaip *teisinę konstrukciją*, turinčią tam tikrą objektą (kontrolės „taikinį“), subjektus („taikančiuosius“) ir jų instrumentus, žvelgiant „kelseniškojo normatyvizmo“<sup>113</sup> akimis, t. y. per tradicinę teisinių santykių („parlamentinės kontrolės konstitucinių teisinių santykių“) prizmę – turinį (dalyką), subjektus, jų veikų juridinius pagrindus. Tokią konstrukciją galima perteikti ir tuo požiūriu, kad:

– parlamentinės kontrolės *esmę* ir „kontekstinę prasmę“<sup>114</sup> labiausiai sudaro teisiškai ir faktiškai institucionalizuotas Seimui atskaitingų ar viešajam valdymui priskirtų institucijų, ar jo rinktų (skirtų) pareigūnų (išskyrus teisėjų veiklą nagrinėjant bylas) *stebė-*

112 Valstybės žinios, 1999. Nr. 36-1072.

113 Kelsen H. Grynoji teisės teorija. Vilnius, 2002.

114 Šie įmantrūs žodžiai vartojami Konstitucinio Teismo 2006 m. kovo 28 d. nutarime, kuriame pažymėtas būtinumas atsižvelgti į „konstitucinės teisinės kontrolės, kaip konstitucinio instituto, paskirtį ir ją įtvirtinančių Konstitucijos nuostatų *kontekstinę prasmę* (išryškinta – aut.)“.

*jimas*, adekvačios *informacijos gavimas* (išreikalavimas) ir *tyrimas* bei suverenių *apibendrinimų priėmimas* ar kitų institucijų veiklos *inspiravimas*, siekiant patikrinti ir įvertinti viešojo valdymo funkcionavimą demokratiškai legitimuotos Seimo teisėkūros bei konkrečių pareigūnų politinės ar atitinkamos teisinės atsakomybės užtikrinimo labui. Tokia samprata turėtų atstoti „sklandų“ *apibrėžimą*. Jo iš principo reikėtų vengti, t. y. nepretenduoti pateikti idealiausią (viską apimančią) parlamentinės kontrolės *definiciją*, kuri vis tiek neapims aiškių atsakymų į Seimo tirtus ir kontroversiškai išspręstus klausimus, pvz., minėto „Alitos“ privatizavimo teisėtumo ar mįslingojo „abonento“ tapatumo aspektus. Tą patį numato *ekonominės kontrolės* apibrėžimų įvairovė ir neblėstančios naujų definicijų paieškos<sup>115</sup>. Be to, joks trumpas ir aiškus apibrėžimas negalės aprėpti *išimčių* (ir „išimties išimčių“), pasireiškiančių tuo požiūriu, kad: a) Respublikos Prezidentas, viena vertus, nėra įprastos (klasikinės) parlamentinės kontrolės objekto („taikinio“) dalis, bet gali ja būti apkaltos proceso atveju (Konstitucijos 86 str.); b) teisėjai iš pažiūros nepatenka į parlamentinės kontrolės akiratį, tačiau kandidatai į teisėjus ir net „teisėjai kandidatai“ į Aukščiausiojo Teismo skyriaus pirmininkus – patenka, tai 2007 m. gruodžio mėn. parodė Seimo narių dvejonės dėl neabejotinos erudicijos ir kvalifikacijos teisėjo<sup>116</sup>; c) savivaldybės nėra pavaldžios valstybės valdžios institucijoms, bet jos yra viešojo valdymo dalis, todėl Seimas gali tirti tam tikrus vietos savivaldos įgyvendinimo klausimus, sukėlusius platų socialinį teisinį atgarsį;

– parlamentinės kontrolės *objektas* – *viešasis valdymas* (platesniu požiūriu – žmogaus teisė į gerą viešąjį valdymą asmens teisinio tikrumo ir saugumo kontekste), atitinkamai *įskaitant vietos savivaldą ir viešąją ar slaptąją specializuotą kontrolę* (VSD ar Valstybės kontrolę), išimtiniais nenumatytais atvejais – *ypatingos valstybinės svarbos incidentai*;

– parlamentinės kontrolės *dalykas* – *informacija* apie viešąjį valdymą ar jo vykdymo (nevykdymo) *motyvacija* (argumentacija),

115 Žr. Katkus A. Valstybinė ekonominė kontrolė. Vilnius, 1997. P. 31–37.

116 Jono Prapiesčio, Kovo 11-osios Akto signataro, buvusio teisingumo ministro ir Konstitucinio Teismo teisėjo. Žr. Seimo 2007 m. gruodžio 20 d. rytinio posėdžio stenogramą.

atitinkamų duomenų *vertinimas*, kai yra pagrindas – specialus *parlamentinis tyrimas*, juo grindžiamų reformų ar valdymo subjektų politinės ir teisinės atsakovės *inicijavimas* ar tam kompetentingų institucijų (prokuratūros, Valstybės kontrolės ar, kaip atsitiko 2007 m., teisėjų tarybos) tyrimo *inspiravimas*, negalintis tapti „kišimusi“ į ikiteisminį tyrimą (tam tikro proceso veiksmo konkretų atlikimą) ar teisingumo vykdymą (konkrečios bylos tam tikrą nagrinėjimą)<sup>117</sup>;

– parlamentinės kontrolės *adresatai* – visos viešojo valdymo (ar viešojo kontroliavimo) sistemos grandys, nepriskirtinos ar sąlygiškai priskirtinos teismų valdžiai (taigi įskaitant ne tik savivaldybių institucijas, bet ir specializuotas kontrolės institucijas, kaip Valstybės kontrolė ar VSD), Seime prisiekiantys, renkami, skiriami ar „pitarimą gaunantys“ vykdomosios valdžios pareigūnai (pvz., generalinis prokuroras<sup>118</sup> ar VSD generalinis direktorius, išskyrus Respublikos Prezidentą, prisiekiantį Seime ir su aptariamu objektu susijusį tik apkaltos proceso lygmeniu), Seimui atskaitingos institucijos, Seimo pasitikėjimu (jo turėjimu) saistomos institucijos ir jų nariai, apkaltos proceso adresatai (taigi sąlygiškai ir tam tikri teisėjai bei Respublikos Prezidentas);

– parlamentinės kontrolės *subjektai* yra (a) Seimas *in corpore*, (b) paskirtas Seimo narys, (c) tam tikro gausumo Seimo narių grupė, ir (d) Seimo struktūriniai dariniai, pirmiausia nuolatiniai komitetai ir specialiosios tyrimo komisijos bei (iki tam tikto laipsnio) frakcijos. Pastarieji dariniai, būdami ne „dalykinio pobūdžio“, bet „politinio pobūdžio“, gali būti tam tikrų „parlamentinės kontrolės teisinių santykių“ subjektai, veikiančios atitinkamų Seimo statuto nuostatų pagrindu. Jei tokių nuostatų ar jas atstojančių tradicijų nėra, frakcijas

117 Pasak Konstitucinio Teismo (2004 m. gegužės 13 d. nutarimo), „nustatyto teisinio reguliavimo negalima aiškinti kaip reiškinčio, esą Seimo laikinoji tyrimo komisija apskritai neturi teisės reikalauti iš teismo ar Lietuvos Respublikos prokuratūros informacijos /.../ tiriamais valstybinės svarbos klausimais. Tačiau /.../ komisija negali reikalauti iš teismo, Lietuvos Respublikos prokuratūros tokios informacijos, kurios reikalavimas galėtų būti vertinamas kaip kišimasis į šių institucijų veiklą joms vykdančioms Konstitucijoje ir įstatymuose nustatytas savo funkcijas, kaip teisėjo ar prokuroro nepriklausomumo pažeidimas.“

118 Aritinkamai pagal Konstitucijoje eksplacitiškai (118 str.) nustatytas prokuratūros ir prokurorų „funkcinės nepriklausomybės“ garantijas.

reikėtų atriboti, t. y. priskirti politinių (konstituciškai iš esmės nereglamentuojamų) parlamentinės kontrolės santykių subjektams<sup>119</sup>.

**5. Antraeilė funkcija? Kontrolė be valdžios elemento? Kontrolės tipologija.** Aukščiau išdėstyti samprotavimai ir argumentai sudaro pagrindą parlamentinę kontrolę suvokti plačiau, kaip: a) ne „atsarginę“ (ar antraeilę) konstitucinę Seimo funkciją; b) subtilią viešosios valdžios, tenkančios Seimui pagal Konstitucijos 5 str. (ir jį detalizuojantį 67 str.), dalį.

Išsamiau vertinant pirmąją (neantraeilės funkcijos) požiūrį, galima argumentuoti, kad *vientisoje* Konstitucijos nuostatų sistemoje (Konstitucijos 6 str. 1 d.) gana eksplicitiškai numatyta ir tam tikrais atvejais besąlygiškai reikalaujama Seimo „kontrolinio veikimo“ kryptis yra *lygiavertė*, palyginti su įstatymų leidyba (ar kita Seimo funkcija), taigi konstituciškai negali įgauti nei pirminio, nei absoliučiai antraeilio ar „išvestinio“ pobūdžio (statuso). Tokios funkcijos vykdymo dažnumą ar intensyvumą lemia ne tiek konkrečios teisės normos ar principai (pvz., įstatymų leidybos nuolatinumas, kurio negalima pernelyg sureikšminti, nes *galioja Seimo kaip nuolatinės institucijos principas*<sup>120</sup>, *tačiau ne įstatymų leidybos nepertraukiamumo gaire*), kiek: a) tam tikri Konstitucijoje (59 str. 3 d., 67 str. 7 p., 92 str. 5 d., 101 str. 2 d. ar 130 str.) nurodyti įvykiai ar atvejai, kurių susiklostymas ne visada prognozuojamas; b) viešojo valdymo sistemoje paaiškėję ir akivaizdų

119 Antai teisiškai tikslinga atriboti Seimo narių frakcijų ir tam tikrai partijai priklausančių ministrų ar savivaldybės tarybos narių santykius, esančius „grynai“ politinės priežiūros ar kontrolės pobūdžio, nors jie gali būti teisiškai reikšmingi, bet formaliai neteisiniai (atitinkamų subjektų teisių, pareigų ar atsakomybės požiūriu).

120 Konstitucinio Teismo doktrinoje pažymima: „Teisės aktais turi būti nustatyta tokia Seimo struktūra ir darbo tvarka, apibrėžti tokie Seimo santykiai su kitomis valstybės institucijomis, įtvirtintas toks Seimo nario teisinis statusas, kad Seimas – Tautos atstovybė galėtų vykdyti savo konstitucines funkcijas, o Seimo nariai galėtų *nepertraukiamai* (išryškinta – *aut.*) vykdyti savo, kaip Tautos atstovų, konstitucinius įgaliojimus“ (2006 m. balandžio 4 d. nutarimas), b) „Konstitucijoje yra nustatyta tokia valstybės valdžios sąranga, kai kiekviena valstybės valdžios institucija savo funkcijas vykdo *nepertraukiamai* (išryškinta – *aut.*). Pagal Konstituciją negali būti tokių teisinių situacijų, kai kuri nors valstybės valdžią įgyvendinanti institucija nefunkcionuoja. /.../ Seimas visada privalo užtikrinti, kad Konstitucijoje nustatyti jo įgaliojimai būtų nepertraukiamai įgyvendinami /.../. Seimo /.../ *veiklos nepertraukiamumą* (išryškinta – *aut.*) užtikrina /.../“ (2004 m. liepos 1 d. nutarimas).

socialinį politinį rezonansą įgavę („ypatingi valstybinės svarbos“<sup>121</sup>) incidentai; c) tam tikra Seimo ir Seimo narių diskrecija, kurią numato laisvasis parlamentaro mandatas (Konstitucijos 59 str. 4 d.) ir Seimo savarankiškumo principas (5 str. 1 d., 69 str. 1 d., 76 str.); d) politinė kultūra ir su ja susijusios tradicijos, konkrečios tam tikro tarpinstitucinio bendradarbiavimo ar konfrontavimo aplinkybės.

Šiuo požiūriu išsina, kad, *viena vertus*, suinteresuoti ir tretieji asmenys neturi reikiamo konstitucinio teisinio pagrindo teismine tvarka užginčyti (ir nugincyti) Seimo neveikimą ar pernelyg dažną veikimą parlamentinės kontrolės lygmeniu (tą įmanoma padaryti tik tam tikro parlamentinio tyrimo atžvilgiu; žr. toliau), *kita vertus*, Seimas turi konstitucinį (įstatymais nepaneigiamą) pagrindą savo nuožiūra nuspręsti atlikti parlamentinį viešojo valdymo (taip pat viešosios kontrolės, stebėsenos) tyrimą ar pavesti tai preliminariai padaryti (išvada pateikti) kuriam nors jo struktūriniam dariniui Seimo statuto ar kito įstatymo nustatyta tvarka. Tas pats pasakytina apie Seimo diskreciją išleisti Seimo laikinųjų tyrimo komisijų įstatymą ar kitaip pavadintą įstatymą, pvz., Parlamentinio tyrimo įstatymą, taikomą tik specialioms komisijoms arba Seimo komitetams ir komisijoms ar net Seimui *in corpore*.

Detalizuojant *valdžios* aspektą, svarbu atsižvelgti, kad parlamentinė kontrolė, neatskiriama nuo kitų valdingų Seimo galių, iš dalies yra suvereni, kaip visa parlamento (tautos atstovybės) valdžia<sup>122</sup>, iš dalies ribota, kaip bet kurios institucijos vykdoma valstybės valdžios dalis (Konstitucijos 5 str. 1–3 d.).

Viena vertus, kontrolės (joje esančios valdžios) suverenumas pasireiškia Seimo galia pradėti, sustabdyti, nutraukti atnaujinti ar pratęsti parlamentinį tyrimą, paskelbti, kad jį vykdytusi Komisija baigė savo veiklą, nors ji tai nori pratęsti. Tai, pvz., rodo: a) lakoniški ir neargumentuoti Seimo nutarimai, kad tam tikra laikinoji tyrimo

121 Pasak Konstitucinio Teismo (2006 m. balandžio 4 d. nutarimo), „Konstitucija suponuoja tokių Seimo laikinųjų tyrimo komisijų institutą ir tokių įstatymuose įtvirtintą šių komisijų sudarymo ir veiklos teisinį reguliavimą, kai Seimo laikinosios tyrimo komisijos yra sudaromos *ne bet kokiems, o tik ypatingiems, t. y. valstybinės svarbos, klausimams* (išryškinta – *aut.*) iširti.“

122 Žr. Dicey A. V. Konstitucinės teisės studijų įvadas. Vilnius, 1998. P. 272–276.

komisija savo veiklą *baigė* (ir tuo atveju, kai nėra galutinės išvados arba ji netampa įprastu Seimo nutarimo priedu<sup>123</sup>). Taip suvereniai sukuriama juridinis faktas nutraukti tam tikro laikino Seimo struktūrinio darinio įgaliojimus, neatsižvelgiant į to darinio narių valią; b) Konstitucinio Teismo aiškinimas: „Seimas gali nuspręsti pritar- ti ar nepritarti struktūrinio padalinio veiklai ar jos rezultatams arba pritar- ti jiems iš dalies (su išlygomis), Seimas *gali konstatuoti, ar jo sudarytas struktūrinis padalinys jam suformuluotus uždavinius atliko* (išryškinta – *aut.*), ar jų neatliko /.../“<sup>124</sup>

Kita vertus, kontrolės (joje sutelktos valdžios) ribojimas neišven- giamas *valdžios padalijimo (stabdžių ir atsvarų)*<sup>125</sup> kontekste. Tai reiškia ir tai, kad Seimas, vykdydamas parlamentinę kontrolę, negali pri- imti kontroliuojamų institucijų nepatvirtintų aktų ar tų institucijų paskirtį ir kompetenciją labiau atitinkančių teisės aktų, pvz., Seimo nutarimu skirti konkrečias patalpas Seimo kontrolierių įstaigai, dėl kurios įkurdinimo Vilniaus Senamiestyje šalia Aušros vartų Seimas rezoliucija bergždžiai kreipėsi į Vyriausybę 1995 m.<sup>126</sup> Be to, Seimas parlamentinę kontrolę gali tik sąlygiškai (gerokai mažesne apimtimi ir ne taip skvarbiai palyginti su Vyriausybe ir jos koordinuojamo- mis ministerijomis) nukreipti **(a)** *savivaldybių* (teritorinių darinių) konstitucinio lygmens institucijų, kurios pagal prigimtį ir pobūdį nėra valstybės valdymo institucijos, atžvilgiu ir **(b)** ypač neklasiki- nio (netipinio) viešojo valdymo, tiksliau viešosios „specializuotos“ (ekonominės, t. y. valstybės turto naudojimo, verslo konkurencijos ar koncentracijos, politinių procesų ir karinės ar kontržvalgybinės, kitokios operatyvinės) kontrolės institucijų atžvilgiu. Valstybės kon- trolė, Lietuvos bankas, generalinė prokuratūra, VSD, Specialiųjų ty-

123 Antai Seimo 2004 m. liepos 13 d. nutarime nustatyta: „Pripažinti, kad Laikinoji tyri- mo komisija dėl sutikimo patraukti baudžiamojon atsakomybėn Seimo narius /.../ bei kitaip suvaržyti jų laisvę darbą baigė.“

124 Konstitucinio Teismo 2004 m. gegužės 13 d. nutarimas.

125 Žr. Konstitucinio Teismo 2006 m. balandžio 4 d. nutarimą ir tų pačių metų lapkričio 21 d. sprendimą.

126 Seimo 1995 m. liepos 3 d. rezoliucija „Dėl Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstaigos pastato“ (Valstybės žinios, 1995, Nr. 57-1424), kurioje išreikštas siūlymas „Lietuvos Respublikos Vyriausybei perduoti iš Vilniaus miesto savivaldybės balanso į Seimo kontrolierių įstaigos balansą pastatą, esantį Vilniuje, Aušros vartų g. Nr. 6.“

rimų tarnyba, Konkurencijos taryba ir panašios institucijos nėra nei teisminės valdžios dalis, nei Vyriausybės organizuojamo valdymo priklausiniai, subordinacijos požiūriu jos yra specifinė viešojo valdymo sistemos. Šalia jos atitinkamai iškomponuoja mažiausiai, tik tam tikruose fragmentuose (apkaltos proceso atveju, iš dalies – siūlomų ratifikuoti sutarčių ar skirti kandidatūrų tikrinimo atvejais) parlamentinei kontrolei prieinamas (pasiekiamas) Respublikos Prezidentas, ką jau kalbėti apie teisėjus, kurie į aptariamą kontrolės akiratį iš esmės gali patekti tik jų skyrimo, atleidimo, imuniteto atėmimo ar apkaltos proceso požiūriu.

Atsižvelgiant į tai, svarbu pripažinti, kad „kontrolė virsta *inspiration*, o kartais net *valdymu*“<sup>127</sup>, ir *nesutikti* su požiūriu, kad „kontrolės funkcijos ideali išraiška neturi savyje valdžios /.../ momento: viskas apsiriboja vertinimu /.../“<sup>128</sup>. Toks požiūris priimtinas tik hipotetiniu tariamos kontrolės atveju, jei visi duomenys, reikalingi įvertinti, yra savaime atsiradę, jų nereikia išreikalauti, tam nebūtina suvereniai daryti patikrinimo ar teikti pareigūnams klausimus, į kuriuos privalu atsakyti. Tai Seimo ir Vyriausybės ar kitų viešojo valdymo institucijų santykiuose praktiškai neįmanoma dėl duomenų ir valdymo sprendimų bei jų alternatyvų gausos. Paprasčiau tariant, Seimo komiteto ar laikinosios tyrimo komisijos kvietimas pareigūnui ar tarnautojui atvykti ir atsakyti į klausimus yra valdingas aktas (Seimo laikinųjų tyrimo komisijų 4 str. 3 p.: „Komisija turi teisę /.../ kviešti į komisijos posėdžius valstybės ir savivaldybių politikus, pareigūnus, tarnautojus, taip pat kitus valstybės ir savivaldybių institucijose dirbančius asmenis, išklausti jų pranešimus ar paaiškinimus, reikalauti iš jų informacijos ar duomenų komisijos tiriamu klausimu ir juos gauti raštu ar žodžiu“). Tas pats pasakytina apie Vilniaus miesto Turniškių teritoriją saugantį pareigūną, kuris pagal atitinkamą statutą gal ir gali, bet pagal Konstituciją neabejotinai *negali* trukdyti Seimo laikinosios tyrimo komisijos nariams patekti į minėtą saugomą teritoriją, siekiant „vie-

127 Taip cituodamas kitus autorius: Kalinauskas G. Parlamentinės kontrolės sąvokos, jų turinio interpretacija ir parlamentinės kontrolės formos // Parlamentinė kontrolė: samprata ir įgyvendinimo problemos Lietuvoje. Konferencijos medžiaga. Sudarytoja I. Unikaitė. Vilnius, 2006. P. 39.

128 Katkus A. Valstybinė ekonominė kontrolė. Vilnius, 1997. P. 30.

toje“ apžiūrėti ir įvertinti tai, kas sudaro atitinkamo parlamentinio tyrimo dalyką (kuriozinio statuso pastatai – valstybės žemėje pastatyti... visuomeninės paskirties privatūs kotedžai<sup>129</sup>). Šiuo požiūriu Seimo statuto nuostata turi antraeilę (formalios taisyklės) reikšmę, kuri neatstoja konstitucinių principų, tarp jų – parlamentinės kontrolės, esančios parlamento valdžios dalimi.

Be to, svarbu pripažinti tam tikrą *kuriozą*, matomą tuo požiūriu, kad *išplėtota, aktyviai ir be paliovos vykdoma parlamentinė kontrolė, nebūdama įstatymų leidyba (nors yra su ja susijusi<sup>130</sup>) ir teisingumo vykdymu (nors gali būti su juo netiesiogiai susijusi<sup>131</sup>), dėl prielaidų ar tariamų faktų konstatavimo gali politiškai ir socialiai tapti... įtakingesnė nei abstrakti įstatymų leidyba ar faktuose preciziška teismų valdžia*. Tokią naują subtilią valdžią, kuri pati formaliai nieko galutinai nesprendžia, bet ilgam į save atkreipia kone visą viešąjį gyvenimą, tik labai nedidele dalimi gali „atsverti“ (pagal minėtą „stabdžių ir atsvarų“ principą) Konstitucinis Teismas ar šmeižimo bylas nagrinėjantys teismai. Ar tai gali (turėtų) veiksmingiau daryti Respublikos Prezidentas, žiniasklaida ir rinkėjai – politologinis galvosūkis, kuriuo peržengiamos jurisprudencijos („grynai“ teisinio mąstymo) ribos.

Apibendrinant vaizdingumo labai tikslinga neformaliai ir kūrybiškai, t. y. specifiniame Lietuvos Respublikos (nacionalinės) viešosios sistemos kontekste (ne užsienio valstybių ir jas aprašančių

129 Daugiau žr. Seimo 2006 m. spalio 19 d. nutarimą „Dėl Seimo laikinosios komisijos stovybų Vilniuje, Turniškėse, aplinkybėms ir Lietuvos Respublikos Vyriausybės kanceliarijos akcinės komunalinių paslaugų bendrovės veiklai iširti išvadų“ (Valstybės žinios. Nr. 116-4406).

130 Ypač tuo atveju, kai dėl konkretaus parlamentinio tyrimo veiksmingumo keičiami įstatymai, pvz., Seimo specialiųjų tyrimų komisijų įstatymas, pakeistas (2003 m. lapkričio 6 d.; Valstybės žinios, 2003. Nr. 107-4785) Respublikos Prezidento R. Pakso patarėjų ir rėmėjų kontroversiškų ryšių (ir su tuo susijusių grėsmių nacionaliniam saugumui) tyrimo kontekste. Tokiu pakeitimu vietoje normos „Komisijos posėdžiai yra uždari“ atsirado priešinga taisyklė, kurios esmė pateikta paskutiniame sakinyje: „Jeigu nagrinėjamas klausimas yra susijęs su valstybės paslaptimi, komisijos posėdžiai uždari visiems asmenims, išskyrus kviestuosius. Kviečiamųjų asmenų sąrašas sudaromas pagal komisijos narių pageidavimus. *Kitais atvejais komisija rengti uždarus posėdžius gali tik gavusi Seimo pritarimą (išryškinta – aut.)*“.

131 Jei baudžiamosios bylos ar konstitucinės justicijos bylos pagrindą sudaro duomenys, pirmiausia gauti parlamentinės kontrolės būdu.

autorių nuomonių, tuo labiau formalių „vadovėlių“<sup>132</sup> pagrindu) pateikti (pasiūlyti) parlamentinės kontrolės *tipologiją*, t. y. grupavimo (klasifikavimo) variantus, grindžiamus konceptualiai paremtu kriterijumi, pvz.:

1) *pagal kontrolės laipsnį* (kontroliuojamo objekto lygmenis):

a) valdingiausia (labiausiai kontroliuojamu lygmeniu – Vyriausybės ir jos koordinuojamų ministerijų, Vyriausybės įstaigų (įstaigų „prie Vyriausybės“, įskaitant apskričių viršininkus ir jų administracijas), ministerijoms pavaldžių įstaigų (pvz., Valstybinės mokesčių inspekcijos, Muitinės departamento, iš esmės ir Policijos departamento<sup>133</sup>), Seimo kontrolierių ar Vyriausiosios rinkimų komisijos kontrolė);

b) vidutiniškai valdinga (sąlygiškai kontroliuojamu lygmeniu – Valstybės kontrolės, Lietuvos banko, VSD, Konkurencijos tarybos ar savivaldybių institucijų kontrolė);

c) mažiausiai valdinga (beveik nekontroliuojamu lygmeniu – Respublikos Prezidento, teisėjų, ikiteisminio tyrimo pareigūno kontrolė; išimtis – apkaltos procesas Respublikos Prezidentui ir tam tikriems teisėjams);

2) *pagal kontrolės erdvę*: a) vidinė – įstatymų leidybos, parlamentarų drausmės ir etikos, Seimo Pirmininko ir pavaduotojų, Seimo kanclerio ir jo vadovaujamos Seimo kanceliarijos kontrolė; b) išorinė – kitų valstybės ar savivaldybių institucijų atitinkamo laipsnio kontrolė; c) mišri – įsiteisėjusiu apkaltinamuoju nuosprendžiu nuteisto Seimo nario mandato panaikinimas supaprastintos apkaltos proceso tvarka (iš dalies ir pagal ankstesnę Seimo statuto redakciją 2004 m. iš

132 Tokiais galima pagrįstai laikyti Rusijoje leidžiamus (ir Lietuvoje, matyt, dar gana paplitusius) vadovėlius ar studijų priemones apie užsienio valstybių (anksčiau Tarybų Sąjungoje – „buržuazinių valstybių“) konstitucinę teisę, trafaretiškai išvardijant parlamentinės kontrolės formas (būdus) ir net nebandomas diskutuoti, ar tie būdai yra universalūs (tikrai specifiniai), ar universalūs, ne tik „užsienio valstybėms“, bet ir Rusijai būdingi. Žr., pvz.: Čirkin V. E. Konstitucionnoje pravo zarubežnyh stran. Moskva, 2004. P. 93–109; plg. knygos „baltarusišką variantą“: Vasilevič G. A., Kondratovič N. M., Prichodko L. D. Konstitucionnoje pravo zarubežnyh stran. Minsk, 2005. P. 418–421.

133 Nepaisant sudėtingos (tripakopės) policijos generalinio komisaro skyrimo tvarkos, t. y. jo statuso sąsąjū su Respublikos Prezidento įgaliojimais.

Seimo narių, prokuratūros ir teismų atstovų sudarytos Specialiosios tyrimo komisijos veikla Respublikos Prezidento apkaltos proceso kontekste);

3) *pagal kontrolės laiką ir planavimo galimybę*: a) nuolatinė – bendros Vyriausybės veiklos, metinio valstybės biudžeto vykdymo, VSD ir kitų institucijų operatyvinės veiklos kontrolė; b) reguliari vienkartinė (kasmetinė) – metinio valstybės biudžeto projekto, metinės Vyriausybės ataskaitos kontrolė; c) vienkartinė ir hipotetiškai nepasikartojanti – pirminės Vyriausybės programos (jos svarstymo ir tvirtinimo metu pasireiškianti) kontrolė<sup>134</sup>; d) išimtinė ekstremali (neplanuota) – ypatingos svarbos (valstybinės reikšmės) galimų teisės pažeidimų ar kitų įvykių, sukėlusių platų politinį socialinį rezonansą, kontrolė, kai pradedamas specialus tyrimas;

4) *pagal kontrolės apimtį*: a) bendroji – Vyriausybės kaip bendrosios kompetencijos institucijos kontrolė; b) specializuota – tam tikros valdymo srities kontrolė (pvz., viešųjų pirkimų, operatyvinės veiklos, narystės teisių Europos Sąjungoje įgyvendinimo kontrolė);

5) *pagal kontrolės betarpiškumą*: a) tiesioginė – paties Seimo (jo struktūrinių darinių) ar Seimo narių atliekama kontrolė; b) netiesioginė – Seimo skirtų Seimo kontrolierių atliekama viešojo valdymo pareigūnų kontrolė, taip pat (iš dalies) Seimo Peticijų komisijos veikla, vykdoma, kai Komisijai adresuojami asmenų kreipimaisi (pasiūlymai ar skundai) dėl viešojo valdymo institucijų veiklos (ar jos teisinio reglamentavimo) tobulinimo;

6) *pagal kontrolės pobūdį ir siekius*: a) prevencinė – siekiant gauti (tikrinti, vertinti, kaupti) informaciją apie viešąjį valdymą ar valdymo sprendimų motyvaciją; b) kardomoji – siekiant patraukti valdymo subjektus atsakomybėn (t. y. pareikšti nepasitikėjimą ar pašalinti iš pareigų apkaltos proceso tvarka); c) strateginio planavimo – siekiant

134 Tokia kontrolė yra *hipotetiškai* vienkartinė, jei tos pačios Seimo kadencijos laikotarpiu radikaliai nesikeičia Vyriausybės sudėtis (Konstitucijos 101 str. 2 d.) ir Ministras Pirmininkas. Pažymėtina, kad pirminės Vyriausybės programos kontrolė 1996–2000 m. *netikėtai įgavo beveik reguliarios kontrolės pavidalą*, nes atsistatydinus dviem premjerams, veikė trijų premjerų (G. Vagnoriaus, R. Pakso, A. Kubiliaus) vadovaujamos Vyriausybės, kurių pirminės programos tyrė ir tvirtino Seimas.

tvirtinti atitinkamas raidos programas<sup>135</sup>, skelbti amnestiją, tvirtinti valstybės biudžetą; d) konstitucingumo užtikrinimo (iš dalies prevencinė) – siekiant nustatyti ir pašalinti abejones dėl Seimo aktų ar Respublikos Prezidento ir Vyriausybės aktų atitikties Konstitucijai;

7) *pagal kontrolės subjektus*: a) kolegiali – Seimo *in corpore* kontrolė (pavedimai atlikti tyrimus, jų rezultatų tvirtinimas, nepasitikėjimas); b) „struktūrinė“ („struktūrinių vienetų“) – Seimo struktūrinių darinių (komitetų, komisijų) kontrolė (tyrimai); c) grupinė – 1/5 ar kitokio gausumo Seimo narių grupės kontrolė (interpeliacijos, nepasitikėjimo ar apkaltos iniciatyvos); d) individuali – vieno Seimo nario kontrolė (klausimai, paklausimai);

8) *pagal kontrolės vykdymo imperatyvumą ir subjektų diskrecijos apimtį*: a) privaloma (kaip „teisė ir pareiga“, pvz., pagal Konstitucijos 59 str. 3 d., 67 str. 7 p., 92 str. 5 d., 101 str. 2 d. ar 130 str., t. y. tam tikros valdymo srities (aspekto) ar akto, pvz., naujos Vyriausybės programos, valstybės biudžeto sudarymo ir vykdymo, operatyvinės veiklos kontrolė); b) neprivaloma (diskrecinė kaip Seimo, Seimo nario ar 1/5 Seimo narių grupės „teisė“, pvz., pagal Konstitucijos 61 str., 75 str., 101 str. 3 d. 2 p. ar 106 str. 1–4 d.); c) „mišri“ (iš dalies privaloma, tačiau tam tikra apimtimi diskrecinė, pvz., pagal Konstitucijos 67 str. 6 ir 9 p., 74 str., 138 str.);

9) *pagal kontrolės (numatymo, būtinumo ar galimumo) teisinį suvokimą* (teisinio „determinavimo“ laipsnį): a) konstitucinė eksplikitinė (pažodinė, sąlygiškai „nepriklausanti“ nuo įstatymų leidėjo teisėkūros, nustatančios, pvz., Seimo pritarimo ar nepritarimo Vyriausybės programai tvarką); b) konstitucinė implicitinė (logiškai sistemiskai iš Konstitucijos kildinama, tačiau sąlygiškai priklausanti nuo įstatymų leidėjo teisėkūros, pvz., Konstitucijos sudedamojoje dalyje „Dėl /.../ narystės Europos Sąjungoje“ numatyto Seimo Europos reikalų komiteto ar Užsienio reikalų komiteto vykdoma kontrolė); c) konstituciškai privaloma įstatymų numatyta (ta apimtimi, kuria nepasitikėjimo, paklausimo, interpeliacijos ar apkaltos proce-

135 Žr., pvz., Seimo 2002 m. lapkričio 12 d. nutarimą Nr. IX-1187 „Dėl valstybės ilgalaikės raidos strategijos“ (Valstybės žinios, 2002. Nr. 113-5029), Seimo 2002 m. spalio 29 d. nutarimą Nr. IX-1154 „Dėl Lietuvos Respublikos teritorijos bendrojo plano“ (Valstybės žinios, 2002. Nr. 110-4852).

so tvarką detalizuoja Seimo statuto nuostatos, kurios iš esmės *turi būti* priimtose, tačiau atsižvelgiant į atitinkamų principų ir vertybių konstitucinę sampratą); d) konstituciškai neprivaloma įstatymų numatyta (įstatymų leidėjo diskretiškai sukurta, pvz., priimto įstatymo pasirašymo stabdymo atveju) arba „mišri“ (kažkiek konstituciškai išvestinė, kita, didesne dalimi – teisiškai sukurta);

**10) pagal kontrolės teisinį pagrindą:** a) konstituciniu (eksplikitiniu ar implicitiniu) pagrindu vykdoma kontrolė, b) Konstitucinio Teismo doktrinos pagrindu (tam tikrame epizode atitinkamu aspektu) vykdoma kontrolė; c) Seimo statuto nuostatų pagrindu vykdoma kontrolė; d) specialaus įstatymo (Operatyvinės veiklos įstatymo ar Seimo laikinųjų tyrimo komisijų įstatymo) nuostatų pagrindu vykdoma kontrolė; e) „mišriu“ (konstituciniu įstatymų numatytu ar doktrininu) pagrindu vykdoma kontrolė; f) be jokio apčiuopiamo formalaus ar aiškaus doktrininio pagrindo, t. y. išimties tvarka ar pagal kai kuriose užsienio valstybėse galiojančią praktiką epizodiškai (impulsyviai, „improvizuojant“) vykdoma kontrolė, hipotetiškai galinti tapti pasikartojančia (šį variantą iliustruoja minėta Seimo 1999 m. balandžio 21 d. rezoliucija „Dėl pasitikėjimo Ministro Pirmininko sugebėjimu vadovauti Vyriausybės programos įgyvendinimui“, priimta galiojant Vyriausybės programai, kuriai Seimas pritarė). Tokią kontrolės rūšį galima vadinti „neprecedentine improvizuota“.

**6. Kontrolės hipotetiškai nustatytų faktų ir jų oficialių prielaidų teisminis ginčijimas.** Aukščiau pateikta (pasiūlyta) kontrolės tipologija ir su ja susiję samprotavimai ar įrodinėjimai neturėtų būti suvokti kaip esminis praregėjimas, atradimas ar apšvietimas. Įtikinama pagrindus ar net intuityviai pripažinus konstitucinės parlamentinės kontrolės institutą ir funkciją ar joje esančią valdžią, savaime, deja, mažai kas paaikšėja 2005–2007 m. vykdytos kontrolės požiūriu. Neatsakyti lieka minėti klausimai dėl galimybės teismine tvarka „juridizuoti“ (užginčyti, ištirti, nuginčyti) konkrečius parlamentinės kontrolės pasireiškimo būdus, visų pirma susijusius su Seimo nutarimų leidyba, kuria iš pažiūros nustatomi (konstatuojami) tam tikri hipotetiniai faktai, suformuluoti kaip tariami juridiniai faktai, pvz., jau iš dalies minėti: „valstybei buvo padaryta /.../ Lt žalos“, „aplinkybių

visuma leidžia manyti, kad Vilniaus miesto savivaldybės meras /.../ bei telefoniniuose pokalbiuose minimas „Abonentas“ yra vienas ir tas pats asmuo“, „ /.../ nužudymą galima vertinti kaip žmogžudystę, įvykdytą teroristinės organizacijos požymių turinčios grupės asmenų, kurie turėjo ir tebeturi ryšių su kai kuriais /.../ partijos tuometiniais ir dabartiniais vadovais /.../“ (žr. paskutinį šio tyrimo skirsnį).

Aiškumo iš pirmo žvilgsnio šiek tiek daugiau, jei omenyje turima parlamentinė kontrolė *apkaltos proceso* būdu, kurio samprata labiau išplėtotą Konstitucinio teismo jurisprudencijoje. Pagal ją išeina, kad: **a)** Seimas neišvengiamai turi patikrinti apkaltos, kurios formuluotėje gali (ir turėtų) būti atitinkamų hipotetinių faktų, iniciatyvos pagrįstumą, pritari ar nepritarti jai, preliminariai ir galutinai patvirtindamas (nepatvirtindamas) kaltinimus, taigi ir juose atsispindinčius tariamus faktus; **b)** jie (ar jų dalis) yra „grynai“ teisiniai faktai (bent konstitucinės teisinės atsakomybės požiūriu, nors ir ne baudžiamosios atsakomybės požiūriu<sup>136</sup>) tiek, kiek yra ištirti ir nustatyti Konstitucinio Teismo išvadoje<sup>137</sup> (Konstitucijos 105 str. 3 d. 4 p.); **c)** Seimas, kaip „politinio pobūdžio institucija“<sup>138</sup>, objektyviai *netinka* nustatyti šiurkštaus Konstitucijos pažeidimo ar priesaikos sulaužymo juridinį faktą, nes „Priešingu atveju Konstitucijos pažeidimo, taip pat ir Konstitucijos šiurkštaus pažeidimo fakto, konstatavimas galėtų būti grindžiamas politiniais argumentais /.../“<sup>139</sup>.

Todėl dabar neturėtų kilti abejonių, kad Seimas, veikdamas ne tik parlamentinės kontrolės, bet ir apkaltos proceso lygmeniu, gali: a) pavesti atlikti parlamentinį tyrimą dėl tam tikrų faktų, nurodytų apkaltos proceso iniciatyvoje; b) nutarimu patvirtinti tyrimo išvada, kuriose hipotetiškai nustatyti tam tikri faktai; c) galutinai balsuoti dėl kaltinimų, kuriuose atsispindi faktai, nustatyti Konstitucinio Teismo<sup>140</sup>. Paprasčiau tariant, joks teismas – nei bendrosios

136 Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2005 m. gruodžio 13 d. nutartis (baudžiamoji byla Nr. 2K-7-544/2005). Daugiau apie Nutartį žr.: Šileikis E. Aukščiausiasis Teismas prieš Konstitucinį Teismą? Galvosūkis dėl juridinio fakto // Justitia. 2006/1. P. 13–31.

137 Konstitucinio Teismo 2004 m. kovo 31 d. išvadoje.

138 Konstitucinio Teismo 2004 m. kovo 31 d. išvada.

139 Ten pat.

140 Daugiau žr.: Kūris E. Teisės ir faktų tyrimo persipynimas konstitucinės justicijos byloje // Teisė ir faktas konstitucinėje jurisprudencijoje. Tarptautinės konferencijos medžiaga. Vilnius, 2005. P. 41–51.

kompetencijos, nei Konstitucinis Teismas – dabar ir ateityje neturi pagrindo tenkinti asmens skundo, kuriuo bandoma teismine tvarka nugincyti tuos faktus, kurie atsispindi Seimo nutarimu, priimtu apkaltos proceso tvarka, patvirtintuose kaltinimuose (šiuurkščiai pažeidus Konstituciją ar sulaužius priesaiką), dėl kurių Konstitucinis Teismas yra paprašytas pateikti išvada arba jau pateikė atitinkamą išvadą, tuos kaltinimus (juose atsispindinčius faktus) galutinai patvirtindamas arba nepatvirtindamas.

Visa tai turi *esminę reikšmę* bendrajai parlamentinės kontrolės rezultatų teismo nugincijimo sampratai: a) Seimas, vykdydamas parlamentinę kontrolę (tiek apkaltos proceso, tiek kitu būdu), *nekuria ir tuo labiau galutinai nenustato juridinių faktų*; b) Seimo nutarime ar jo priede, kaip parlamentinio tyrimo medžiagoje (išvadoje), teisiškai gali būti matomi tik hipotetiniai faktai (jų oficialios prielaidos), kurie savaime kitiems asmenims nesukuria jokių teisių, pareigų ar atsakomybės; c) visos Seimo nutarimų formuluotės ar jų implicitinės nuostatos, kurios nėra iš anksto tikrinamos Konstituciniame Teisme apkaltos proceso tvarka, gali būti vėliau nugincijamos minėtame Teisme.

408

Išsina kad: Seimo, kaip *politinio pobūdžio institucijos, sudaromos ir veikiančias jos narių politinių programų ir susitarimų pagrindu*<sup>141</sup>, *parlamentinės kontrolės funkcija tik iš dalies apima konstitucingą galimybę kurti tam tikrų teisės pažeidimo aplinkybių buvimo ar deliktinių veiksmų atlikimo hipotetinius faktus, savo pobūdžiu (formulavimu, „suasmeninimu“, oficialumu) adekvačių tiems, kuriuos nustato teismai kaip nepolitinio pobūdžio institucijos, sudaromos ir veikiančios jų narių teisinio išsilavinimo pagrindu.*

Visa tai svarbu susieti su Konstitucijos 6 straipsnio 2 dalies, 30 straipsnio ir 105 straipsnio nuostatomis. Jei visa viešoji valdžia (įskaitant savivaldybių) gali būti asmens gynybos ir teisminės kontrolės dalykas (K. 6 str. 2 d., 30 str. 1 d., 105 str., 124 str.), išsina, kad, iškilus pagrįstoms abejonėms dėl konkrečios parlamentinės kontrolės atitikties konstituciniams principams, gali būti „kontrolės kontrolė“, t. y. parlamentinės kontrolės teisminė (konstitucinė) kontrolė,

141 Konstitucinio Teismo 2004 m. kovo 31 d. išvada.

pasireiškianti kaip *konkreči ar abstrakti* (suinteresuoto asmens teisių gynimo, inicijuota teismų, nutarusių kreiptis į Konstitucinį Teismą, liekančią labiau abstrakcijų, nei faktinių aplinkybių lygmeniu, bet galintį sukurti svarų pagrindą kitiems teismams tęsti kontrolę faktinių aplinkybių kontekste) ar „grynai“ *abstrakti* (konstitucinių normų gynimo, inicijuota suinteresuotų Seimo narių ar Vyriausybės).

Jei su tuo būtų iš esmės nesutinkama (nepripažįstama konstitucinė galimybė nors iš dalies atlikti teisme „kontrolės kontrolę“), tektų pirma laiko užsiminti apie toliau dėstomą požiūrį, kad parlamentinė kontrolė – viena iš Seimo funkcijų. Jų sistema leidžia pateikti įtikinamą (nepaneigiamą) argumentą: *jei viskas, kas teisiškai kyla iš įgyvendinamos įstatymų leidybos funkcijos, gali būti ginčijama teismine tvarka, būtų nelogiška, jeigu nors dalis to, kas formaliau teisiu pavidalu (pvz., Seimo nutarimu, jo dalį sudarančia nuostata) išplaukia iš atliktos parlamentinės kontrolės funkcijos, negalėtų būti „prieinama“ (teisinga, „žinybinga“) teismui ir jo pagalbos prašančiam asmeniui.*

Pažymėtina, kad konkretaus asmens teisių ar abstrakčių konstitucinių vertybių teisminės gynybos (kontrolės) galimybių suvokimas yra... principinis parlamentinės kontrolės ribų pripažinimas! Šiuo požiūriu nebūtina (konceptualiai nesvarbiausia) labai tiksliai nustatyti tinkamiausią teisminės gynybos galimybių ir parlamentinės kontrolės ribų santykį, t. y. tą substanciją, į kurią Seimui įsiterpus „automatiškai“ pradeda veikti konstitucinė teisminės gynybos garantija. Pakanka apsiriboti principiniu nusistatymu, kad:

***pirma***, Konstituciniame Teisme gali būti ginčijami visi Seimo aktai (Konstitucijos 105 str. 1 d.), taigi ir visi nutarimai, tarp jų – ir tie, kurie priimti vykdam (pradedant ir baigiant vykdyti) parlamentinę kontrolę (pvz., dėl pavedimo atlikti tyrimą ar patvirtinti jo rezultatus);

***antra***, Seimo struktūrinių padalinių (komitetų ar komisijų) atliktas tyrimas ir jo išankstinės išvados nėra teisingos Konstituciniam Teismui tiek pagal Konstitucijos (105 str.) formuluotes, tiek pagal minėto Teismo praktiką. Be to, Komisijos ar Komiteto išankstinė išvada, kurią dar turi tvirtinti Seimas, iš esmės neturi teisinės galios ir todėl negali būti kitokios teisminės gynybos dalykas. Kas

kita – vieši Komisijos ar Komiteto narių pasisakymai, kurie atitinka Seimo nario imuniteto išlygą „už asmens įžeidimą ar šmeižtą“ (Konstitucijos 62 str. 3 d.) ir todėl gali būti suinteresuotų asmens kreipimosi į bendrosios kompetencijos teismą dėl garbės ir orumo gynimo dalykas. Tačiau pažymėtina, kad *atskirų Komiteto ar Komisijos narių viešųjų pasisakymų teisminis (civilinis) nugincijamas savaime nereiškia parlamentinio tyrimo (jį pradėjusio ir užbaigusio Seimo nutarimo ar jį preliminariniai atlikusio Seimo Komiteto ar Komisijos išvados nugincijimo)*;

**trečia**, labiau perspektyvus *ne tiek* bandymas bendrosios kompetencijos teisme ir Konstituciniame Teisme ginčyti Seimo galias priimti nutarimą dėl tam tikro klausimo, atseit neturinčio *valstybinės reikšmės*, parlamentinio tyrimo atlikimo (pradėti ar pavesti tirti tam tikrą problemą), tuo labiau kurio nors žemesnės instancijos teismo atsisakymą taikyti laikinas užtikrinimo priemonės (laikinais apriboti tam tikrų klausimų tyrimą ar Seimo narių viešus pasisakymus apie jo raidą), *kiek* mėginimas per konstitucinės justicijos grandinę (Konstitucijos 102 str., 106 str.) patikrinti Seimo galias formuluoti konkrečią tyrimo užduotį, susijusią su teismų valdžia, ir (ypač) tvirtinti bei oficialiai paskelbti konkrečią tyrimo išvadą, kurioje akivaizdžiai yra tam tikrų teisės pažeidimų ar juos atlikusių asmenų deliktinių veiksmų buvimo hipotetinių (politinių ir juridinių) faktų arba bent jų oficialių prielaidų, **realiai sukėlusių** tam tikram asmeniui negatyvių padarinių, *kuriuos galima įrodyti (ne tik preziumuoti) ir kurių Seimas akivaizdžiai galėjo išvengti, pagal Konstitucinio Teismo doktriną pasirinkdamas kitus parlamentinės kontrolės vykdymo būdus*;

**ketvirta**, perspektyvu ginčyti teismine tvarka **kitų** valstybės institucijų ar privačių asmenų priimtus aktus, kurie pagrįsti Seimo atliktos parlamentinės kontrolės išvada. Šiuo požiūriu svarbu atsižvelgti į Konstitucinio Teismo, vertinusio Seimo laikinųjų tyrimų įstatymą, argumentą, kad: „/.../ Seimo nutarimas, kuriame formuluojamas Seimo požiūris į savo sudarytos Seimo laikinosios tyrimo komisijos išvadą, *savaime, tiesiogiai nesukelia teisinių padarinių joje nurodytiems asmenims – jiems tokius padarinius gali sukelti tik kitų institucijų, jų pareigūnų sprendimai, kurie gali būti priimti atsižvelgus į Seimo laikinosios tyrimo*

*komisijos išvadą* (išryškinta – *aut.*)<sup>142</sup>. Šiuo atveju nėra visiškai aišku, kiek (*kokia apimtimi*) kitų institucijų sprendimai gali būti (negali būti) grindžiami parlamentinio tyrimo išvada ir ar teismai turi svertų patikrinti tokio pagrindimo proporcingumą (adekvatumą);

**penkta**, neperspektyvu apskritai ginčyti teismine tvarka parlamentinę kontrolę kaip būdą neįsakmiai pasiūlyti pradėti tam tikrą ikiteisminį ar kitokį (pvz., ekonominį) specialųjį dalykinį (nepolitinį) tyrimą ar tam tikrų pareigūnų atsakomybės klausimo sprendimą. Aiškumo labui verta pateikti *įdingo skundo* pavyzdį, matomą pagal Konstitucinio Teismo 2004 m. gegužės 16 d. nutarimo nuorodas:

a) „Pareiškėjo nuomone, Seimo laikinoji tyrimo komisija *turėtų susilaikyti nuo tokių faktinių aplinkybių, kurios gali sudaryti pagrindą pradėti ikiteisminį tyrimą, vertinimo* (išryškinta – *aut.*).“ Toks teiginys, viena vertus, atrodo pagrįstas ikiteisminio tyrimo požiūriu, kita vertus, nepagrįstas, nes antraip parlamentinė kontrolė netektų dalies (prieš tai aptartų) esminių elementų, tarp jų – galimybės *inspiruoti* (pasiūlyti pradėti) ikiteisminį tyrimą, perduodant atitinkamai institucijai sukauptą ir *nesaistančiai* įvertintą medžiagą;

b) „Pareiškėjas pažymėjo, kad nei Konstitucija, nei Seimo statutas nenumato, jog Seimas gali konstatuoti įstatymų ar kitų teisės aktų pažeidimus. Pareiškėjo teigimu, Konstitucijos 67 straipsnyje yra nustatytas baigtinis Seimo galių sąrašas, tačiau jame nenumatyta, kad Seimas turi teisę nustatinėti teisinę reikšmę turinčius ir baudžiamąją ar administracinę atsakomybę galinčius užtraukti *faktus* (išryškinta – *aut.*) arba konstatuoti įstatymų bei kitų teisės aktų pažeidimus. Pritardamas Seimo laikinosios tyrimo komisijos išvadai, kurioje nustatyti asmens (Prezidento ir jo patarėjų) kaltumą patvirtinantys *faktai* (išryškinta – *aut.*), Seimas asmenų veiksmus vertino kaip neteisėtus, nors tam neturėjo teisinio pagrindo ir teisės. Pareiškėjo nuomone, šitaip Seimas viršijo savo kompetenciją, pažeidė Konstitucijos /.../ straipsnį, nustatantį, kad valstybinės valdžios ir valdymo institucijų, Seimo narių ir kitų pareigūnų /.../ kišimasis į teisėjo ar teismo veiklą draudžiamas ir užtraukia įstatymų numatytą atsakomybę. Dėl šių motyvų pareiškėjas mano, kad nutarimas pagal apimtį priešsta-

142 Konstitucinio Teismo 2004 m. gegužės 13 d. nutarimas.

rauja teisinės valstybės ir valdžių atskyrimo principams /.../.“ Visa tai akivaizdžiai *neatitinka* aptartų Seimo galių vykdyti parlamentinę kontrolę, jei iš jos tiesiogiai (be kitų institucijų aktų) neišplaukia konkretūs teisiniai padariniai tam tikrų asmenų atžvilgiu (tam tikra išimtis – apkaltos procesas);

c) „Pareiškėjas pabrėžė, kad asmens kaltumą gali nustatyti tik teismas, o *konstatuoti teisinę reikšmę turinčius faktus – tik teismas arba kvaziteismo pobūdžio institucijos* (išryškinta – *aut.*), tačiau pastaroju atveju asmuo, nesutikdamas su konstatuotu faktu, turi galimybę kreiptis į nepriklausomą ir nešališką teismą. *Seimo priimti teisės aktai šiuo požiūriu yra neskundžiami, jie yra visiems privalomi, todėl asmuo, kurio padaryta įstatymų neatitinkanti veikla yra nustatyta teisės aktu, negali apginti savo teisių* (išryškinta – *aut.*).“ Toks argumentavimas nepagrįstas, nes, kaip minėta, Konstitucija leidžia ginti realiai *pažeistas* asmens teises, be to, Seimo nutarimai, pavedantys atlikti parlamentinį tyrimą ar patvirtinantys tyrimo išvadą, nėra visuotiniai privalomi...

**7. Nuginčijimo teorija Seimo narių pareiškimų, pateiktų kontrolės metu, požiūriu.** Nepaprastai įdomūs „tarpdalykiniai“ konstitucinės ir baudžiamosios teisės aspektai, susiję su vadinamuoju *privachu kaltinimu* už Seimo nario, pirmininkavusio parlamentiniam tyrimui ar buvusio jo „eiliniu“ vykdytoju, šmeižikiškus prasiimanymus (paskleistą *šmeižtą*). Už tai pagal Konstituciją (62 str. 3 d.) galima patraukti atsakomybėn bendraisiais pagrindais, tačiau, žvelgiant sistemiškai (Konstitucijos 62 str. 2 d. ir 3 d. požiūriu), tai galima daryti pagal Civilinį kodeksą, bet ne Baudžiamąjį kodeksą ir Baudžiamojo proceso kodeksą. Pastarajame numatytas privataus kaltinimo bylų procesas dėl šmeižto. Jis tapo teoriškai ir praktiškai diskutuotinas, kai žiniasklaidoje<sup>143</sup> 2007 m. nuskambėjo pranešimai, kad tam tikros dujų bendrovės (kuri konkrečiau parlamentinio tyrimo metu viešai nuskambėjusiuose pareiškimuose buvo įvardyta kaip

143 Žr., pvz., informacinės agentūros „Delfi“ interneto tinklapyje (www.delfi.lt) 2007 gruodžio 11 d. paskelbtus pranešimus.

grėsminga užsienio valstybės *priedangos* organizacija<sup>144</sup>, nors tokio fakto teismai nėra nustatę) vadovai kreipėsi į teismą, prašydami iškel-  
ti Seimo Nacionalinio saugumo ir gynybos komiteto (NSGK) pirmi-  
ninkui *privataus kaltinimo bylų procesą dėl šmeižto*. To paties anks-  
čiau buvo prašyta ir Generalinėje prokuratūroje, tačiau prokurorai  
prašymo nepatenkino, argumentuodami, kad Seimo nariui patraukti  
baudžiamojon atsakomybėn reikia Seimo leidimo, t. y. parlamenta-  
rui Konstitucija garantuoja imunitetą nuo baudžiamosios atsakomy-  
bės. Stebina tai, kad atitinkamas Vilniaus miesto apylinkės teismas  
*prokurorų nutarimą buvo panaikinęs (!)*, bet Generalinė prokuratūra  
vis tiek atsisakė pradėti tyrimą. Dėl to antrą kartą pateiktų skundų  
nepatenkino Vilniaus apygardos teismas. Tai galima suprasti ir pa-  
teisinti. Įtikinamai atrodo argumentas, kad teismas, nagrinėdamas  
bylą privataus kaltinimo tvarka, negali kreiptis į Seimą dėl imuniteto  
panaikinimo Seimo nariui: tai pagal Seimo statutą gali daryti tik ge-  
neralinis prokuroras. Turint tai omenyje, nuostabą gali kelti, kad mi-  
nėta įmonė (jos vadovai, jų advokatai) kreipėsi į Lietuvos apeliacinį  
teismą ir skunde pateikė argumentą, jog *norint patraukti parlamen-  
tarą privataus kaltinimo tvarka baudžiamojon atsakomybėn, Seimo su-  
tikimas nereikalingas*. Tokį argumentą galima vertinti kaip **akivaiz-  
džiai ydingą** pagal pažodinę Konstitucijos (62 str. 2 d.) nuostatą,  
kuri rodo, kad *konstitucinės teisės požiūriu (pagal konstitucinę Seimo  
nario imuniteto sampratą) neturi reikšmės, kaip baudžiamajoje teisėje  
keičiasi bylos iškėlimo (ikiteisminio tyrimo pradėjimo) procedūrų sam-  
prata, ar naujuose kodeksuose atsiranda privataus kaltinimo institutas,  
kurio anksčiau nebuvo*. Su tuo nesutinkant, tektų *absurdiškai* aiškinti,  
kad Konstitucijos nuostatos, numatančios asmens baudžiamosios at-  
sakomybės pagrindus ar išlygas, turi būti aiškinamos pagal aktualiiau-  
sią Baudžiamojo kodekso ir Baudžiamojo proceso kodekso redakci-  
ją... Beje, prieštarigai gali atrodyti ir tai, kad, pasak žiniasklaidos,  
įmonės vadovai prašė Generalinės prokuratūros pradėti ikiteisminį

144 Tokių žodžių formaliai nėra (neliko) Seimo 2006 m. gruodžio 19 d. nutarimu patvir-  
tintoje tyrimo išvadoje, tačiau jie iš esmės šioje išvadoje atsispindi: „Tyrimo metu Ko-  
mitetas informuotas apie verslo bendrovės, galbūt susijusios su Rusijos specialiosiomis  
 tarnybomis, siekius daryti įtaką tyrimo eigai, bandymą kompromituoti tiek atskirus  
Komiteto narius, tiek patį procesą per žiniasklaidą, ypač per du dienraščius ir vieną  
komercinę televiziją.“

tyrimą... prokurorui dėl minėto pirmosios instancijos teismo sprendimo, kuriuo nurodyta iškelti bylą, nevykdymo. Įtariamuoju siūlyta patraukti bylos nepradėjusį prokurorą. Tačiau Generalinė prokuratūra šio prašymo nepatenkino, advokatai jį bergždžiai mėgino skusti teismui. Visa tai vaizdingai iliustruoja, kaip parlamentinio tyrimo metu (jam nesibaigus ar pasibaigus) viešai išsakyti Seimo narių vertinimai gali būti pagrindas patraukti juos atitinkamon atsakomybėn.

Visa tai nereiškia, kad patraukus Seimo narį civilinę atsakomybę, galima teismine tvarka paneigti ne tik tikrovės neatitinkančius (šmeižikiškus) teiginius, bet ir tam tikro parlamentinio tyrimo išvadą, kurioje tie teiginiai vienaip ar kitaip atsispindi, tuo labiau jei tas atspindys neaiškus, pvz., tuo atveju, kai žodžio (įmonės pavadinimo) „Dujotekana“, kuris nuskambėjo galimai šmeižikiškame Seimo nario pareiškime, galutinėje parlamentinio tyrimo išvadoje nėra (neliko).

Minėta, kad bendrosios kompetencijos teisme galima vertinti ir nugincyti (*šmeižimo fakto nustatymo prasme*) tik Seimo nario kaip fizinio asmens teiginius, bet ne Seimo kaip kolegialios institucijos nutarimu patvirtintų aktų, tampančių to nutarimo sudedamąją dalimi, formuluotes. Jas galima nugincyti (*prieštaravimo Konstitucijai fakto nustatymo prasme*) konstitucinių principų ir vertybių (tarp jų – žmogaus orumo ar privataus gyvenimo) požiūriu, tačiau ne civilinėje byloje, bet konstitucinės justicijos byloje, kurią nagrinėja Konstitucinis Teismas.

**8. VSD kontrolės teisinio reglamentavimo (formalaus detalizavimo) aspektai.** Parlamentinės kontrolės „konstitucinis rangas“, t. y. buvimas konstitucine Seimo funkcija (vertybe, kuriai įgyvendinti ir plėtoti pirmiausia turi būti kuriama oficiali konstitucinė doktrina), gali sudaryti prieštarą išpūdį, kad jos formalizavimas juridinėmis taisyklėmis yra nereikalingas ar absoliučiai bergždžias, nes atseit neįmanoma nei detalizuoti „valstybės svarbos“ įvykių, kuriuos Seime galima (būtina) tirti, nei tiksliau apibūdinti VSD ar kitų operatyvinių veiklos subjektų Seimui teikiamą ir neteikiamą informaciją.

Toks išpūdis, viena vertus, iš dalies pagrįstas, nes įstatyme, logiškai mąstant, tikrai neįmanoma pateikti tikslaus (galutinio ar orien-

tacinio) „išties valstybinės svarbos“ įvykių sąrašo, tuo labiau VSD Seimui jokiomis aplinkybėmis neteikiamos informacijos apibrėžimo (ką jau kalbėti apie tokios informacijos esmę sudarančių klausimų išvardijimą). Kita vertus, minėtas išpūdis yra nepagrįstas, nes antraip reikėtų atmesti būtinumą esminius konstitucinius klausimus (konstitucinių vertybių įgyvendinimo ir apsaugos ar leistino ribojimo) reglamentuoti įstatymais. Teisinės valstybės ir asmenų teisinio tikrumo (saugumo) principai reikalauja optimalių (pakankamai išplėtotų) Valstybės saugumo departamento įstatymo, Operatyvinės veiklos įstatymo ar kito panašus pavadinimo įstatymo nuostatų. Šiuo požiūriu galima labiau suprasti Respublikos Prezidento 2007 m. „metiniame pranešime“ pateiktą raginimą: „aiškiai reglamentuoti parlamentinę kontrolę“<sup>145</sup>.

Nors beveik visus parlamentinės kontrolės galimybių ir ribų klausimus (ar bent daugumą jų) galima veiksmingai spręsti, atsižvelgiant į tokios kontrolės konstitucinę sampratą (t. y. Konstitucinio Teismo išaiškinimus ir juos „atnaujinančiais“ ar „suaktualinančiais“ *reinterpretavimais*<sup>146</sup> ar „išaiškinimų aiškinimais“), atitinkamai svarbus ir formalus teisinio reglamentavimo vaidmuo. Ypač politinių diskusijų bei viena kitai nepavaldžių institucijų nesutarimų atveju. Jis „visa teisine grožybe“ (negatyvia prasme) išryškėjo Seimo (jo Nacionalinio saugumo ir gynybos komiteto) ir VSD 2006–2007 m. santykiuose.

Šiuos santykius išsamiau vertinant formalios *ordinarinės*<sup>147</sup>, t. y. „rašytinės teisės“ požiūriu, nereikėtų sureikšminti konceptualios VSD funkcijos ir statuso principų sampratos, teigiant, kad pamatiniai parlamentinės kontrolės aspektai (arba VSD pareigūnų, davusių

145 Žr., pvz.: <http://www.president.lt/file/metinis2007.pdf>.

146 Šį sudėtingą ir gana mįslingą terminą Konstitucinis Teismas vartoja savo doktrinos plėtojimo prasme: „Nuo Konstitucinio Teismo precedentų, sukurtų priėmimo sprendimus konstitucinės justicijos bylose, gali būti nukrypstama ir nauji precedentai gali būti kuriami tik tada, kai tai yra neišvengiamai, objektyviai būtina, konstituciškai pagrįdžiama ir pateisinama; lygiai taip pat ir Konstitucinio Teismo precedentus pagrindžiančios oficialios konstitucinės doktrininės nuostatos negali būti *reinterpretuojamos* (išryškinta – *aut.*) taip, kad oficiali konstitucinė doktrina būtų pakoreguota, jeigu tai nėra neišvengiamai, objektyviai būtina, konstituciškai pagrindžiama ir pateisinama.“ (2006 m. lapkričio 21 d. sprendimas.)

147 Šis įmantrus terminas vartojamas Konstitucinio Teismo praktikoje.

parodymus Seimo komitetui be jų principinio derinimo VSD vadovybėje, *statutinės atsakomybės* aspektai) gali būti pakankamai atskleidžiami per VSD tikslus ir uždavinius, kai „rašytinė teisė“, t. y. Valstybės saugumo departamento įstatymo ar Operatyvinės veiklos įstatymo formuluotės, turi antraeilę reikšmę. Šiuo požiūriu svarbu atsižvelgti į teisinio reglamentavimo trūkumą, pasireiškiantį tuo, kad nepakankamai formalizuoti (detalizuoti) atvejai (pagrindai), kai VSD turi teisę ir pareigą atsisakyti Seimui (jo struktūriniam padaliniiui) pateikti tam tikrą slaptą informaciją (žr. Valstybės saugumo departamento įstatymą ar Operatyvinės veiklos įstatymą). Tokių trūkumą reikėtų (būtina) užpildyti išplėtotų (iškalbingesnių) nuostatų pagrindu.

Antai galima atitinkamai pasiremti Vokietijos 1978 m. priimtu ir vėliau (pvz., 2001 m.) keistu įstatymu „Dėl Federacijos slaptosios veiklos parlamentinės kontrolės“<sup>148</sup>, kurio sutrumpintas pavadinimas – „Kontrolės darinių (parlamento darinių – *aut.*) įstatymas“<sup>149</sup>. Jo nuostatos akivaizdžiai siejasi su konfliktiniais (kontroversiškais) Lietuvos Respublikos Seimo ir VSD 2006 m. santykiais, juos netiesiogiai labiau atspindėdamos, nei tai galima įžvelgti Lietuvos Respublikos 2006 m. įstatymuose. Dėmesio vertos keturios minėtos normos, nepaisant to, kad jos numato ne tiek VSD atitikmens Vokietijoje, kiek jo ir kitų panašių tarnybų veiklą koordinuojančios Vyriausybės bei ją sudarančių ministrų kontrolę:

– Federacijos Vyriausybė *apibendrintai* informuoja parlamento kontrolės darinius apie įstatyme išvardytų slaptųjų (operatyvinių) tarnybų *bendrą* veiklą ir su tuo susijusius įvykius, turinčius ypatingą reikšmę (įstatymo 2 paragrafas), o kai yra kontrolės darinių prašymas – ir apie kitus įvykius. Pastaroji norma (išlyga) leidžia papildomai sutvirtinti minėtą teiginį, jog Lietuvos Respublikos Seimas turi teisę prašyti ar reikalauti, kad VSD pateiktų turimą informaciją apie konkrečius įvykius ar jų „smulkmeniškų“ aspektus (ne bendro pobūdžio

148 Vok.: *Gesetz über die parlamentarische Kontrolle nachrichtendienstlicher Tätigkeit des Bundes* (pirminė redakcija: BGBl I. S. 453, 2001 m. pakeitimai: BGBl I. S. 1254; pastarųjų metų redakcija internete: <http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/ndkontrg/gesamt.pdf>).

149 Vok.: *Kontrollgremiumgesetz*.

procesus) arba tokią informaciją, kuri, VSD nuomone, nėra ypač svarbi;

– pagal minėtą prašymą Vyriausybė privalo užtikrinti galimybę susipažinti su atitinkamų tarnybų dokumentais ir duomenimis arba apsilankyti tose tarnybose (įstatymo 2a paragrafas). Pastarieji normos žodžiai leidžia papildomai sustiprinti minėtą teiginį, kad parlamentinė kontrolė nėra neleistinai iškreipiama ar apribojama, jei ji dėl tam tikro klausimo laikinai vykdoma ne tiek Seimo rūmuose, kiek tikrinamos tarnybos (VSD) patalpose;

– Vyriausybės įpareigojimas apima tik informaciją ir dalykus, kurie atitinka Federacijos operatyvinių tarnybų disponavimo įgaliojimus. Vyriausybė gali atsisakyti pateikti informaciją tik tuo atveju, kai tai neišvengiamai būtina dėl informacijos prieigos ar trečiųjų asmenų teisių apsaugos arba yra susiję su savarankiškos atsakomybės už vykdomą veiklą esme (2b paragrafas). Tokia norma, ypač jos pabaiga, leidžia papildomai sutvirtinti minėtą teiginį, kad pagal konstitucinę įvairių teisinių vertybių ir principų sistemą gali būti objektyviai pagrindžiamų išimtinių atvejų, kai VSD ar kitas operatyvinės veiklos subjektas ne tik gali, bet ir privalo atsisakyti pateikti tam tikrą informaciją jos prašančiam parlamentinės kontrolės subjektui. Šiuo požiūriu verta patikslinti minėtą teiginį apie sąlyginį parlamento suverenumą tautos suverenių galių atžvilgiu: tautos suvereni valdžia, kuri nėra absoliuti prigimtinių vertybių atžvilgiu, nepereina jos demokratiškai išrinktiems atstovams (Konstitucijos 4 str., 55 str.) kaip neribotas parlamento suverenumas atlikti bet kokios apimties ir pobūdžio parlamentinę kontrolę, jei į jos objektą patenkanti institucijos operatyvinė veikla susieta su personaline tos institucijos vadovybės atsakomybe ar atskaitomybe įvairioms institucijoms, tarp jų – Respublikos Prezidentui.

Beje, aptariamose VFR įstatymo normos pirmasis sakinytis leidžia labiau suvokti ir pripažinti, kad, pvz., suinteresuotiems asmenims bandant teismine tvarka „pakedenti“ lemtingą VSD 2003 m. spalio mėn. pažymą apie grėsmes nacionaliniam saugumui (parengta pagal įvairius šaltinius, tarp jų – pagal bendradarbiavimą su kitų valstybių tarnybomis)<sup>150</sup> ar operatyvinę medžiagą, susijusią su neseniai plačiai

150 Žr. Lietuvos 2003 m. spalio ir lapkričio spaudą (apkaltos proceso Respublikos Prezidentui R. Paksui užuominas ir formalias užuomazgas).

nuskambėjusiais grupės Lietuvos konsulų Rusijoje piktnaudžiavimais ir tai patvirtinančiais telefoninių pokalbių įrašais, VSD turi pagrindą atisakyti pateikti informaciją, be kita ko, apie tai, kuo ši tarnyba nedisponuoja, nes tai grindžiama bendradarbiavimu su tokiomis pačiomis kitų valstybių tarnybomis;

– *operatyvinių tarnybų darbuotojams leidžiama pareiškimais kreiptis į parlamentinės kontrolės darinius tarnybos reikalais, tačiau ne dėl savo ar kitų tarnybos darbuotojų interesų, jei atitinkami pareiškimai nebuvo pateikti tarnybų vadovybei* (2d). Ši norma leidžia papildomai pagrįsti minėtą teiginį, jog konstitucinis parlamentinės kontrolės principas nėra absoliuti vertybė ta prasme, kad atseit kiekvienas VSD pareigūnas gali ir turi duoti parodymus Seimo kontroliuojančiam padalinii savo ar to padalinio iniciatyva, absoliučiai nepriklausomai nuo VSD vadovybės laikysenos ar to pareigūno asmeninių interesų ir jų ankstesnių išdėstymo VSD vadovybėje. Kitaip tariant, aptariamas principas nėra absoliutus pagrindas išvengti tarnybinės (statutinės) atsakomybės kiekvienu atveju, kai VSD pareigūnas kreipiasi į parlamentinės kontrolės subjektą ar duoda jam parodymus. Pažymėtina, kad ne pareigūno kreipimasis į Seimo komitetą ar parodymų jam davimas yra statutinės teisės (ir jos konstitucinių aspektų) pažeidimas, bet tokio kreipimosi (parodymų davimo) individualaus ar kolektyvinio (diskrecinio) atlikimo tvarkos ir sąlygų, išplaukiančių iš VSD funkcijos ir statuso principų, nesilaikymas, kurio *absoliučiai ar besąlygiškai nepadaro teisėto parlamentinės kontrolės idėja*.

## Išvados

1. Visos konstitucinės Seimo funkcijos (joms vykdyti nustatyti įgaliojimai) sudaro „vientisą sistemą“ ir yra lygiavertės vertybiniu požiūriu. Įstatymų leidybos ir parlamentinės kontrolės ar kitų Seimo funkcijų skirstymas į pirmines (pagrindines) ar antraeiles yra politologinis, teisiškai nereikšmingas. Parlamentinė viešojo valdymo (įskaitant viešosios ir operatyvinės kontrolės) priežiūra yra konstitucinė vertybė, konstitucinis teisinis institutas.

2. Diskutuotina ir neįtikinama teorija, kuria skiriamos Seimo „kontrolės funkcija ir „biudžetinė funkcija“. Pirmoji funkcija iš esmės apima antrąją, tai rodo Konstitucijos (67 str. 14 str., 131 str.) nuostatos. Aiškumo teikia kontrolės tipologija, kuria sąlygiškai siūloma skirti tokias kontrolės rūšis: privalomą ir diskrecinę, vidinę ir išorinę, tiesioginę ir netiesioginę, nuolatinę ir reguliarią vienkartinę ar išimtinę ekstremalią, nusistovėjusią įprastą ir neprecedentinę improvizuotą kontrolę.

3. Seimo atliekamų parlamentinių tyrimų gausa ir dažnumas yra politinė (politologinė), bet ne teisinė problema. Teisinę (jurisprudenčinę) problematiką kelią parlamentinės kontrolės būdu nustatomi hipotetiniai faktai, iš esmės esantys (pretenduojantys būti) daugiau nei oficialios prielaidos ir akivaizdžiai galintys pažeisti atitinkamų asmenų konstitucines teises bei su jomis susijusius interesus.

4. Seimo „bendrojo pobūdžio teisė ir pareiga“ prižiūrėti Vyriausybės veiklą (Konstitucijos 67 str. 9 p.) ir tuo požiūriu, kad Vyriausybė „garantuoja valstybės saugumą“ (94 str. 1 p.), iš dalies apima „saugumo tarnybą“ (84 str. 14 p.). Ši tarnyba patenka į parlamentinės Vyriausybės priežiūros sritį, neatsižvelgiant į tai, kaip įstatymų leidėjas detalizuoja VSD atskaitingumą ar subordinaciją. Su tuo nesutinkant, tektų bergždžiai įrodinėti, kad Vyriausybė pagal Konstituciją neprivalo garantuoti šalies saugumo arba gali tai padaryti be VSD pagalbos...

5. Seimas neturi teisės kurti tokius „vidinės“ parlamentinės kontrolės instrumentus, kurių faktinio pritaikymo kliūtys apskritai sustabdytų konstitucinę įstatymų leidybos procedūrą (funkciją). Tokie instrumentai, atsispindintys Seimo statuto 160 str. 3 d. („Kol Etikos ir procedūrų komisija nepateikė savo išvadų, Seimo Pirmininkas neperduoda įstatymo pasirašyti Respublikos Prezidentui“), iš esmės neatitinka Konstitucijos ta apimtimi, kuria jie yra absoliutūs, be alternatyvų ar „atsarginių variantų“, taikytinų akivaizdžios būtinybės atveju, kai Etikos ir procedūrų komisija faktiškai neveikia ar negali gana greitai (per protingą terminą) atlikti tyrimo ir pateikti atitinkamos išvados.

6. Seimo Pirmininko teisė ir pareiga *neteikti* „svarstyti Seime įstatymų projektą, jeigu Teisės ir teisėtvarkos komitetas padaro išvadą, kad jie prieštarauja Konstitucijai ir nėra nustatyta tvarka pateikto Konstitucijos pataisų projekto“ (Seimo statuto 139 str. 1 d.), rodo Seimo diskretiškai nustatytą „vidinę“ parlamentinę (konstitucingumo) kontrolę. Ji diskutuotina tiek, kiek: a) tinkamas projekto iniciatorius, pradėjęs pirmąją įstatymų leidybos stadiją, negali jos perkopti ir pasiekti antrosios stadijos, kuri šiaip yra Seimui privaloma; b) vienas Seimo komitetas, nesantis konstitucinės justicijos institucija, nustato esminį iniciatyvos trūkumą – prieštaravimo Konstitucijai *faktą*, kurio iniciatoriai neturi galimybių apskūsti kitam Seimo padaliniui ar Seimo Pirmininkui. Tačiau iniciatyvos teisės esmė nepaneigiama: viso labo papildomai reikalaujama tinkamai pateikti Konstitucijos pakeitimo projektą. Jei toks projektas (ir jo tinkamas iniciatorius) yra, minėtas Komitetas negali užblokuoti pirmosios įstatymų leidybos stadijos virsmo į antrąją.

420

7. Seimo kaip politinio pobūdžio institucijos, sudaromos ir veikiančios jos narių politinių programų ir susitarimų pagrindu, parlamentinės kontrolės funkcija neapima beribės galimybės laisvai kurti tam tikrų deliktinių veiksmų atlikimo ar jų esminių aplinkybių buvimo hipotetinių faktų, savo pobūdžiu („suasmeninimu“, formulavimo tikslumu, aiškumu, patvirtinimo būdu) adekvačių tiems, kuriuos nustato teismai kaip nepolitinio pobūdžio institucijos, sudaromos ir veikiančios jų narių teisinio išsilavinimo pagrindu.

## Literatūra

1. Lietuvos Respublikos 1992 m. Konstitucija.
2. Konstitucinio Teismo 2004 m. gegužės 13 d. nutarimas // Valstybės žinios, 2004. Nr. 81-2903.
3. Konstitucinio Teismo 2006 m. balandžio 4 d. nutarimas // Valstybės žinios, 2006. Nr. 38-1349.
4. Konstitucinio Teismo 2006 m. lapkričio 21 d. sprendimas // Valstybės žinios, 2006. Nr. 127-4849.
5. Valstybės saugumo departamento įstatymas (pirminė redakcija ir 2007 m. birželio 5 d. novela) // Valstybės žinios, 1994. Nr. 11-163; 2007. Nr. 67-2601.

6. Operatyvinės veiklos įstatymas // Valstybės žinios. Nr. 2002, 65-2633.
7. Seimo laikinųjų tyrimo komisijų įstatymas // Valstybės žinios, 1999. Nr. 33-943.
8. Specialiųjų tyrimų tarnybos įstatymo įgyvendinimo įstatymas // Valstybės žinios, 2000. Nr. 47-1343.
9. Tarptautinių operacijų, pratybų ir kitų karinio bendradarbiavimo renginių įstatymas // Valstybės žinios, 2002. Nr. 13-465.
10. Seimo statuto 1998 m. gruodžio 22 d. redakcija // Valstybės žinios, 1999. Nr. 5-97.
11. Seimo statuto 2007 m. birželio 26 d. novela // Valstybės žinios, 2007. Nr. 73-2884.
12. Seimo statuto 2004 m. gruodžio 2 d. novela // Valstybės žinios, 2004. Nr. 176-6519.
13. Seimo 2007 m. sausio 18 d. nutarimas „Dėl Seimo laikinosios komisijos koncerno EBSW veiklai ištirti išvadų“ // Valstybės žinios, 2007. Nr. 14-524.
14. Seimo 2007 m. gruodžio 5 d. nutarimas „Dėl Seimo laikinosios tyrimo komisijos J. Abromavičiaus žūties tyrimo aplinkybėms nustatyti išvadų“ // Valstybės žinios, 2007. Nr. 130-5260.
15. Seimo 2006 m. lapkričio 23 d. nutarimas „Dėl Seimo laikinosios tyrimo komisijos AB „ALITA“ privatizavimo aplinkybėms ištirti išvadų“ // Valstybės žinios, 2006. Nr. 134-5065.
16. Seimo 2006 m. spalio 19 d. nutarimas „Dėl Seimo laikinosios komisijos stovyklų Vilniuje, Turniškėse, aplinkybėms ir Lietuvos Respublikos Vyriausybės kanceliarijos akcinės komunalinių paslaugų bendrovės veiklai ištirti išvadų“ // Valstybės žinios. Nr. 116-4406.
17. Seimo 2006 m. rugsėjo 28 d. nutarimas „Dėl pavedimo Lietuvos Respublikos Seimo Nacionalinio saugumo ir gynybos komitetui atlikti Valstybės saugumo departamento veiklos parlamentinį tyrimą“ // Valstybės žinios, 2006. Nr. 107-4051.
18. Seimo 2006 m. balandžio 11 d. nutarimas „Dėl Artūro Paulausko atleidimo iš Seimo Pirmininko pareigų“ // Valstybės žinios, 2006. Nr. 41-1466.
19. Seimo 2005 m. gruodžio 8 d. nutarimas „Dėl Seimo laikinosios tyrimo komisijos 2005 metų balandžio – gegužės mė-

nesiais visuomenės informavimo priemonėse paskelbtiems faktams apie galimą korupciją Vilniaus miesto savivaldybėje ištirti išvadų“ // Valstybės žinios, 2005. Nr. 148-5394.

20. Seimo 2003 m. gruodžio 2 d. nutarimas „Dėl Seimo laikinosios tyrimo komisijos dėl galimų grėsmių Lietuvos nacionaliniam saugumui išvados“ // Valstybės žinios, 2003. Nr. 114-5122.
21. Seimo 2003 m. kovo 20 d. nutarimas „Dėl Seimo laikinosios komisijos kontroliuojamų prekių eksporto problemoms ir su tuo susijusiai bendrovės „Avia Baltika“ veiklai ištirti“ // Valstybės žinios, 2003. Nr. 32-1317.
22. Seimo 2005–2007 m. nutarimai (atlikti tam tikrą parlamentinio tyrimą), priimti: 2007 m. birželio 19 d., 2006 m. gruodžio 19 d., 2006 m. spalio 19 d., 2005 m. liepos 7 d., 2005 m. liepos 7 d., 2005 m. gegužės 19 d., 2005 m. kovo 17 d. // atitinkamai Valstybės žinios, 2007. Nr. 71-2791; 2006, Nr. 144-5465, Nr. 116-4406; 2005, Nr. 87-3261, Nr. 86-3213, Nr. 67-2409, Nr. 40-1287.
23. Seimo 2002 m. lapkričio 12 d. nutarimas „Dėl valstybės ilgalaikės raidos strategijos“ // Valstybės žinios, 2002. Nr. 113-5029.
24. Seimo 2002 m. spalio 29 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos teritorijos bendrojo plano“ // Valstybės žinios, 2002. Nr. 110-4852.
25. Respublikos Prezidento 2007 m. birželio 20 d. dekretas // Valstybės žinios, 2007. Nr. 69-2733.
26. Respublikos Prezidento 2006 m. spalio 16 d. dekretas // Valstybės žinios, 2006. Nr. 111-4200.
27. Vyriausybės 2004 m. vasario 27 d. nutarimas „Dėl kandidato į Vyriausybės atstovus“ // Valstybės žinios, 2004. Nr. 34-1096.
28. Vyriausybės 1997 m. vasario 18 d. nutarimas „Dėl Specialiųjų tyrimų tarnybos prie Vidaus reikalų ministerijos įsteigimo“ // Valstybės žinios, 1997. Nr. 17-372.
29. Seimo 2000 m. spalio 17 d. rezoliucija „Dėl ryšių reguliavimo tarnybos įsteigimo“ // Valstybės žinios, 2000. Nr. 88-2696.
30. Seimo 2000 m. birželio 20 d. rezoliucija „Dėl ryšių su Taivanu“ // Valstybės žinios, 2000. Nr. 51-1457.

31. Seimo 1999 m. balandžio 21 d. rezoliucija „Dėl pasitikėjimo Ministro Pirmininko sugebėjimu vadovauti Vyriausybės programos įgyvendinimui“ // Valstybės žinios, 1999. Nr. 36-1072.
32. Seimo 1995 m. liepos 3 d. rezoliucija „Dėl Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstaigos pastato“ // Valstybės žinios, 1995. Nr. 57-1424.
33. Seimo 2007 m. gruodžio 20 d. rytinio posėdžio stenograma.
34. Seimo 2005 m. rugsėjo 10 d. posėdžio stenograma.
35. Dicey A. V. Konstitucinės teisės studijų įvadas. Vilnius, 1998.
36. Jarašiūnas E. Valdžių padalijimo principas: samprata ir keletas interpretavimo problemų konstitucinėje jurisprudencijoje // Lietuvos konstitucinė teisė: raida, institucijos, teisių apsauga, savivalda. Kolektyvinė monografija. Vilnius, 2007.
37. Kalinauskas G. Parlamentinės kontrolės sąvokos, jų turinio interpretacija ir parlamentinės kontrolės formos // Parlamentinė kontrolė: samprata ir įgyvendinimo problemos Lietuvoje. Konferencijos medžiaga. Sudarytoja I. Unikaitė. Vilnius, 2006.
38. Kalinauskas G. Parlamentinės kontrolės modelis ir jo įtvirtinimo ypatumai Jungtinėse Amerikos Valstijose: doktrininis ir praktinis požiūris // Jurisprudencija, 2006/2 (80).
39. Katkus A. Valstybinė ekonominė kontrolė. Vilnius, 1997.
40. Birmontienė T., Jarašiūnas E., Kūris E., Maksimaitis M., Mesonis G., Normantas A., Pumputis A., Vaitiekienė E., Vidrinskaitė S., Žilyis J. Lietuvos konstitucinė teisė / Vadovėlio parengimo koordinatorius E. Jarašiūnas. – Vilnius, antrasis leidimas, 2002.
41. Kelsen H. Grynoji teisės teorija. Vilnius, 2002.
42. Kūris E. Teisės ir faktų tyrimo persipynimas konstitucinės justicijos bylose // Teisė ir faktas konstitucinėje jurisprudencijoje. Tarptautinės konferencijos medžiaga. Vilnius, 2005.
43. Lukošaitis A. Parlamento institucionalizacija ir teisėkūros procesas: Lietuvos atvejis. Vilnius, 2005.
44. Lukošaitis A. Parlamentinės kontrolės įgyvendinimas Lietuvoje: metodologinės pastabos apie trūkinėjančią „šeimininkosamdominio grandinę“ // Politologija. 2007/2.

45. Pumputis A. Vyriausybė valstybės valdžios sistemoje // Lietuvos konstitucinė teisė: raida, institucijos, teisių apsauga, savivalda. Kolektyvinė monografija. Vilnius, 2007.
46. Sarafinas G. Audito komitetas – premjero galvos skausmas // Veidas, 2005 m. spalio 6 d. Nr. 40.
47. Sinkevičius V. Lietuvos Respublikos Seimo, kaip Tautos atstovybės, konstitucinė koncepcija // Lietuvos konstitucinė teisė: raida, institucijos, teisių apsauga, savivalda. Kolektyvinė monografija. Vilnius, 2007.
48. Šileikis E. Alternatyvi konstitucinė teisė. Vilnius, 2005 (antrasis pataisytas ir papildytas leidimas).
49. Šileikis E. Konstitucinės atsakomybės buvimo („pripažinimo“) ir sampratos klausimas // Justitia, 2006/2.
50. Šileikis E. Aktyvistinė konstitucinė justicija kaip subtili diskrecija inspiruoti teisinius modelius // Jurisprudencija, 2006. Nr. 12 (90).
51. VŠĮ Strateginių tyrimų institutas 2005 m. birželio 30 d. išvada „Dėl kai kurių Seimo Audito komiteto kompetencijos ir veiklos aspektų“ // Lietuvos rytas, 2005 m. liepos 4 d.
52. Čirkin V. E. Konstitucionnoje pravo zarubežnych stran. Moskva, 2004.
53. Vasilevič G. A., Kondratovič N. M., Prichodko L. D. Konstitucionnoje pravo zarubežnych stran. Minsk, 2005.
54. Vokietijos (1978 m. priimtas ir 2001 m. pakeistas) įstatymas „Dėl Federacijos slaptosios tarnybinės veiklos parlamentinės kontrolės“ (vok.: *Gesetz über die parlamentarische Kontrolle nachrichtendienstlicher Tätigkeit des Bundes*) // 1978 m. BGBL I. S. 453, 2001 m. BGBL I. S. 1254 (internete: <http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/ndkontrg/gesamt.pdf>).

Parlamentas  
ir parlamentarizmas  
užsienio šalyse

---

III.

---



# Įstatymas Prancūzijos V Respublikos konstitucinėje sistemoje

Egidijus  
Jarašiūnas

**Įžanginės mintys.** Valdžių padalijimas, įstatymų leidžiamoji valdžia, įstatymas kaip svarbiausia socialinių santykių reguliavimo priemonė – tokia minčių grandinė būtų tarsi įstatymo problemų nagrinėjimo įvadas. Pabrėžiama, kad įstatymas kaip teisės šaltinis geriausiai išreiškia bendrus valstybiškai organizuotos piliečių bendrijos interesus. Tautos atstovų arba referendumu priimtos įstatymų taisyklės – demokratiško sprendimo rezultatas.

„Įstatymai, kaip ir žmonės, neišvengia laiko įtakos. Jie gimsta, gyvena, miršta, jie susiję su laiku trimis momentais: praeitimi, dabartimi ir ateitimi“<sup>1</sup>. Neužtenka pažinti vien įstatymo dabartį, šio teisinio reiškinio pilnatvę atskleidžia jo raidos pažinimas, užsienio šalių įstatyminio reguliavimo specifikos studijos. Pakartosiu jau ne kartą sakytą teiginį: lietuviškos įstatymų leidybos sėkmių ir nesėkmių dydį galime suvokti tik lietuvišką įstatyminį\* reguliavimą bei jo padorinius lygindami su kitų šalių įstatymų leidybos praktika.

Straipsnyje nagrinėsime įstatymo koncepciją Prancūzijos V Respublikos<sup>2</sup> Konstitucijoje. Kodėl?

1 Renoux T. Le principe de non-retroactivité des lois. France / *Annuaire international de justice constitutionnelle*, VI-1990. – Paris: Economica, Aix-en-Provence, PUAM, 1992. P. 359.

2 Prancūzijos teisinėje ir politikos mokslų literatūroje skiriami penki respublikinio valdymo laikotarpiai: I Respublika (1792–1804 m.), II Respublika (1848–1852m.), III Respublika (1871–1940 m.), IV Respublika (1946–1958), V Respublika (nuo 1958 m.)

\* Pastaba: Autoriaus vartojami būdvardžiai įstatyminis, réminis ir pan. lietuvių kalbos požiūriu nėra teiktini (*red. pastaba*).

Prancūzijos konstitucinė mintis, konstitucinės normos ir konstitucinė praktika – vertinga patirtis, kurią atidžiai studijuoja visų pasaulio šalių konstitucionalistai, tuo labiau, kad 1958 m. Prancūzijos Konstitucijoje įtvirtinta specifinė įstatymo koncepcija, kuri gerokai skiriasi nuo kitų Europos žemyno šalių įstatymų sampratos. Ši koncepcija – naujas įstatymų leidžiamosios ir vykdomosios valdžios pusiausvyros modelis. 1958 m. Prancūzijos Konstitucijos kūrėjų didžiausias rūpestis – sukurti „veiksmingą politinį režimą“<sup>3</sup>, t. y. gerbiant tautos atstovybės teises sudaryti teisinius pagrindus efektyviai vykdomosios valdžios veiklai. Prancūzijos III ir IV Respublikų laikais, dominuojant parlamentui, nuolat iškildavo vykdomosios valdžios sprendimų „laisvės“ problemų. Parlamento, tautos atstovybės, „visagalybė“ turėjo ir neigiamų bruožų. Vienas iš jų – šios atstovaujamosios institucijos fizinis negalėjimas visko aprėpti ir to padarinyti – kai kurių įstatymų leidybos teisių delegavimas vyriausybei. Dar tais laikais kalbėta apie tylią vykdomosios valdžios ekspansiją į tautos atstovybei skirtą įstatymų reguliavimo sritį.

428

1958 m. Prancūzijos Respublikos Konstitucija, įtvirtindama racionalizuotą parlamentinį režimą, neabejotinai sustiprino reglamentinę valdžią. Atrodytų, įstatymų reikšmė turėjo sumažėti. Tai būtų galima sieti su dviem dalykais. Viena vertus, įstatymai ribojami reglamentinės valdžios sritimi, kita vertus, tikrinama įstatymų atitiktis Konstitucijai. Taip nustatytos įstatymų leidėjo laisvės ribos. Tačiau jų nustatymas nereiškė, kad įstatymas turi trauktis į valstybinio gyvenimo pakraštį. Įstatymas išsilaikė ir tikrovėje. Jis ir toliau suprantamas kaip „kolektyvinio svarstymo vaisius“<sup>4</sup>, kaip tautos atstovybės politinės valios išraiška svarbiausiais šalies gyvenimo klausimais. Mokslinėje doktrinoje pabrėžiama įstatymo kaip svarbaus teisės šaltinio reikšmė. Tiek parlamento rūmų veikla, tiek Prancūzijos Konstitucinės Tarybos nuostatos lėmė, kad reglamentinės ir įstatyminės valdžios pusiausvyra, iš pirmo žvilgsnio konstituciniu reguliavimu

3 Formery S. L. *La Constitution commentée article par article*, 4<sup>e</sup> édition. – Paris: Hachette, 1998. P. 6.

4 Chagnollaud D. *Allocution introductive / Vive la loi ! Colloque organisé à l'initiative du Sénat en collaboration avec le Centre d'études constitutionnelles et politiques de l'Université de Paris II*. – Paris: Palais du Luxembourg, 2004. P. 10.

tarsi nukreipta reglamentinės valdžios naudai, buvo atkurta. Toks teisinės praktikos posūkis – taip pat vertinga patirtis, padedanti suprasti įvairių valstybės valdžios institucijų sąveikos reikšmę teisėkūros procese.

**Istorinis ekskursas.** Norint suprasti Prancūzijos V Respublikos konstitucinėje sistemoje įtvirtintą įstatymo sampratą, prasmingas šioks toks istorinis ekskursas. Nesileisime į Prancūzijos valstybingumo pradžią arba viduramžių glūdumas. Tiesiog priminsime, kad XIII ir XIV a. Prancūzijos karalystėje legistai žodį *įstatymas* (prancūzų kalba *loi*, kilusį iš lotyniškojo *lex*) pritaikė karaliaus norminiams aktams žymėti.

*Ancien Régime*<sup>5</sup> laikų Prancūzijoje įstatymas tapo nuolat vartojama teisės normų kūrimo priemone, be to, karaliaus priimti įstatymai turėjo būti registruojami Paryžiaus parlamente (tai buvo teisminė institucija). Tik registruoti parlamente įstatymai galėjo būti taikomi. Jeigu parlamentas manydavo, kad priimtas įstatymas prieštarauja pagrindiniams karalystės įstatymams, jis atsisakydavo teikiamą aktą registruoti. Parlamentų ir monarchų susidūrimai atspindėjo skirtingus požiūrius į įstatymo esmę.

*Ancien Régime* pabaigoje įstatymas buvo suprantamas dviem prasmėmis – ir kaip suvereno norminis aktas, ir kaip bet kokia rašytinė teisės norma. Reikėjo laukti Didžiosios Prancūzijos revoliucijos, liaudies suvereniteto doktrinos įsitvirtinimo ir naujo požiūrio į įstatymą.

Kova prieš absoliutinę monarchiją, prieš feodalinę savivalę buvo kova už įstatymus, vienodus visiems. Įstatymas buvo siejamas su tautos, o ne monarcho valia. 1789 m. Žmogaus ir piliečio teisių deklaracijos 6 straipsnis skelbė, kad įstatymas yra bendros valios išraiška, kad visi piliečiai turi teisę tiesiogiai arba per išrinktus atstovus dalyvauti jį kuriant, ir kad įstatymas, tiek baudžiantis, tiek saugantis, turi būti vienodas visiems. Tų laikų visuomenės sąmonėje buvo siekiama įtvirtinti idėją, kad nėra valdžios, aukštesnės negu įstatymas. Kartais

5 *Ancien Régime* (Senasis režimas) apibendrintas Prancūzijos santvarkos iki Didžiosios Prancūzijos revoliucijos pavadinimas.

toks įstatymo išaukštinimas virsdavo egzaltuotomis deklaracijomis, kokias 1792 m. skelbė būsimas Konvento narys Romme'as: „Įstatymas – valstybės religija. Neužtenka vien jo laikytis, reikia jį garbinti“<sup>6</sup>.

Įstatymas išreiškia tautos valią. Tai – suvereno valia. Tai – Didžiosios Prancūzijos revoliucijos laikais visuomenės sąmonėje įtvirtintos idėjos. *Ancien Régime* suverenu buvo laikomas monarchas. Revoliucija žymi lūžį – suverenu pripažįstama tik tauta. Įstatymo kaip bendros valios išraiškos koncepcijos kūrėjo J. J. Rousseau nuomone, įstatymas – politinės bendruomenės aktas, kurį ta bendruomenė nustato pati sau. Iš įstatymo kaip bendros valios išraiškos koncepcijos buvo daromos kelios išvados: visų piliečių valios lygios; įstatymas turi būti taikomas visiems (ir jį priėmusiems tautos atstovams); politinės grupuotės nepripažįstamos.

Didžioji Prancūzijos revoliucija buvo rašytinės teisės įtvirtinimo revoliucija. Tikėta, kad raštu išdėstyta teisė gali geriausiai užtikrinti asmens teisių apsaugą nuo valdžios savivalės. Pirmiausia reikia priimti rašytinį pagrindinį įstatymą – konstituciją, kuri apibrėžtų valdžios ir tautos teises. Teisės normas turi kurti tautos atstovybė – parlamentas. Įstatymas tampa pagrindiniu teisės šaltiniu, kiti šaltiniai taikomi tik jeigu juos pripažįsta įstatymas. Toks įstatymo dominavimas atspindėjo parlamento dominavimą. Net imta teigti, kad taip nacionalinis suverenitetas virsta parlamento suverenitetu.

Galėtume kalbėti apie įstatymo pokyčius Direktorijos, Konsulato, I Imperijos, Restauracijos, II Respublikos ir II Imperijos laikais. „Klasikinį“ pavidalą įstatymas įgijo III Respublikos (1875–1940 m.) laikais. Tuo metu teisės moksle vyravo įstatymo viršenybės doktrina. Įstatymas buvo traktuojamas kaip bendros valios išraiška. Tai – visagalis aktas. Tik parlamentas gali leisti įstatymus. XIX a. pabaigoje žymus konstitucionalistas A. Esmeinas teigė: jeigu konstitucija apibrėžia rūmų kompetenciją, tai šie rūmai niekada negali perleisti įstatymų leidybos valdžios nei iš dalies, nei laikinai“<sup>7</sup>. Tai – parlamentui

6 Ihl O. La loi comme passion et symbole de l'exception française / Vive la loi! Colloque organisé à l'initiative du Sénat en collaboration avec le Centre d'études constitutionnelles et politiques de l'Université de Paris II. – Paris: Palais du Luxembourg, 2004. P. 34.

7 Esmein A. De la délégation du pouvoir législatif // Revue politique et parlementaire, 1894, T. 1, No 1–3. P. 203.

patikėta funkcija. Pasak A. Esmeino, ją konstitucija patiki ne tam, kad parlamentas ja naudotųsi savo nuožiūra, o tam, kad parlamentas pats ją įgyvendintų – ir ne bet kaip, o laikydamasis konstitucijos. Įstatymų leidžiamoji valdžia nėra suverenas, o tik suvereno atstovas.

M. Hauriou, analizuodamas „formaliąją“ įstatymo teoriją, pabrėžė, kad įstatymo formos aktas gali būti panaikintas tik kitu įstatymo formos aktu, kad įstatymo formos aktas negali būti ginčų dėl jo anuliavimo objektas, kad jis privalomas vykdomajai valdžiai ir administracijai<sup>8</sup>. III Respublikos laikų pozityvistinės krypties atstovas R. Carré de Malbergas aiškino, kad įstatymų leidžiamoji ir vykdomoji valdžia skirtingos, kad pirmoji pagal savo prigimtį aukštesnė už antrąją, todėl ir jų kuriama teisė skiriasi savo reikšme ir galia. „Teisės normos, sukurtos įstatymų leidėjo, yra aukščiausiosios galios“<sup>9</sup>. Tokia galia reiškia, kad įstatymas turi pirmumą lyginant su bet kokia ankstesne taisykle, kuri jam prieštaravo, ir kad jis gali būti pakeistas arba panaikintas tik naujomis įstatymo nuostatomis. Reglamentinis reguliavimas negali prieštarauti įstatymui, vykdomoji valdžia gali veikti tik pagal įstatymą ir tik taikydama jį. Todėl reglamentiniai aktai negali prieštarauti įstatymams.

Pabrėžta, kad suvereni tik įstatymų leidėjo valia, kad vykdomoji valdžia ir teismai yra jai pavaldūs. Teisėjas tėra tik įstatymų leidėjo minčių reiškėjas, o vykdomosios valdžios institucijos – įstatymų leidėjo valios vykdytojos. Šių institucijų visos galios kyla iš įstatymo. Jos sukurtos įgyvendinti įstatymą – ir ne bet kaip, o laikydamosi įstatyme nustatytų jų veiklos formų. Kaip teisinė aksioma kartotas teiginys: jeigu nėra įstatymo – vykdomosios valdžios institucijos ir pareigūnai nieko negali reikalauti. Ši idėja laikyta asmens teisių apsaugos garantija.

Ir vis dėlto tokia visagalystė buvo trapi. R. Debbaschas, analizuodamas III Respublikos laikų parlamento veiklą, pastebė: „Paradoksas, tačiau šis visagalis susirinkimas pamažu įpratė deleguoti savo

8 Hauriou M. Précis de droit administratif et de droit public général, 4<sup>e</sup> édition. – Paris: Librairie de la société du recueil général des lois et des arrêts, 1900. P. 38.

9 Carré de Malberg R. Contribution à la théorie générale de l'État, tome premier. – Paris: Librairie de la société Recueil Sirey, 1920. P. 336.

įstatymų leidybos kompetenciją vyriausybei<sup>10</sup>. Gal tai šiek tiek per aštri pastaba, tačiau, nors pagal 1875 m. konstitucinius įstatymus „dekretų-įstatymų“ priėmimas buvo antikonstitucinis, ypač dideli šali ištikę sunkumai vertė tam tikrais atvejais taikstytis su įgaliojimų delegavimu<sup>11</sup>.

Taigi susiduriame su *dekretu-įstatymu (décret-loi)* – vyrausybės aktu, priimtu parlamentui leidus ir reguliuojančiu klausimus, kurie paprastai reguliuojami įstatymu. Tokią praktiką įtvirtino G. Clemenceau vyriausybė, kuri per Pirmąjį pasaulinį karą gavo visus įgaliojimus spręsti tiekimo klausimus karo laikui ir šešis mėnesius po karo pabaigos. Tiesa, parlamentas buvo atsargus ir numatė, kad tokie sprendimai per mėnesį turi būti parlamento ratifikuoti. Kitiškai nusiteikusių istorikų nuomone, G. Clemenceau valdymas, „visiškai laikantis Konstitucijos raidės, buvo tikra asmeninė diktatūra“<sup>12</sup>. Atrodytų, kad toks apibūdinimas perdėtas, nuvertinantis parlamento vaidmenį sudėtingomis sąlygomis.

432

Po Pirmojo pasaulinio karo, 1924 m., kilus ekonominių problemų ir parlamentui nesugebant priimti būtinų sprendimų, R. Poincaré vėl gavo tokią teisę (taip pat numačius parlamento ratifikavimo per šešis mėnesius sąlygą). Nuo 1934 m. dekretai-įstatymai tampa įprastine praktika<sup>13</sup>. 1939 m. parlamentas pavedė E. Daladier vyriausybei nustatyti priemones, būtinas užtikrinti nacionalinę gynybą. III Respublikos kritikai teigia, kad perdėtas parlamentarizmas neretai virsta atsakomybės vengimu, funkcijų sumaišymu ir demagogija<sup>14</sup>. Įstatymų leidybos delegavimas patvirtina tokį teiginį.

10 Debbasch R. Droit constitutionnel. – Paris: Litec, 2000. P. 102.

11 Maurice Hauriou rašė, kad konstituciškai nenormaliais arba despotizmo laikotarpiais, arba revoliucijų metu vykdomosios valdžios organas pasisavina įstatymų leidžiamąją valdžią, ją įgyvendina dekretais tais klausimais, kurie yra įstatymo reguliavimo sritis; tokių dekretų teisėtumas turėtų būti ginčijamas; tačiau faktiškai su tuo susitaikoma, ir tokie dekretai vadinami dekretais-įstatymais (žr: Hauriou M. Précis de droit administratif et de droit public général, 4<sup>e</sup> édition. – Paris: Librairie de la Société du recueil général des lois et des arrêts, 1900. P. 35).

12 Madaule J. Histoire de France, t. III, De la IIIe à la Ve République, édition revue et augmentée. – Paris: Gallimard, 1966. P. 134.

13 Chagnollaude D. Droit constitutionnel contemporain, tome 1. Théorie générale. Les régimes étrangers, 4<sup>e</sup> édition. – Paris: Armand Colin, 2005. P. 106.

14 Debbasch R., loc. cit.

**Įstatymas IV Respublikos konstitucinėje sistemoje.** Antrasis pasaulinis karas, Viši režimas, išsivadavimas būtų lyg IV Respublikos preliudija, Pagal 1946 m. Prancūzijos Respublikos Konstituciją parlamentui, kurį sudarė Nacionalinis susirinkimas ir Respublikos Taryba, priklausė leisti įstatymus. „Pirmiausia jis naudojosi įstatymų leidybos iniciatyva. Antra, jis buvo įstatymų leidybos procedūros šeimininkas. [...] Pagaliau, įstatymo sritis buvo neribota“<sup>15</sup>. Tuometinėje Konstitucijoje buvo įtvirtintas monistinio parlamentarizmo režimas, parlamentas buvo suprantamas kaip visos sistemos *pierre angulaire*. Remiantis konstituciniu reguliavimu nebuvo klausimo, kurio parlamentas nebūtų galėjęs sureguliuoti įstatymu.

Reglamentinė valdžia buvo visiškai pavaldi įstatymų leidžiamajai. Ji galėjo tik taikyti įstatymą. „Jokio vykdomosios valdžios įsikišimo nesant įstatyminio pagrindo“ – taip skambėjo doktrina. 1946 m. Prancūzijos Konstitucijos 13 straipsnis tiesiogiai skelbė: „Įstatymus priima tik Nacionalinis susirinkimas. Jis šios teisės negali deleguoti“. Prancūzijos konstitucinės teisės istorinėse studijose ši nuostata laikoma 1791 m. Konstitucijos tolimu atgarsiu: „Karaliaus sankcionuoti Įstatymų leidžiamąjį korpuso dekretai [...] turi įstatymo galią ir vadinasi įstatymais“ (III skirsnio „Viešosios valdžios“ III skyriaus „Įstatymų leidžiamosios valdžios įgyvendinimas“ III poskyrio „Karaliaus sankcionavimas“ 6 straipsnis<sup>16</sup>). Ši koncepcija pakartota 1795 m. Konstitucijos 92 straipsnio nuostatoje, kad Penkių šimtų tarybos sprendimai, priimti Seniūnų tarybos, vadinami įstatymais, bei 1875 m. vasario 25 d. konstitucinio įstatymo dėl viešųjų valdžių organizacijos 1 straipsnyje, pagal kurį įstatymų leidžiamąją valdžią vykdo abeji parlamento rūmai<sup>17</sup>.

Įstatymas, laikantis klasikinės jo sampratos, buvo suprantamas kaip įstatymų leidėjo valios išraiška. Pagal šią sampratą, norint pripažinti kokią nors normą įstatymu, pakako, kad ji būtų įstatymų lei-

15 Debbasch Ch., Bourdon J., Pontier J.-M., Ricci J.-C. Droit constitutionnel et institutions politiques, 4<sup>e</sup> édition augmentée et corrigée. – Paris: Economica, 2001. P. 461.

16 Les Constitutions de la France depuis 1789 (présentation par Jacques Godechot). – Paris: Garnier-Flammarion, 1970. P. 53.

17 Žr. ten pat, p. 113 ir p. 331.

džiamosios valdžios kūrinys, t. y. priimta institucijos, kuri vienintelė išimtinai leidžia įstatymus. Apibrėžiant įstatymą papildomas kriterijus yra jo priėmimo tvarka: įstatymas – parlamento pagal nustatytą įstatymų leidybos procedūrą priimtas aktas, kurį promulgavo Respublikos prezidentas. Įstatymo sąvokos negalima sieti su įstatymo turiniu. Įstatymas buvo apibrėžiamas vien pagal formalius požymius.

Vadovaujantis formaliąja įstatymo koncepcija, bet koks klausimas galėjo būti reguliuojamas įstatymu. Dar daugiau, remiantis 1946 m. Prancūzijos Konstitucija galima teigti, kad buvo keletas sričių, kurios priklausė įstatymų leidėjo išimtinai kompetencijai. Antai 1946 m. Konstitucijos 6 straipsnyje įtvirtinta, kad kiekvienų parlamento rūmų įgaliojimų trukmė, rinkimų būdas, išrinkimo sąlygos, nerenkamumas ir nesuderinamumas nustatomi įstatymu. Konstitucijos 16 straipsnyje buvo numatyta: „Nacionaliniam susirinkimui teikiamas biudžeto projektas. Šiame įstatyme gali būti vien tiksliai finansinės nuostatos“. Pagal Konstitucijos 59 straipsnį Aukščiausiojo teisingumo teismo organizacija ir teiseina buvo nustatomi specialiu įstatymu, o 66 straipsnyje numatyta, kad pusę Prancūzijos Sąjungos asamblėjos sudaro Prancūzijos metropolijai atstovaujantys nariai, pusę – užjūrio departamentams ir asocijuotoms valstybėms atstovaujantys nariai ir kad organinis įstatymas nustato įvairių gyventojų dalių atstovavimo sąlygas. Konstitucijos preambulėje buvo nuostatos, kad teisė į streikus taip pat gali būti ribojama tik įstatymu, 7 straipsnyje – nuostatos, kad apsiausties skelbimo sąlygos gali būti nustatomos tik įstatymu, 19 straipsnyje – nuostatos, kad amnestija skelbiama tik įstatymu ir t. t.

1946 m. Konstitucija ne tik patikėjo Nacionaliniam susirinkimui išimtinę teisę leisti įstatymus, bet ir įpareigojo šią misiją vykdyti pačiam, draudama jos perdavimą arba atsisakymą. Toks draudimas atspindėjo Steigiamojo susirinkimo požiūrį į III Respublikos laikų (ypač jų pabaigos) dažną „dekretų-įstatymų“ taikymo praktiką. Išimtis padaryta tik užjūrio teritorijoms (Konstitucijos 72 str.).

Tiesa, dar IV Respublikos laikais kai kurie įstatyminiai įgaliojimai buvo perduoti vykdomajai valdžiai. Tą lėmė parlamentinės valdymo sistemos Prancūzijoje „išsikvėpimas“, išryškėję parlamento veiklos negatyvūs aspektai (politinis susiskaldymas, nesugebėjimas

suformuoti tvirtos daugumos, nuolatiniai „politiniai žaidimai“ ir pan.).

Pasmerkta dekretų-įstatymų praktika atgimė modifikuotomis formomis. Tai sietina su veiksmingo valdymo poreikiu. Parlamentas sutiko deleguoti kai kuriuos įgaliojimus, nors Konstitucija draudė šią teisę perleisti.

Parlamento įstatyminiai įgaliojimai buvo perleidžiami trim būdais:

- a) plečiant reglamentinės valdžios ribas;
- b) priimant rėminius įstatymus;
- c) atgaivinant įgaliojimus suteikiančių įstatymų praktiką.

*Reglamentinės valdžios išplėtimas.* 1948 m. rugpjūčio 17 d. įstatymas leido išplėsti reglamentinę valdžią nustatant aiškias ir apibrėžtas ribas, kurių laikantis dekretais buvo galima naikinti, keisti arba papildyti galiojančias nuostatas. Šios delegalizuotos sritys parlamento buvo priskirtos reglamento sričiai. Tačiau, jeigu parlamentas vėliau priimtų įstatymą dėl klausimų, perduotų reglamentinio reguliavimo sričiai, tai šie klausimai pereitų įstatymų leidžiamajai valdžiai ir nebegalėtų būti keičiami dekretais. Toks perleidimas buvo neribojamas laiku, bet ribojama jo apimtis.

Valstybės Taryba 1953 m. vasario 6 d. išvadoje pateisino tokį įstatymų leidybos įgaliojimų perdavimą: „Įstatymų leidėjas apskritai gali savo nuožiūra nustatyti reglamentinės valdžios kompetenciją“ ir kai kuriuos klausimus, priklausančius įstatymų leidėjo kompetencijai, skirti reglamentinei valdžiai. Dekretas dėl tokio patikėjimo sudaro prielaidas keisti ir naikinti įstatymo nuostatas. Tokie dekretai savo ruožtu gali būti keičiami kitais dekretais iki tol, kol įstatymų leidėjas šiuos klausimus pašalins iš reglamentinės valdžios įgaliojimų. Tačiau negalima perleisti klausimų, kurie pagal Konstituciją, konstitucinius įstatymus priskirti spręsti tik įstatymų leidėjui.

*Rėminių įstatymų kūrimas.* Kitas metodas, numatytas 1948 m. įstatymo, buvo rėminis įstatymas (*loi-cadre*). Rėminis įstatymas – teisinė technika, naudota paskutiniaisiais IV Respublikos metais, pagal kurią įstatyme skelbiami tikslai arba principai, kuriuos vyriausybė kviečiama įgyvendinti dekretais<sup>18</sup>. Tokie dekretai vadinti „taikymo

dekretais“ (*les décrets d'application*). Jeigu parlamentas nepareiškia prieštaravimo, tokiais dekretais klausimas galutinai sureguliuojamas. Rėminio įstatymo pavyzdys – 1956 m. birželio 23 d. priimtas G. Deffere'o pasiūlytas rėminis įstatymas užjūrio teritorijų valdymo klausimais (*la loi-cadre Deffere*), kuriuo numatytas nustatyto reguliavimo papildymas „taikymo dekretais“. Šios technikos bruožas – parlamentas pagrindinį dėmesį gali skirti principiniams dalykams, negaišti laiko smulkmenoms. Kartu jis verčia parlamentą ir vyriausybę glaudžiai bendradarbiauti. To meto teisinėje literatūroje teigta, kad tokia praktika nereiškia parlamento vaidmens nuosmukio.

*Grižimas prie įgaliojimus suteikiančių įstatymų (des lois d'habilitation) praktikos.* J. Lanielio ir P. Mendes France'o vyriausybių laikais 1953 m. liepos 11 d. ir 1954 m. rugpjūčio 14 d. buvo priimti įgaliojimus suteikiantys įstatymai. Juose aptinkame III Respublikos laikų įstatymų leidybos perleidimo požymių: įstatymų leidybos teisių perleidimas ribotam laikui, dekretai įsigalioja iškart, būtina paskesnė parlamento ratifikacija. Tačiau delegavimo sritis jau tikslesnė. Ji skirta tik tam tikrai vyriausybei, jos įpėdinėms-vyriausybėms minėti įgaliojimai nepereina.

Pažymima, kad toks įstatymų leidybos perleidimas turėjo ir teigiamų bruožų – sumažėjo parlamento darbų sąrašas, liko mažiau progų reikšti nepasitikimą įstatymų projektus teikiančiai vyriausybei. Bet, kaip ir III Respublikos laikų dekretai-įstatymai, taip ir IV Respublikos laikais taikytos įstatyminių įgaliojimų perleidimo priemonės rodo, kad parlamentui suteikus didžiules galias, jis „uždūsta“ nuo jam tenkančio krūvio ir, nepajėdamas išspręsti prisiimtų uždavinių, ieško vykdomosios valdžios pagalbos.

**Įstatymo sampratos pokyčiai 1958 m. Prancūzijos Konstitucijoje.** IV Respublikos krizė (silpnos ir nuolat besikeičiančios vyriausybės, nesugebėjimas spręsti kolonijinės sistemos griuvimo iššūkius ir t. t.) vertė ieškoti naujos valdymo formos. Ir tokios paieškos buvo siejamos su siekiais panaikinti parlamento hegemoniją, racionalizuoti parlamentarizmą<sup>19</sup>. V Respublikos kūrėjai išklėlė šūkį: nei konven-

19 Apie tai žr.: Chantebout B. *Droit constitutionnel et science politique*, dixième édition. – Paris: Armand Colin, 1991. P. 395–410.

to valdymas, nei prezidentinis valdymas, tikra parlamentinė sistema, kuriai būdingas valdžių bendradarbiavimas, veiksminga vykdomoji valdžia. Taip buvo formuojama valdymo modelio, vėliau M. Duverger pavadinto pusiauprezidentiniu režimu, samprata. Vienas iš konstitucinių reformų autorių, M. Debré, pristatydamas 1958 m. Konstitucijos projektą Valstybės Taryboje, pažymėjo, kad yra tokios parlamentinės sistemos kūrimo priemonės:

1. griežtas sesijų režimas,
2. pastangos apibrėžti įstatymo sritį;
3. įstatymų leidybos ir biudžeto priėmimo procedūros esminė reforma;
4. teisinių mechanizmų, kurie yra būtini norint užtikrinti pusiausvyrą ir gerą politinių funkcijų vykdymą, įgyvendinimas<sup>20</sup>.

1958 m. Prancūzijos Konstitucijos kūrėjai teigė, kad jie nesiengia sugriauti koncepcijos, pagal kurią įstatymų leidyba yra pagrindinė parlamento, kaip tautos atstovybės, funkcija. Jie nekėlė ir tikslo mažinti parlamento reikšmę, nors siekė sukurti veiksmingą vykdomosios valdžios modelį. O tokios vykdomosios valdžios modelio sukūrimas koregavo ir parlamento įgaliojimų ribas, taip pat ir įstatymų leidybos.

III ir IV Respublikų laikais įstatymų leidybos sritis buvo neribota. 1958 m. Prancūzijos Konstitucijoje apibrėžta, kokiais klausimais taisyklės nustato įstatymas. Klausimai, nepriskirti prie įstatymų reguliavimo srities, buvo patikėti reglamentinei valdžiai. Taigi įstatymų leidyba galima tik tam tikrais klausimais, tik tam tikroje santykių srityje. Visa kita – vykdomosios valdžios reguliavimo sritis. Vyriausybė, buvusi antraeilė normų kūrėja, tampa lygiaverčiu parlamentui teisėkūros subjektu.

Kartu tai reiškė, kad Prancūzijoje dominavusi visaapimančio ir suverenaus įstatymo doktrina padedama į archyvą. Parlamentas privalo paisyti tiek konstitucingumo kontrolės reikalavimų (priimti

20 Discours de M. Michel Debré devant le Conseil d'Etat le 27 août 1958 / Les grandes textes de la pratique institutionnelle de la Ve République (Textes et documents rassemblés par Didier Maus), édition à jour au 15 février 1995. – Paris: La documentation française, 1995. P. 3.

įstatymai turi atitikti Konstituciją), tiek reglamentinio reguliavimo srities (nereguluoti vykdomajai valdžiai skirtos srities santykių).

Tiesa, tikrovė kiek pakoregavo konstitucinio teksto kūrėjų sumanymą. Šiuo atveju įstatymų leidėjas turėtų dėkoti konstitucinės kontrolės institucijai – Konstitucinei Tarybai, kuri neužkirto kelio parlamentui peržengti formaliai nubrėžtų įstatyminės veiklos ribų. Bet tokio leidimo kaina buvo didelė. Prancūzijos Konstitucinė Taryba savo jurisprudencijoje įtvirtino principą, kad įstatymų leidėjas reiškia bendrą valią tik tuo atveju, jeigu jis laikosi Konstitucijos. Ši nuostata svarbi ne vienu aspektu. Pirmiausia ji reiškė legalumo principo pakeitimą konstitucingumo principu, t. y. „įstatymų leidėjo paklusimą teisės taisyklėms, šiuo atveju aukštesnėms, Konstitucijai“<sup>21</sup>. Taip Prancūzijos teisinėje sistemoje įtvirtintas naujas aspektas. Įstatymas nuo tol prižiūrimas Konstitucijos<sup>22</sup>. Legicentrizmo erą keičia konstitucionalizmo laikai. Nauja Konstitucijos reikšmė ir vieta teisės sistemoje reiškia, kad įstatymas atsiduria antroje vietoje<sup>23</sup>. Tai, be jokios abejonės, reikšminga.

438

Ką toks įstatymas reguliuoja, kaip jis priimamas? „Pirmuoju požiūriu reikėtų tirti įstatymo sritį, antruoju – analizuoti įstatymo leidybos procesą“<sup>24</sup>. Dar vienas svarbus aspektas įtvirtintas Konstitucijos 11 straipsnyje. Pagal jį Respublikos prezidentas gali teikti referendumui bet koki įstatymo dėl viešųjų valdžių organizavimo, dėl reformų, susijusių su tautos ekonomine ir socialine politika bei jas remiančių viešųjų tarnybų, projektą arba teikiamą ratifikuoti sutartį, kuri darytų įtaką institucijų funkcionavimui. Taigi atsiranda referendumu priimami įstatymai (*lois référendaires*), kuriais taip pat ribojama parlamentinė įstatymų leidybos funkcija.

21 Favoreu L., Philip L. Les grandes décisions du Conseil constitutionnel, 11<sup>e</sup> édition. – Paris: Dalloz, 2001. P. 639.

22 Hourquebie F. Sur l'émergence du contre-pouvoir juridictionnel sous la V-eme République. – Bruxelles: Bruylant, 2004. P. 100.

23 Tiksliau – trečioje teisės normų hierarchijos pakopoje – po Konstitucijos ir tarptautinių sutarčių, ir susitarimų bei Bendrijų teisės normų (žr.: Pactet P. Mélin-Soucramanien F. Droit constitutionnel, 24<sup>e</sup> édition. – Paris: Armand Colin, 2005. P. 590–591).

24 Favoreu L., Gała P., Ghevontian R., Mestre J.-L., Pfersmann O., Roux A., Scoffoni G. Droit constitutionnel, 6<sup>e</sup> édition. – Paris: Dalloz, 2003. P. 683.

*Įstatymo reguliavimo sritis.* Prancūzijos 1958 m. Konstitucijoje įtvirtinta originali įstatymo koncepcija, pagal kurią įstatymas apibūdinamas ne tik pagal formalius (kaip parlamento aktas), bet ir pagal materialius požymius (pagal reguliavimo turinį).

Taigi pagrindinė naujovė – įstatymo sritis, kuri, bent teoriniu požiūriu, nebėra neribota<sup>25</sup>. Įstatyminio reguliavimo klausimų sąrašas aiškus. Pagrindinis Konstitucijos straipsnis, kuriame išdėstyti įstatyminio reguliavimo klausimai – 34 straipsnis. Be to, įstatymais reguliuojami ir kitų Konstitucijos straipsnių nuostatose išvardinti klausimai (3, 35, 53, 66, 72–74 straipsniai ir kt.).

Taigi pagal šią koncepciją įstatymas yra parlamento aktas, priimtas laikantis specialios įstatymų leidybos procedūros ir Konstitucijoje išvardintais klausimais<sup>26</sup>. Norint aktą pripažinti įstatymu, nepakanka, kad jis būtų priimtas tam tikros institucijos ir tam tikra tvarka. Svarbu ir tai, ką jis reguliuoja. Taigi įstatymas apibūdinamas ne tik pagal formalius, bet ir pagal materialius požymius. Pastebima, kad įstatymo reguliavimo sritis yra labai plati ir nedaug dalykų į ją nepatenka<sup>27</sup>.

1958 m. Prancūzijos Konstitucijos 34 straipsnyje nustatyta, kokiais klausimais priimami įstatymai. Pažymėtina, kad vienais atvejais įstatymais yra nustatomos taisyklės, o kitais atvejais įstatymas tik fiksuoja pagrindinius principus. Tai – dar vienas prancūziškos įstatymo koncepcijos ypatumas.

Pagal Prancūzijos Konstitucijos 34 straipsnio 2 dalį įstatymas nustato taisykles, susijusias su pilietinėmis teisėmis ir pagrindinėmis garantijomis, kurios nustatytos piliečiams siekiant įgyvendinti viešąsias laisves, su nacionalinės gynybos nulemtais piliečių ir jų turto suvaržymais, pilietybe, asmenų civiline būkle ir teisnumu, šeimos turtiniais santykiais, paveldėjimu ir dovanojimu, nusikaltimų ir nu-

25 Ardant Ph. *Institutions politiques et droit constitutionnel*, 13<sup>e</sup> édition. – Paris: LGDJ, 2001. P. 555.

26 Tokią įstatymo koncepciją, kuria buvo siekiama sustiprinti vykdomosios valdžios vaidmenį teisėkūroje, perėmė kai kurios buvusios Prancūzijos kolonijos, taip pat Kazachstanas.

27 Ardant Ph. *Op. cit.* P. 556.

sižengimų, taip pat už juos skiriamų bausmių nustatymu, baudžiamuoju procesu, amnestija, naujų teisminių instancijų sukūrimu bei teismo pareigūnų statusu, visų rūšių mokesčių išieškojimo pagrindais, jų dydžiais, būdais, pinigų emisijos tvarka. Įstatymai taip pat nustato parlamento rūmų ir vietos atstovaujamosios susirinkimų rinkimų tvarką, viešųjų įstaigų, civiliams ir karo tarnautojams teikiamas pagrindines garantijas, įmonių nacionalizavimą ir įmonių nuosavybės perdavimą iš viešojo sektoriaus į privatų.

Šiais klausimais parlamentas nustato taisykles, t. y. išsamiai sureguliuoja santykius. Ph. Ardant'as šiuos objektus įvardija kaip „kilniąją sritį“ (*domaine noble*); būtent į šią sritį vykdomajai valdžiai kištis netinka.

Kitais klausimais, kurie išvardinti minėto Prancūzijos Konstitucijos straipsnio 4 dalyje, t. y. bendros nacionalinės gynybos organizavimo, laisvo teritorinių bendruomenių valdymo, jų kompetencijos ir pajamų, švietimo, nuosavybės teisės, daiktinių teisių ir civilinių bei komercinių prievolių, darbo, profesinių sąjungų ir socialinės apsaugos teisių, įstatymas nustato *pagrindinius principus*. Taigi šiuo atveju parlamentas nustato tik svarbiausius dalykus, kita palieka vykdomajai valdžiai. Pažymima, kad ir Konstitucinės Tarybos, ir Valstybės Tarybos jurisprudencijoje iš esmės nedaroma didesnio skirtumo tarp normų ir pagrindinių principų<sup>28</sup>.

Taigi tokios yra įstatymų leidybos ribos. Visa kita pagal Prancūzijos Konstitucijos 37 straipsnio 1 dalį priklauso reglamentinio reguliavimo sričiai. Tiesa, Konstitucija numato vieną esminę išlygą: 34 straipsnio nuostatos gali būti patikslintos ir papildytos organiniais įstatymais. Taigi, jeigu įstatymų leidėjas organiniu įstatymu pareikštų valią išplėsti įstatyminio reguliavimo objektų skaičių, tą jis galėtų padaryti teisėtai. Be to, neturime pamiršti, kad Konstitucijos 34 straipsnio 5–7 dalyse numatyta priimti finansinius, socialinės saugos finansavimo, programinius įstatymus. Be to, įstatyminio reguliavimo sritį praplečia ir kai kurių kitų Konstitucijos straipsnių nuostatos (žr. Prancūzijos Konstitucijos 3, 35, 53, 66, 72–74 ir kitus straipsnius),

28 Favoreu L., Philip L. Les grandes décisions du Conseil constitutionnel, 11<sup>e</sup> édition. – Paris: Dalloz, 2001. P. 65–67.

Pagal Prancūzijos Konstituciją klausimai, nepriskirti prie įstatymų reguliavimo srities, yra reglamentinio pobūdžio (37 str.). Jie reguliuojami vykdomosios valdžios aktais. Prancūzijos konstitucinė sistema pripažįsta ir įstatymų leidybos delegavimą.

1958 m. Prancūzijos Konstitucijoje numatytos dvi priemonės, kurias Vyriausybė gali panaudoti gindama reglamentinę valdžią nuo įstatymų leidėjo intervencijos.

Pirmoji priemonė įtvirtinta Prancūzijos Konstitucijos 41 straipsnyje. Jame nustatyta, kad jeigu per įstatymų leidybos procedūrą paaiškėja, kad pasiūlymas arba pataisa nepriklauso įstatymų reguliavimo sričiai arba prieštarauja įgaliojimų perdavimui, padarytam pagal Konstitucijos 38 straipsnį<sup>29</sup>, vyriausybė gali pareikšti apie jų nepriimtinumą.

Jeigu vyriausybės ir atitinkamų rūmų pirmininko nuomonė skiriasi, vieno iš jų prašymu sprendimą tuo klausimu priima Konstitucinė Taryba. Taigi vyriausybė bet kuriuo įstatymų leidybos etapu gali pareikšti apie įstatymo pataisos (pasiūlymo) nepriimtinumą dėl to, kad tokiu reguliavimu pasikėsinta į reglamentinės valdžios sritį.

Antroji priemonė – Prancūzijos Konstitucijos 37 straipsnio 2 dalyje numatyta procedūra. Šio straipsnio 2 dalyje nustatyta, kad dėl šių klausimų priimti įstatymų leidybos aktai gali būti keičiami dekretais, priimtais gavus Valstybės Tarybos išvadas.

Aktai, kurie bus priimti po Konstitucijos išgaliojimo, gali būti pakeisti dekretu tik Konstitucinei Tarybai pripažinus jų reglamentinį pobūdį. Tuo atveju, jeigu įstatymas priimtas iki 1958 m., norėdama jį pakeisti, vyriausybė turi gauti Valstybės Tarybos (administracinės justicijos institucijos) sutikimą, o aktams, priimtiems po 1958 m., būtinas Konstitucinės Tarybos (konstitucinės justicijos institucijos) sutikimas.

Taigi vienu atveju Konstitucinė Taryba, kitu – Valstybės Taryba sprendžia, ar ginčijamos nuostatos yra reglamentinio pobūdžio.

**Įstatymo leidybos procedūra.** Pagal Prancūzijos Konstitucijos 39 straipsnį įstatymų leidybos iniciatyvos teisė priklauso parlamento

---

29 Prancūzijos Konstitucijos 38 str. nustatytos įstatymų leidybos teisės delegavimo vyriausybei galimybės.

nariams, kurie ją įgyvendina teikdami įstatymų siūlymus (*les propositions de loi*) arba ministrui pirmininkui, kuris teikia įstatymų projektus (*les projets de loi*). Vyriausybė – prioritetinis įstatymų projektų teikėjas.

Ministras pirmininkas teikia projektą vyriausybės vardu. Įstatymų projektą parengia ir apsvarsto Ministrų taryba, vėliau jis perduodamas Valstybės Tarybai, kad ši pateiktų išvadą. Valstybės Tarybos išvada – konsultacinio pobūdžio. Ji vertina projekto teisėtumą, politinio tikslingumo klausimai nenagrinėjami. Ministrų taryba priima dekretą, leidžiantį ministrui pirmininkui sūlyti įstatymo projektą. Dekretą pasirašo ministras pirmininkas. Prireikus gali būti paprašyta Ekonominės ir socialinės tarybos (*Conseil économique et social*) išvados. Ši išvada – patariamąjo pobūdžio.

Norėdama paspartinti įstatymo priėmimo procedūrą vyriausybė neretai pasinaudoja ją remiančiais daugumos deputatais, kurie savo vardu pateikia vyriausybės parengtą įstatymo projektą kaip įstatymo pasiūlymą. Pažymėtina, kad devyni iš dešimties priimtų įstatymų yra pateikti vyriausybės ir tik vienas iš dešimties – parlamento nariams įgyvendinant įstatymų leidybos iniciatyvą (prie tokių pasiūlymų priskirti ir vyriausybės parengti ir „draugiškiems“ deputatams perduoti projektai). Įstatymo pasiūlymas, lyginant su įstatymo projektu, turi tik vieną teigiamą bruožą – greičiau pateikiamas (nereikia nei Valstybės Tarybos išvados, nei Ministrų tarybos aprobavimo).

Parlamento narių (Nacionalinio susirinkimo deputatų, senatorių) įstatymo leidybos iniciatyva ribojama dviem sąlygomis:

- a) siūlymas turi būti susijęs su įstatymo reguliavimo sritimi, kitaip gali būti pareikšta, kad ji nepriimtina (Konstitucijos 41 str.);
- b) siūlymu negali būti padidintos valstybės išlaidos arba sumažintos pajamos<sup>30</sup> (Konstitucijos 40 str.).

Pažymėtina, kad parlamento nario individualios įstatymo siūlymų iniciatyvos didelės reikšmės neturi. Šie pasiūlymai dažniausiai

30 Didžiojoje Britanijoje toks parlamentarų iniciatyvos ribojimas žinomas nuo XVIII a. Pirmąsyk Prancūzijoje ši taisyklė įtvirtinta 1946 m. Konstitucijoje, ja siekta apsaugoti vyriausybės parengtą biudžetą (t. y. finansinį valstybinės veiklos projektą) nuo iškraipymų.

atmetami. Tokios praktikos susiformavimą lėmė požiūris, kad vyriausybės parengti įstatymų projektai – svarbiausia daugumos politinės programos įgyvendinimo priemonė. Vyriausybė laikoma politinės sistemos varikliu. Todėl parlamento dauguma paprastai pritaria vyriausybės projektams ir atmeta opozicijos pasiūlymus.

Įstatymo projektas, įteiktas kuriems nors parlamento rūmams, siunčiamas į komisiją. Jeigu nėra specialios komisijos, jį nagrinėja viena iš nuolatinių komisijų. Komisija negali pakeisti projekto teksto, gali tik pasiūlyti pataisas, kurios svarstomos plenariniame posėdyje. Įrašymas į darbotvarkę žymi pirmo projekto nagrinėjimo etapo pabaigą. Komisija nagrinėja įstatymo esmę, tai – tarsi pasirengimas plenariniam svarstymui. Baigus nagrinėti vienam iš komisijos narių pavedama parengti pranešimą. Pranešime išdėstoma nagrinėjimo eiga, komisijos nuomonė dėl siūlomo reguliavimo, galimos pataisos. Pažymėtinas vyriausybei teikiamas prioritetas: kai nagrinėjamas įstatymo projektas, parlamento rūmams teikiamas vyriausybės parengtas tekstas, o jeigu įstatymo pasiūlymas, tai svarstomas komisijos pranešimas. Yra dvi įstatymų leidybos komisijų rūšys: specialiosios ir nuolatinės komisijos.

Konstitucijos 43 straipsnyje nustatyta, kad vyriausybės arba komisijos prašymu įstatymų projektai arba pasiūlymai peržiūrimi specialiai paskirtų komisijų. Jeigu toks prašymas nepateikiamas, įstatymų projektai ir pasiūlymai peržiūrimi vienos iš nuolatinių komisijų, kurių skaičius yra apribotas iki šešių kiekviename susirinkime. Taigi specialiajai komisijai Konstitucijoje teikiama pirmenybė. Tačiau įsitvirtino kitokia praktika – specialiosios komisijos sudarymas yra ne bendra taisyklė, bet išimtis. Didžiausias krūvis tenka nuolatinėms komisijoms, kurios specializuojasi pagal tam tikras viešosios valdžios veiklos sritis (užsienio reikalai, gynyba, kultūra, gamyba bei ekonominiai santykiai ir t. t.).

Pagal Konstitucijos 48 straipsnio 1 dalį į parlamento rūmų posėdžių darbotvarkę vyriausybės pateiktų įstatymų projektų ir jos priartų pasiūlymų svarstymas įtraukiamas pirmiausia ir pagal tvarką, kurią nustatė vyriausybė. Taigi posėdžių darbotvarkės prioritetus lemia vyriausybė.

Konstitucijoje taip pat numatyta, kad vienas posėdis per mėnesį pirmumo teise yra skiriamas svarstyti darbotvarkei, kurią nustato kiekvienis parlamento rūmai.

Ir vyriausybė, ir parlamento nariai gali pabandyti neištraukti klausimo iš darbotvarkę. Vyriausybė, remdamasi Konstitucijos 40 arba 41 straipsniais, gali kelti klausimą dėl nepriimtimumo, o parlamento nariai visada gali pasitelkti argumentus dėl siūlomo sprendimo akto konstitucingumo.

Projekto svarstymui rūmuose vadovauja rūmų pirmininkas arba vienas iš jo pavaduotojų. Projektas arba pasiūlymas svarstomas pasitraipsniui. Ir parlamento nariai, ir vyriausybė gali siūlyti įstatymo pataisas. Per debatus vyriausybė gali prieštarauti bet kurios pataisos svarstymui, jeigu ji anksčiau nebuvo pateikta komisijai. Šia nuostata siekiama apsaugoti vyriausybės parengtą įstatymo projektą nuo iškraipymų. Be to, pataisos turi būti susijusios su svarstomu aktu (žr.: Prancūzijos Konstitucinės Tarybos 1985 m. gruodžio 13 d. ir 1987 m. sausio 23 d. sprendimus).

444

Vyriausybė turi dar vieną priemonę: pagal Konstitucijos 44 straipsnio 3 dalį ji turi teisę reikalauti blokuoto balsavimo (*vote bloqué*). Vyriausybei reikalaujant parlamento rūmai, kuriuose svarstomas įstatymo projektas, turi per vieną balsavimą priimti sprendimą dėl viso svarstomo akto arba jo dalies, palikdami tik pataisas, kurias pasiūlė arba kurioms pritarė vyriausybė. „Tai labai veiksminga prerogatyva, nes jos dėka vyriausybė užsitikrina palankų balsavimą dėl nuostatų, kurias ji laiko esminėmis“<sup>31</sup>. Šia procedūra apsisaugoma ir nuo parlamentinės obstrukcijos, kai, norint sukliudyti priimti aktą, teikiama daugybė visokiausių pataisų. Pažymima ir šios procedūros politinė reikšmė – ji padeda sutelkti valdančiąją daugumą parlamento rūmuose. Nacionaliniame susirinkime vyriausybė turi dar „baisėnį ginklą“ – norėdama, kad aktas būtų priimtas, ji gali kelti savo atsakomybės Nacionaliniam susirinkimui klausimą. Pagal Prancūzijos Konstitucijos 49 straipsnio 3 dalį ministras pirmininkas, apsvarsčius Ministrų tarybai, gali Nacionaliniame susirinkime kelti klausimą dėl

31 Pactet P., Mélin-Soucramanien F. Droit constitutionnel, 24<sup>e</sup> édition. – Paris: Armand Colin, 2005. P. 461.

nepasitikėjimo vyriausybe, siedamas šį klausimą su balsavimu dėl konkretaus akto. Projektas laikomas priimtu, jeigu per 24 valandas nepareiškiami nepasitikėjimo rezoliucija. Rezoliucija laikoma priimta, jeigu už ją pasirašo ne mažiau kaip viena dešimtoji Nacionalinio susirinkimo narių. Balsavimas dėl rezoliucijos turi įvykti per 48 valandas nuo jos pateikimo. Skaičiuojami tik balsai, pareikšti už nepasitikėjimą, kuris gali būti priimtas tik esant susirinkimą sudarančių narių daugumai.

Taip Vyriausybė iš esmės pakeičia svarstymo objektą – diskutuojama ne tiek dėl siūlomo įstatymo projekto, kiek dėl pasitikėjimo vyriausybe, jos vykdoma politika. Įstatymo projekto likimą lemia vyriausybės likimas. Aktas priimamas, jeigu Nacionalinio susirinkimo deputatų absoliuti dauguma nepasisako už nepasitikėjimą vyriausybe.

Kiekvienas įstatymo projektas arba pasiūlymas yra nuosekliai peržiūrimas abiejų parlamento rūmų, siekiant priimti identišką tekstą. Jeigu parlamento rūmų nuomonės skiriasi, tokiems skirtumams įveikti taikomos dvi priemonės: įstatymų leidybos „šaudyklė“ ir mišriosios paritetinės komisijos sudarymas.

Atrodytų, reikėtų laikyti normaliu dalyku tai, kad įstatymo projektas keliauja iš vieno rūmų į kitus tol, kol abeji rūmai pritaria tos pačios redakcijos tekstams. Tačiau jeigu Senatas yra nusiteikęs priešiška, tokios kelionės gali pernelyg ilgai užsitęsti. Konstitucijos 49 straipsnio 3 dalyje pateiktomis priemonėmis negalima pasinaudoti Senato atžvilgiu, todėl, jeigu dėl parlamento rūmų nuomonių skirtumo įstatymo projektas arba pasiūlymas nebuvo priimtas po dviejų svarstymų kiekvienuose rūmuose, arba jeigu vyriausybė paskelbė skubų svarstymą po vieno svarstymo kuriuose nors parlamento rūmuose, ministras pirmininkas turi galimybę sušaukti mišriosios komisijos susirinkimą, skirtą pateikti pasiūlymą dėl ginčijamo klausimo.

Tekstą, kurį priėmė mišrioji komisija, vyriausybė gali pateikti abiem parlamento rūmams. Jokia pataisa nėra priimama negavus vyriausybės sutikimo.

Jeigu mišriajai komisijai nepasiseka suderinti ir priimti tekstą arba jeigu šis tekstas nėra priimamas pagal ankstesnėje dalyje nurodytas sąlygas, vyriausybė po naujo svarstymo Nacionaliniame susi-

rinkime ir Senate gali prašyti Nacionalinio susirinkimo priimti galutinį sprendimą. Šiuo atveju Nacionalinis susirinkimas gali svarstyti tekstą, parengtą mišriosios komisijos, arba paskutinį savo priimtą tekstą, jeigu būtina, su viena arba keliomis pataisomis, priimtomis Senato.

Priimtas įstatymas perduodamas Respublikos prezidentui promulguoti. Pagal Prancūzijos Konstitucijos 10 straipsnio 1 dalį Respublikos prezidentas promulguoja įstatymus per penkiolika dienų nuo tada, kai Vyriausybė jam perduoda galutinai priimtą įstatymą.

Įstatymas skelbiamas oficialiame leidinyje *Journal officiel de la République française*.

Ne visada akto perdavimas Respublikos prezidentui reiškia jo kelio pabaigą. Dvi institucijos gali pareikšti savo nuomonę dėl priimto akto likimo. Pirmiausia – Respublikos prezidentas. Jis gali per promulgavimui numatytą laiką prašyti parlamentą iš naujo svarstyti įstatymą arba tam tikrus jo straipsnius. Pagal Konstituciją šio naujo svarstymo nerengti negalima.

446

Kita kliūtis įstatymo kelyje – kreipimasis į Konstitucinę Tarybą. Pagal Prancūzijos Konstitucijos 61 straipsnio 2 dalį Respublikos prezidentas, ministras pirmininkas, Nacionalinio susirinkimo pirmininkas, Senato pirmininkas, šešiasdešimt deputatų ir senatorių gali perduoti Konstitucinei Tarybai įstatymus prieš juos paskelbiant. Prancūzijos Konstitucinė Taryba turi priimti sprendimą dėl įstatymo konstitucingumo per vieną mėnesį. Vyriausybės prašymu skubos tvarka šis terminas trumpinamas iki aštuonių dienų. Šiais atvejais kreipiantis į Konstitucinę Tarybą sustabdomas įstatymų promulgavimo terminas.

Prancūzijos Konstitucijos 62 straipsnio 1 dalyje numatyta, kad nuostata, pripažinta nekonstitucine, negali būti promulguota arba taikoma. Konstitucinės Tarybos sprendimas yra privalomas visoms viešosioms valdžioms, visoms administracinėms ir teisinėms institucijoms.

**Įvairių įstatymo kategorijų (grupių) priėmimo ypatumai.** Be paprastųjų įstatymų (*les lois ordinaires*), Prancūzijos konstitucinėje sistemoje numatytos dar kelios įstatymų grupės (kategorijos). Nena-

grinėsime konstitucinių įstatymų (*les lois constitutionnelles*), kuriais įgyvendinama ne įstatymų leidyba, o išvestinė steigiamoji valdžia, arba referendumų priimtų įstatymų (*les lois référendaires*) kaip tiesioginio tautos dalyvavimo leidžiant įstatymus ypatumų. Sutinkami organiniai, finansiniai, socialinės saugos finansavimo, įgaliojimus suteikiantys įstatymai ir kt.

Kartais įstatyme gali būti kelių įstatymų grupių bruožų, pavyzdžiui, tokie įstatymai literatūroje pavadinti „įstatymų-kratinių“ (*les lois fourre-tout*) vardu.

*Organinis įstatymas (loi organique)*. Konstitucijos teksto kūrėjai daug klausimų, susijusių su valstybės valdžios institucijų organizacija ir veikla, patikėjo įstatymų leidėjui sureguliuoti organiniais įstatymais. Žinoma, ne vieną iš šių santykių buvo galima tiesiogiai sureguliuoti Konstitucija. Šiuo atveju lėmė pasirinkta konstitucinio reguliavimo koncepcija – be reikalo neperkrauti konstitucinio teksto.

Kokie klausimai Konstitucijoje patikėti organiniam įstatymui? „Kitaip negu Ispanijoje, Prancūzijos Konstitucijoje nustatytas baigtinis organinio įstatymo įsikišimo galimybių sąrašas ir tai suponuoja šios rūšies aktų diversifikacijos ribojimą“<sup>32</sup>. Kokie tie klausimai? Visų jų nevardinsime, pateiksime tik kelis pavyzdžius. Konstitucijos 6 straipsnyje nustatyta, kad Respublikos prezidentas renkamas penkeriems metams visuotiniais rinkimais ir kad šio straipsnio taikymo sąlygas nustato organinis įstatymas. Konstitucijos 25 straipsnio 1 dalyje įtvirtinta, kad organinis įstatymas nustato kiekvienų parlamento rūmų įgaliojimų trukmę, jų narių skaičių, aprūpinimą, išrinkimo sąlygas, nerenkamumą ir nesuderinamumą. Konstitucijos 47 straipsnyje nustatyta, kad parlamentas priima finansų įstatymo projektus pagal sąlygas, nustatytas organiniame įstatyme. Konstitucijos 63 straipsnyje įtvirtinta, kad organinis įstatymas nustato Konstitucinės Tarybos organizacijos ir veiklos taisykles, procedūrą, kurios ji laikosi, taip pat kreipimosi su prašymais terminus.

Organiniai įstatymai priimami laikantis specialios tvarkos, kuri skiriasi nuo paprastųjų įstatymų priėmimo tvarkos.

---

32 Diez Picazo L. M. Le concept de loi / Annuaire international de justice constitutionnelle, XIX-2003. – Paris: Economica, Aix-en-Provence, PUAM, 2004. P. 469.

Nors įstatymo leidimo iniciatyva priklauso tiek ministrui pirminkui, tiek parlamento nariams, nors įstatymo projektas arba pasiūlymas gali būti pateiktas tiek Senatui, tiek Nacionaliniam susirinkimui, jo svarstymas ir balsavimas dėl jo galimas tik praėjus 15 dienų po jų pateikimo. Toks terminas apsaugo nuo debatų paskubomis. Nacionalinio susirinkimo deputai, senatoriai turi daugiau laiko apgalvoti sprendimus, juos suderinti su kolegomis, prireikus parengti pataisas.

Priimant organinius įstatymus taikoma įstatymų projekto arba pasiūlymo procedūra, numatyta Konstitucijos 45 straipsnyje. Jeigu parlamento rūmai nesutaria, Nacionalinis susirinkimas gali per paskutinį skaitymą primti aktą tik absoliučia balsų dauguma. Taigi Nacionaliniam susirinkimui priklauso „paskutinio žodžio“ teisė.

Organiniai įstatymai, susiję su Senatu, turi būti priimti abejuose rūmuose vienodos redakcijos (t. y. negavus Senato sutikimo negalima keisti Senato statuso arba įgaliojimų). Organiniai įstatymai gali būti skelbiami tik po to, kai Konstitucinė Taryba patikrina ir paskelbia apie jų atitiktį Konstitucijai.

Konstitucijoje įtvirtinta privaloma prevencinė konstitucingumo kontrolė – dar vienas organinio įstatymo priėmimo elementas. Organiniai įstatymai gali būti skelbiami tik po to, kai Konstitucinė Taryba pateikia išvadą dėl jų konstitucingumo.

*Finansinis įstatymas (loi de finances)*. Pagal Prancūzijos Konstitucijos 47 straipsnį parlamentas priima įstatymų projektus finansų klausimais pagal sąlygas, numatytas organiniame įstatyme.

Jeigu Nacionalinis susirinkimas neapsisprendė dėl projekto per pirmąjį svarstymą per 40 dienų nuo jo pateikimo, vyriausybė kreipiasi į Senatą, kuris turi priimti sprendimą per 15 dienų. Toliau taikomos sąlygos, numatytos 45 straipsnyje.

Jeigu Parlamentas nepriima sprendimo per 70 dienų, projektas gali įsigalioti ordonansu.

Jeigu įstatymas finansų klausimais, susijęs su išlaidomis ir ištekliais biudžetiniams metams, nebuvo pateiktas per laiką, kurio pakaktų jį priimti iki biudžetinių metų pradžios, vyriausybė prašo

parlamento leidimo rinkti mokesčius ir dekretu suteikia kreditus balsavimu numatytiems reikalams.

Terminai, nustatyti šiuo straipsniu, sustabdomi, jeigu parlamentas neposėdžiauja.

Finansų teismas padeda parlamentui ir vyriausybei kontroliuoti finansinių įstatymų vykdymą.

*Istatymų dėl socialinio aprūpinimo finansavimo (les lois de financement de la sécurité sociale)* grupė po 1996 m. vasario 22 d. Konstitucijos pataisos nustato socialinio aprūpinimo lėšų paskirstymo sąlygas ir taip, atsižvelgusi į numatomas pajamas, nustato išlaidų tikslus laikantis organinio įstatymo nustatytų sąlygų (Konstitucijos 34 str.) Kaip ir finansiniai įstatymai, įstatymai dėl socialinio aprūpinimo finansavimo teikiami pirmiausia Nacionaliniam susirinkimui (Konstitucijos 39 str.). Šie įstatymai priimami laikantis organinių įstatymų priėmimui nustatytų sąlygų (Konstitucijos 41 str. ) pagal procedūrą, panašią į finansinių įstatymų priėmimo procedūrą.

Jeigu Nacionalinis susirinkimas neapsisprendė dėl projekto per pirmąjį svarstymą per 20 dienų nuo jo pateikimo, vyriausybė kreipiasi į Senatą, kuris turi priimti sprendimą per 15 dienų. Toliau taikomos sąlygos, numatytos Konstitucijos 45 straipsnyje.

Jeigu parlamentas nepriima sprendimo per 50 dienų, projektas gali įsigaliooti ordonansu.

Minėti terminai sustabdomi, jeigu parlamentas neposėdžiauja arba kiekvieni rūmai nerengia posėdžių pagal Konstitucijos 28 straipsnio 2 dalį.

Konstitucijoje įtvirtinta, kad Finansų teismas padeda parlamentui ir vyriausybei kontroliuoti įstatymų dėl socialinio aprūpinimo vykdymą.

Parlamentas gali priimti ir įstatymus dėl tarptautinių sutarčių ratifikavimo (*les lois de ratification des traités internationaux*), taip pat kitas įstatymų grupes (*puz., programinius įstatymus*).

Dar vienas su įstatymų leidyba susijęs klausimas – *įstatymų leidybos delegavimas*. Konstitucijos 38 straipsnyje nustatyta, kad vyriausybė, vykdydama savo programą, gali prašyti parlamento tam tikrą apibrėžtą laiką leisti ordonansais priemones, kurios paprastai priklauso

įstatymų sričiai. Tokia teisė suteikiama įgaliojimus suteikiančiu įstatymu (*loi d'habilitation*).

Įgyvendindama gautus įgaliojimus, Ministrų taryba priima ordonansus, gavusi Valstybės Tarybos išvadą. Jie įsigalioja juos paskelbus. Šie ordonansai netenka galios, jeigu jų patvirtinimo įstatymo projektas nepateikiamas parlamentui per įstatymu nurodytą įgaliojimų perdavimo laiką. Pasibaigus minėtam apibrėžtam laikui, ordonansai dėl klausimų, priklausančių įstatymų reguliavimo sričiai, gali būti pakeisti tik įstatymu.

Pasak J. Prélot, Prancūzijos Konstitucijos 38 straipsniu numatytam įstatymų leidybos delegavimui būdingi trys elementai, perimti iš dekretų-įstatymų praktikos: delegavimas teisinamas Vyriausybės programos vykdymu, jis yra ribojamas laiko požiūriu, jį būtina ratifikuoti<sup>33</sup>.

## Išvados

450

Jeigu reikėtų keliais žodžiais apibūdinti Prancūzijos įstatymų leidimo sistemą, bent trys jos bruožai tikrai turi būti paminėti. Tai – konstitucinis įstatymų leidybos srities apribojimas, diferencijuotos įstatymų priėmimo procedūros, dalies įstatymų leidybos įgaliojimų perleidimas tautai ir vyriausybei.

XXI a. pradžioje Europos Sąjungos šalyse neretai klausama: ar išliks įstatymas, atsidūręs tarp kelių ugnių: didėjančio vykdomosios valdžios spaudimo, konstitucinės kontrolės, globalizacijos iššūkių, Europos Sąjungos teisės įtakos? Tokį klausimą kelia ir Prancūzijos įstatyminio reguliavimo tyrėjai. Ne vienas autorius pabrėžia, kad demokratijos raida neatsiejama nuo parlamento vykdomos įstatymų leidybos plėtotės. Tikimasi ir įstatymų renesanso. F. Delpérée nuomone, toks įstatymų reikšmės atgimimas yra galimas<sup>34</sup>. Šias viltis skatina kai kurios Prancūzijos įstatymų raidos tendencijos:

33 Prélot M. Institutions politiques et droit constitutionnel, 11e édition, revue et mise à jour par Jean Boulouis. – Paris: Dalloz, 1990. P. 861.

34 Delpérée F. Les systèmes français de la loi vu de l'étranger / Vive la loi! Colloque organisé à l'initiative du Sénat en collaboration avec le Centre d'études constitutionnelles et politiques de l'Université de Paris II. – Paris: Palais du Luxembourg, 2004. P. 37.

- tolesnė įstatymų kodifikacija, kaip vaistas nuo gausybės įstatymų;
- įstatymų konstitucingumo kontrolė (reikia matyti ne vien įstatymo leidėjo veiklos konstitucines ribas, bet ir tai, kad įstatymas, kurio konstitucingumas patvirtinamas konstitucinės justicijos institucijos, suvokiamas kaip tikrai kokybiškas, kurio nereikėtų tuoj pat keisti);
- įvairių rangų įstatymų sistemos įtvirtinimas (organiniai, specialieji ir kitokie įstatymai, keičiantys įprastinę įstatymo sampratą).

Prancūzijos valstybinio gyvenimo tikrovė leidžia konstatuoti įstatymo gyvybingumą, jo gebėjimą ir toliau likti reikšminga teisinio reguliavimo priemone.

## Literatūra

1. Ardant Ph. Institutions politiques et droit constitutionnel, 13<sup>e</sup> édition. – Paris: LGDJ, 2001.
2. Avril P., Gicquel J. Lexique. Droit constitutionnel. – Paris: PUF.
3. Carré de Malberg R. Contribution à la théorie générale de l'État, tome premier. – Paris: Librairie de la société Recueil Sirey, 1920.
4. Chagnollaud D. Allocution introductive / Vive la loi! Colloque organisé à l'initiative du Sénat en collaboration avec le Centre d'études constitutionnelles et politiques de l'Université de Paris II. – Paris: Palais du Luxembourg, 2004.
5. Chagnollaud D. Droit constitutionnel contemporain, tome 1 / Théorie générale. Les régimes étrangers, 4<sup>e</sup> édition. – Paris: Armand Colin, 2005.
6. Chantebout B. Droit constitutionnel et science politique, dixième édition. – Paris: Armand Colin, 1991.
7. Code constitutionnel, 2<sup>e</sup> édition, Commenté et annoté par M. de Vilier et Th.S. Renoux. – Paris: LITEC, 2001.
8. Debbasch R. Droit constitutionnel. – Paris: Litec, 2000.

9. Diez Picazo L. M. Le concept de loi / Annuaire international de justice constitutionnelle, XIX-2003. – Paris: Economica, Aix-en-Provence, PUAM, 2004.
10. Debbasch Ch., Bourdon J., Pontier J.-M., Ricci J.-C. Droit constitutionnel et institutions politiques, 4<sup>e</sup> édition augmentée et corrigée. – Paris: Economica, 2001.
11. De La Gorce P.-M., Moschetto B., La Ve République. – Paris: PUF, 1996.
12. Delpérée F. Les systcme franēais de la loi vu de l'étranger / Vive la loi! Colloque organisé à l'initiative du Sénat en collaboration avec le Centre d'études constitutionnelles et politiques de l'Université de Paris II. – Paris: Palais du Luxembourg, 2004.
13. Esmein A. De la délégation du pouvoir législatif // Revue politique et parlementaire, 1894, T. 1, No 1–3.
14. Favoreu L., Gaļa P., Ghevontian R., Mestre J.-L., Pfersmann O., Roux A., Scoffoni G. Droit constitutionnel, 6<sup>e</sup> édition. – Paris: Dalloz, 2003.
15. Favoreu L., Philip L. Les grandes décisions du Conseil constitutionnel, 11<sup>e</sup> édition. – Paris: Dalloz, 2001.
16. Formery S. L. La Constitution commentée article par article, 4e édition. – Paris: Hachette, 1998.
17. Hauriou M. Précis de droit administratif et de droit public général, 4e édition. – Paris: Librairie de la société du recueil général des lois et des arrzts, 1900.
18. Hourquebie F. Sur l'emergence du contre-pouvoir juridictionnel sous la V-eme Republique. – Bruxelles: Bruylant, 2004.
19. Ihl O. La loi comme passion et symbole de l'exception française / Vive la loi! Colloque organisé à l'initiative du Senat en collaboration avec le Centre d'études constitutionnelles et politiques de l'Université de Paris II. – Paris: Palais du Luxembourg, 2004.
20. Jarašiūnas E. V Respublikos Konstitucija (Prancūzijos 1958 m. Konstitucija) / Šiuolaikinė konstitucija: studijos apie užsienio šalių konstitucijų reguliavimą. – Vilnius, Mykolo Romerio universitetas, 2005.
21. La Constitution de la République française (analyses et commentaires sous la direction de Francois Luchaire et Gérard Conac), 2<sup>e</sup> édition. – Paris: Economica, 1987.

22. Les Constitutions de la France depuis 1789, (présentation par Jacques Godechot). – Paris: Garnier-Flammarion, 1970.
23. Les grandes textes de la pratique institutionnelle de la Ve République (Textes et documents rassemblés par Didier Maus), édition à jour au 15 février 1995. – Paris: La documentation française, 1995.
24. Madaule J. Histoire de France, t. III, De la IIIe à la Ve République, édition revue et augmentée. – Paris: Gallimard, 1966.
25. Pactet P. Melin-Soucramanien F. Droit constitutionnel, 24<sup>e</sup> édition. – Paris: Armand Colin, 2005.
26. Prélot M. Institutions politiques et droit constitutionnel, 11<sup>e</sup> édition, revue et mise à jour par Jean Boulouis. – Paris: Dalloz, 1990.
27. Renoux T. Le principe de non-retroactivité des lois. France / Annuaire international de justice constitutionnelle, VI-1990. – Paris: Economica, Aix-en-Provence, PUAM, 1992.



# Parlamentas Čekijos Respublikos konstitucinėje sąrangoje

Gediminas  
Mesonis

**Čekijos parlamentarizmo istorinės raidos bruožai.** Čekijai skirtingais istorijos laikotarpiais teko nelengvai siekti ir ginti valstybingumą, tačiau visą savo istoriją ji išsaugojo parlamentarizmo tradicijas. Šioms tradicijoms dėl painių istorinių aplinkybių būdingos tam tikros prieštaros.

XIII–XIV a. Bohemijos karalystė<sup>1</sup> buvo neatsiejama ir integrali europinių procesų dalyvė. Karlo IV (1342–1378) epocha istoriografijoje vadinama čekų valstybės „aukso amžiumi“. Tuomet Bohemijos karaliui priklausė ir Šventosios Romos imperijos karūna, kuri Prahos miestui ir visai čekų valstybei suteikė galimybę pajusti imperijos privilegijas. Tuo metu Prahoje buvo kuriama ne tik čekų teisės istorija, bet priimami aktai, svarbūs visai Šventajai Romos imperijai. Karlas IV 1356 m. priėmė Aukso bulę, kurioje apibrėžta Šventosios Romos imperijos imperatoriaus rinkimų tvarka<sup>2</sup>. Šioje bulėje Bohemijos monarchui suteikta teisė būti vienu iš septynių Šventosios Romos imperijos imperatoriaus elektorių. Taigi Karlas IV savo sprendimais skatino ne tik vokiečių parlamentarizmo tradiciją, bet ir Bohemijos atstovaujamojo institucijų genezę. 1619 m. čekų žemių atstovai Generaliniame suvažiavime Prahoje priėmė Čekijos valstybės dokumentą, kuris, kaip mes šiandien teigtume, labai priminė konstituciją,

455

1 Bohemijos karalystė – tuometinės čekų valstybės pavadinimas.

2 Seib F. Karel IV. Cisar v Evrope 1346–1378. – Praha: Nakladatelstvi Lidove Noviny, 1999. P. 247.

kuri įtvirtino Čekijos, Moravijos ir kitų žemių konfederaciją – sąjungą, šiame akte taip pat buvo numatytos atstovaujamosios institucijos. Tačiau Bohemijos valstybės geopolitinė padėtis nebuvo palanki valstybės nepriklausomybei išsaugoti. Ilgainiui čekų valstybė pateko į Habsburgų dinastijos valdomos Austrijos įtaką. Akivaizdu, kad tuo laiku atstovaujamoji institucija – parlamentas – buvo Vienoje. Iki pat 1918 m., kuomet paskelbta Čekoslovakijos Respublika, Čekija, su tam tikra autonomijos teise, buvo karalystė Austrijos ir Vengrijos imperijos sudėtyje. Nors tuo istorijos periodu Čekija turėjo karalystės imperijos sudėtyje statusą, tačiau šis laikotarpis čekų historiografijoje vertinamas kontroversiškai, nes didžioji „teisė“ tuomet vis dėlto buvo kuriama ne Prahėje, o Vienoje. Deja, tokia padėtis išliko iki XX a. pradžios, iki Pirmojo pasaulinio karo pabaigos, kuomet griūvant Vokietijos, Rusijos, Austrijos ir Vengrijos imperijoms atsirado prielaidų susikurti arba atsikurti daugeliui valstybių. Tarp jų buvo ir Čekoslovakijos Respublika. 1918 m. spalio 18 d. buvo paskelbta Čekoslovakijos nepriklausomybė, o Nacionalinis susirinkimas 1918 lapkričio 14 d., gavęs Čekų nacionalinio komiteto ir Slovakijos nacionalinės tarybos pritarimus, paskelbė apie Čekoslovakijos Respublikos sukūrimą<sup>3</sup>. Pirmuoju prezidentu tapo T. G. Masarykas – išskirtinė Čekoslovakijos valstybingumo atkūrimo laiko asmenybė<sup>4</sup>.

Čekoslovakijos valstybėje (1918–1993) Čekija buvo reikšmingesnė federacijos dalis ir ekonominiu, ir politiniu požiūriu. Tačiau, net ir pripažįstant šią aplinkybę, Čekoslovakija vertintina kaip dvejų tautų respublika, o tai reiškia, kad federalizmo aspektas turėjo atsispindėti valstybės konstitucinėje sąrangoje. Valstybės Konstitucijai sukurti buvo skirta ypač daug dėmesio. Šių pastangų rezultatas buvo

3 Kalvada J. *Genese Československa*. – Praha, 1998. P. 156.

4 Tomáš Garrigue Masaryk (1850–1937) – Čekoslovakijos politikos veikėjas, filosofas, profesorius, Čekoslovakijos valstybės kūrėjas, tarptautiniu mastu pripažintas didis demokratinės valstybės lyderis. Jis baigė Brno ir Vienos universitetus, pastarajame apsigynė daktaro laipsnį. Masarykas yra buvęs Austrijos ir Vengrijos imperijos parlamento nariu, nuolat kovojo dėl Čekijos autonomijos. Pirmojo pasaulinio karo metu sudarė Čekoslovakijos nacionalinę tarybą, kuri, gavusi Vakarų valstybių pripažinimą, paskelbė Čekoslovakijos valstybės nepriklausomybę. Masarykas tapo pirmuoju Čekoslovakijos Respublikos prezidentu ir buvo juo iki pat savo mirties 1937 m. Masarykas išspausdino daug mokslinių politikos, sociologijos, teisės veikalų. Kdo byl kdo v našich dějinách do roku 1918. – Praha: Libri, 1993. P. 197–199.

tai, kad tarpukariu Čekoslovakija turėjo vieną iš pažangiausių konstitucijų Europoje. Čekų istorikas S. P. Wandyczas nedvejodamas giria Čekoslovakijos politinę sistemą lygindamas ją su to meto geriausiomis demokratinėmis valstybių sistemomis<sup>5</sup>. Ši valstybės sąranga buvo nustatyta 1920 m. Čekoslovakijos Konstitucijoje. Šią Konstituciją sudarė preambulė ir šeši skyriai, iš viso 134 straipsniai. Pirmuosiuose Konstitucijos straipsniuose buvo įtvirtintas Konstitucinio Teismo institutas. Tai – vienas iš pirmųjų konstitucinių teismų visoje Europoje. Būtent jam buvo skirta funkcija – tikrinti teisės aktų konstitucingumą. Ypač daug dėmesio kuriant Konstituciją buvo skirta ir parlamento institucijai. Kaip teigia kai kurie autoriai, tiriantys Čekijos parlamentarizmo raidą, parlamento struktūros ir įgaliojimų klausimas buvo vienas iš svarbiausių valstybės konstitucinės sąrangos kūrimo metu<sup>6</sup>. Ir Austrijos bei Vengrijos imperijos tradicija, ir tvieriamos Čekoslovakijos valstybės (dvi kuriančios tautos) specifika lėmė tai, kad šalies Konstitucijoje numatyta įkurti dvejų rūmų parlamentą. Vykdomoji valdžia buvo priskirta prezidentui ir vyriausybei, teisminė – nepriklausomų teismų sistemai. Taigi bent formaliuoju aspektu Konstitucijoje nustatytas valdžių padalijimo principas, kuris buvo įgyvendintas per stabdžių ir atsvarų sistemą. Visas Konstitucijos skyrius skirtas žmogaus teisėms ir laisvėms reglamentuoti. Šiame skyriuje pateikta gana išsami (net ir šiandienos požiūriu) žmogaus teisių ir laisvių sistema. Čia įtvirtintas žmonių lygybės principas, nuosavybės neliečiamybė, teisė laisvai palikti šalį, žodžio ir minties teisė, spaudos, susirinkimų, asociacijų, sąžinės ir tikėjimo laisvė. Konstitucijoje neišskiriama nė viena religija nustatant, kad visos religijos yra lygios prieš įstatymą. Nustatant pareigas šioje Konstitucijoje nurodyta tik viena iš jų – „paklusti šaukimui ginti valstybę“. Atskiras Konstitucijos skyrius yra skirtas garantuoti tautinių, religinių ir etninių mažumų teises. Net ir šiandien analizuojant 1920 m. Konstitucijos V skyrių „Teisės, laisvės ir pareigos“ susidaro įspūdis, kad tai – šiuolaikiškas teisių ir laisvių katalogas. Tuomet priimta Konstitucija buvo reikšmingas šuolis ne tik Čekoslovakijos teisės istorijoje, bet ir tapo sekti-

5 Wandycz P. S. Laisvės kaina. – Vilnius: Baltos lankos, 1997. P. 220–225.

6 Kysela J. Bicameralism in the Czech Republic: Reasons, Functions, Perspectives // <http://www.senat.cz/zajimavosti/bikameralismus-eng.html>

nu pavyzdžiu Vidurio ir Rytų Europos valstybių (Lietuvos, Lenkijos, Rumunijos ir kitų) konstitucingumo raidai. Tarpukario istoriografai sutartinai teigia, kad Čekoslovakija minėtu laiku buvo išskirtinė tuo, kad beveik vienintelė iš šio regiono valstybių sugebėjo išsaugoti nepertraukiamą parlamentarizmo tradiciją, o dauguma kaimyninių valstybių „pasirinko“ nedemokratinę politinę režimą<sup>7</sup>.

Po Antrojo pasaulinio karo Sovietų Sąjungai primetus „išvaduotosioms“ Vidurio ir Rytų Europos valstybėms komunistinius režimus, Čekoslovakijos 1920 m. Konstitucija negalėjo tikti, todėl 1948 ir 1960 m. buvo priimtos naujos Konstitucijos, kurios įtvirtino Komunistų partijos monopoliją valdant šalį. Nors tam tikros pataisos buvo daromos 1968 ir 1971 m., tačiau nedemokratinis Konstitucijos pobūdis liko. Parlamentas to meto Čekoslovakijoje egzistavo, tačiau tik formaliai galėjo būti vadinamas tautai atstovaujanti institucija<sup>8</sup>. Situacija keitėsi „velvetinės revoliucijos“ metu (1989–1992), kuomet Čekoslovakija atkūrė demokratinę politinę režimą, o vėliau tapo Čekijos ir Slovakijos Federacine Respublika.

458

1993 m. sausio 1 d. nustojo egzistuoti Čekijos ir Slovakijos Federacinė Respublika, o jos vietoje taikiai susikūrė dvi nepriklausomos Čekijos ir Slovakijos respublikos. Tą pačią dieną, kuomet Europos žemėlapyje atsirado Čekijos Respublika, pradėjo galioti ir šios šalies naujoji Konstitucija. Ši Konstitucija buvo kuriama dar Čekijos ir Slovakijos „skyrybų“ proceso metu. 1992 m. gruodžio 16 d. Čekijos nacionalinio susirinkimo priimta Čekijos Respublikos Konstitucija (*Ustava České Republiky*) įsigaliojo 1993 m. sausio 1 d.

Čekijos Respublika, turėdama Čekoslovakijos valstybės nedemokratinio laikotarpio patirties, siekė naujojoje Konstitucijoje įtvirtinti demokratinės valstybės principus. Todėl, kaip pabrėžia čekų konstitucinės teisės specialistai, Čekijos Respublikos 1992 m. Konstitucija yra pabrėžtinai neideologizuota. Joje pabrėžtos žmogaus teisės ir laisvės, įtvirtintas politinis pliuralizmas. Čekijos Respublikos Konstituciją sudaro preambulė ir aštuoni skyriai. Dokumente yra

7 Stuart Hughes H. *Contemporary Europe: A History*. – New Jersey: Prentice–Hall, 1981. P. 173.

8 Kousoulas G. *On Government: A Comparative Introduction*. – Belmont, California: Wadsworth Publishing Company, Inc., 1968. P. 74.

113 straipsnių. Nors Čekijos Respublikos Konstituciją priėmė Čekijos nacionalinis susirinkimas, tačiau preambulėje teigiama, kad ši Konstitucija yra priimta Čekijos Respublikos piliečių (gyvenančių Čekijoje, Moravijoje ir Silezijoje) valia. Preambulėje pabrėžiamos Čekijos valstybingumo tradicijos, nurodoma, kad šiuolaikinės valstybės raida turi būti grindžiama laisvos ir demokratiškos visuomenės kūrimu ir raida. Konstitucijos 1 skirsnyje „Pagrindinės nuostatos“ (1–14 str.) įtvirtinti pagrindiniai valstybės gyvavimo principai. Čia įtvirtintas tautos suverenitetas ir politinis pliuralizmas, nurodyta, kad Čekijoje egzistuoja unitinė valstybės sąrangos forma, o valdymo forma yra respublika. Išskirtinis yra 9 straipsnis, draudžiantis Konstitucijos nuostatų, įtvirtinančių demokratijos ir teisinės valstybės pagrindus, keitimą. Konstitucijos 2 skirsnis „Įstatymų leidžiamoji valdžia“ (15–53 str.) atskleidžia Čekijos Respublikos dvejų rūmų parlamento rinkimų datą ir sistemą, įgaliojimus, jų sudarymo pagrindus, parlamento veiklos principus bei parlamento nario teisinį statusą. Trečiąjį Konstitucijos skyrių „Vykdomoji valdžia“ (54–80 str.) sudaro du poskyriai: „Respublikos Prezidentas“ ir „Vyriausybė“. Čia pateiktos nuostatos, apibrėžiančios valstybės vadovo bei vyriausybės įgaliojimus, vyriausybės formavimo ir Respublikos prezidento rinkimų tvarką. Šiame skirsnyje taip pat įtvirtintas valstybės vadovo imunitetas, nustatyti vyriausybės veiklos principai, jos atskaitomybės parlamentui klausimai. Ketvirtąjį Konstitucijos skyrių „Teisminė valdžia“ (81–96 str.) taip pat sudaro du poskyriai: „Konstitucinis teismas“ ir „Teismai“. Šiame skyriuje Konstituciniam teismui priskirta konstitucinės kontrolės funkcija, taip pat nustatyta teismo sudarymo tvarka, veiklos principai, įgaliojimų apimtys. Šiame skyriuje taip pat įtvirtinta Čekijos Respublikos teismų sistema (91 str.): „Teismų sistemą sudaro Aukščiausiasis teismas, Aukščiausiasis administracinis teismas, aukštesnieji sričių ir rajonų teismai“. Būtent šioje Konstitucijos dalyje įtvirtinti pagrindiniai teismų veiklos principai: teismo nepriklausomumas, proceso dalyvių lygiateisiškumas ir kiti. Kaip ir dauguma aukščiausių teisminių institucijų, Aukščiausiasis teismas reziduoja Brno mieste. Teismai yra skirti įstatymų nustatyta tvarka užtikrinti teisių apsaugą. Tik teismas sprendžia klausimą dėl kaltės ir bausmės už nusikaltimus. Teismų sistemą sudaro Aukščiausiasis

teismas, Aukščiausiasis administracinis teismas, aukštesnieji sričių ir rajonų teismai. Įstatymas gali nustatyti ir kitas teismų rūšis. Aukščiausiasis teismas yra aukščiausioji teisminė institucija sprendžiant bylas, priskirtas teismų kompetencijai, išskyrus bylas, sprendžiamas Konstitucinio arba Administracinio teismų. Penktajame Konstitucijos skyriuje „Aukščiausioji kontrolės valdyba“ yra tik vienas (97 str.) straipsnis. Jame nurodyta, kad „Aukščiausioji kontrolės valdyba – nepriklausoma institucija. Ji vykdo valstybės turto bei valstybės biudžeto panaudojimo kontrolę“. Straipsnyje nurodyta, kad šios institucijos įgaliojimai, organizacinė struktūra turi būti nustatoma ordinariniu įstatymu. Šeštajame Konstitucijos skyriuje „Čekijos nacionalinis bankas“ taip pat yra tik vienas (98 str.) straipsnis. Jame įtvirtinta nuostata, numatanti, kad Čekijos nacionalinis bankas yra valstybės bankas ir kad pagrindinis jo veikimo tikslas yra užtikrinti valiutos stabilumą. Konstitucijoje numatyta galimybė kištis į Čekijos nacionalinio banko veiklą tik remiantis įstatymu. Septintajame Konstitucijos skyriuje „Teritorinė savivalda“ (99–105 str.) labai glaustai apibrėžtas valstybės teritorinis suskirstymas, taip pat suformuluotas pagrindinių teritorijų savivaldos institucijų teisinis statusas. Paskutiniame, aštuntame, skyriuje „Pereinamosios ir baigiamosios nuostatos“ (106–113 str.) apibrėžti principai, kuriais buvo vadovautasi Čekoslovakijos Federacinei Respublikai skylančią dvi suverenas Čekijos ir Slovakijos respublikas.

Čekijos konstitucinėje sąrangoje išskirtinė yra žmogaus teisių ir laisvių reguliavimo forma. Čekijos Konstitucijoje nėra skyriaus, reglamentuojančio žmogaus teises ir laisves. Tačiau Konstitucijos 3 ir 112 straipsniuose nurodytas Pagrindinių teisių ir laisvių sąvadas, todėl šis teisės dokumentas yra integrali Konstitucijos dalis. Šiuo požiūriu Čekijos Respublikos konstitucinį reguliavimą galėtume lyginti su V Prancūzijos Respublikos konstituciniu reguliavimu, t. y. žmogaus teisių katalogas taip pat nepateiktas, bet yra nuoroda į Visuotinę žmogaus ir piliečio teisių deklaraciją. Skirtumas būtų tik tas, kad Prancūzijos Respublikos 1958 m. Konstitucijoje nurodytas nacionalinis, istorinis (200 m. senumo) teisės aktas, o Čekijos Respublikos 1992 m. Konstitucijos nuoroda yra sietina su teisės dokumentu, priimtu, kaip ir pati Konstitucija, valstybės kūrimosi metu. Čekijos

Respublikos Konstitucijoje nėra straipsnių, reguliuojančių ekonominių šalies gyvenimą. Nuosavybės teisė, savininko teisė ir pareigos yra kildinamos iš Pagrindinių teisių ir laisvių sąvado nuostatų.

Čekijos nacionalinė taryba, 1992 m. priimdama Čekijos Respublikos Konstituciją, ją priėmė kaip konstitucinį įstatymą, todėl šią Konstituciją keisti galima tik remiantis konstituciniais įstatymais, kuriuos gali priimti Čekijos Respublikos parlamentas. Konstitucijos 39 straipsnio 4 dalyje nustatyta, kad konstituciniam įstatymui priimti reikalinga 3/5 deputatų ir 3/5 dalyvaujančių posėdyje senatorių balsų. Konstitucijoje numatytos kvalifikuotos daugumos leidžia teigti, kad šis teisės aktas gali būti priskirtas prie griežtųjų konstitucijų grupės. Akivaizdu, kad surinkti minėtas kvalifikuotas daugumas (tik taip galima priimti konstitucinį įstatymą) yra labai sunku, o būtent tai garantuoja konstitucinės sąrangos stabilumą. Sudėtinga Konstitucijos keitimo procedūra nėra vienintelis būdas ir priemonė apsaugoti Konstitucijai. Čekijos Respublikoje konstitucinę justiciją vykdo Čekijos Respublikos Konstitucinis teismas. Kaip jau buvo minėta, ši valstybė gali didžiuotis turtinga konstitucinės justicijos tradicija. Čekijoje įgyvendintas konstitucinės justicijos modelis yra priskirtinas prie europietiškojo (austriškojo) konstitucinės justicijos modelio, taigi modeliui būdinga abstrakti konstitucinės kontrolės forma. Siekiant užtikrinti Konstitucinio teismo nepriklausomybę nuo kitų valstybinės valdžios institucijų, jis yra įkurdintas ne Čekijos Respublikos sostinėje Prahėje, o Brno mieste. Tai – savarankiška konstitucinė institucija su apibrėžtomis funkcijomis ir įgaliojimais. Šios institucijos teisinė padėtis yra apibrėžta šalies 1992 m. gruodžio 16 d. Konstitucijoje (4 skyrius) ir Konstitucinio teismo įstatyme, priimtame 1993 m. birželio 16 dieną. Konstitucijoje teigiama, kad ši institucija yra teisinė ir vykdo konstitucingumo gynybos funkcijas (83 str.). Konstitucinį teismą sudaro 15 teisėjų, skiriamų 10 metų laikotarpiui. Teismo teisėjus Čekijos Respublikos Senatui pritarus skiria Čekijos Respublikos prezidentas. Šio teismo teisėju gali būti skiriamas tik nepriekaištingos reputacijos pilietis, kuris atitinka reikalavimus, keliamus kandidatams, renkamiems į Čekijos Respublikos Senatą. Kandidatas į Konstitucinio teismo teisėjus taip pat turi būti įgijęs aukštąjį teisinį išsilavinimą bei turėti ne mažesnę kaip 10

metų teisinio darbo stažą. Konstitucinio teismo teisėjas pradeda vykdyti savo funkcijas nuo to momento, kai prisiekia Čekijos Respublikos prezidentui. Šalies Konstitucijoje numatytas ir teisėjo priesaikos tekstas (85 str.). Konstitucinio teismo teisėjas naudojasi imuniteto teise. Konstitucinio teismo teisėjui, šalies Senatui nesutikus, negali būti taikomas baudžiamasis persekiojimas. Reikšminga tai, kad Čekijos Respublikos Senatui nesutikus duoti leidimo patraukti teisėją baudžiamojon atsakomybėn, baudžiamasis persekiojimas dėl to paties dalyko yra atmetamas visam laikui, t. y. ir tam, kuomet šis asmuo nebesinaudos imuniteto teise. Konstitucija daro išlygą, kad Konstitucinio teismo teisėjas gali būti sulaikytas tik tuomet, jeigu jis buvo užkluptas darantis nusikaltimą arba iš karto po nusikaltimo padarymo. Atitinkama institucija apie sulaikymą privalo nedelsdama pranešti Senato pirmininkui. Jeigu Senato pirmininkas per 24 valandas nuo sulaikymo momento nesutinka sulaikytąjį perduoti teismui, institucija, sulaikiusi teisėją, privalo jį paleisti. Artimiausiam posėdyje Senatas turi priimti galutinį sprendimą dėl sulaikyto Konstitucinio teismo teisėjo baudžiamąjį persekiojimo. Konstitucinio teismo teisėjas turi teisę atsisakyti liudyti apie faktus, kurie tapo jam žinomi atliekant savo funkcijas, taip pat ir nutraukęs savo, kaip Konstitucinio teismo teisėjo, veiklą. Čekijos Respublikos Konstitucinis teismas turi plačius įgaliojimus, teismas priima sprendimus: a) dėl įstatymų arba jų atskirų dalių, jeigu jos prieštarauja konstituciniam įstatymui arba tarptautinei sutarčiai, panaikinimo; b) dėl kitų teisinių aktų arba jų atskirų dalių, jeigu jos prieštarauja konstituciniam įstatymui, įstatymui arba tarptautinei sutarčiai, numatyta 10 straipsnyje, panaikinimo; c) dėl savivaldos institucijų konstitucinių skundų dėl neteisėto valstybės įsikišimo į jų veiklą; d) dėl konstitucinio skundo dėl valstybės valdžios institucijų sprendimo arba kitokios veikos, pažeidžiančių konstitucijos garantuotas pagrindines teises ir laisves; e) dėl skundų dėl sprendimų dėl deputato arba senatoriaus išrinkimo teisėtumo; f) iškilus abejonių dėl pasyvios rinkimų teisės netekimo ir deputato arba senatoriaus funkcijų nesuderinamumo; g) pagal konstitucinį Senato kaltinimą, iškeltą prieš Respublikos prezidentą; h) dėl Respublikos prezidento siūlymo dėl Deputatų rūmų ir Senato nutarimo panaikinimo; j) dėl priemonių, būtinų realizuoti tarptautinio teismo

sprendimą, kuris yra privalomas Čekijos Respublikai, jeigu tas sprendimas negali būti realizuotas kitokiu būdu; k) dėl sprendimo paleisti politinę partiją arba kitokio sprendimo, leidžiančio politinės partijos veiklą, atitinkančio konstitucinį arba kitokius įstatymus; l) pagal ginčus dėl valstybės ir teritorinės savivaldos institucijų kompetencijos, jeigu įstatymas šių ginčų išsprendimo nepriskiria kitos institucijos kompetencijai. Konstitucinis teismas, vykdydamas savo funkciją – užtikrinti teisės aktų konstitucingumą, oficialiai interpretuoja Konstituciją. Tad Konstitucinio teismo jurisprudencijoje atsiskleidžia tikrasis Konstitucijos turinys. Todėl ir parlamento įgaliojimai, šios institucijos vieta valdžių padalijimo sistemoje atsiskleidžia šio teismo jurisprudencijoje<sup>9</sup>. Čekijos Respublikos Konstitucinis teismas gali veikti visos sudėties (plenarinis posėdis) arba trijų – keturių teisėjų tarybose. Tačiau tik plenarinių posėdžių metu galima spręsti teisės aktų konstitucingumo, Respublikos prezidento apkaltos bei partijų veiklos konstitucingumo klausimus. Kaip jau buvo minėta, Konstitucinį teismą sudaro 15 teisėjų, plenarinio posėdžio kvorumas yra 10 teisėjų. Pastebėtina, kad parlamento teisės aktų konstitucingumo klausimas, Respublikos prezidento apkaltos bei anksčiau Konstitucinio teismo priimto sprendimo pakeitimas yra galimas tik pritariant ne mažiau kaip 9 Konstitucinio teismo teisėjams. Kiti sprendimai priimami esant kvorumui paprasta balsų dauguma. Konstitucinio teismo sprendimas yra vykdytinas, jeigu jis įstatymo nustatyta tvarka buvo viešai paskelbtas ir jeigu Konstitucinio teismo sprendimu nebuvo nustatytas kitoks šio sprendimo įsigaliojimas. Konstitucinio teismo sprendimas yra privalomas visoms šalies institucijoms ir piliečiams. Čekijos Respublikai tapus Europos Sąjungos nare, „keitėsi“ ir Konstitucinio teismo paskirtis. Kaip teigia kai kurie čekų teisės mokslo atstovai, teisės aktų konstitucingumo klausimų sprendimas liko pagrindinė šios institucijos funkcija, tačiau atsirado dar viena pareiga – apsaugoti ir apginti Čekijos Respublikos valstybingumą Europos Sąjungoje<sup>10</sup>. Narystė Europos Sąjungoje daro įtaką ir tam tikriems parlamento veiklos aspektams. Būtent čekų parlamento

9 Šimiček V. Ustavni stížnost. – Praha, 2001. P. 20–37.

10 Suchanek R. Nova role Ustavního soudu v procesu evropské integrace / Pavlíček V. Suverenita a evropská integrace. – Praha: 1999. P. 205–233.

įstatymų leidybos efektyvumas (ir laiko, ir turinio požiūriu) lėmė sėkmingą valstybės integraciją į Europos Sąjungą. Pažymėtina, kad narystę taip pat lėmė parlamento valia ratifikuojant europinės integracijos dokumentus bei derinant nacionalinę ir europinę teisę<sup>11</sup>.

**Valstybės valdymo forma: Čekija – parlamentinė respublika.**

Čekijos Respublikos Konstitucijoje pasakyta, kad valstybės valdymo forma yra respublika. Tačiau *expressis verbis* forma nėra tiesiogiai pasakyta, kokia būtent respublikos atmaina įgyvendinta Čekijoje. Konstitucijos turinys ir struktūra, Čekijos Respublikos Konstitucinio teismo jurisprudencija leidžia teigti, kad šioje šalyje įgyvendinta parlamentinė valdymo forma. Tokią išvadą galima daryti sisteminiu metodu išanalizavus konstitucines normas, apibūdinančias valstybinės valdžios institucijų: parlamento, prezidento ir vyriausybės, tarpusavio įgaliojimų apimtis. Taip valdymo forma suvokiama ir Čekijos teisės doktrinoje. Dauguma teisės teorijos ir konstitucinės teisės atstovų (Karelas Klima, Petras Kolaras, Štepanas Pechačekas, Jindřiška Syllova, Janas Gronsky) Čekijos Respublikos valstybės valdymo formoje sutaria atpažįstą parlamentinę respubliką. Dauguma mokslinės doktrinos autorių tokį valstybės valdymo formos pasirinkimą laiko sėkmingu, t. y. pagrįstu ir Čekijos bei Čekoslovakijos konstitucionalizmo tradicijos, ir teisinės-politinės situacijos<sup>12</sup>. Aplinkybė, leidžianti teigti, kad tai – parlamentinė respublika, yra vyriausybės *politinė atskaitomybė* parlamentui (Čekijos Respublikos Konstitucijos 68 str.). Be to, ir šalies vyriausybės sudėtis priklauso nuo parlamento žemųjų rūmų politinės daugumos valios. Kiti parlamento įgaliojimai, nors ir nelemia valdymo formos turinio<sup>13</sup>, tačiau puikiai pažymi parlamento reikšmingumo valdžių sąrangoje faktą. Šalies prezidentas yra renkamas abiejų parlamento rūmų (Čekijos Respublikos Konstitucijos 54 str.). Net nepaprastoji padėtis šalyje negali būti nustatyta be parlamento valios. Esant ypatingai situacijai (karas, katastrofos, ect.), šalies Konstitucija ir įstatymai numato tik paprastesnę parlamentinę

11 Syllova J. Narodni parlamenty a prohlubující se evropska integrace / Pavlíček V. Suverenita a evropska integrace. – Praha: 1999. P. 97–111, 33.

12 Pavlíček V., a kolektyv. Ustavni pravo a statoveda. – Praha, 2003. P. 134.

13 Mesonis G. Valstybės valdymo forma konstitucinėje teisėje: Lietuvos Respublika Vidurio ir Rytų Europos kontekste. – Vilnius, 2002. P. 15–30.

procedūrą kitokiam teisiniam režimui numatyti. Tačiau sprendimą dėl tokio režimo nustatymo priima tik šalies parlamentas<sup>14</sup>.

Konstitucijoje numatyta, kad įstatymų leidybos valdžia Čekijos Respublikoje priklauso parlamentui. Čekijos Respublikos parlamentas tradiciškai sudarytas iš dvejų rūmų: Deputatų rūmų ir Senato. Deputatų rūmus sudaro 200 deputatų, kurie yra renkami 4 metams. Senatą sudaro 81 senatorius, jie renkami ilgesniam – 6 metų – laikotarpiui. Čekijos Respublikos Senatas – rotacijos būdu besikeičianti institucija – kas 2 metai perrenkama 1/3 senatorių. Taip užtikrinamas Senato veiklos tęstinumas bei atsvara galimam Deputatų rūmų radikalumui. Kaip atsvarų mechanizmo veiksmingumą pabrėžiantis elementas Čekijos Respublikoje buvo pasirinktos netapačios skirtingų parlamento rūmų rinkimų sistemos. Parlamento rūmų įgaliojimus lemia ne tik šalies Konstitucija, bet ir kiti teisės aktai. Štai Deputatų rūmų veiklos procedūros, struktūra, deputatų įgaliojimai smulkiai išdėstyti 1995 m. priimtame Deputatų rūmų procedūrų įstatyme (*Jednací řád Poslanecké sněmovny*)<sup>15</sup>. Senato procedūrų įstatymu (*Jednací řád Senátu*) sureguliuoti aukštųjų parlamento rūmų veiklos ypatumai, narių teisės, kita<sup>16</sup>. Taigi Deputatų rūmai yra renkami taikant proporcinę balsavimo sistemą, o rinkimai į Senatą rengiami taikant mažoritarinę rinkimų sistemą. Renkant Deputatų rūmus taikomas penkių procentų užtveriamasis barjeras. Tik tos partijos, kurios surinko ne mažiau kaip penkis procentus rinkėjų balsų, dalyvauja mandatų dalybose. Balsavimo teisę turi kiekvienas 18 metų sulaukęs Čekijos Respublikos pilietis. Į Deputatų rūmus gali būti išrinktas kiekvienas Čekijos Respublikos pilietis, kuriam yra sukakę 21 metai ir turintis teisę balsuoti. Kandidato į Čekijos Respublikos Senatą amžiaus cenzas yra 40 metų. Čekijos Respublikos Konstitucija ir įstatymai draudžia vienam asmeniui vienu metu būti abejų rūmų nariu. Taip pat numatyta, kad su deputato arba senatoriaus veikla nesuderinamos Respublikos prezidento, teisėjų ir kitos įstatymu

14 Suchanek R. Nouzove zakonodarstvi / Pavliček a kolektiv Bezpečnost Česke republiky a potřeba ustavních zmen. – Praha, 2004. P. 29–50.

15 ZÁKON ze dne 19. dubna 1995 o jednacím řádu Poslanecké sněmovny // <http://www.psp.cz>

16 ZÁKON ze dne 11. května 1999 o jednacím řádu Senátu // [www.senat.cz](http://www.senat.cz)

numatytos pareigybės. Ir deputatas, ir senatorius turi prisiekti. Deputato arba senatoriaus mandatas nutrūksta esant šioms aplinkybėms: a) atsisakius nuo priesaikos arba davus priesaiką su išlyga; b) pasibaigus galiojimo laikui; c) atsisakius mandato; d) netekus pasyvio-sios rinkimų teisės; e) Respublikos prezidentui paleidus Deputatų rūmus (Konstitucijoje nenumatytos galimybės paleisti Senatą). Abejų parlamento rūmų nariai naudojami imuniteto ir indemniteto teise. Deputatai ir senatoriai realizuoja savo mandatą pagal priesaiką ir nesusiję su jokiais įsipareigojimais politinėms grupėms arba partijoms. Deputatas arba senatorius negali būti patrauktas atsakomybėn dėl balsavimo parlamento rūmų posėdžio metu. Abejų rūmų nariai taip pat negali būti traukiami baudžiamojon atsakomybėn už pasisakymus. Už padarytus nusižengimus deputatas arba senatorius atsako drausminės atsakomybės pagrindu tiems rūmams, kurių narys jis yra. Kaip ir daugumos pasaulio valstybių parlamentarai, Čekijos Respublikos abiejų parlamento rūmų nariai turi laisvąjį mandatą, tad balsuodami arba priimdami sprendimus jie yra nepriklausomi nuo bet kokios politinės konjunktūros<sup>17</sup>.

466

Deputatų rūmai renka ir atšaukia Deputatų rūmų pirmininką ir jo pavaduotojus. Senatas renka ir atšaukia Senato pirmininką bei jo pavaduotojus. Parlamento rūmai savo funkcijoms ir pareigoms vykdyti sudaro komitetus ir komisijas. Deputatas arba senatorius, kuris yra vyriausybės narys, negali būti Deputatų rūmų arba Senato pirmininkas arba pirmininko pavaduotojas, taip pat parlamento komitetų, tyrimo komisijų arba kitų komisijų narys. Kaip jau buvo minėta, Deputatų rūmai gali būti paleisti Respublikos prezidento, tačiau tai gali įvykti tik esant tam tikroms aplinkybėms: a) Deputatų rūmai neišreiškė pasitikėjimo vėl paskirtai vyriausybei, pirmininkui, kurį prezidentas paskyrė pagal Deputatų rūmų pirmininko pasiūlymą; b) per 3 mėnesius Deputatų rūmai nepriėmė nutarimo dėl vyriausybinio įstatymo projekto, su kuriuo vyriausybė sieja klausimą dėl pasitikėjimo; c) Deputatų rūmų sesija buvo nutraukta daug ilgesniam laikui, negu numatyta Konstitucijoje; d) Deputatų rūmai

17 Kolar P., Pechaček Š., Syllova J. Parlament Česke republiky 1993–2001. – Praha, 2002. P. 74.

ilgiau kaip 3 mėnesius nesugebėjo priimti sprendimo, nors jos sesija nebuvo nutraukta ir jie pakartotinai rinkosi į posėdį.

Deputatų rūmai yra patvirtinę reglamentą, kuriuo reguliuojama šių parlamento rūmų veikla. Tokį teisės aktą turi ir Čekijos Respublikos Senatas. Čekijos Respublikos Konstitucijoje griežtai apibrėžtas įstatymų leidybos iniciatyvos subjektų ratas. Tai gali būti deputatai, deputatų grupė, Senatas, vyriausybė arba aukštesniųjų savivaldos institucijų atstovybės. Atstovų rūmai turi teisę priimti sprendimus, jeigu dalyvauja ne mažiau kaip 1/3 visų rūmų narių. Už sprendimą turi balsuoti daugiau kaip pusė dalyvaujančių deputatų arba senatorių. Kaip jau buvo minėta, konstituciniam įstatymui priimti reikalinga 3/5 deputatų ir 3/5 senatorių balsų. Įstatymo projektas, patvirtintas Deputatų rūmų, neatidėliojant perduodamas Senatui. Senatas svarsto įstatymo projektą ir priima nutarimą dėl jo per 30 dienų nuo jo gavimo. Senatas nutarimu gali įstatymo projektą patvirtinti, atmesti, grąžinti Deputatų rūmams su pataisomis arba atsisakyti svarstyti tą įstatymo projektą. Jeigu Senatas nepareiškia savo nuomonės dėl įstatymo projekto per terminą, numatytą pirmoje pastraipoje, įstatymo projektas laikomas priimtu. Jeigu Senatas atmeta įstatymo projektą, Deputatų rūmai balsuoja pakartotinai. Įstatymo projektas laikomas priimtu, jeigu už jį balsavo daugiau kaip 1/2 visų deputatų. Jeigu Senatas grąžina įstatymo projektą Deputatų rūmams su pataisomis, balsuojama už Senato pateiktas pataisas. Įstatymo projektas priimamas Deputatų rūmų nutarimu. Jeigu Deputatų rūmai nepriima Senato pataisų, tai balsuojama pakartotinai dėl Senatui pateiktos redakcijos. Įstatymo projektas laikomas priimtu, jeigu už jį balsavo daugiau kaip 1/2 visų deputatų. Deputatų rūmuose svarstant atmetimą arba papildytą įstatymo projektą, neleidžiama projekto keisti. Jeigu Senatas nutarimu atsisako nagrinėti įstatymo projektą, įstatymo projektas laikomas priimtu. Tarptautinės sutartys, reikalaujančios parlamento pritarimo, tvirtinamos parlamente įstatymų projektų priėmimo tvarka.

Respublikos prezidentas turi teisę grąžinti priimtą įstatymą, išskyrus konstitucinį įstatymą, su pataisomis per 30 dienų nuo jo gavimo. Dėl grąžinto įstatymo Deputatų rūmai balsuoja iš naujo. Šiuo etapu jokios įstatymo pataisos yra negalimos. Parlamentas turi

apsispręsti, ar pritarti, ar nepritarti prezidento pastaboms. Jeigu už gražintą įstatymą pakartotinai balsavo daugiau 1/2 visų deputatų, įstatymas laikomas priimtu ir skelbiamas viešai. Priešingu atveju įstatymas laikomas nepriimtu. Kaip numato Čekijos Konstitucija (51 str.), priimtus įstatymus pasirašo Deputatų rūmų pirmininkas, prezidentas ir vyriausybės pirmininkas. Vyriausybės vadovo parašas yra labiau simbolinis. Vyriausybės vadovas neturi veto teisės, tačiau jo parašas reiškia vykdomosios valdžios susipažinimą su teisės aktu, kurį jie turės vykdyti. Kad įstatymas įsigaliotų, jis turi būti paskelbtas viešai.

**Parlamentarizmo pagrindas: partinė sistema.** Čekijos Respublikos Konstitucijoje įtvirtintas demokratinis politinis režimas, tad politinis pliuralizmas, teisė jungtis ir kurti politines institucijas taip pat garantuojama Konstitucijos. Čekijos Respublikos Konstitucijoje (5 str.) numatyta, kad valstybės politinė sistema grindžiama laisva bei savanoriška veikla, laisvų, gerbiančių pagrindinius demokratijos dėsnius ir nevartojančių jėgos kaip priemonės savo tikslui pasiekti politinių partijų konkuravimu. Daugumos valia reiškiamą laisvu balsavimu, tačiau Konstitucija numato (6 str.), kad daugumai įgyvendinant sprendimus turi būti užtikrintos politinės mažumos teisės ir laisvės. Kaip jau minėjome, Deputatų rūmai renkami taikant proporcinę, o Senatas – mažoritarinę rinkimų sistemas. Čekijos Respublikos politinės partijos (kaip yra išaiškines Čekijos Respublikos Konstitucinis teismas byloje „Dėl rinkiminių koalicijų“) turi teisę dalyvauti rinkimuose savarankiškai arba sudariusios koaliciją su kitomis partijomis arba kitais politiniais junginiais. Partijos taip pat yra laisvos sudaryti koalicijas po rinkimų.

Nors Čekijoje veikia daugiau kaip dvidešimt partijų, tačiau tik penkios arba šešios realiai dalyvauja parlamento mandatų dalybose. Tarp tradicinių kairiųjų ir liberaliųjų pakraipų partijų čekų partinėje sistemoje yra partijų, kurių programiniai tikslai yra gana kontroversiški. Štai partija „Čekijos karūna“ save vadina monarchistine partija, siekiančia atkurti Čekijos karalystę. Ši partija siekia referendumu pakeisti konstituciją ir respublikos valdymo formą keisti į monarchiją. Čekijos partinėje sistemoje gausu partijų skambiais vardais: „Dešiniųjų blokas“, „Socialistinė šalies alternatyva“, „Ateities pasirinkimo“

ir kitos. Akivaizdu, kad tik penkių procentų užtveriamasis barjeras parlamento rinkimų sistemoje garantuoja apibrėžtą skaičių partijų, dalyvaujančių realiai valdant valstybę. Šiuo metu Čekijos parlamente penkios politinės jėgos yra pasidalinusios deputatų ir senatorių mandatus. Čekijos socialdemokratų partija (ČSDP) – tai europietiška, socialinę valstybės paskirtį pabrėžianti partija. Demokratinė piliečių partija (DPP) – tai dešiniojo centro partija, pasisakanti už liberalesnes reformas ekonomikoje, bet pasižyminti skeptiškesniu požiūriu į europinius integracinius procesus. Buvęs šios partijos lyderis Václavas Klausas šiuo metu yra Čekijos Respublikos prezidentas. Čekijos ir Moravijos komunistų partija (ČMKP) – tai buvusios Čekoslovakijos komunistų partijos teisių ir tradicijų perėmėja. Politinė jos veikla remiama socialinių negandų kritika. Krikščionių demokratų sąjunga-Čekoslovakijos liaudies partija (KDS) – tai krikščioniškoji partija (besiremianti katalikiškų pažiūrų elektoratu), pabrėžianti krikščioniško solidarumo idėjas, taip pat nuosaikiai remianti europinius integracinius procesus. Šiuo metu mažiausia parlamentinė partija – Žaliųjų partija, kelianti ekologines šalies ir Europos problemas. Taigi rinkimų sistema lemia, kad tik penkios – šešios partijos gali būti atstovaujamos šalies parlamente. Todėl partinės koalicijos – vienintelė išeitis siekiant sudaryti parlamentinę daugumą ir užtikrinti politinį vyriausybės pasitikėjimą.

**Parlamentas ir vykdomoji valdžia.** Kaip jau buvo minėta, Čekijos Respublika yra parlamentinė respublika, tad ir Respublikos prezidento įgaliojimai yra menkesni negu pusiau prezidentinėse arba prezidentinėse respublikose. Respublikos prezidentas renkamas bendrame abiejų parlamento rūmų posėdyje, tačiau išrinktas valstybės vadovas tampa gana nepriklausomas nuo parlamento. Jo nušalinimo klausimas gali būti sprendžiamas tik apkaltos proceso būdu. Čekijos Respublikos prezidentas savo pareigas pradeda eiti nuo priesaikos parlamente davimo momento. Prezidento įgaliojimų terminas yra 5 metai, jis pradedamas skaičiuoti nuo priesaikos davimo dienos.

Konstitucijoje numatyta (56 str.), kad Respublikos prezidento rinkimai vykdomi per paskutines esamo prezidento kadencijos 30 dienų. Respublikos prezidentu gali būti renkamas pilietis, atitinkantis Senato rinkimų reikalavimus. Tad Respublikos prezidentu negali

būti asmuo, jaunesnis kaip 40 metų amžiaus. Konstitucijoje nustatyta, kad asmuo negali būti išrinktas Respublikos prezidentu daugiau kaip 2 kartus iš eilės. Taigi asmeniui, išbuvusiam Respublikos prezidentu dvi kadencijas, yra galimybė vėl tapti šalies vadovu tik po penkerių metų pertraukos.

Prezidento kandidatūrą turi teisę siūlyti ne mažiau kaip 10 deputatų arba ne mažiau kaip 10 senatorių. Kandidatas laikomas išrinktu Respublikos prezidentu, jeigu už jį balsavo daugiau kaip 1/2 visų deputatų ir daugiau kaip 1/2 visų senatorių. Jeigu nė vienas kandidatas nesurinko daugiau kaip 1/2 visų deputatų balsų ir daugiau kaip 1/2 visų senatorių balsų, per 14 dienų vykdomas antras rinkimų turas. Antrame rinkimų ture dalyvauja kandidatas, surinkęs daugiausia balsų Deputatų rūmuose, ir kandidatas, surinkęs daugiausia balsų Senate. Jeigu keli kandidatai surinko vienodą balsų skaičių Deputatų rūmuose arba Senate, skaičiuojami balsai, kuriuos jie gavo abejuose rūmuose. Antrajame ture dalyvauja daugiausia balsų surinkęs kandidatas. Išrinktu laikomas kandidatas, už kurį balsavo daugiau kaip pusė dalyvaujančių deputatų ir daugiau kaip pusė dalyvaujančių senatorių. Jeigu Respublikos prezidentas neišrenkamas ir antrame ture, per 14 dienų vykdomas trečias rinkimų turas; išrinktu laikomas tas antrame ture dalyvavęs kandidatas, už kurį balsavo daugiau kaip pusė dalyvaujančių deputatų ir senatorių. Jeigu Respublikos prezidentas nebuvo išrinktas ir trečiame ture, rengiami nauji rinkimai.

Respublikos prezidentas prisiekia Deputatų rūmų pirmininkui bendrame abiejų parlamento rūmų posėdyje. Respublikos prezidento atsisakymas duoti priesaiką arba nukrypimas nuo priesaikos teksto laikomas Respublikos prezidento neišrinkimu. Respublikos prezidentas gali atsistatydinti, apie tai pareiškęs Deputatų rūmų pirmininkui.

Čekijos Respublikos prezidentas turi įvairių įgaliojimų: a) skiria ir atleidžia vyriausybės pirmininką ir kitus jos narius, priima jų atsistatydinimą, paleidžia vyriausybę ir priima jos atsistatydinimą; b) šaukia Deputatų rūmų sesiją; c) paleidžia Deputatų rūmus; d) įgalioja vyriausybę, kurios atsistatydinimą priėmė arba kurią paleido, laikinai vykdyti savo funkcijas iki naujos vyriausybės paskyrimo; e) skiria Konstitucinio teismo teisėjus, jo pirmininką ir jo pavaduo-

tojus; f) skiria Aukščiausiojo teismo pirmininką ir jo pavaduotojus; g) įgyvendina malonės teikimą, lengvina teismo paskirtas bausmes, duoda nurodymą nepradėti baudžiamojo tyrimo arba jį sustabdyti; nuima teistumą; h) turi teisę grąžinti parlamentui priimtą įstatymą, išskyrus konstitucinį įstatymą; j) pasirašo įstatymus; k) skiria Aukščiausiosios kontrolės valdybos prezidentą ir viceprezidentą; l) skiria Čekijos nacionalinio banko tarybos narius. Be to, valstybės vadovas: a) atstovauja valstybei užsienio santykiuose; b) sudaro ir ratifikuoja tarptautines sutartis; tarptautinių sutarčių sudarymą jis gali pavesti vyriausybei arba, jai sutikus, atskiriems vyriausybės nariams; c) yra aukščiausias gynybinių pajėgų vadas; d) priima diplomatinių misijų vadovus; e) skiria ir atšaukia diplomatinių misijų vadovus; f) skiria rinkimus į Deputatų rūmus ir Senatą; g) suteikia generolo laipsnius; h) priima sprendimus dėl vyriausybinių apdovanojimų suteikimo ir juos įteikia, jeigu neįgalioja kitos institucijos; k) skiria teisėjus; l) turi amnestijos suteikimo teisę. Tačiau nemaža dalis Respublikos prezidento sprendimų turi būti pasirašyta ir vyriausybės vadovo, be kurio parašo prezidento sprendimai teisinių pasekmių nesukelia. Respublikos prezidentas turi teisę dalyvauti abiejų parlamento rūmų, jų komitetų ir komisijų posėdžiuose. Prezidentui paprašius jam suteikiama galimybė pasisakyti bet kuriuo metu. Respublikos prezidentas turi teisę dalyvauti vyriausybės posėdžiuose, reikalauti informacijos iš vyriausybės ir jos narių, svarstyti su vyriausybe arba jos nariais klausimus, priklausančius jų kompetencijai. Tad remiantis Čekijos Respublikos Konstitucija prezidentas vyriausybės posėdžiuose nedalyvauja reguliariai, o atsižvelgia į nagrinėjamų klausimų ratą arba į savo valią dalyvauti svarstant vieną arba kitą problemą. Šiuo atveju politiškai aktyvesnis prezidentas turi galimybę turėti didesnę įtaką vyriausybėje vykstantiems procesams. Respublikos prezidentas negali būti sulaikytas, persekiojamas už administracinį pažeidimą. Respublikos prezidentas gali būti patrauktas atsakomybėn už valstybės išdavimą Konstitucinio teismo sprendimu, remiantis Senato pateiktu kaltinimu. Bausmė gali būti nušalinimas nuo prezidento pareigų ir teisės būti renkamam prezidentu atėmimas. Kriminalinis persekiojimas už nusikaltimus, įvykdytus prezidentavimo kadencijos metu, visiškai neįmanomas. Išskirtinė konstitucinio reguliavimo forma yra numa-

tyta apibrėžiant Čekijos Respublikos prezidento pavadavimo (esant vakansijai) galimybę. Konstitucija nustato, kad esant vakansijai prezidento įgaliojimai „padalijami“, tam tikrus prezidento įgaliojimus vykdo vyriausybės pirmininkas, kitus Deputatų rūmų pirmininkas. Jeigu tuo metu Deputatų rūmai yra paleisti, nurodytus prezidento įgaliojimus vykdo Senato pirmininkas.

Vyriausybė yra vykdomosios valdžios institucija. Vyriausybę sudaro pirmininkas, jo pavaduotojai, ministrai. Šiuo metu veikia penkiolika ministerijų: Finansų, Užsienio reikalų, Švietimo, jaunimo bei sporto reikalų, Kultūros, Darbo ir socialinių reikalų, Sveikatos, Teisingumo, Vidaus reikalų, Pramonės ir prekybos, Regioninių reikalų, Žemės ūkio, Gynybos, Transporto, Aplinkos apsaugos, Informatikos. Kaip numato šalies Konstitucija, vyriausybė yra tiesiogiai atskaitinga Deputatų rūmams. Kaip jau buvo minėta, Respublikos prezidentas skiria vyriausybės pirmininką ir jo teikimu kitus vyriausybės narius, paveda jiems vadovauti ministerijoms. Po to vyriausybė turi prisistatyti Deputatų rūmams ir prašyti politinio pasitikėjimo. Jeigu Deputatų rūmai neišreiškia pasitikėjimo naujai paskirtai vyriausybei, ji pradeda formuoti iš naujo. Jeigu ir šiuo atveju Deputatų rūmai neišreiškia pasitikėjimo Vyriausybe, Respublikos prezidentas skiria vyriausybės pirmininką Deputatų rūmų pirmininko teikimu. Prieš pradėdamas vykdyti savo įgaliojimus vyriausybės narys turi prisiekti. Ministro priesaiką priima Respublikos prezidentas.

472

Vyriausybė gali prašyti Deputatų rūmų išreikšti pasitikėjimą. Deputatų rūmai gali išreikšti politinį nepasitikėjimą vyriausybe. Klausimą dėl nepasitikėjimo vyriausybe Deputatų rūmai svarsto pagal raštišką pasiūlymą, pateiktą ne mažiau kaip 50 deputatų. Sprendimui dėl nepasitikėjimo priimti būtini daugiau kaip pusės visų deputatų balsai.

Čekijos Respublikos prezidentas turi įgaliojimus atšaukti vyriausybės narį tik gavęs vyriausybės pirmininko siūlymą.

Vyriausybės pirmininkas prašymą dėl atsistatydinimo pateikia Respublikos prezidentui. Kiti vyriausybės nariai prašymus dėl atsistatydinimo pateikia Respublikos prezidentui per vyriausybės pirmininką. Vyriausybė atsistatydina, jeigu Deputatų rūmai nepatenkina

jos prašymo išreikšti pasitikėjimą arba pareiškia jai nepasitikėjimą. Vyriausybė atsistatydina po naujai išrinktų Deputatų rūmų steigiamojo posėdžio. Respublikos prezidentas taip pat atšaukia vyriausybę, kuri neatsistatydino, nors turėjo tai padaryti.

Vyriausybė kolegialiai priima sprendimus. Vyriausybės nutarimui priimti būtinas daugiau negu pusės visų jos narių pritarimas. Vyriausybės pirmininkas organizuoja vyriausybės veiklą, pirmininkauja jos posėdžiams, veikia jos vardu, vykdo kitas pareigas, kurios nurodytos Konstitucijoje arba įstatymuose. Vyriausybės pirmininką pavaduoja vyriausybės pirmininko pavaduotojas arba kitas įgaliotas vyriausybės narys. Vykdydama įstatymus ir jų ribose vyriausybė turi teisę priimti nutarimus, kuriuos pasirašo pirmininkas ir atitinkamas vyriausybės narys.

Ministerijos ir kitos administracinės įstaigos steigiamos ir jų kompetencija apibrėžiama tik įstatymų. Ministerijų ir kitų administracinių įstaigų valstybės tarnautojų teisinius santykius apibrėžia įstatymas. Ministerijos, kitos administracinės įstaigos ir teritorinės savivaldos institucijos, remdamosi įstatymu ir jo ribose, leidžia teisinius aktus, jeigu įstatymas suteikia joms tokių įgaliojimų.

Kaip jau buvo minėta, parlamentas yra ta institucija, kuri dalyvauja skiriant arba kontroliuojant daugumą viešajam gyvenimui įtaką darančių institucijų. Viena iš tokių institucijų Čekijos Respublikoje yra Visuomeninis teisių gynėjas (ombudsmenas). Čekijos Respublikos visuomeninio teisių gynėjo institucija yra įkurta 1999 m. gruodžio 8 d. priėmus Visuomeninio teisių gynėjo (ombudsmeno) įstatymą. Visuomeninį teisių gynėją šešerių metų laikotarpiui renka žemieji parlamento rūmai. Po du kandidatus į ombudsmeno postą gali siūlyti aukštieji parlamento rūmai – Senatas – ir Respublikos prezidentas. Visuomeniniam teisių gynėjui keliami tokie patys reikalavimai kaip kandidatams, pretenduojantiems būti išrinktiems į šalies Senatą. Įstatymas numato, kad Visuomeninis teisių gynėjas reziduoja Brno mieste. Ombudsmenas, prieš pradėdamas vykdyti savo funkcijas, privalo prisiekti Deputatų rūmams. Kaip nurodo pirmasis šio įstatymo skyrius, visuomeninis teisių gynėjas yra žmogaus teisių ir laisvių gynėjas nuo valstybinės valdžios ir kitų administravimo institucijų. Visuomeninio teisių gynėjo kompetencijon neįeina

parlamento, vyriausybės, prezidento, teismų, prokurorų, specialiųjų institucijų veikla. Visuomeninis teisių gynėjas naudojasi imuniteto teise. Atstovų rūmams nesutikus, jis negali būti patrauktas baudžiamojon atsakomybėn. Ombudsmenas gali veikti, kai gauna tiesioginį skundą iš fizinio arba juridinio asmens. Senato arba Atstovų rūmų nariai, gavę piliečių skundą dėl žmogaus teisių ir laisvių pažeidimo, gali perduoti jį nagrinėti ombudsmeno institucijai. Gynėjas gali padėti tyrimą ir savo iniciatyva. Gynėjo sprendimai nėra privalomi, tačiau remiasi šios institucijos autoritetu, todėl dažniausiai vykdomi. Matydamas, kad yra pažeistas visuomeninis interesas, gynėjas turi galimybę kreiptis į prokurorus, kad jie inicijuotų teisminį visuomenės intereso gynimą. Viena iš svarbiausių visuomeninio teisių gynėjo pareigų – informuoti Deputatų rūmus apie savo veiklą, daryti žmogaus teisių ir laisvių padėties šalyje apžvalgą ir teikti Deputatų rūmams pasiūlymus dėl įstatymų, susijusių su žmogaus teisių ir laisvių apsauga, tobulinimo<sup>18</sup>.

---

474

## Išvados

Čekijos parlamentarizmo tradicija yra neatsiejama šios šalies valstybingumo raidos dalis. Nors skirtingais istoriniais laikotarpiais parlamento reikšmė kito, tačiau parlamentarizmo tradicija išliko Čekijos valstybės valdymo tradicijos dalimi. Beveik visais istoriniais čekų valstybingumo raidos etapais egzistavo tautai atstovaujanti institucijos. Kiekvienu istoriniu valstybės raidos etapu parlamento reikšmė didėjo. Ir tarpukariu egzistavusioje Čekoslovakijos valstybėje, ir šiandieninėje Čekijos Respublikoje parlamentas buvo ir yra išskirtinė valstybinės valdžios sąrangos institucija. Net istorinė aplinkybė, jog šiai valstybei teko patirti netrumpą nedemokratinio politinio režimo laikotarpį, nesutrukdė, atsiradus demokratinei valstybės sanklodai, pasirinkti parlamentinę valstybės valdymo formą.

Dabar galiojančios Čekijos Respublikos Konstitucijos (1992 m.) struktūra, įgaliojimų paskirstymas valstybinės valdžios instituci-

---

18 ZÁKON ze dne 8. prosince 1999 o Veřejný ochránce práv // www.ochrance.cz

joms, numatyti stabdžių ir atsvarų mechanizmo elementai nepalieka abejonių dėl čekų pasirinkimo – parlamentinės valstybės valdymo formos. Konstitucijoje vienareikšmiškai nustatyta, kad vykdomoji valdžia – šalies vyriausybė, kaip kolegiali institucija, ir jos atskiri nariai yra politiškai atskaitingi parlamentui. Parlamentas ne tik turi ir atlieka vykdomosios valdžios politinę kontrolę, bet ir dalyvauja (arba tam reikia šios institucijos pritarimo) skiriant daugumą svarbiausių valstybės valdžios ir kitų pareigūnų. Valstybės vadovas – šalies prezidentas – taip pat renkamas šalies parlamento. Čekijos Respublikos parlamentas gali keisti Konstituciją, jis leidžia įstatymus, tvirtina šalies biudžetą. Parlamento priimtus įstatymus turi pasirašyti ne tik valstybės vadovas – Respublikos prezidentas, bet ir vyriausybės vadovas – ministras pirmininkas. Ministras pirmininkas neturi veto teisės, jo parašas po įstatymu suvokiamas kaip vykdomosios valdžios „susipažinimas“ su teisės aktu, kurį jai reikės vykdyti.

Remiantis Austrijos ir Vengrijos imperijos bei Čekoslovakijos Respublikos federalizmo patirtimi, šiandieninėje Čekijos Respublikos Konstitucijoje įtvirtinta dvejų rūmų parlamento struktūra. Nors šiuo metu Čekijos Respublika nėra federacinė valstybė, tačiau dvejų rūmų parlamentas veikia kaip veiksminga dar viena konstitucinė stabdžių ir atsvarų mechanizmo priemonė, turinti ir užtikrinanti parlamento sprendimų išbaigtumą, pagrįstumą, t. y. – kokybę.

Apibendrinant galima teigti, kad Čekijos Respublikos Konstitucijoje įtvirtinta parlamentinė valdymo forma yra logiška ne tik valstybės raidos tendencijų seka, bet ir nuosekliai kartoja visos Vidurio ir Rytų Europos šalių valdymo formų tendencijas.

## Literatūra

1. Čapek K. Pašnekesiai su T. H. Masaryku. – Vilnius: Amžius, 1994.
2. Deviatnikovaitė I. Čekijos Respublikos ir Lietuvos Respublikos konstitucijos: lyginamoji analizė. Magistro baigiamasis darbas. – Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2003.

3. Gerloch A., Zoubek V. Ustavni system České republiky. – Praha: Prospektrum, 2002.
4. Hain R. Teorie statu a tatni pravo v myšleni T. G. Masaryka. – Univerzita Kalrlova v Praze: Nakladatelstvi Karolinum, 2006.
5. Gronsky J., Hřebejk J. Dokumenty k šstavnřmu vřvoji řeskoslovenska 1 (1918–1945). – Praha: Karolinum, 1997.
6. Gronskř J. Dokumenty k šstavnřmu vřvoji řeskoslovenska 2 (1948–1968). – Praha: Karolinum, 1999.
7. Hendrych D. Constitutionalism in the Czech Republic / Edited by J. Priban, J. Young. The Rule of Law in Central Europe. The Reconstruction of Legality, Constitutionalism and Civil Society in the Post – Communist countries. – England: Aldershot, 1999.
8. Kalvada J. Genese řeskoslovenska. – Praha, 1998.
9. Kysela J. Bicameralism in the Czech Republic: Reasons, Functions, Perspectives // <http://www.senat.cz/zajimavosti/bikameralismus-eng.html>
10. Kolar P., Pechařek ř., Syllova J. Parlament řeske republiky 1993–2001. – Praha, 2002.
11. Kousoulas G. On Government: A Comparative Introduction. – Belmont, California: Wadsworth Publishing Company, Inc., 1968.
12. Maddex L. Robert Czech Republic / Constitutions of the World. – Washington D. C., 2001.
13. Mesonis G. Valstybės valdymo forma konstitucinię teisęje: Lietuvos Respublika Vidurio ir Rytų Europos kontekste. – Vilnius: Lietuvos teisės universiteto Leidybos centras, 2003.
14. Pavliček V. Ustavni pravo a statoveda. Ustavni pravo řeske republiky. řast 1. – Praha: Linde, 2003.
15. Pavliček V. Suverenita v procesu integrace (Retrospektyva a perspektiva) / Suveranita a Europska integrace. – Praha, 1999.
16. Pavliček V. O ustavnich zmenach po rozpadu sovetskeho bloku / Transformace ustavnich systemu zemi stredni a vychodni Evropy. Sbornik stati a texty ustav I. řast. – Praha, 1999.

17. Priban J. Legitimacy and Legality after the Velvet Revolution / Ed. by J. Priban, J. Young. *The Rule of Law in Central Europe. The Reconstruction of Legality, Constitutionalism and Civil Society in the Post – Communist countries.* – England: Aldershot, 1999.
18. Šimiček V. Lojalita ke statu jako předpoklad jmenovani do statni služby / Bezpečnost České republiky a potřeba ustavních zmen. *Sbornik příspěvku z mezinárodní konference.* – Praha, 2004.
19. Šimiček V. *Ustavní stížnost.* – Praha, 2001.
20. Seib F. *Karel IV. Cisar v Evrope 1346–1378.* – Praha: Nakladatelství Lidové Noviny, 1999.
21. Suchanek R. *Nova role Ústavního soudu v procesu evropské integrace / Suveranita a Evropská integrace.* – Praha, 1999.
22. Suchanek R. *Nouzové zákonodárství / Pavlíček a kolektiv Bezpečnost České republiky a potřeba ustavních zmen.* – Praha, 2004.
23. Vaniček J. *Omezování práv a svobod a ukládání povinností za krizových stavů / Bezpečnost České republiky a potřeba ustavních zmen. Sbornik příspěvku z mezinárodní konference.* – Praha, 2004.
24. Seib F. *Karel IV. Cisar v Evrope 1346–1378.* – Praha: Nakladatelství Lidové Noviny, 1999.
25. Stuart Hughes H. *Contemporary Europe: A History.* – New Jersey: Prentice-Hall, 1981.
26. Šimiček V. *Ustavní stížnost.* – Praha, 2001.
27. Wandycz P. S. *Laisvės kaina.* – Vilnius: Baltos lankos, 1997.
28. [www.ochrance.cz](http://www.ochrance.cz). *Visuomeninio teisių gynėjo (ombudsmano) internetinis puslapis čekų ir anglų kalbomis.*
29. [www.vlada.cz](http://www.vlada.cz). *Čekijos Respublikos vyriausybės internetinis puslapis čekų ir anglų kalbomis.*
30. [www.hrad.cz](http://www.hrad.cz). *Čekijos Respublikos prezidento internetinis puslapis čekų, anglų, vokiečių kalbomis.*
31. [www.psp.cz](http://www.psp.cz). *Čekijos Respublikos parlamentas: Deputatų rūmai. Internetinis puslapis čekų, anglų, vokiečių, prancūzų kalbomis.*

32. [www.senat.cz](http://www.senat.cz). Čekijos Respublikos parlamentas: Senatas. Internetinis puslapis čekų ir anglų kalbomis.
33. [www.concourt.cz](http://www.concourt.cz). Čekijos Respublikos Konstitucinio teismo internetinis puslapis čekų ir anglų kalbomis.
34. [www.ods.cz](http://www.ods.cz). Demokratinės piliečių partijos internetinis puslapis čekų ir anglų kalbomis.
35. [www.cssd.cz](http://www.cssd.cz). Čekijos socialdemokratų partijos internetinis puslapis čekų ir anglų kalbomis.
36. [www.kscm.cz](http://www.kscm.cz). Čekijos ir Moravijos komunistų partijos internetinis puslapis čekų kalba.
37. [www.kdu.cz](http://www.kdu.cz). Krikščionių demokratų sąjungos-Čekoslovakijos liaudies partijos internetinis puslapis čekų ir anglų kalbomis.
38. [www.unie.cz](http://www.unie.cz). Laisvės sąjungos-Demokratinės sąjungos internetinis puslapis čekų ir anglų kalbomis.
39. [www.korunaceska.org](http://www.korunaceska.org). Monarchistinės partijos „Čekijos karūna“ internetinis puslapis čekų kalba.
40. [www.electionworld.org/czech.htm](http://www.electionworld.org/czech.htm). Nuolat atnaujinamas rinkimų rezultatų ir politinių partijų internetinis puslapis anglų kalba.
30. [www.nsoud.cz](http://www.nsoud.cz). Čekijos Respublikos Aukščiausiojo teismo internetinis puslapis čekų, anglų ir prancūzų kalbomis.

# Parlamento institucija: Vokietijos Federacinė Respublika

Milda  
Vainiutė

Vokietijos Federacinės Respublikos parlamentas – Bundestagas – 1999 m. pažymėjo savo egzistavimo 50-ąją sukaktį: 1949 m. gegužės 23 d. buvo paskelbtas Pagrindinis įstatymas, o tų pačių metų rugsėjo 7 d. Bundestagas susirinko į savo pirmąjį posėdį. Taip parlamentiniam darbui, kuris kitais dešimtmečiais pasižymėjo stabilumu ir tęstinumu, buvo padėti reikiami instituciniai pagrindai.

Parlamentinės minties užuomazgos Vokietijoje pradėjo formuotis XVIII a. pabaigoje ir XIX a. pradžioje, kai šioje šalyje, kaip ir daugelyje Europos valstybių, pavyzdžiui, Anglijoje, kilo politinių laisvių ir tautos noro dalyvauti valdant šalį idėjų. Vokietijos politinei ir socialinei raidai XIX a. didelę įtaką turėjo tas veiksnys, kad valstybė nebuvo vientisa. Anglijoje ir Prancūzijoje jau nuo XVII a. buvo įsteigta bendra valstybės valdžia, o Šventoji Romos imperija, kurios ir nebūtų galima pavadinti valstybe šiuolaikine prasme, 1806 m. suskilo į daugelį suverenių valstybių, ir net po Napoleono pralaimėjimo 1813–1814 m. vientisa imperija nebebuvo atkurta. Vietoj jos 1815 m. susikūrė Vokietijos Sąjunga, sudaryta iš 37 kunigaikštysčių ir 4 laisvųjų miestų. Tai nebuvo nauja valstybė, o tik laisva valstybių sąjunga, kuriai vadovavo Austrija. Svarbiausias šios valstybės tikslas – Vokietijos išorinis ir vidinis saugumas bei atskirų Vokietijos valstybių nepriklausomybė. Pagrindinė šios valstybės institucija buvo Federalinis susirinkimas, kitaip tariant – valstybių narių pasiuntinių, kurie svarbiausius sprendimus priimdavo vieningai, kongresas, kuris veikė Frankfurte.

Tuo pat metu, pirmiausia Pietų ir Pietvakarių Vokietijos valstybėse, kuriose kunigaikščiai, naudodamiesi suvereniteto teise, išleido konstitucijas, taip pat buvo numatytos parlamentinės institucijos, pavyzdžiui, Badene ir Bavarijoje (1818 m.), Viurtemberge (1819 m.), Hesene-Darmstadte (1820 m.). Tokie „parlamentai“ turėjo labai menkus įgaliojimus. Nors jie dalyvavo leidžiant įstatymus, tačiau negalėjo pateikti savo projektų. Svarbiausia jų teisė buvo nustatyti mokesčius ir patvirtinti biudžetą. Be to, šie pirmieji Vokietijos parlamentai dar neturėjo teisės susirinkti patys, jų sušaukimas priklausė nuo valdovų, kurie paprastai tą daryti delsdavo. Tačiau vis dėlto taip buvo kaupiama parlamentinė patirtis ir kuriamos parlamentinės tradicijos, kurios buvo naudingos vėlesniam visos Vokietijos parlamentui.

Visos šios raidos priešakyje buvo Didžioji Badeno kunigaikštystė, kuri pirmoji atitiko konstitucinės monarchijos modelį. Parlamentas, t. y. antrieji Landtago rūmai, iki 1848 m. buvo ir liberalaus bei nacionalinio judėjimo reikalavimų reiškėjas. Tai buvo pirmasis išrinktų tautos atstovų susirinkimas, taip pat pirmasis parlamentas, kuris reikalavo įsteigti bendrą visos Vokietijos tautos atstovybę.

Prancūzijoje 1848 m. vasarį prasidėjusi revoliucija buvo akstinas ir Vokietijos revoliucinio judėjimo pradžia tų pačių metų kovą, pagrindinis judėjimo tikslas buvo sukurti laisvą vientisą tautinę valstybę, išrinkti parlamentą, kuris priimtų konstituciją ir joje įtvirtintų valdžių padalijimo principą bei asmens laisves. Priėmus rinkimų įstatymą, o po to visose Vokietijos dalyse įvykus rinkimams, 1848 m. gegužės 18 d. Nacionalinis susirinkimas susirinko Frankfurte. Jis buvo ne tik pirmasis bendras Vokietijos parlamentas, bet ir gausiausias visoje šios valstybės istorijoje: iš viso buvo išrinktas 831 deputatas, įskaitant jų pavaduotojus (be pavaduotojų – 587), iš kurių pradžioje dalyvavo 330, vėliau nuo 400 iki 500<sup>1</sup>. Dauguma šio susirinkimo narių buvo išsilavinę, todėl neatsitiktinai jis buvo vadinamas „profesorių parlamentu“<sup>2</sup>. Nors dauguma jo narių neturėjo parlamentinės

1 Kessel W. Parlamentarischer Gedanke und parlamentarische Entwicklung in Deutschland 1800–1945 / Thierse W. (Hrsg.). Das Deutsche Parlament, 4. Auflage. – Stuttgart; Berlin; Köln: Kohlhammer, 1999. S. 28.

2 Teisėjų, advokatų, burmistrų arba kitų aukštas pareigas užimančių deputatų skaičių (iš viso jų buvo apie 250) persvėrė profesoriai, kurių buvo net 94.

patirties, tačiau ši trūkumą kompensavo žinios ir patirtis valstybės tarnyboje arba kitose srityse. Taigi Nacionaliniam susirinkimui buvo keliamos dvi svarbiausios užduotys: kaip minėta, jis turėjo parengti konstitucijos projektą ir tuo pat metu rūpintis sudaryti centrinę valdžią, nes ši valstybė tokios dar nebuvo turėjusi.

Po intensyvių svarstymų<sup>3</sup> Vokietijos Reicho Konstitucija<sup>4</sup>, sudaryta iš 197 paragrafų, suskirstytų į 7 skirsnius, buvo priimta 1849 m. kovo 27 d. Konstitucijoje numatyta valstybės valdymo forma – konstitucinė monarchija. Valstybės vadovas pagal 70 paragrafą buvo vokiečių kaizeris, tačiau jo galias labai riboja Reichstagas, sudarytas iš Valstybės rūmų ir Tautos rūmų (§ 85). Ypač vertingas ir reikšmingas šios Konstitucijos VI skirsnis (§ 130–189), kurio aštuoniuose straipsniuose įtvirtintos tokios pagrindinės teisės kaip judėjimo laisvė, laisvė pasirinkti tam tikrą profesiją, lygybės prieš įstatymą principas, asmens teisė į laisvę, nuomonės reiškimo laisvė, tikėjimo ir sąžinės laisvė, susirinkimų laisvė ir kt. Nors ši Konstitucija niekada netapo veiksminga, tačiau ji apibūdinama kaip labai pažangi, liberali ir demokratiška, jos nuostatos, reglamentuojančios valstybės ir asmens santykius, jos socialiniai politiniai pagrindai turėjo svarbią reikšmę modernios konstitucinės politikos raidai, suteikė svarbių impulsų rengiant ir 1919 m. Vokietijos Reicho Konstituciją, ir dabar Vokietijoje galiojančią Pagrindinį įstatymą<sup>5</sup>.

- 
- 3 Rengiant šią Konstituciją, buvo daug diskutuojama dėl vadinamojo Austrijos klausimo. Nacionalinis susirinkimas šiuo požiūriu suskilo į dvi stovyklas: vieni manė, jog suvienyti Vokietijai turi priklausyti Austrija, o vadovaujantis vaidmuo valstybėje – Prūsijai, kiti tik siekė reformuoti 1815 m. sudarytą Vokietijos Sąjungą. Austrijai atsisakius dalyvauti kuriant naująją valstybę, Prūsijos karalių Vilhelmą IV Nacionalinis susirinkimas išrinko Vokietijos kaizeriu, tačiau jis šiuos rinkimus atmetė. Taip bandymai parlamentiniu keliu pasiekti vienybę ir laisvę Vokietijoje žlugo.
  - 4 Tekstas: Siebert F. Von Frankfurt nach Bonn: Hundert Jahre deutsche Verfassungen 1849–1949. – St. Augustin, 1978. S. 27–55; <http://www.verfassungen.de/de/de06-66/verfassung48-i.htm>.
  - 5 Plačiau žr.: Kühne J.-D. Paulskirchenverfassung: Werk mit später Wirkung / Juling P. (Red.). Deutsche Verfassungsgeschichte 1849–1919–1949. – Bonn. S. 39–45; Grimm D. Das Grundgesetz in der deutschen Verfassungstradition / Juling P. (Red.). Deutsche Verfassungsgeschichte 1849–1919–1949. – Bonn, 1989. S. 11–25; Hesselberger D. Das Grundgesetz: Kommentar für die politische Bildung, 9., verbesserte Auflage. – Bonn, 1995. S. 10–14; Katz A. Staatsrecht: Grundkurs im öffentlichen Recht, 12., überarbeitete Auflage. – Heidelberg, 1994. S. 34–35; Badura P. Staatsrecht: Systematische Erläuterung des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland, 2., neu-

Nors antirevoliucinės jėgos Vokietijoje nugalėjo, tačiau situacija valstybėje tuo metu jau buvo pakitusi: atsirado naujų politinio ir visuomeninio gyvenimo elementų – politinių susivienijimų ir partijų. Parlamente susidarė frakcijos, buvo nubrėžti politinės sistemos kontūrai (pagrindinės kryptys – konservatyvizmas, nuosaikusias liberalizmas, demokratinis radikalizmas, socializmas ir politinis katolicizmas)<sup>6</sup>.

Po Prūsijos pergalės Prūsijos ir Austrijos kare 1866 m. Austrija buvo priversta išstoti iš Vokietijos Reicho ir pritarti Šiaurės Vokietijos Sąjungos įkūrimui. Prūsijai laimėjus karą prieš Prancūziją 1870 m., Pietų Vokietijos valstybės prisijungė prie Šiaurės Vokietijos Sąjungos. Taip Bismarkui karinėmis ir diplomatinėmis priemonėmis, o ne parlamentiniu demokratinio keliu, kaip tai buvo bandoma daryti 1848 m., pavyko pasiekti taip ilgai trokštą nacionalinę vienybę. Tai stabdė parlamentinius demokratinus procesus ir vėliau.

Šiaurės Vokietijos Sąjungoje pagrindinė institucija buvo parlamentas – Reichstogas. Tai buvo ne išrinktų tautos atstovų, o į kolegijas ir pagal luomus suskirstytas susirinkimas, sudarytas iš kurfiurstų, reicho fiurstų bei grafų. Bismarko parengtą ir Reichstago tik nežymiai pakeistą Vokietijos Šiaurės Sąjungos 1867 m. liepos 1 d. Konstituciją<sup>7</sup> perėmė 1871 m. sausio 18 d. įkurtas Vokietijos Reichas. Ji buvo priimta tų pačių metų balandžio 16 d.<sup>8</sup> Įkūrus Vokietijos Reichą buvo įgyvendintas vokiečių siekis sukurti nacionalinę valstybę, tačiau kitas liberaliojo judėjimo tikslas – tautos galimybė dalyvauti valdant šali įtvirtinus parlamentinę valdymo sistemą – liko neįvykdytas. Taip buvo įsteigta konstitucinė monarchija, kurioje pagrindinės valdžios institucijos buvo kaizeris, jo skiriamas reichskancleris,

bearbeitete Auflage. – München, 1996. S. 25–26; Ismayr W. Das politische System Deutschlands / Ismayr W. (Hrsg.) unter Mitarbeit von Groß H. Die politischen Systeme Westeuropas, Opladen: Leske+Budrich, S. 407.

6 Plačiau žr.: Kessel W. Parlamentarischer Gedanke und parlamentarische Entwicklung in Deutschland 1800–1945 / Thierse W. (Hrsg.). Das Deutsche Parlament, 4. Auflage. – Stuttgart; Berlin; Köln: Kohlhammer, 1999. S. 42–46.

7 Tekstas: <http://verfassungen.de/de/de67-18/verfassung67-i.htm>.

8 Tekstas: Siebert F. Von Frankfurt nach Bonn: Hundert Jahre deutsche Verfassungen 1849–1949. – St. Augustin, 1978. S. 66–86; <http://verfassungen.de/de/de67-18/verfassung71-i.htm>.

iš valstybių narių atstovų sudarytas Bundesratas, kurie buvo visiškai nepriklausomi nuo Reichstago. Apskritai esminė šios Konstitucijos savybė buvo ta, kad buvo stengiamasi suderinti Reicho ir federalinių žemių teises ir taip susieti federalinius ir unitarinius, taip pat monarchinis bei demokratinius principus.

Taigi pagal šią Konstituciją svarbiausi įgaliojimai buvo suteikti reichskancleriui, kuris vadovavo ir Bundesratui. Atskiroms valdymo sritims vadovauti reichskanclerio siūlymu kaizeris skyrė valstybės sekretorius, kurie nebuvo savarankiški vyriausybės nariai. Nors šios Konstitucijos 17 straipsnio 2 dalyje buvo įtvirtinta reichskanclerio atsakomybė už kaizerio priimamus ir reichskanclerio kontrasignuojamus teisės aktus, tačiau jo parlamentinė atsakomybė nebuvo numatyta.

Lyginant su kitomis Konstitucijoje įtvirtintomis institucijomis, Reichstago teisinė padėtis nebuvo tokia patikima. Teigtina, kad didžiausias to meto vokiečių parlamentarizmo trūkumas buvo konstituciškai – iš esmės vien dalyvavimu leidžiant įstatymus (5, 23 str.) bei vykdant finansų politiką (69, 72 str.) – apriboti Reichstago įgaliojimai. Reichstagas neturėjo jokių teisinių galimybių priversti kanclerį atsistatydinti arba pareikšti nepasitikėjimą kuriam nors Vyriausybės nariui. Nepaisant to, ši Konstitucija buvo demokratiška ir pažangi, nes vien tai, kad, kitaip negu daugelyje Europos valstybių konstitucijų, buvo numatyta visuotinė (ją turėjo tik vyrai nuo 25 metų amžiaus) tiesioginė rinkimų teisė, ją išskyrė tarptautiniame kontekste.<sup>9</sup>

Pasakytina, kad nuo 1871 m. iki Pirmojo pasaulinio karo pradžios, taigi per daugiau negu keturis dešimtmečius, Reichstagas, leisdamas įstatymus, daug prisidėjo stiprinant Reicho vienybę bei įgyvendinant liberalios ir teisinės valstybės principus. Buvo priimti

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

svarbūs baudžiamosios, privatinės teisės, taip pat kiti įstatymai, susiję su modernios socialinės politikos įgyvendinimu. Nors konstituciniai parlamento įgaliojimai buvo gana riboti, tačiau laikui bėgant jam buvo suteikta galimybė turėti didesnę įtaką vyriausybei. Vis dėlto tuo metu demokratinėms jėgoms, t. y. liberalams, centristams ir socialdemokratams, dar stigo valios ir gebėjimo parlamente susivienyti, kad būtų įvykdyta konstitucinė reforma.

Prasidėjus Pirmajam pasauliniam karui buvo vis labiau reikalaujama reformuoti 1871 m. Konstituciją. 1918 m. spalio 28 d. priimti šios Konstitucijos 11, 15 ir 17 straipsnių pakeitimai<sup>10</sup> jau buvo pavėluoti ir jų nebeužteko, kad būtų įgyvendinti reformos siekiai arba nuslopintos karinės nesėkmės. Tų pačių metų lapkričio pradžioje didžiuosiuose Vokietijos miestuose prasidėjo revoliucinis judėjimas, o 11 d. reichskancleris paskelbė kaizerio Vilhelmo II atsistatydinimą. Tą pačią dieną Berlyne buvo paskelbta respublika, o tai reiškė 1871 m. Konstitucijos galiojimo, taigi ir monarchijos, pabaigą. 1919 m. sausio 19 d. buvo išrinktas naujas Nacionalinis susirinkimas, kuris dėl įtemptos padėties valstybėje posėdžiavo ne Berlyne, bet Veimare. Parlamentas 1919 m. vasarą baigė svarstyti Konstitucijos projektą, taigi Vokietijos Reicho Konstitucija, dar vadinama Veimaro Konstitucija, buvo priimta 1919 m. rugpjūčio 11 d.<sup>11</sup> Šioje Konstitucijoje buvo perteikti svarbiausi 1849 m. Konstitucijos elementai. Vokietijos Reichas buvo apibūdintas kaip parlamentinė federacinė respublika (1, 2 str.). Tačiau, parlamentarizmui negalint tinkamai funkcionuoti, buvo numatyti ir prezidentinės demokratijos elementai, o federalizmui buvo būdingi unitariniai bruožai, kurie pirmiausia atsispindėjo plačiais Reicho įgaliojimais įstatymų leidybos, iš dalies ir

10 Konstitucijos 11 straipsnio 2 ir 3 dalys buvo pakeistos atitinkamai numatant, kad skelbiant karą Reicho vardu yra būtinas Bundesrato pritarimas; taikos sutartims, taip pat sutartims su užsienio valstybėmis, kurios yra susijusios su Reicho įstatymais reglamentuojamais klausimais, būtinas Bundesrato ir Reichstago pritarimas. Konstitucijos 15 straipsnyje, be kita ko, įtvirtinta, kad reichskancleriui vykdant savo pareigas yra būtinas Reichstago pasitikėjimas, o Konstitucijos 17 straipsnyje įtvirtinant, kad kaizerio priimamus teisės aktus turi kontrasignuoti reichskancleris, atsisakyta nuostatos, jog jis dėl jų turi prisiimti atsakomybę.

11 Tekstas: Siebert F. Von Frankfurt nach Bonn: Hundert Jahre deutsche Verfassungen 1849–1949. – St. Augustin, 1978. S. 100–143; <http://www.verfassungen.de/de/de19-33/verf19-i.htm>

Reicho valdymo srityje. Tą rodė ir palyginti silpna Reichsrato padėtis bei akivaizdi federalinių žemių priklausomybė nuo Reicho. Taip pat pažymėtina, kad šioje Konstitucijoje įtvirtinta ir nemažai tiesioginės demokratijos elementų (73–76 str.). Kadangi jie neprigijo, Pagrindiniame įstatyme jų beveik nėra.

Aukščiausiosios valdžios institucijos pagal Veimaro Konstituciją buvo Reichstagas, Reichsratas, Reicho prezidentas ir Reicho vyriausybė, iš dalies ir Reicho ekonominė taryba bei Valstybės tribunolas. Reichstagas buvo Tautos atstovybė ir pagrindinė Vokietijos Reicho atstovaujamosios demokratijos institucija (20, 21 str.). Jis buvo renkamas visuotiniuose, lygiuose, tiesioginiuose ir slaptuose rinkimuose pagal proporcinę rinkimų sistemą (22 str.). Kitaip negu pagal 1871 m. Vokietijos Reicho Konstituciją, jis buvo svarbiausia įstatymų leidybos srities institucija (68 str. 2 d., 74 str.). Pagrindinė Reichsrato funkcija buvo garantuoti federalinių žemių dalyvavimą leidžiant įstatymus bei valdant valstybę. Palyginti su 1871 m. Konstitucija, šioje Konstitucijoje jo įgaliojimai buvo daug labiau apriboti. Leidžiant įstatymus jis nedalyvavo, o tik turėjo prieštaravimo teisę (68, 74 str.). Valdymo srityje jam taip pat buvo suteikta keletas teisių (67, 77, 85–86 str.). Taigi pagal savo įgaliojimus Reichsratas Reichstagui negalėjo būti politinė atsvara.

Vykdomoji valdžia pagal Veimaro Konstituciją buvo suteikta dviem institucijoms: Reicho prezidentui ir Reicho vyriausybei. Reicho prezidentui buvo skirti gana platūs įgaliojimai, neatsitiktinai jis buvo vadinamas „atsarginiu kaizeriu“. Jį rinko Tauta tiesioginiuose rinkimuose septynerių metų kadencijai (41, 43 str.). Jis vadovavo valstybei, ją reprezentavo (45 str.), skyrė ir atleido vyriausybę, dalyvavo leidžiant įstatymus, turėjo teisę paleisti Reichstagą (25 str. 1 d.).

Antroji vykdomosios valdžios institucija buvo Reicho vyriausybė, sudaryta iš Reichskanclerio ir Reicho ministrų (52 str.). Ją skyrė Reicho prezidentas, jai taip pat buvo reikalingas parlamento pasitikėjimas. Šiuo metu Vokietijoje galiojančiame Pagrindiniame įstatyme numatytas federalinės vyriausybės darbo organizavimas ir jai suteikti įgaliojimai iš esmės atitinka tai, kaip jos buvo numatytos Veimaro Konstitucijoje (55–58 str.). Tačiau vis dėlto paminėtini trys svarbūs skirtumai: vyriausybė privalėjo turėti parlamento ir prezidento pa-

sitikėjimą, ji Reichsrato atžvilgiu neturėjo jokių teisių, prezidentas vykdomosios valdžios struktūroje turėjo ypatingą statusą. Įstatymų leidžiamoji ir vykdomoji valdžios viena kitos atžvilgiu turėjo nemažai poveikio ir kontrolės teisių (33, 34 str., 43 str. 2 d., 54 ir 59 str.).

Pasakytina, kad Reicho prezidento ir Reichstago „dualizmas“ turėjo įtakos Veimaro Respublikos valdymo sistemos nestabilumui. Be to, dėl daugiapartinės sistemos valstybėje formuojant vyriausybę daug lėmė tam tikrų partinių koalicijų susidarymas, kurios daugeliu atveju atstovavo tik tam tikrų grupių interesams. Šie ir kiti veiksniai turėjo įtakos tam, kad joks išrinktas Reichstagas neišbuvo viso laiko, kuriam buvo išrinktas, o vyriausybės paprastai dažnai keisdavosi: per 14 Veimaro Respublikos metų iš viso buvo sudarytos 20 vyriausybių, taigi vidutinis jų įgaliojimų laikas tebuvo 8 mėnesiai.

Veimaro Konstitucija formaliai niekada nebuvo panaikinta, tačiau ji faktiškai nebegaliojo 1933 m. kovo 24 d., kai buvo priimtas įstatymas, suteikiantis Vyriausybei ypatingus įgaliojimus<sup>12</sup>. Tai, kad Pirmoji vokiečių respublika gyvavo tik 14 metų, negali būti paaiškinta koku nors dideliu Konstitucijos trūkumu. Priešingai, lyginant ją, pavyzdžiui, su Vokietijos Reicho 1871 m. Konstitucija, ji buvo labai pažangi ir darni. Tiesa, kaip jau minėta, kai kurios jos nuostatos skatino neigiamą raidą (pavyzdžiui, proporcinės rinkimų sistemos įtvirtinimas buvo viena iš partinio susiskaldymo priežasčių, Reicho prezidentui suteiktas išskirtinis statusas valstybės valdžią vykdančių institucijų sistemoje nuo 1930 m. lėmė perėjimą prie prezidentinio valstybės valdymo). Pažymėtina, kad šios Konstitucijos nuostatos neatitiko to meto konstitucinės tikrovės: joje buvo įtvirtintas toks valdymo modelis, kurį įgyvendinti visuomenė dar nebuvo pasirengusi. Be to, Pirmojo pasaulinio karo pasekmės, ekonominiai sunkumai taip pat buvo svarbios priežastys, kurios lėmė Veimaro Respublikos žlugimą.

1933–1945 m. Vokietijos Reicho valdymo forma apibūdinama kaip nacionalsocializmas (vokiškasis fašizmas). Jam būdingas totalitarizmas, vienpartiškumas, tautiniu ir rasiniu pagrindu grįstas

valstybingumas. Šis „Trečiasis Reichas“ žlugo pasibaigus Antrajam pasauliniam karui, 1945 m. gegužės 7–8 d.<sup>13</sup>

Po Antrojo pasaulinio karo pabaigos Vokietija buvo suskirstyta į keturias okupacines zonas, kuriose valstybės valdžią perėmė keturių sąjungininkių – Jungtinių Valstijų, Didžiosios Britanijos, Prancūzijos ir Sovietų Sąjungos – karinės vyriausybės. Jos sudarė bendrą Kontrolės tarybą. Kadangi interesų skirtumai tarp Vakarų valstybių ir Sovietų Sąjungos aštrėjo, taryba savo veiklą 1948 m. nutraukė. Formaliai tai buvo priežastis, turėjusi reikšmės Vokietijos padalijimui.

1948 m. liepos 1 d. trys minėtos Vakarų valstybės vadinamaisiais Frankfurto dokumentais įpareigojo Vakarų Vokietijos ministrus pirmininkus susaukti susirinkimą, kuris parengtų trijų vakarų zonų konstituciją. Ministrams pirmininkams pageidaujant buvo atsakyta rinkti tokį susirinkimą ir kartu parengti galutinį konstitucijos tekstą. Buvo susitarta, kad Pagrindinį įstatymą parengs Parlamentinė taryba. 1948 m. rugpjūtį ministrų pirmininkų susaukta ekspertų komisija parengė Pagrindinio įstatymo projektą, kuris buvo Parlamentinės tarybos, pirmąkart susirinkusios Bonoje 1948 m. rugsėjo 1 d., tolesnių darbų pagrindas. Taigi tam, kad ateityje būtų užtikrinta laisvė ir demokratija, Parlamentinė taryba turėjo numatyti garantijas, kurios užkirstų kelią atsirasti diktatoriškam arba totalitariniam režimui, piktnaudžiaujančiam valdžia.

Rengiant Pagrindinio įstatymo projektą, pirmiausia buvo stengiamasi išvengti Veimaro Respublikos konstitucinės patirties trūkumų, taip pat perimti ankstesnių Vokietijos konstitucijų tinkamas nuostatas bei laikytis europinių konstitucinių tradicijų. Kaip pastebi

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

W. Gaebleris, Vokietijos Federacinės Respublikos Pagrindinis įstatymas yra vienas iš rečiausių ir taip pat raiškiausių pavyzdžių dėl taip dažnai abejotinos galimybės iš istorijos pasisemti politinės patirties<sup>14</sup>. Taigi parengtas projektas buvo pavadintas Pagrindiniu įstatymu, o sąvokos „konstitucija“ buvo sąmoningai vengiama, nes ji negaliojo visai vokiečių tautai, o galiojimo teritorijoje suverenitetas nebuvo visiškai įgyvendintas. Be to, Pagrindinio įstatymo laikinumą rodė ir jo preambulėje įtvirtinta frazė „pereinamajam laikotarpiui“ bei 146 straipsnio nuostata, jog Pagrindinis įstatymas netenka galios tą dieną, kai įsigalioja laisvu vokiečių sprendimu priimta Konstitucija.

Po aštuonių mėnesių, 1949 m. gegužės 8 d., Pagrindinis įstatymas buvo priimtas 53 Parlamentinės tarybos nariams balsavus „už“ ir 12 „prieš“. Tų pačių metų gegužės 12 d. jam pritarė ir okupacinės jėgos bei Vokietijos federalinių žemių, išskyrus Bavariją, tautos atstovybės<sup>15</sup>. 1949 m. gegužės 23 d. Pagrindinis įstatymas<sup>16</sup> buvo iškilmingai paskelbtas, pasirašytas ir kitą dieną įsigaliojo. Taip buvo įkurta Vokietijos Federacinė Respublika. Pagrindinio įstatymo galiojimo teritorija, atsižvelgiant į siekiamą valstybės suvienijimą, Pagrindiniame įstatyme nebuvo nustatyta. Iš pradžių jis galiojo dešimtyje „senųjų“ federalinių žemių. Pagrindinis įstatymas pagal 1990 m. rugpjūčio 31 d. Vokietijos suvienijimo sutartį<sup>17</sup> visose federalinėse žemėse, taigi visos valstybės teritorijoje, įsigaliojo tik nuo 1990 m. spalio 3 d.<sup>18</sup>

14 Gaebler W. Der Neuaufbau der Demokratie und die deutsche Einheit / Thierse W. (Hrsg.). Das Deutsche Parlament, 4. Auflage. – Stuttgart; Berlin; Köln: Kohlhammer, 1999. S. 92.

15 Pagal Pagrindinio įstatymo 144 straipsnio 2 dalį Pagrindinį įstatymą turėjo priimti du trečdaliai Vokietijos federalinių žemių tautos atstovybių.

16 Tekstas: <http://www.verfassungen.de/de/gg49-i.htm>.

17 Tekstas: <http://www.verfassungen.de/de/ddr/einigungsvertrag90-i.htm>

18 Fenske H. Deutsche Verfassungsgeschichte: Vom Norddeutsche Bund bis heute. – Berlin, 1981. S. 77–98; Lange E. H. M. Grundgesetz: Entscheidung für die Freiheit / Juling P. (Red.). Deutsche Verfassungsgeschichte 1849–1919–1949. – Bonn, 1989. S. 105–110; Badura P. Staatsrecht: Systematische Erläuterung des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland, 2., nebearbeitete Auflage. – München, 1996. S. 19–24; Hesselberger D. Das Grundgesetz: Kommentar für die politische Bildung, 9., verbesserte Auflage. – Bonn, 1995. S. 27–30.

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

Pagrindinio įstatymo preambulėje įtvirtintos nuostatos yra svarbios ir politiškai, ir teisiškai; ji yra Pagrindinio įstatymo sudėtinė dalis<sup>19</sup>. Šiuo metu galiojanti Pagrindinio įstatymo preambulė skiriasi nuo tos, kuri buvo 1949 m. priėmus Pagrindinį įstatymą<sup>20</sup>. Preambulės 1 sakinyje teigiama, kad vokiečių Tauta Pagrindinį įstatymą priėmė suvokdama savo atsakomybę Dievui ir žmonėms. Šia nuostata, be kita ko, pabrėžiama, kad Konstitucijos leidėjas nėra absoliutaus Tautos suvereniteto reiškėjas, paneigiamas valdžios suabsoliutinimas bei išryškinama jos ypatinga atsakomybė. Preambulės 1 sakinyje taip pat įtvirtinta, jog įkvėpta noro tarnauti pasaulinei taikai vokiečių tauta, kaip lygiateisė suvienytos Europos narė, remdamasi konstitucijos leidžiamąja valdžia, priėmė Pagrindinį įstatymą. Šia nuostata pirmiausia patvirtinama Vokietijos Federacinės Respublikos priklausomybė pasaulio tautų bendruomenei, ji gali būti suprantama ir kaip tarptautinio visų valstybių lygybės principo patvirtinimas. Preambulės 2 sakinyje įvardytos tos federalinės žemės, kurios Vokietijos suvienijimo metu sudarė Vokietijos Federacinę Respubliką<sup>21</sup>, taip pat vadinamosios „naujosios federalinės žemės“, kurios buvo sudarytos buvusioje Vokietijos Demokratinės Respublikos teritorijoje<sup>22</sup>. Kaip nurodyta preambulėje, šių žemių vokiečiai laisvu sprendimu pasiekė Vokietijos vienybę ir laisvę. Vokietijos vienybė čia suprantama kaip valstybės vienybė, t. y. išorinė vienybė, tačiau išorinė vienybė skatina ir vidinę vienybę, kuri apima teisinę vienovę bei ekonominę ir socialinę vienovę. Preambulės 3 sakinyje nustatyta, kad Pagrindinis

19 Tai rodo šios formuluoatės: „priėmus šį Pagrindinį įstatymą (preambulės 1 sakiny); „šis Pagrindinis įstatymas..“ (preambulės 3 sakiny).

20 Pokyčius lėmė Vokietijos Federacinės Respublikos ir Vokietijos Demokratinės Respublikos suvienijimas: preambulėje įtvirtintas raginimas laisvu sprendimu siekti Vokietijos vienybės ir laisvės buvo įgyvendintas, todėl nebeaktualios jos nuostatos 1990 m. rugpjūčio 31 d. Vokietijos suvienijimo sutarties pagrindu buvo pakeistos.

21 Badenai-Viurtembergas, Bavarija, Berlynas, Bremenai, Hamburgas, Hesenas, Žemutinė Saksonija, Šiaurės Reinas-Vestfalija, Reinlandas-Pfalcas, Saras, Šlezvigas-Holšteinas.

22 Branderburgas, Meklenburgas-Pomeranija, Saksonija, Saksonija-Anhaltas ir Tiuringija.

įstatymas galioja visai vokiečių Tautai<sup>23</sup>. Taip aiškinama, jog tam, kad jis galiotų visoje suvienytoje Vokietijoje, nebūtinai visuotinis referendumas. Kaip minėta, preambulės turinį sudaro ne deklaratyvios, o pirmiausia politiniu ir teisiniu požiūriu reikšmingos nuostatos, kurios yra svarbios konstitucinio reguliavimo sistemai suprasti<sup>24</sup>. Kita vertus, pažymėtina ir tai, kad ir politinė, ir teisinė preambulės reikšmė, išdėstyta naujoje redakcijoje, labai sumažėjo<sup>25</sup>.

Jau minėta, kad, lyginant su ankstesnėmis Konstitucijomis, 1949 m. Pagrindiniame įstatyme buvo įtvirtinta ir esminių naujovių. Pagrindiniame įstatyme daugiausia dėmesio skiriama žmogui ir jam priklausančioms pagrindinėms teisėms<sup>26</sup>. Jos, kaip ir daugelio kitų valstybių konstitucijose, bet kitaip negu, pavyzdžiui, Veimaro Konstitucijoje, įtvirtintos I skirsnyje. Ir tai tikrai negali būti aiškinama vien redakciniais motyvais: taip Pagrindinio įstatymo kūrėjai siekė pabrėžti pagrindinių teisių svarbą ir privalomumą. Tai patvirtina ir trys svarbios nuostatos:

490

- pagrindinių teisių privalomumas visoms valdžios institucijoms visose srityse pagal Pagrindinio įstatymo 1 straipsnio 3 dalį (20 str. 3 d.);
- reikšminga Pagrindinio įstatymo pastovumo apsauga pagal Pagrindinio įstatymo 79 straipsnio 3 dalį (1 str. 1–2 d.: žmogaus orumas kaip pagrindinių teisių pagrindas), įskaitant Pa-

23 Pagrindinio įstatymo galiojimas visai vokiečių Tautai reiškia jo galiojimą vokiečiams Pagrindinio įstatymo 116 straipsnio 1 dalies prasme. Etninės mažumos (tautinės grupės) Pagrindinio įstatymo galiojimo požiūriu neišskiriamos.

24 Pagrindiniame įstatyme nenumatyta jokių preambulės keitimo išimčių, 79 straipsnio 3 dalyje taip pat neminima, kad ji priskiriama prie tų nuostatų, kurios iš viso negali būti keičiamos. Todėl ji gali būti keičiama arba iš viso panaikinta Pagrindinio įstatymo 79 straipsnio 1 ir 2 dalyse nustatyta tvarka.

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

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

grindinio įstatymo 19 straipsnio 2 dalyje įtvirtintą garantiją, kad pagrindinių teisių ribojimo atveju negali būti pažeistas esminis jų turinys;

- efektyvus procesinių teisių įgyvendinimo užtikrinimas pagal Pagrindinio įstatymo 19 straipsnio 4 dalį ir 93 straipsnio 1 dalį.<sup>27</sup>

Svarbi Pagrindinio įstatymo 20 straipsnio, dar vadinamo „sutrumpinta Konstitucija“ 1 dalis<sup>28</sup>, kurioje yra įtvirtinti pagrindiniai Vokietijos Federacinės Respublikos konstitucinės santvarkos principai, kurie pagal Pagrindinio įstatymo 79 straipsnio 3 dalį negali būti pakeisti keičiant patį Pagrindinį įstatymą. Šiame straipsnyje skelbiama Vokietijos Federacinę Respubliką esant demokratinę ir socialinę federalinę valstybę. Pagrindinio įstatymo 28 straipsnio 1 dalyje nustatyta, kad federalinių žemių konstitucinė santvarka turi atitikti respublikinės, demokratinės ir socialinės teisinės valstybės principus.

Pagrindiniame įstatyme nėra tiesiogiai pasakyta, kad Vokietijos valdymo forma yra respublika, tačiau tai pirmiausia atsispindi oficialiame valstybės pavadinime – Vokietijos Federacinė Respublika. Be to, tai konstatuojama minėtose 20 straipsnio 1 dalyje ir 28 straipsnio 1 dalyje. Įtvirtindami respubliką, kaip valstybės valdymo formą, Pagrindinio įstatymo rengėjai kartu patvirtino tokius idealus kaip Tautos suverenitetas ir parlamento prioritetas įgyvendinant valstybės valdžią, vyriausybės atskaitomybę parlamentui ir teismų nepriklausomumas, visų vokiečių formali galimybė užimti valstybines pareigas ir kt. Tačiau tai pirmiausia reiškia istorinį atsiribojimą nuo monarchijos kaip valstybės valdymo formos ir kartu apsisprendimą valstybės vadovą į pareigas skirti rengiant rinkimus. Pagrindinio įstatymo atžvilgiu valstybės valdymo formai būdinga tai, kad valstybės vadovas yra renkamas nustatytam terminui, t. y. jo legitimumas regulia-

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

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

riai patvirtinamas (tiesioginiu arba netiesioginiu) Tautos paskyrimo aktu, taip pat numatant galimybę jį nuo pareigų nušalinti.<sup>29</sup>

Pasak T. Maunzo, sąvoka „respublikinis“ vokiečių kalboje suprantama ne tik kaip „antimonarchinis“, bet ir kaip „laisvas“, „anti-diktatoriškas“. „Respublika“ šia prasme yra tos pačios reikšmės kaip ir „laisva valstybė“, kaip kai kurios federalinės žemės buvo vadinamos jų konstitucijose Veimaro Respublikos laikais ir kaip dabar Bavarija, Saksonija ir Tiuringija vėl save vadina. Taip pat ir šiuo sąvokos „respublika“ požiūriu Vokietijos Federacinės Respublikos valstybės valdymo forma negali būti pakeista kita valstybės valdymo forma (Pagrindinio įstatymo 79 str. 3 d.).<sup>30</sup>

Minėta, kad Pagrindinio įstatymo 20 straipsnyje įtvirtintas demokratinio valdymo principas. Šiame straipsnyje nėra aiškiai pasakyta, kad Vokietijos Federacinė Respublika yra parlamentinė demokratija, tačiau tai rodo kai kurie bruožai, kurie tradiciškai yra būdingi parlamentinei valstybės valdymo formai. A. Katzas išskiria šiuos svarbiausius Vokietijos parlamentarizmo bruožus:

- ribotas Tautos dalyvavimas valdant valstybę, kuris iš tikrųjų pasireiškia tik renkant parlamentą – Bundestagą; mažai tiesioginės demokratijos elementų (20 str. 2 d., 38, 29, 54 ir 63 str.);
- Bundestagas yra vienintelė tiesiogiai Tautos renkama institucija;
- federalinės vyriausybės formavimo procedūra (Bundestagas renka tik federalinį kanclerį (63, 64 str.);
- stipri federalinio kanclerio teisinė padėtis („kanclerio demokratija“) (64, 65 ir 69 str.);
- vyriausybės atsistatydinimas tik esant „konstruktyviam nepasitikėjimo votumui“ (67 str.);

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

30 Maunz T., Zippelius R. Deutsches Staatsrecht: ein Studienbuch, 29., völlig nebearbeitete Auflage. – München, 1994. S. 68–72.

- labai ribota galimybė paleisti parlamentą (63 str. 4 d. ir 68 str. 1 d.);
- daugybė valstybės institucijų tarpusavio poveikio ir kontrolės teisių (parlamentinė atsakomybė) (39 str. 3 d., 44, 65, 76, 80–82, 83 str.);
- silpna federalinio prezidento teisinė padėtis (reprezentacinis valstybės vadovas) (58 str.);
- konstitucinis partinės demokratijos pripažinimas ir partijų konstitucinė politinė funkcija (21, 9 str.).<sup>31</sup>

Trumpai tariant, šiuolaikinė Vokietija yra parlamentinė respublika, kuriai būdingas „silpnas“ prezidentas (valstybės vadovas) ir „stiprus“ parlamentas bei vyriausybė. Teigiama, kad Pagrindiniame įstatyme įtvirtinta parlamentinė valdymo forma konstitucinėje tikroje pasirodė esanti stabili, funkcionali, taigi apskritai ji tiko.

Pagrindinio įstatymo 20 straipsnio 1 dalyje įtvirtinta ir federalinė Vokietijos teritorinės sandaros forma: ji pagal 79 straipsnio 3 dalį taip pat negali būti pakeista<sup>32</sup>, taip pabrėžiant jos svarbą: federalinė valstybės forma gali būti pakeista unitarine tik priėmus naują Konstituciją. Pažymėtina, kad rengiant Pagrindinį įstatymą ir sprendžiant federalizmo klausimą buvo pasinaudota istorine patirtimi ir surastas tarpinis variantas tarp 1871 m. ir 1919 m. Vokietijos Konstitucijų: šiandien Vokietijos federalinių žemių teisinė padėtis nėra tokia stipri, kokia ji buvo pagal 1871 m. Konstituciją, tačiau stipresnė, negu buvo įtvirtinta 1919 m. Konstitucijoje (plg. Vokietijos Reicho Konstitucijos 5 str., Veimaro Konstitucijos 68 ir 74 str., Pagrindinio įstatymo 77 str. ir kt.)<sup>33</sup>. Vokietijos Federacinę Respubliką sudaro

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

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

33 Degehart Ch. Staatsrecht I: Staatszielbestimmungen, Staatsorgane, Staatsfunktionen, 10., neubearbeitete Auflage. – Heidelberg, 1994. S. 31; Stein E. Staatsrecht, 14., völlig neubearbeitete Auflage. – Tübingen, 1993. S. 11–112; Siebert F. Von Frankfurt nach Bonn: Hundert Jahre deutsche Verfassungen 1849–1949. – St. Augustin, 1978. S.

visa valstybė (Federacija) ir valstybės narės (federalinės žemės). Vokietijos federalizmo ypatybė yra ta, kad subjektai – federalinės žemės – yra suverenios valstybės. Tiesa, jų valstybinė valdžia tam tikrose srityse yra apribota, tačiau pripažinta Federacijos, o ne kilusi iš jos. Federalinėje valstybėje valstybinė valdžia visai valstybei ir jos valstybėms narėms yra padalinta stengiantis išlaikyti pusiausvyrą. Pabrėžtina, kad visos federalinės žemės, nesvarbu, kokio dydžio jų teritorijos arba ekonominė padėtis, teisiniu požiūriu yra lygios vienos su kitomis arba santykiuose su Federacija.

Pagrindinio įstatymo 20 straipsnio 1 dalyje įtvirtintas federalinės valstybės principas konkretinamas daugelyje nuostatų, tačiau svarbiausias klausimas – kaip Federacijai ir federalinėms žemėms padalijama valstybės valdžia, kaip atribojama jų kompetencija įstatymų leidybos, vykdomosios valdžios, teisingumo vykdymo ir kitose srityse. Šiuo požiūriu svarbus Pagrindinio įstatymo 30 straipsnis<sup>34</sup>. Kalbant apie įstatymų leidybą, pabrėžtina, kad šiame procese Federacija turi daugiau galių, jos nuostata čia yra vyraujanti. Pagal bendrą nuostatą federalinės žemės turi įstatymų leidybos teises tiek, kiek Pagrindinis įstatymas jos nesuteikia Federacijai (70 str. 1 d.). Tolesniuose Pagrindinio įstatymo 71–75 straipsniuose išskiriami trys įstatymų leidybos kompetencijos tipai: išimtinė Federacijos įstatymų leidybos teisė (71 str.), konkuruojanti įstatymų leidybos kompetencija (72 str.), tipinės Federacijos nustatytos įstatymų leidybos taisyklės (75 str.)<sup>35</sup>. Pagrindiniame įstatyme reglamentuojamas ne tik kompeten-

155–157; Katz A. Staatsrecht: Grundkurs im öffentlichen Recht, 12., überarbeitete Auflage. – Heidelberg, 1994. S. 119.

34 Šiame straipsnyje nustatyta, kad valstybinių įgaliojimų ir valstybinių užduočių vykdymas yra federalinių žemių kompetencija, jeigu šis Pagrindinis įstatymas nenumato arba leidžia kitaip.

35 Degenhart Ch. Staatsrecht I: Staatszielbestimmungen, Staatsorgane, Staatsfunktionen, 10., nebearbeitete Auflage. – Heidelberg, 1994. S. 37–49; Katz A. Staatsrecht: Grundkurs im öffentlichen Recht, 12., überarbeitete Auflage. – Heidelberg, 1994. S. 204–207; Hesse K. Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 15., ergänzte Auflage. – Heidelberg, 1985. S. 93–94. Maunz T., Zipfelius R. Deutsches Staatsrecht: ein Studienbuch, 29., völlig nebearbeitete Auflage. – München, 1994. S. 309–314.

cijos Federacijai ir federalinėms žemėms padalijimas, bet ir užkertamas kelias prieštaravimams tarp šių subjektų išleistų normų.<sup>36</sup>

Kalbant apie kompetencijos padalijimą vykdomosios valdžios srityje, pasakytina, kad vykdomoji valdžia iš esmės priklauso federalinėms žemėms: jos vykdo savo įstatymus (83, 84 str.), taip pat vykdo federalinius įstatymus pagal pavedimą (85 str.). Federacija valdymo funkcijas atlieka tada, kai tai aiškiai įvardyta Pagrindiniame įstatyme (86–91 str.).<sup>37</sup>

Teisminės valdžios vykdymo srityje Pagrindinis įstatymas daugiausia galių taip pat numato federalinėms žemėms (92 str.). Šioje srityje Federacijai priklauso tik tokie įgaliojimai, kurie yra būtini siekiant išsaugoti teisminės valdžios vientisumą visoje Federacijoje. Kaip federaliniai teismai, egzistuoja Vokietijos Federalinis Konstitucinis Teismas (94 str.), taip pat penki aukščiausieji teismai: Aukščiausiasis Federalinis Teismas, Federalinis administracinis teismas, Federalinis finansų teismas, Federalinis darbo teismas, Federalinis socialinis teismas (95 str. 1 d.). Visi kiti teismai yra federalinių žemių teismai.<sup>38</sup>

Federalinėje valstybėje svarbią reikšmę turi kompetencijos padalijimas finansų, ypač mokesčių, srityje (Pagrindinio įstatymo X skirs-

36 Jeigu Federacijos ir federalinių žemių išleistos normos yra susijusios su tuo pačiu objektu, galioja vadinamoji konkurencijos taisyklė, įtvirtinta Pagrindinio įstatymo 31 straipsnyje: federalinė teisė turi viršenybę prieš federalinės žemės teisę. Tai reiškia, kad tokiu atveju federalinės žemės teisė negalioja. (Federalinė teisė yra suprantama kaip federalinių institucijų, o federalinės žemės teisė – federalinių žemių institucijų išleista teisė.) Federalinė teisė (ne tik Federacijos konstitucinė teisė, bet ir paprasti federaliniai įstatymai) turi pirmumą bet kokios federalinių žemių teisės (net ir konstitucinės) atžvilgiu. Federalinių žemių konstitucinė teisė, savo turiniu atitinkanti Pagrindinio įstatymo normas, galioja.

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

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

nis)<sup>39</sup>. Taip yra todėl, kad finansinė nepriklausomybė yra svarbus ir visos valstybės, ir jos narių valstybingumo kriterijus. Šiuo metu įstatymų leidybos teisė, susijusi su mokesčiais ir ypač pajamomis, faktiškai priklauso Federacijai. Nors Pagrindinio įstatymo 109 straipsnio 1 dalyje nustatyta, kad Federacija ir federalinės žemės savo biudžetus tvarko savarankiškai ir nepriklausomai viena nuo kitos, tačiau šis principas dėl vis didėjančio finansinio, taip pat ir realaus federalinių žemių priklausomumo yra labai susilpnėjęs.

Federalinėje valstybėje ypač svarbus ir kompetencijos padalijimas jos subjektams užsienio reikalų srityje. Pagrindinio įstatymo 32 straipsnyje įtvirtinta pagrindinė nuostata šiuo klausimu: rūpintis santykiais su užsienio valstybėmis yra Federacijos kompetencija. Ši nuostata reiškia, kad Vokietijos Federacinė Respublika tarptautiniuose santykiuose dalyvauja kaip visuma, šioje srityje kompetencija priklauso ne federalinėms žemėms, o tik Federacijai. Federalinės žemės gali sudaryti sutartis su užsienio valstybėmis tik pritariant Federacijai.

496

Artariant federalinės valstybės principą pažymėtina, kad federalinėms žemėms per Bundesratą suteikiama teisė dalyvauti formuojant Federacijos politinę valią (50 str.). Jo dėka federalinės žemės santykiuose su Federacija įgauna politinę atsvarą. Taip yra iš dalies kompensuojamas Federacijos kompetencijos išplėtimas. Kadangi Bundesrato nariai yra federalinių žemių vyriausybių nariai, Bundesratas reiškia federalinių žemių valstybinę valią ir taip saugo federalinių žemių valstybingumą, kartu yra ir šio valstybingumo išraiška. Būtent Bundestago ir Bundesrato tarpusavio sąveikoje ir atsispindi Vokietijos federalinė sandara. Per Bundesratą federalinių žemių vyriausybės gali dalyvauti Federacijos įstatymų leidybos procese, vykdyti kitas federalines funkcijas<sup>40</sup>.

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

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

Aptariant federalinės valstybės principą, paminėtinas ir Pagrindinio įstatymo 28 straipsnio 1 dalyje įtvirtintas homogeniškumo principas, numatantis, kad federalinių žemių konstitucinė santvarka turi atitikti respublikinės, demokratinės ir socialinės teisinės valstybės principus, nurodytus Pagrindiniame įstatyme. Kaip nurodo K. Doehringas, jeigu toks homogeniškumo garantavimas federalinės valstybės konstitucijoje ir nebūtų tiesiogiai išreikštas, jis turėtų būti savaime suprantamas, nes jis yra vienas iš esminių federalinės valstybės požymių<sup>41</sup>. Ch. Degenharto teigimu, šis principas apriboja federalinių žemių konstitucinę autonomiją kaip vieną iš svarbiausių jų valstybingumo kriterijų<sup>42</sup>. Kita vertus, nurodoma, kad jis federalinėms žemėms palieka nemažą raiškos laisvę, nes suteikia galimybę ne tik visai valstybei, bet ir jos narėms turėti jų pačių priimtas konstitucijas, kurios tik minimaliai, t. y. tik Pagrindinio įstatymo 28 straipsnio 1 dalies prasme, turi atitikti Pagrindinį įstatymą.<sup>43</sup>

Iš valstybės federalinės sandaros išplaukia ir nerašytas konstitucinis vadinamasis „federalinės ištikimybės“ principas. Jo esmė yra ta, kad federalinės žemės Federacijos, o Federacija – federalinių žemių ir federalinės žemės vienos kitų atžvilgiu turi papildomų Pagrindiniame įstatyme nereglamentuotų įsipareigojimų, kurie tuo pat metu Federacijai ir federalinėms žemėms vykdant joms skirtus įgaliojimus gali sukelti konkrečių apribojimų. Kitaip tariant, Federacija ir federalinės žemės turi atsizvelgti į vienos kitų interesus, vienos kitas paremti. Pagal šį principą valstybė ir jos narės privalo ne tik tinkamai vykdyti joms skirtus valstybinius įpareigojimus, bet ir nuolat palaikyti gerus tarpusavio santykius.<sup>44</sup>

41 Doehring K. *Allgemeine Staatslehre: eine systematische Darstellung.* – Heidelberg, 1991. S. 72.

42 Degenhart Ch. *Staatsrecht I: Staatszielbestimmungen, Staatsorgane, Staatsfunktionen,* 10., nebearbeitete Auflage. – Heidelberg, 1994. S. 35.

43 Maunz T., Zippelius R. *Deutsches Staatsrecht: ein Studienbuch,* 29., völlig nebearbeitete Auflage. – München, 1994. S. 117.

44 Jarass H. D., Pieroth B. *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland,* 2. Auflage. – München, 1992. S. 361–362; Ingo von Münch, Kunig Ph. (Hrsg.), *Grundgesetz-Kommentar, Band I (Präambel bis Art. 20),* 4., nebearbeitete Auflage. – München, 1992. S. 1043; Hesselberger D. *Das Grundgesetz: Kommentar für die politische Bildung,* 9., verbesserte Auflage. – Bonn, 1995. S. 166.

Pagrindinio įstatymo 20 straipsnio 1 dalyje ir 2 dalies 2 sakinyje įtvirtintas ir kitas svarbus principas – demokratinis valstybės valdymo režimas<sup>45</sup>. Šis principas Pagrindiniame įstatyme nėra galutinai apibrėžtas, jis gali būti apibūdintas tik svarbiausiais bruožais. Vienas iš svarbiausių Pagrindiniame įstatyme įtvirtintų demokratijos elementų yra Tautos suvereniteto principas, pagal kurį valstybės valdžia kyla iš Tautos, ir ją vykdyti gali tik pati Tauta bei jos tiesiogiai arba netiesiogiai legitimuotos ypatingos institucijos (20 str. 2 d.). Ypatingos valstybės institucijos turi būti renkamos periodiškai, pagal tam tikrus rinkimų principus (38 str. 1 d.). Atstovaujamoji demokratija nepanaikina galimybės konstitucijoje numatyti ir plebiscitinių elementų: Pagrindiniame įstatyme referendumas ir visuotinė Tautos apklausa numatyta tik vienu atveju – naujai suskirstant Federacijos teritoriją. Demokratinėje valstybėje turi būti užtikrintas politinio pliuralizmo principas, taigi turi būti garantuota daugiapartinė sistema. Tuo tikslu turi būti užtikrinta visų politinių partijų laisvė ir lygybė jas steigiant ir joms veikiant ir kartu teisė susidaryti opozicijai ir jai veikti: Pagrindinio įstatymo 21 straipsnyje aiškiai reglamentuota partinės demokratijos išraiška.

498

Kitas svarbus demokratijos elementas yra daugumos principas. Jis reiškia, kad mažuma turi gerbti ir laikytis to, ką nusprendžia dauguma. Daugumos sprendimas yra priimamas atviro ir viešo, tam tikrų procedūrinių garantijų paremto politinės valios kūrimo procese, kuris dažnai būna grįstas kompromisais ir susitarimais. Daugumos principas ribojamas tada, kai reikia ginti mažumos interesus. Turi būti užtikrintos lygios galimybės politinėms mažumoms tapti dauguma (42 str.).

Demokratijos principas reikalauja, kad būtų saugomos pagrindinės teisės, ypač komunikacinės ir lygybės teisės. Būtent šios teisės, iš kurių pirmiausia paminėtinos nuomonės ir spaudos laisvė (5 str.), susirinkimų ir susivienijimų laisvė (8, 9 str.), suteikia galimybę

---

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

susiburti visuomeninėms ir politinėms grupėms, formuoti patiems nuomonės reiškėjams, pagaliau tai daro politinį procesą viešą.<sup>46</sup>

Kiti svarbūs Pagrindiniame įstatyme įtvirtinti atstovaujamosios parlamentinės demokratijos elementai yra šie: valdžių padalijimo principas, parlamentinė vyriausybės atsakomybė, valdymo teisėtumas, kiek galima skaidresnis ir viešesnis valstybinių sprendimų priėmimo procesas, teismų nepriklausomumas, kitos svarbios pagrindinės teisės ir Pagrindinio įstatymo 28 straipsnyje įtvirtinti principai.

Vokietijos Federacinės Respublikos Pagrindinis įstatymas vienas iš pirmųjų Europoje įtvirtino teisinės valstybės principą. Tiesa, Pagrindiniame įstatyme nėra aiškiai pasakyta Vokietijos Federacinę Respubliką esant teisinei valstybei. Tačiau šis principas, kaip viena iš pagrindinių konstitucijos idėjų, atskleidžiamas bendra Pagrindinio įstatymo koncepcija, t. y. jo, kaip vientiso teisės akto, visuma<sup>47</sup>. Be kita ko, teisinės valstybės principas įgyvendinamas ir Pagrindinio įstatymo nuostatose, nustatančiose valstybinės valdžios institucijas bei jų kompetenciją, valstybinę valdžią apibūdinančiose kaip ribotą valdžią, taip pat nuostatose, kuriose įtvirtintos pagrindinės teisės ir skirtingas jų turinys bei draudimas jas riboti, jeigu taip gali būti pažeistas esminis jų turinys (19 str. 1, 2 d.).

Teisinės valstybės samprata glaudžiai susijusi su valstybės valdžių padalijimo principu, įtvirtintu Pagrindinio įstatymo 20 straipsnio 2 dalies 2 sakinyje, 1 straipsnio 3 dalyje, 70 straipsnyje ir kt., išskiriant įstatymų leidžiamąją, vykdomąją ir teisminę valdžias. Šis principas įgyvendinamas pagrindines valstybinės valdžios funkcijas

46 Kitos šiuo požiūriu svarbios Pagrindinio įstatymo nuostatos įtvirtintos 3, 33 ir 38 straipsniuose.

47 Tai ypač atsispindi 20 straipsnio 3 dalyje, kurioje įtvirtinta, jog visas tris valdžias – įstatymų leidžiamąją, vykdomąją ir teisminę – sieja konstitucija, įstatymas ir teisė, taip pat nuostatose, įtvirtintose jau minėtose 20 straipsnio 3 dalyje bei 28 straipsnio 1 dalyje, 1 straipsnio 3 dalyje, nustatančioje, kad pagrindinės teisės, įtvirtintos ne tik Pagrindinio įstatymo I skirsnyje, bet ir 101, 103 ir 104 straipsniuose, nėra vien tik programiniai teiginiai, jos yra privalomos įstatymų leidžiamajai, vykdomajai ir teisminei valdžioms kaip tiesiogiai taikoma teisė, 19 straipsnio 4 dalyje, garantuojančioje galimybę, valstybinei valdžiai pažeidus kieno nors teises, kreiptis į teismą. Paminėtinos ir kitos konstitucinės nuostatos, įtvirtinančios šį principą: 79 straipsnis, nustatantis keičiamos konstitucijos apsaugą; 92, 96, 97, 101 straipsniai, užtikrinantys teisingumo vykdymą, teisėjų nepriklausomumą bei draudimą steigti nepaprastuosius teismus; 103–104 straipsniai, garantuojantys pagrindines procesines teises.

perduodant skirtingoms institucijoms (organizacinis valdžių padalijimas) ir skirtingiems pareigūnams (personalinis valdžių padalijimas – vadinamasis nesuderinamumas – 137 str. 1 d.), be abejo, numatant ir tam tikras išimtis.<sup>48</sup>

Socialinio valstybingumo principas yra laikomas vienu iš penkių svarbiausių Pagrindiniame įstatyme įtvirtintų konstitucinių principų (20 str. 1 d.: socialinė federalinė valstybė, 28 str. 1 d.: socialinė teisinė valstybė). Šis principas apibrėžiamas kaip valstybei adresuojamas paliepimas ginti socialiai silpnuosius, padėti jiems, garantuoti žmogaus vertą egzistenciją, kaip valstybės pareiga saugoti žmogaus orumą. Šio principo turinys paaiškėja nagrinėjant piliečių socialines teises ir pareigas, taip pat valstybės dalyvavimą socialinėje srityje<sup>49</sup>. Socialinės valstybės principas yra svarbiausias Vokietijos socialinės rinkos pagrindu sukurto ekonomikos modelio elementas.

Pagal Pagrindinio įstatymo nuostatas, įgyvendinant valdžių padalijimo principą, įstatymų leidžiamąją valdžią įgyvendina parlamentas, vykdomąją – federalinis prezidentas ir federalinė vyriausybė, o teisminė valdžia skirta federaliniams teismams. Vokietijos Federacinės Respublikos parlamentą sudaro Bundestagas ir Bundesratas. Nors Bundesratas formaliai nelaikomas antraisiais parlamento rūmais, tačiau įstatymų leidybos srityje jis yra vertinamas kaip parlamento struktūros dalis. Kitų paprastai parlamentams teikiamų įgaliojimų Bundesratas nevykdo.

Bundestago, kaip valstybės valdžios institucijos, teisinį statusą lemia tai, kad, kaip jau minėta, Vokietija yra parlamentinė demokratinė respublika. Jis yra vienintelė Tautos atstovybė ir vienintelė tiesio-

48 Pavyzdžiui, vykdomajai valdžiai įstatymu suteikta teisė leisti nutarimus, nors jų leidimas materialiu požiūriu yra įstatymų leidyba, taip pat nėra laikoma nesuderinamumo pažeidimu, jeigu deputatas eina ministro pareigas.

49 Pagrindiniame įstatyme, kitaip negu daugumoje kitų Europos valstybių pokario konstitucijų, nėra įtvirtinta daug socialinių ir ekonominių teisių bei laisvių, o tik reglamentuojamos šios sritys: švietimas (7 str.), galimybė laisvai pasirinkti profesiją ir priverstinio darbo draudimas (12 str.), nuosavybės, paveldėjimo, nuosavybės atėmimo ir suvisuomeninimo klausimai (14, 15 str.). Tai, kad Pagrindiniame įstatyme nėra įtvirtinta daug tradicinių socialinių ir ekonominių teisių, nereiškia, kad jos Vokietijos Federacinės Respublikos konstitucinėje teisėje nėra žinomos, nes jos įtvirtintos daugumoje federalinių žemių konstitucijų bei šios valstybės ratifikuotuose tarptautinės teisės aktuose.

giai demokratinio būdu laisvuose ir lygiuose rinkimuose legitimuota ypatinga konstitucinė institucija<sup>50</sup>, įstatymais nustatanti funkcijas ir įgaliojimus kitiems Federacijos organams, jeigu jie jau nėra nustatyti Pagrindiniame įstatyme<sup>51</sup>. Taigi Pagrindiniame įstatyme – kitaip negu ankstesnėse Konstitucijose – Bundestagas yra pagrindinė konstitucinė institucija, kuriai suteikti svarbūs įgaliojimai įstatymų leidybos srityje, jai skirta tokia funkcija kaip kontrolė vykdomosios valdžios, ypač federalinės vyriausybės, taip pat reprezentacinė funkcija, jam skirta ir dalyvauti sudarant kitas konstitucines institucijas.

Bundestago narių skaičius – 656 deputatai – yra nustatytas Bundestago rinkimų įstatyme<sup>52</sup>. Įgaliojimų laikas – ketveri metai. Pagrindiniame įstatyme nėra pasakyta, pagal kokią rinkimų sistemą jis yra renkamas. Jame tik glaustai pateikti rinkimų teisės principai: rinkimai turi būti visuotiniai, tiesioginiai, laisvi, lygūs ir slapti (38 str. 1 d. 1 sakiny ir 2 d.). Išsamiau reglamentuoti rinkimus numatyta minėtame Bundestago rinkimų įstatyme (38 str. 2 d.).<sup>53</sup>

Bundestago įgaliojimų laikas prasideda jam susirinkus į pirmąjį posėdį, o baigiasi susirinkus naujam Bundestagui (39 str. 1 d. 2 sakiny). Pirmalaikių Bundestago rinkimų galimybė yra gana ribota: pačiam Bundestagui tokia teisė nėra suteikta. Pirmalaikiai Bundestago rinkimai galimi tik šiais atvejais:

- 
- 50 Kitaip negu Reicho prezidentą, Veimaro Respublikos federalinį prezidentą pagal Pagrindinio įstatymo nuostatas renka nebe tauta, o Federalinis susirinkimas. Taip siekiama išvengti, kad tokiu pat būdu kaip parlamentas nebūtų legitimuota dar viena valdžios institucija, nes viena šalia kitos prezidentinės ir parlamentinės demokratijos buvimas, kaip jau minėta, šalį buvo atvedęs prie pavojingų situacijų.
  - 51 Katz A. Staatsrecht: Grundkurs im öffentlichen Recht, 12., überarbeitete Auflage. – Heidelberg, 1994. S. 165–169; Maunz T., Zippelius R. Deutsches Staatsrecht: ein Studienbuch, 29., völlig neubearbeitete Auflage. – München, 1994. S. 252–255.
  - 52 Paskutiniuose Bundestago rinkimuose, vykusiuose 2005 m. rugsėjo 18 d., buvo išrinkta 614 deputatų, penkių partijų nariai (šiuo metu jame yra 613 deputatų) // <http://www.bundestag.de/parlament/index.html>.
  - 53 Jarass H. D., Pieroth B. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland: Kommentar, 2. Auflage. – München. S. 479–488; Hesse K. Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 15., ergänzte Auflage. – Heidelberg, 1985. S. 227; Katz A. Staatsrecht: Grundkurs im öffentlichen Recht, 12., überarbeitete Auflage. – Heidelberg, 1994. S. 155–157; Maunz T., Zippelius R. Deutsches Staatsrecht: ein Studienbuch, 29., völlig neubearbeitete Auflage. – München, 1994. S. 265–271.

- jeigu po federalinio kanclerio rinkimų turo nė vienas kandidatas nesurenka Bundestago narių balsų daugumos, gali būti formuojama mažumos Vyriausybė. Tokiu atveju federalinis prezidentas gali savo nuožiūra arba paskirti federalinį kanclerį, arba paleisti Bundestagą (63 str. 4 d. 3 sakiny);
- jeigu federalinio kanclerio prašymas pareikšti jam pasitikėjimą negauna Bundestago narių balsų daugumos, federalinis prezidentas federalinio kanclerio siūlymu Bundestagą gali paleisti. Bundestagui savo narių balsų dauguma išrinkus kitą federalinį kanclerį, tokia teisė prarandama (68 str. 1 d.).

Galima teigti, kad teisės Bundestagui paleisti pačiam save nebuvimas ir palyginti ribotos federalinio prezidento galimybės jį paleisti suteikia galimybę stabilizuoti parlamentinę sistemą.

Bundestagas turi autonomišką teisę pats ir visiškai nepriklausomai nuo kitų federalinių institucijų tvarkyti savo reikalus, organizuoti darbą ir kt. Jis pats renka savo organus (pirmininką – tradiciškai iš stipriausios Bundestago frakcijos, jo pavaduotoją, sekretorių), priima reglamentą (40 str. 1 d.).<sup>54</sup>

Bundestago kaip institucijos autonomiją papildo Pagrindiniame įstatyme garantuotos atskiro parlamentaro teisės. Svarbi nuostata – laisvo mandato principas – įtvirtintas Pagrindinio įstatymo 38 straipsnio 1 dalies 2 sakinyje, kuriame pasakyta, kad Vokietijos Bundestago deputatai yra visos Tautos atstovai, nevaržomi pavedimų bei nurodymų ir besivadovaujantys tik savo sąžine. Deputatų nepriklausomumui užtikrinti Pagrindinio įstatymo 46 straipsnio 1 dalyje yra numatyta indenniteto teisė, o to paties straipsnio 2–4 dalyse – imuniteto teisė.<sup>55</sup>

Paminėtinas ir lygaus mandato principas: parlamento nariai formaliai yra vieni kitiems lygūs, visi jie, taip pat ir nepriklausantys jokiai frakcijai, lygiais pagrindais dalyvauja įgyvendinant parlamen-

54 Reglamentas galioja vienam Bundestago įgaliojimų laikotarpiui; naujai išrinktas Bundestagas nutarimu perima prieš tai buvusio Bundestago reglamentą.

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

tui paskirtas funkcijas<sup>56</sup>. Kitos deputatų teisės įtvirtintos Pagrindinio įstatymo 47, 48 straipsniuose (teisė atsisakyti duoti liudytojo parodymus, teisė gauti atostogų, būtinų pasirengti rinkimams, teisė gauti tinkamą atlyginimą ir kt.).

Aptariant Bundestago struktūrą, pirmiausia paminėtinos frakcijos, kurios, kaip pažymi Ch. Degenhartas, atspindi Pagrindiniame įstatyme įtvirtintą demokratinį principą, pasireiškiantį partijų institucionalizavimu<sup>57</sup>. Pagal Bundestago reglamento 10 paragrafą frakcijai priklauso ne mažiau kaip 26 tos pačios partijos nariai. Pastebėtina, kad frakcija, be kita ko, turi teisę dalyvauti Vokietijos Federaliniame Teisme kaip šalis institucijų ginčo procese.

Kai kurių Bundestago komitetų, kurie yra privalomi, sudarymas reglamentuojamas Pagrindiniame įstatyme (Europos Sąjungos komitetas – 45 str., Užsienio reikalų komitetas – 45a str., Gynybos komitetas – 45a str., Peticijų komitetas – 45c str.), kiti komitetai, kurių pagrindinė paskirtis – įstatymų projektų rengimas, minimi tik Bundestago reglamente. Parlamentinei kontrolei vykdyti yra svarbūs tyrimo komitetai, kuriuos pagal Pagrindinio įstatymo 44 straipsnio 1 dalį Bundestagas turi sudaryti esant 1/4 jo narių siūlymui. Tokiuose tyrimo komitetuose įrodymai renkami vadovaujantis baudžiamojo proceso normomis. Gali būti sudaromos ir tokios tyrimo komisijos, kurioms galima pavesti ištirti svarbius klausimus<sup>58</sup>. Į tokių komisijų sudėtį gali būti įtraukti ne tik parlamentarai, bet ir specialistai praktikai bei teoretikai. Specialus iš 16 Bundestago narių ir 16 federalinių žemių ministrų sudarytas komitetas renka aukščiausiųjų Federacijos teismų – Aukščiausiojo Federalinio Teismo, Federalinio administracinio teismo, Federalinio finansų teismo, Federalinio darbo teismo ir Federalinio socialinio teismo – teisėjus.

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

57 Degenhart Ch. Staatsrecht I: Staatszielbestimmungen, Staatsorgane, Staatsfunktionen, 10., neubearbeitete Auflage. – Heidelberg, 1994. S. 142.

58 Pavyzdžiui, komisijos tyrimų objektu buvo tokie klausimai: genų technologijų galimybės ir rizika, AIDS pavojai ir veiksmingi būdai jo plitimui užkirsti, žmogaus ir jo aplinkos apsauga, demografiniai pokyčiai ir kt.

Prie tradicinių parlamento teisių priskirtos Bundestago teisė susirinkti, numatyti sesijų vietą, pabaigą ir posėdžių pradžią; po Bundestago rinkimų jis privalo susirinkti (39 str. 2 d.). Paminėtinas ir nerašytas vadinamasis nutrūkstamumo principas, pagal kurį, pasibaigus Bundestago įgaliojimų laikui ir susirinkus naujam, įstatymų projektai ir pasiūlymai turi būti iš naujo pateikti naujam Bundestagui svarstyti. Šis principas galioja tik Bundestagui, negalioja federalinei vyriausybei ir Bundesratui.<sup>59</sup>

Plenumas – visų Bundestago deputatų susirinkimas, kaip apibūdina H. A. Rollis<sup>60</sup>, yra parlamentinės demokratijos simbolis ir centras, jame priimami galutiniai Bundestago sprendimai. Pagal Pagrindinio įstatymo 42 straipsnio 1 dalį Bundestago posėdžiai yra vieši, tačiau 1/10 jo narių arba Vyriausybės siūlymu, esant 2/3 narių pritarimui, gali būti ir uždari. Bundestagui priimant sprendimus, Pagrindiniame įstatyme yra nustatyti skirtingi daugumos reikalavimai<sup>61</sup>. Turint Bundestage daugumą, įgyjama teisė nustatyti politikos kryptį, taip pat rinkti federalinį kanclerį<sup>62</sup>. Jeigu reikiamai daugumai nepakanka balsų, remiantis susitarimais yra sudaromos koalicijos. Parlamentinė valstybės valdymo sistema neįsivaizduojama be opozicijos, kuri kontroliuoja vyriausybę, kritikuoja jos vykdomą politiką ir teikia savo siūlymus.

Jau minėta, kad gali būti išskirtos tokios pagrindinės Bundestago funkcijos: rinkimų, įstatymų leidybos, kontrolės ir komunikacijos.

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

60 Roll H.-A. *Organisation, Verfahren und Funktionen des Deutschen Bundestages*, in: Thierse W. (Hrsg.). *Das Deutsche Parlament*, 4. Auflage. – Stuttgart; Berlin; Köln: Kohlhammer, 1999. S. 250.

61 Įstatymu nustatyto narių skaičiaus dauguma (121 str.), kitaip tariant, absoliuti dauguma, kuri yra reikalinga, pavyzdžiui, renkant federalinį kanclerį (63 str. 2, 3 d.), kai yra keliamas pasitikėjimo federaliniu kancleriu klausimas (68 str. 1 d.), arba tada, kai Bundesratas pareiškia prieštaravimą Bundestago priimtam įstatymui (77 str. 4 d. 1 sakiny); paprasta balsų dauguma (42 str. 2 d. 1 sakiny); kvalifikuota balsų dauguma (pvz., 42 str. 1 d. 2 sakiny – 2/3 balsų); kvalifikuota įstatymu nustatyto narių skaičiaus dauguma (pvz., keičiant Pagrindinį įstatymą pagal 79 str. 2 d. – 2/3 narių); dviguba kvalifikuota balsų dauguma (pvz., 77 str. 4 d. 2 sakiny).

62 Bundestage esant 656 deputatams, reikalingi 329 balsai.

Vykstant Bundestago rinkiminei kampanijai, didžiosios partijos pateikia ir galimus kandidatus į federalinio kanclerio pareigas. Federalinį kanclerį pagal Pagrindinio įstatymo 63 straipsnį federalinio prezidento siūlymu renka Bundestagas, ir šie rinkimai laikomi vienu iš svarbiausių parlamentinės sistemos bruožų. Federalinę vyriausybę sudarant pirmiausia pasireiškia jos priklausomybė nuo Bundestago. Vyriausybėje, kurią sudaro federalinis kancleris ir federaliniai ministrai (62 str.), federalinis kancleris užima svarbią vietą. Tai visų pirma rodo Pagrindinio įstatymo 65 straipsnio 1 sakinyje įtvirtinta federalinio kanclerio teisė nustatyti politikos kryptis. Vadinasi, jis nustato federalinės vyriausybės veiklos kryptis, principus ir tikslus. Todėl neatsitiktinai Vokietijos Federacinės Respublikos valdymo forma apibūdinama kaip „kanclerio demokratija“<sup>63</sup>. Be to, federalinis kancleris turi teisę nustatyti federalinių ministrų skaičių, jų veiklos sritis (nors tai ir nėra tiesiogiai įtvirtinta Pagrindiniame įstatyme), reikalauti sušaukti Bundestagą (39 str. 3 d.), o paskelbus gynybos padėtį vadovauti ginkluotosioms pajėgoms (115b str.).

Jau minėta, kad federalinį kanclerį renka Bundestagas. Ši rinkimų procedūra gali būti trijų etapų<sup>64</sup>. Pirmajame etape paprastai balsuojama dėl siūlymo, kurį pateikia federalinis prezidentas. Jeigu šiuo etapu nesurenkama reikiama balsų dauguma, iniciatyvos teisė pereina Bundestagui<sup>65</sup>. Tam, kad būtų išrinktas federalinis kancleris, trečiajame etape užtenka paprastos balsų daugumos. Tokiu atveju gali būti Bundestago narių mažumos sudaryta vyriausybė, todėl federalinis prezidentas savo nuožiūra gali paskirti paprasta balsų dauguma išrinktą federalinį kanclerį arba paleisti Bundestagą (63 str. 4 d.). Glaudus federalinės vyriausybės ir Bundestago ryšys pasireiškia ir tuo, kad federalinio kanclerio, kartu ir visos federalinės vyriausybės įgaliojimai baigiasi susirinkus naujai išrinktam Bundestagui (69 str. 2 d.).

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

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

65 Iki šio laiko visi federaliniai kancleriai buvo išrinkti pirmajame rinkimų etape.

Federalinius ministrus federalinio kanclerio siūlymu skiria ir atleidžia federalinis prezidentas. Taigi sprendimo teisė dėl personalinės federalinės vyriausybės sudėties priklauso federaliniam kancleriui, nes skyrimo procedūra yra formalus pobūdžio. Bundestagas tiesiogiai neturi jokių teisinių galimybių daryti įtaką federalinius ministrus skiriant arba atleidžiant. Pagal Pagrindinio įstatymo 69 straipsnio 2 dalį federalinių ministrų įgaliojimai baigiasi, kai federalinis kancleris nustoja eiti savo pareigas. Tai taip pat rodo visos federalinės vyriausybės priklausomybė nuo federalinio kanclerio.

Kaip ir kiekvienoje parlamentinėje respublikoje, centrinė vykdomoji valdžia Vokietijos Federacinėje Respublikoje yra bivalentinė: ją sudaro „silpnas“ federalinis prezidentas ir „stiprus“ federalinis kancleris. Jau minėta, kad dabartinį Vokietijos federalinio prezidento teisinį statusą lėmė tai, kad Pagrindinio įstatymo kūrėjai, atsižvelgdami į 1919 m. Konstitucijoje prezidentui suteiktus gana plačius įgaliojimus, buvusius vienu iš valstybę destabilizavusių veiksnių<sup>66</sup>, vykdomosios valdžios galias labai susilpnino. Federalinį prezidentą renka Federalinis susirinkimas, kuris yra speciali institucija, sudaroma tik rengiant federalinio prezidento rinkimus vieną kartą per penkerius metus (54 str. 1 d. 1 sakinys). Aptariamose temose kontekste svarbu tai, kad Federalinį susirinkimą sudaro Bundestago nariai ir tiek pat narių, kiek išrenka federalinių žemių parlamentai pagal proporcinės rinkimų sistemos principus (54 str. 3 d.). Tokia federalinio prezidento rinkimų tvarka pabrėžia federalinę valstybės santvarką.

Bundestago rinkiminė funkcija pasireiškia ne tik tuo, kad jis renka federalinį kanclerį ir dalyvauja renkant federalinį prezidentą. Paminėtini ir kiti svarbūs jo įgaliojimai įgyvendinant šią funkciją: Bundestago prezidento ir viceprezidento rinkimai, Konstitucinio Teismo teisėjų rinkimai rinkiminėje komisijoje, dalyvavimas renkant federalinius teisėjus, Audito rūmų prezidento ir viceprezidento rinkimai (kartu su Bundesratu), įgaliojimo gynybai asmens rinkimai ir kt.

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

Kaip jau minėta, Bundestagas visų pirma yra svarbiausia institucija leidžiant įstatymus. Įstatymų leidybą išsamiau aptarsime apžvelgę Bundesrato teisinę padėtį.

Pagrindinio įstatymo IV skirsnis yra skirtas Bundesratui, kurio dėka federalinės žemės dalyvauja leidžiant įstatymus ir valdant Federaciją, taip pat sprendžia Europos Sąjungos reikalus (50 str.). Jis pirmiausia įkūnija federalinį valstybės elementą, jį sustiprina ir tarnauja tam, kad būtų užkirstas kelias dualizmui tarp Federacijos ir federalinių žemių. Taip Bundesratas yra ta institucija, kurioje atsiskleidžia federalinių žemių solidari atsakomybė ir jų dalyvavimas kuriant visuotinę valstybės gerovę<sup>67</sup>. Būdinga ir tai, kad ši institucija sieja skirtingas funkcijas ir valstybės valdžias; parlamentas ir vyriausybė visų pirma privalo bendradarbiauti su juo. Vis dėlto šiuos procesuose jis nevidina svarbiausio vaidmens: leidžiant įstatymus jo įtaka yra mažesnė negu Bundestago. Kaip jau minėta, jis negali būti laikomas įstatymų leidybos institucijos antraisiais rūmais, nes pagal Pagrindinio įstatymo 77 straipsnio 1 dalį įstatymus priima Bundestagas, o Bundesratas juos priimant tik dalyvauja. Įgyvendinant vykdomąją valdžią vyriausybė taip pat turi daugiau galių, o Bundesrato įgaliojimai daugeliu atvejų apriboti tik dalyvavimu tokiuose procesuose.<sup>68</sup>

Bundesratas yra federalinė institucija, turinti teisę savarankiškai tvarkyti savo reikalus, nepriklausoma nuo bet kokių kitų institucijų. Jo sudarymo tvarka ir sudėtis neturi analogų šiuolaikinėje parlamentinėje praktikoje. Pagal Pagrindinio įstatymo 51 straipsnio 1 dalį jį sudaro federalinių žemių vyriausybių nariai, kuriuos jos skiria ir atšaukia. Kiekviena federalinė žemė gali deleguoti tiek narių, kiek ji turi balsų (51 str. 3 d. 1 sakiny). Kiekviena federalinė žemė turi mažiausiai 3 balsus, priklausomai nuo tam tikros federalinės žemės gyventojų skaičiaus – nuo 3 iki 6 balsų (51 str. 2 d.). Bundesratas, kurį šiuo metu sudaro 69 nariai, yra vadinamas „amžina institucija“. Jos sudėtis pasikeičia ne po Bundestago rinkimų, o pasikeitus

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

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

federalinių žemių vyriausybėms. Šiuo atveju, atsižvelgiant į valdžių padalijimo principą, reiškiamą nuomonė, kad Bundesrate esant tik vykdomosios valdžios atstovams sudaroma „nedemokratinė“ institucija. Todėl vis dažniau manoma, kad federalinių žemių parlamentai turi turėti balso teisę nors svarbiausiais federaliniais klausimais, kad nebūtų siaurinama federalinių žemių parlamentų kompetencija.<sup>69</sup>

Bundesrato sudarymo tvarka ir sudėtis yra originalios, tačiau įgaliojimai ir veiklos procedūra panašūs į Bundestago. Kaip ir Bundestagas, jis pagal Pagrindinio įstatymo 52 straipsnio 3 dalies 2 sakinį turi teisę priimti savo reglamentą. Bundesratas vieneriems metams renka savo pirmininką (52 str. 1 d.). Kaip ir Bundestage, pagrindinį darbą atlieka komisijos, kurioms gali priklausyti ir kiti federalinių žemių vyriausybių nariai arba įgaliotiniai (52 str. 4 d.).

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

Jau minėta, kad Bundesratas turi svarbių įgaliojimų leidžiant įstatymus. Pirmiausia jis turi įstatymų leidybos iniciatyvos teisę (76 str. 1 d.). Jis taip pat turi teisę reikšti savo nuomonę dėl federalinės vyriausybės įstatymų projektų, kuriuos ji, prieš pateikdama Bundestagui, pirmiausia turi pateikti Bundesratui (76 str. 2 d.), o šis gali prieštarauti tokiam teikimui. Priimant nutarimus dėl įstatymų, Bundesratas dalyvauja skirtingais būdais: dėl įstatymų, kuriems būtinas Bundesrato pritarimas, kaip nurodoma Pagrindiniame įstatyme, Bun-

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

desratas turi pritarti, dėl kitų įstatymų gali būti pareikštas tik prieštaravimas (77, 78 str.). Pabrėžtina, kad priimti daugiau negu pusę įstatymų yra būtinas Bundesrato pritarimas, o tai reiškia, kad jie negali būti priimami Bundesratui neišreiškus savo valios arba prieš ją.

Tam tikriems federalinės vyriausybės nutarimams priimti taip pat reikalingas Bundesrato pritarimas (80 str. 2 d.). Visų pirma tai nutarimai, priimami remiantis tokiais įstatymų pagrindais, kuriems būtinas Bundesrato pritarimas, arba tokiais įstatymais, kuriuos federalinės žemės turi vykdyti kaip savo pačių arba Federacijos pavedimu. Teigiama, kad tokių nutarimų, kurie gali būti priimti Bundesratui nepritarus, yra mažai.<sup>70</sup>

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

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

Tam tikrais atvejais Bundesratas dalyvauja formuojant aukščiausias federalines institucijas: jis renka pusę Federalinio Konstitucinio Teismo narių (94 str.), kartu su Bundestagu priima federalinio prezidento priesaiką (56 str.). Bundesrato pirmininkas vykdo federalinio prezidento įgaliojimus, jeigu šis negali eiti savo pareigų arba

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

jeigu pirma laiko baigiasi jo tarnyba (57 str.). Bundesratas, kaip ir Bundestagas, turi teisę kreiptis į Federalinį Konstitucinį Teismą dėl federalinio prezidento apkaltos (61 str.). Esant gynybos padėčiai, jis taip pat turi nemažai įgaliojimų.<sup>71</sup>

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

Apžvelgus Bundesrato teisinę padėtį, paminėtini kai kurie svarbiausi Vokietijos Federacinės Respublikos įstatymų leidybos ypatumai. Kiekvienoje federalinėje valstybėje kompetencijos paskirstymas įstatymų leidybos subjektams įstatymų leidybos procese yra vienas iš svarbiausių politinės valdžios klausimų. Įstatymų leidybos teisės padalijimo tarp Federacijos ir federalinių žemių aspektai jau buvo aptarti apžvelgiant federalinį principą. Minėta, kad Federacijos vaidmuo šiame procese yra vyraujantis.

510

Įstatymų leidybos procesas Vokietijoje yra reglamentuojamas Pagrindinio įstatymo 76–78 straipsniuose. Išskiriamos šios įstatymų leidybos proceso stadijos: įstatymų leidybos iniciatyva, legislatyvinės valdžios nutarimo dėl įstatymo priėmimas, įstatymo parengimas ir paskelbimas.

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

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

Kaip jau minėta, pagal Pagrindinio įstatymo 77 straipsnio 1 dalį federalinius įstatymus priima Bundestagas. Išimtyms numatytos Pagrindinio įstatymo 81 ir 115e straipsniuose. Bundestagas įstatymų

---

71 Žr. Pagrindinio įstatymo Xa skirsnį.

projektus paprastai svarsto trimis skaitymais. Svarbiausias yra antrasis, kurio metu svarstomos atskiros įstatymo nuostatos ir galiausiai balsuojama. Jeigu Bundestagas įstatymo projektui pritaria, paprasta dauguma (jeigu Pagrindiniame įstatyme nenumatyta kitaip, pvz., 77 str. 2 d.) priimamas nutarimas dėl įstatymo. Tada Bundestago pirmininkas įstatymus pateikia Bundesratui (77 str. 1 d. 2 sakiny). Šis turi skirtingų įgaliojimų – 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 (pvz., 29 str. 7 d., 84 str. 1 d., 105 str. 3 d.). Jeigu įstatymui priimti Bundesrato pritarimas nėra būtinas, Bundesratas gali pareikalauti, kad pateiktiems projektams svarstyti būtų sukviesta vadinamoji Taikinamoji komisija, sudaryta iš Bundestago ir Bundesrato narių (77 str. 2 d.)<sup>72</sup>. Jeigu šiuo būdu Bundesratas nepasiekia norimo rezultato, jis gali pareikšti prieštaravimą (77 str. 3 d.). Tokį prieštaravimą Bundestagas gali atmesti (77 str. 4 d.). Dėl įstatymų, kuriems turi pritarti Bundesratas, Taikinamąją komisiją sukviesti gali pareikalauti ne tik Bundesratas, bet ir Bundestagas bei federalinė vyriausybė. Taigi pagal Pagrindinio įstatymo 78 straipsnį įstatymas yra priimamas, kai Bundesratas jam pritaria, nereikalauja sukviesti Taikinamosios komisijos pagal 77 straipsnio 2 dalį, nepareiškia prieštaravimo laikydamasis 77 straipsnio 3 dalyje numatyto termino arba tokį prieštaravimą atsiima, arba jeigu prieštaravimui nepritaria Bundestago narių dauguma.

Paskutinė įstatymų leidybos stadija – jų parengimas ir paskelbimas. Tai reglamentuoja Pagrindinio įstatymo 82 straipsnis<sup>73</sup>. Pagal Pagrindinio įstatymo 76–78 straipsniuose numatytus reikalavimus priimtus įstatymus rengia ir skelbia federalinis prezidentas. Sąvoka „rengia“ reiškia, kad federalinis prezidentas originalų įstatymo dokumentą pasirašo tada, kai jį pagal Pagrindinio įstatymo 58 straipsnį kontrasignuoja federalinis kancleris arba tam tikros srities federalinis

72 Šios komisijos sudarymas ir veikla nustatyta reglamente, kurį priima Bundestagas ir pritaria Bundesratas.

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

ministras. Tai padaryti jis privalo, jeigu įstatymas priimamas laikantis Pagrindinio įstatymo nuostatų. Nuomonių skirtumus dėl įstatymų konstitucingumo nagrinėja Federalinis Konstitucinis Teismas, nors federalinis prezidentas nėra įpareigotas į jį kreiptis. Įstatymas paskelbiamas jo tekstą spausdinant Federaliniame įstatymų biuletenyje. Terminas, kada įstatymas turi įsigalioti, paprastai nurodomas pačiame įstatyme. Jeigu tokios nuostatos įstatyme nėra, jis įsigalioja praėjus keturiolikai dienų nuo tos dienos, kai buvo išleistas Federalinis įstatymų biuletenis (82 str. 2 d.).

Kaip jau minėta, kita svarbi Bundestago funkcija yra kontrolės funkcija, pirmiausia pasireiškianti vykdomosios valdžios atžvilgiu. Pabrėžtina, kad Federalinė vyriausybė per visą savo įgaliojimų laikotarpį privalo turėti nuolatinį Bundestago pasitikėjimą, tačiau tiesioginis nepasitikėjimas gali būti pareikštas tik federaliniam kancleriui, o ne visai federalinei vyriausybei arba atskiriems ministrams. Federaliniam kancleriui nepasitikėjimas gali būti pareikštas renkant naują federalinį kanclerį („konstruktyvusis nepasitikėjimo votumas“ – 67 str.). Taigi nepasitikėjimo votumas ir federalinio kanclerio įpėdinio rinkimai yra vienas su kitu susiję. Taip yra užkertamas kelias parlamento opozicinėms grupėms priversti federalinę vyriausybę atsisistatydinti, jeigu jos nėra pajėgios pateikti alternatyvią programą ir sudaryti darbingą federalinę vyriausybę. Kad tai įvyktų, aplink tam tikrą kandidatūrą turi susitelkti stiprios opozicinės jėgos, priešiškos esamam federaliniam kancleriui. Neatsitiktinai tai yra vertinama kaip galimybė išlaikyti stabilią vyriausybę<sup>74</sup>. Nuo 1949 m., t. y. nuo Pagrindinio įstatymo priėmimo, ši priemonė buvo taikyta tik du kartus.<sup>75</sup>

Federalinis kancleris pagal Pagrindinio įstatymo 68 straipsnį gali ir pats kelti pasitikėjimo klausimą. Bundestago narių balsų daugumos jam pareikštas pasitikėjimas didina jo politinę įtaką nesukeldam

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

75 1972 m. federaliniam kancleriui V. Brandtui ir 1982 m. federaliniam kancleriui G. Schmidtui: 1982 m. siūlymas pareikšti nepasitikėjimą nesulaukė reikiamos daugumos, o 1982 m. federaliniu kancleriu buvo išrinktas H. Kohlis.

mas kokių nors tolesnių teisinių pasekmių. Jeigu pasitikėjimas nepareiškiamas, atsiveria kelios galimybės: kancleris gali atsistatydinti, toliau eiti savo pareigas arba siūlyti federaliniam prezidentui paleisti Bundestagą. Bundestagas, kaip jau minėta, taip pat renka federalinių kanclerį, kurį remdamasis rinkimų rezultatais paskiria federalinis prezidentas. Bundestagas taip pat gali turėti įtakos federalinio kanclerio įgaliojimų pabaigai: jeigu Bundestagas pareiškia nepasitikėjimą federaliniam kancleriui išrinkdamas naują federalinį kanclerį, tai federalinis prezidentas jį turi atleisti (67 str. 1 d.). Nors federalinius ministrus renka ne Bundestagas, tačiau jie vis tiek turi jam prisiekti prieš pradėdami eiti pareigas. Kaip pastebi V. Gaebleris, tokiu būdu Bundestagas pirmą kartą Vokietijos konstitucionalizmo istorijoje pagal 1949 m. Pagrindinio įstatymo nuostatas yra ne tik Tautos atstovybė ir federalinę vyriausybę kontroliuojanti, bet ir ją formuojanti institucija<sup>76</sup>. Bundestago kontrolė federalinės vyriausybės atžvilgiu pasireiškia ir tuo, kad vyriausybės nariams gali būti teikiami klausimai, į kuriuos turi būti atsakyta žodžiu arba raštu (43 str.). Tokią teisę, kuri yra ypač svarbi opozicijai, turi viena frakcija arba mažiausiai 34 deputatai. Be to, federalinė vyriausybė pagal Pagrindinio įstatymo 23 straipsnio 2 dalį privalo išsamiai ir iš anksto informuoti Bundestagą apie ketinimus sprendžiant klausimus, susijusius su Europos Sąjunga. Bundestagui taip pat skiriamas dar vienas svarbus įgaliojimas – tvirtinti biudžetą (110 str. 2 d.).

Išrinkus parlamento narius siekiama su visuomene bendrauti ir toliau, pasitelkiamos įvairios informavimo priemonės, ypač televizija, radijas ir spauda. Be to, debatai plenarinių posėdžių metu yra laikomi klasikine Bundestago ir visuomenės ryšio palaikymo priemone. Taip Bundestagas įgyvendina komunikacijos funkciją.

Bundestagui, kaip konstitucinei institucijai, pasak H. A. Rollio<sup>77</sup>, nuolat keliami tokie iššūkiai: jis turi spręsti klausimą, kaip įgy-

76 Gaebler W. Der Neuaufbau der Demokratie und die deutsche Einheit, in: Thierse W. (Hrsg.). Das Deutsche Parlament, 4. Auflage. – Stuttgart; Berlin; Köln: Kohlhammer, 1999. S. 115.

77 Roll H.-A. Organisation, Verfahren und Funktionen des Deutschen Bundestages // Thierse W. (Hrsg.). Das Deutsche Parlament, 4. Auflage. – Stuttgart; Berlin; Köln: Kohlhammer, 1999. S. 354.

vendinti politinį vadovavimą vis besikeičiančiame pasaulyje, ir kaip jam, t. y. legitimiai tautos atstovybei, išsilaikyti ir įsitvirtinti kitų – neparlamentinių – jėgų atžvilgiu. Tam būtina ir toliau, pasitelkiant jau parengtus teorinius ir praktinius pasiūlymus, reformuoti parlamentinio darbo būdus bei jo organizavimą. Aišku tai, kad parlamento reforma yra nuolatinė užduotis.

## Išvados

Parlamentinės minties užuomazgos Vokietijoje pradėjo formuotis XVIII a. pabaigoje – XIX a. pradžioje, tačiau pirmasis bendras Vokietijos parlamentas – Nacionalinis susirinkimas – buvo sušauktas tik 1848 m. gegužės 18 d. Frankfurte. Šis parlamentas parengė Konstitucijos projektą, kuris buvo priimtas 1849 m. kovo 27 d. Pagal šią ir po to priimtas Vokietijos 1849 m., 1871 m. ir 1919 m. Konstitucijas tautos atstovybė, vykdanti tradicines parlamentams būdingas funkcijas, buvo Reichstagas.

514

Šiuo metu Vokietijos Federacinėje Respublikoje galiojančiame 1949 m. gegužės 8 d. priimtame Pagrindiniame įstatyme šalis nustatyta esanti demokratinė ir socialinė federalinė valstybė. Tai pirmiausia reiškia istorinį atsiribojimą nuo monarchijos kaip valstybės valdymo formos ir kartu apsisprendimą valstybės vadovą į pareigas skirti rengiant rinkimus. Be to, patvirtinti tokie idealai kaip Tautos suverenitetas ir parlamento prioritetas įgyvendinant valstybės valdžią, vyriausybės atskaitomybę parlamentui, teismų nepriklausomumas ir kt. Vokietiją kaip parlamentinę respubliką pirmiausia apibūdina tokie bruožai kaip parlamentui – Bundestagui, t. y. vienintelei tautos atstovybei ir vienintelei demokratiniu būdu visuotiniuose, tiesioginiuose ir laisvuose, lygiuose rinkimuose slaptu balsavimu legitimuotai centrinei konstitucinei institucijai, suteikti svarbūs įgaliojimai įstatymų leidybos srityje, jos kontrolė federalinės vyriausybės atžvilgiu, ribota galimybė jį paleisti, federalinės vyriausybės sudarymo procedūra Bundestagui renkant tik federalinį kanclerį, jos atsisistatydinimas tik esant „konstruktyviam nepasitikėjimo votumui“,

stipri federalinio kanclerio ir silpna federalinio prezidento teisinė padėtis ir kt.

Valstybės federalinę santvarką įkūnija Bundesratas, kuris formaliai nelaikomas antraisiais parlamento rūmais, bet įstatymų leidybos procese, kuriame Federacijos vaidmuo federalinių žemių atžvilgiu yra vyraujantis, vertinamas kaip parlamento struktūros dalis: nors įstatymus priima Bundestagas, o Bundesratas tik dalyvauja juos priimant, tačiau vis dėlto priimti daugiau negu pusę įstatymų yra būtinas Bundesrato pritarimas. Tai reiškia, kad įstatymai negali būti priimami Bundesratui neišreiškus valios juos priimti arba prieš ją.

Vertinant konstitucinę tikrovę, pagal Pagrindinio įstatymo nuostatas sudarytiems Bundestagui ir Bundesratui, federalinei vyriausybei, federaliniam prezidentui ir federaliniams teismams įgyvendinant jiems skirtus įgaliojimus, darytina išvada, kad valstybės valdymo forma – parlamentinė respublika, kuri pagal Pagrindinio įstatymo 79 straipsnio 3 dalį negali būti pakeista keičiant patį Pagrindinį įstatymą, pasirodė esanti stabili, funkcionali, taigi apskritai tinkama.

## Literatūra

1. Badura P. Systematische Erläuterung des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland, 2., nebearbeitete Auflage. – München, 1996.
2. Boldt H. Deutsche Verfassungsgeschichte, Band 1: Von den Anfängen bis zum Ende des älteren deutschen Reiches 1806, 2., durchgesehene und ergänzte Auflage. – München, 1984.
3. Boluot H. Kernfragen der deutschen Verfassungsgeschichte / Juling P. (Red.). Deutsche Verfassungsgeschichte 1849–1919–1949. – Bonn, 1989.
4. Degenhart Ch. Staatsrecht I: Staatszielbestimmungen, Staatssorgane, Staatsfunktionen, 10., nebearbeitete Auflage. – Heidelberg, 1994.
5. Doehring K. Allgemeine Staatslehre; eine systematische Darstellung. – Heidelberg, 1991.

6. Eisenhardt U. Deutsche Rechtsgeschichte, 2. Auflage. – München: Beck, 1995.
7. Fenske H. Deutsche Verfassungsgeschichte: Vom Norddeutsche Bund bis heute. – Berlin, 1981.
8. Gaebler W. Der Neuaufbau der Demokratie und die deutsche Einheit / Thierse W. (Hrsg.). Das Deutsche Parlament, 4. Auflage. – Stuttgart; Berlin; Köln: Kohlhammer, 1999. S. 92–242.
9. Grimm D. Das Grundgesetz in der deutschen Verfassungstradition / Juling P. (Red.). Deutsche Verfassungsgeschichte 1849–1919–1949. – Bonn, 1989. S. 11–25.
10. Hesse J. J., Ellwein T. Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland, Band 1: Text, 8., völlig neubearbeitete und erweiterte Auflage. – Opladen, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag GmbH, 1997.
11. Hesse K. Grundzüge des Verfassungsrechts des Bundesrepublik Deutschland, 15., ergänzte Auflage. – Heidelberg, 1985.
12. Hesselberger D. Das Grundgesetz: Kommentar für die politische Bildung, 9., verbesserte Auflage. – Bonn, 1995.
13. Ipsen J. Staatsrecht I (Staatsorganisationsrecht), 8., überarbeitete Auflage. – Neuwied, Kriftel, Berlin, 1996.
14. Ismayr W. Das politische System Deutschlands / Ismayr W. (Hrsg.) unter Mitarbeit von Groß H. Die politischen Systeme Westeuropas. – Opladen: Leske+Budrich, 1997. S. 407–444.
15. Jarass H. D., Pieroth B. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland: Kommentar, 2. Auflage. – München, 1992.
16. Katz A. Staatsrecht: Grundkurs im öffentlichen Rechts, 12., überarbeitete Auflage. – Heidelberg, 1994.
17. Kessel W. Parlamentarischer Gedanke und parlamentarische Entwicklung in Deutschland 1800–1945 / Thierse W. (Hrsg.). Das Deutsche Parlament, 4. Auflage. – Stuttgart; Berlin, Köln: Kohlhammer, 1999. S. 16–90.
18. Klein H. H. Die Auflösung des Deutschen Bundestages nach Art 68 GG. Zum Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 16. Februar 1983 (2BvE 1-4/83) / Steffani W., Thaysen U. (Hrsg.). Parlamente und ihr Umfeld: Daten und Analysen zu

- einer herausfordernden Regierungsform. – Opladen, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag GmbH, 1997. S. 137–156.
19. Koja F. Allgemeine Staatslehre. – Wien, 1993.
  20. Lange E. H. M. Grundgesetz: Entscheidung für die Freiheit / Juling P. (Red.). Deutsche Verfassungsgeschichte 1849–1919–1949. – Bonn, 1989. S. 105–113.
  21. Maunz T., Zippelius R. Deutsches Staatsrecht: ein Studienbuch, 29., völlig neubearbeitete Auflage. – München, 1994.
  22. Patzelt W. J. Deutschlands Abgeordnete: Profil eines Berufsstands, der weit besser ist als ein Ruf / Steffani W., Thaysen U. (Hrsg.). Parlamente und ihr Umfeld: Daten und Analysen zu einer herausfordernden Regierungsform. – Opladen, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag GmbH, 1997. S. 311–351.
  23. Roll H.-A. Organisation, Verfahren und Funktionen des Deutschen Bundestages, in: Thierse W. (Hrsg.). Das Deutsche Parlament, 4. Auflage. – Stuttgart; Berlin; Köln: Kohlhammer, 1999. S. 244–354.
  24. Sachs M. (Hrsg.). Grundgesetz: Kommentar. – München, 2003.
  25. Siebert F. Von Frankfurt nach Bonn: Hundert Jahre deutsche Verfassungen 1849–1949. – St. Augustin, 1978.
  26. Spallek J. Staats- und Verfassungsrecht und deutsche Verfassungsgeschichte, 9., überarbeitete und erweiterte Auflage. – Witten, 1993.
  27. Stein E. Staatsrecht, 12., neubearbeitete Auflage. – Tübingen: Mohr, 1990.
  28. Thaysen U. Bürgerinitiativen, Parlamente und Parteien in der Bundesrepublik. Eine Zwischenbilanz (1977) / Steffani W., Thaysen U. (Hrsg.). Parlamente und ihr Umfeld: Daten und Analysen zu einer herausfordernden Regierungsform. – Opladen, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag GmbH, 1997. S. 83–99.
  29. Vorländer H. Grundgesetzverständnis und Verfassungspolitik in der Bundesrepublik / Juling P. (Red.). Deutsche Verfassungsgeschichte 1849–1919–1949. – Bonn, 1989. S. 115–133.

30. Wengst U. Vom Reichspräsidenten zum Bundespräsidenten, in: Juling P. (Red.). Deutsche Verfassungsgeschichte 1849–1919–1949. – Bonn, 1989. S. 77–81.
31. Zippelius R. Allgemeine Staatslehre, 9., neubearbeitete Auflage. – München, 1985.
32. <http://www.bundestag.de>
33. <http://www.bundesrat.de>

# Graikijos parlamento konstitucinis statusas

Elena  
Vaitiekienė

519

Visos Graikijos konstitucijos (išskyrus 1968 m. ir 1973 m. konstitucijas, priimtas karinės diktatūros laikotarpiu) įtvirtino parlamentinę demokratiją, demokratinės vertybes ir jų apsaugą. Kita vertus, sudėtinga ir nestabili šios šalies socialinė politinė padėtis XIX–XX a. lėmė, kad tikrovėje dažnai nebuvo paisoma konstitucijoje įtvirtintų nuostatų. Tikrovės neatitikimas rašytinei konstitucijai – vienas iš ryškiausių Graikijos konstitucingumo raidos (iki 1975 metų) bruožų<sup>1</sup>.

Šalies valstybingumo ir konstitucingumo raidai didelę įtaką turėjo glaudūs Graikijos ryšiai su Vakarų valstybėmis. Šios valstybės ne tik padėjo Graikijai išsikovoti nepriklausomybę, bet ir lėmė Graikijos politinį gyvenimą XIX–XX a. Graikijos konstitucinė santvarka buvo kuriama atsižvelgiant į Vakarų valstybių konstitucinius modelius. Kita vertus, orientavimasis į Vakarų politines ir teises tradicijas lėmė tai, kad Graikija, kitaip negu kitos Balkanų valstybės, išsivadavusios iš Osmanų imperijos, sugebėjo sukurti pakankamai stabilią teisinę valstybę ir integruotis į Vakarų Europos valstybių bendruomenę.

Iki šiol yra įvairių nuomonių dėl to, kiek Graikijoje buvo priimta konstitucijų, nes dauguma jų buvo keičiamos arba priimamos redaguojant prieš tai galiojusias konstitucijas. Pirmoji nepriklausomos Graikijos valstybės konstitucija buvo priimta 1844 m., kitas

1 Katrougalos G. The Constitutional History of Greece in the Balkan context // [http://www.oefre.unibe.ch/law/icl/gr00m\\_.html](http://www.oefre.unibe.ch/law/icl/gr00m_.html)

(1864, 1911, 1927, 1952, 1975 m.), kaip konstitucijos pataisas arba kaip naująsias konstitucijos redakcijas, priėmė vadinamieji reviziniai parlamentai, tokiais pavadinimais lyg ir norėdami pabrėžti prieš tai galiojusios konstitucijos tęstinumą.

Pažymėtina, kad iki 1986 m., kuomet buvo priimtose 1975 m. konstitucijos pataisos, kuriomis sumažintos prezidento ir išplėstos parlamento konstitucinės galios, Graikijos parlamento teisinis statusas, jo vieta valstybės valdžios sistemoje, ypač santykiai su valstybės vadovu ir vyriausybe, buvo viena iš labiausiai diskutuojamų konstitucinio reguliavimo problemų.

Šiuolaikinė Graikijos valstybė – tai karo prieš Osmanų imperiją, trukusio nuo 1821 iki 1832 m., rezultatas. Graikų nepriklausomybės karas reikšmingas ne vien Graikijos teritorijai ir jos istorijai. Tai buvo pirmasis toks galingas išsivadavimo karas, įvykęs po Amerikos nepriklausomybės karo, pirmasis sėkmingas išsivadavimo iš Osmanų imperijos karas ir pirmoji išimtinai nacionalinė revoliucija, tapusi pavyzdžiu vėlesnėms nacionalinio išsivadavimo kovoms<sup>2</sup>.

520

Su graikų nepriklausomybės karu susijusi ir Graikijos konstitucingumo pradžia. Tik prasidėjus karui, buvo priimti pirmieji laikino pobūdžio lokaliniai teisės aktai: dėl Vakarų Graikijos Senato, dėl Peloponeso Senato bei Rytų Graikijos teisinės sistemos. 1821 m. Epidauru mieste (Peloponese) buvo sušaukta pirmoji Nacionalinė taryba (Nacionalinis susirinkimas). Jos sudėtyje buvo minėtų regionų bei Graikijai priklausančių salų atstovai. Nacionalinė taryba paskelbė Graikijos nepriklausomybę ir 1822 m. sausio 1 d. priėmė demokratinę Graikijos konstituciją (Epidauru konstitucija)<sup>3</sup>. Nacionalinė taryba, baimindamasi Šv. Sąjungos valstybių reakcijos, pavadino šį teisės aktą laikinąja Graikijos konstitucija. 1822 m. konstitucija buvo parengta pagal 1791 m. Prancūzijos konstitucijos modelį. Ji paskelbė Graikiją respublika, įtvirtino pagrindines žmogaus teises ir laisves, atstovaujамąją demokratiją, valdžių padalijimą, teismų nepriklausomumą.

2 Greece out of the Ottoman Empire // [http://workmall.com/wfb2001/greece/greece\\_history\\_index.html](http://workmall.com/wfb2001/greece/greece_history_index.html)

3 Ši konstitucija įsigaliojo 1822 m. sausio 15 d.: Provisorische Verfassung Griechenlands (von Epidaurus), vom 15. Januar 1822 // <http://www.verfassungen.de>

1823 m. balandžio 23 d. Astro mieste sušaukta antroji Nacionalinė taryba (Astro taryba) priėmė naują konstituciją ir naują rinkimų įstatymą, kuriuo rinkimų teisę suteikė vyrams nuo 25 metų (iki tol rinkimų teisę turėjo vyrai nuo 30 metų).

Astro taryba konstituciją pavadino Epidaurio įstatymu, taip pabrėždama 1822 m. konstitucijos tęstinumą<sup>4</sup>. Teisiniu požiūriu 1823 m. konstitucija, palyginti su ankstesniaja, aiškiau reglamentavo valstybės valdžios institucijų tarpusavio santykius. Ji įtvirtino nežymų įstatymų leidžiamosios valdžios prioritetą palyginus su vykdomąja valdžia. Pagal naująją konstituciją vykdomajai valdžiai vietoj anksčiau turėtos absoliučios liko suspensyviojo veto teisė leidžiant įstatymus. Joje atsirado naujų nuostatų žmogaus teisių klausimais, buvo įtvirtinta asmens teisė į nuosavybės neliečiamumą, asmens teisė į garbę ir orumą, spaudos laisvė, panaikinta vergija. Siekiant suvienodinti ir centralizuoti valstybės valdymą, buvo panaikintos vietos valdžios institucijos. Pažymėtina, kad šios konstitucinės nuostatos įtvirtinimas itin supriešino konkuruojančias politines grupes ir turėjo įtakos netrukus kilusiam pilietiniam karui.

Šių dviejų konstitucijų poliarchinė prigimtis<sup>5</sup> sąlygojo prieštarungus parlamento ir vykdomosios valdžios santykius. Dėl šalies politinio susiskaldymo ir politinių grupuočių nesutarimų vyriausybės dažnai keitėsi. Netrukus šie nesutarimai peraugo į ginkluotą konfliktą: 1823 m. pabaigoje – 1825 m. pradžioje įvyko du pilietiniai karai.

Trečioji Nacionalinė taryba, 1825 m. susirinkusi Piado, o 1827 m. gegužę – Trezeno mieste, septynerių metų kadencijai pirmuoju šalies vadovu (prezidentu) išrinko J. Kapodistrią ir priėmė naują šalies konstituciją (Trezeno konstituciją)<sup>6</sup>. 1827 m. konstitucijos rengėjai siekė sukurti stabilios valstybės valdžios modelį, pagrįstą demokratinėmis ir liberaliomis idėjomis. Pirmą kartą šalies konstitucijoje buvo įtvirtintas tautos suvereniteto principas. Nuo tada šis pamatinis

4 The Constitution of Greece // <http://www.parliament.gr/english/politeuma/>

5 The Constitution of Greece // <http://www.parliament.gr/english/politeuma/>

6 Verfassung Griechenlands (von Troizen), vom 17. Mai 1827 // <http://www.verfassungen.de>

demokratinis principas deklaruojamas visose Graikijos konstitucijose (išskyrus 1844 m. konstituciją). 1827 m. konstitucijoje įtvirtintas griežtas valdžių padalijimas. Įstatymų leidžiamoji valdžia buvo suteikta tautos atstovaujamajai institucijai – Bulei (gr. *boule* – taryba)<sup>7</sup>, vykdomosios valdžios įgaliojimai – valstybės vadovui<sup>8</sup>. Valstybės vadovas turėjo suspensyvinio veto teisę leidžiant įstatymus, tačiau negalėjo paleisti parlamento. Valstybės vadovui buvo garantuojama teisinė neliečiamybė. Atsakomybė už valstybės vadovo politinius sprendimus teko valstybės sekretoriams (ministrams).

Formaliai Trezeno konstitucija galiojo iki 1832 m., tačiau faktiškai neteko galios netrukus po to, kai 1828 m. pradžioje J. Kapodistrias pradėjo eiti valstybės vadovo pareigas. Jo vykdoma provokarietiška politika ir despotizmas, paneigiantis konstitucijoje įtvirtintus demokratinis valstybės valdymo principus, sukėlė visuotinę nepasitenkinimą. 1831 m. jo valdymą nutraukė teroristai. Tuomet Graikijos politiniu nestabilumu pasinaudojo Didžioji Britanija, Prancūzija ir Rusija. Šios valstybės lėmė tolesnį Graikijos likimą. Graikijos valstybės sienos, jos valdymo sistema buvo nustatytos pagal šių valstybių pasirašytus susitarimus. Pagal juos Graikija tapo nedidele ir visiškai nuo šių šalių priklausoma valstybe. Nepaisant to, pirmąkart šalies istorijoje Graikija ėmė gyvuoti kaip vientisa valstybė.

Pagal Londono protokolą, kurį 1830 m. vasario 3 d. pasirašė Didžioji Britanija, Prancūzija ir Rusija, Graikija tapo monarchija (Graikijos karalystė). 1832 m. jos karaliumi buvo paskirtas Didžiosios Britanijos ir Prancūzijos palaikomas Bavarijos princas Otonas I (Bavarijos karaliaus Liudviko I sūnus). Nuo 1833 m., kai Otonas I įžengė į sostą, iki 1844 m., kai buvo priimta pirmoji nepriklausomos Graikijos valstybės konstitucija, Graikija buvo absoliutinė monarchija. Šiuo laikotarpiu buvo pradėta kurti valstybės administracinių institucijų sistema, įsigaliojo nauji civiliniai, baudžiamieji, civilinio ir baudžiamojo proceso įstatymai.

7 Bulė – istorinis graikų piliečių renkamos institucijos pavadinimas. Bulės atsirado Homero laikais senovės Graikijoje. Iš pradžių tai buvo didikų, renkamų iki gyvos galvos, tarybos, o vergvaldinės demokratijos laikais tai buvo aukščiausios valstybės vykdomosios valdžios institucijos, renkamos piliečių tam tikram laikotarpiui.

8 1827 m. konstitucijoje nebuvo sąvokos *prezidentas*.

Kita vertus, tai – neribotos karaliaus valdžios, autokratinės teisinės sistemos ir nestabilios ekonominės padėties laikotarpis. Nuo karaliaus Otono I valdymo pradžios Graikijos visuomeniniame gyvenime ėmė viešpatauti bavarai. Šalyje buvo steigiamos vakarietiškos institucijos, kurių daugelis neatitiko graikų socialinių, politinių ir teisinių tradicijų. Klestėjo korupcija. Šalies ūkis buvo visiškai priklausomas nuo užsienio (ypač Didžiosios Britanijos) kapitalo. Visa tai kėlė visuomenės nepasitenkinimą ir pasipriešinimą.

Politinę nesantaiką stiprino ir ta aplinkybė, kad Graikijos karalius Otonas I priklausė Romos katalikų bažnyčiai. 1833 m. Konstantinopolio patriarchas įsteigė Autokefalinę Graikijos karalystės stačiatikių bažnyčią ir jos vadovu paskyrė Otoną I. Tačiau karalius nebuvo linkęs keisti tikėjimo. Politinis konfliktas baigėsi 1843 m. gruodžio 3 d. Atėnų karinių dalių ginkluotu sukilimu. Karaliui teko išsiųsti iš Graikijos bavarų kariuomenę, pašalinti bavarus ministrus ir sušaukti Nacionalinę tarybą. 1844 m. kovo 2 d. Nacionalinė taryba priėmė pirmąją nepriklausomos Graikijos valstybės konstituciją<sup>9</sup>.

1844 m. Graikijos konstitucija buvo parengta vadovaujantis 1830 m. Prancūzijos ir 1831 m. Belgijos konstitucijomis. Ji paskelbė šalį konstitucine monarchija. Kaip ir visos Graikijos konstitucijos, ji įtvirtino valdžių atskyrimą ir pagrindines žmogaus teises bei laisves. Kita vertus, konstitucija suteikė suverenias galias monarchui, todėl konstitucinės teisės požiūriu ji dažnai apibūdinama kaip konstitucinis paktas – konstitucinis monarcho ir tautos susitarimas<sup>10</sup>. Pagal konstituciją karalius – aukščiausia valstybės valdžios institucija. Karalius turėjo teisę dalyvauti sudarant visas valstybės valdžios institucijas. Jis skyrė parlamento aukštųjų rūmų narius, ministrus, teisėjus. Įstatymų leidžiamoji valdžia priklausė karaliui ir dvejų rūmų parlamentui (Atstovų rūmams ir Senatui). Atstovų rūmus sudarė ne mažiau kaip 80 narių, renkamų trejiems metams remiantis visuotine rinkimų teise (rinkimų teisę turėjo vyrai, sukakę 25 metus amžiaus). Senato narius skyrė karalius. Senatą sudarė ne mažiau kaip 27 na-

9 Verfassung Griechenlands vom 2. Marz 1844 // <http://www.verfassungen.de>

10 The Constitution of Greece // <http://www.parliament.gr/english/politeuma/>; Katrougalos G. The Constitutional History of Greece, in the Balkan context // [http://www.oefre.unibe.ch/law/icl/gr00m\\_.html](http://www.oefre.unibe.ch/law/icl/gr00m_.html)

riai. Karalius turėjo teisę skirti daugiau senatorių, tačiau jų skaičius negalėjo viršyti pusės Atstovų rūmų narių skaičiaus. Karalius turėjo įstatymų iniciatyvos, įstatymų veto teisę, galėjo paleisti parlamentą ir leisti dekretus, turinčius įstatymo galią.

Teoriškai, pagal konstituciją, Graikija tapo viena iš demokratiškiausių to meto valstybių Europoje<sup>11</sup>. Tačiau iš tikrųjų, nepaisydamas konstitucinių karaliaus valdžios galių ribojimo, Otonas I nebuvo linkęs laikytis konstitucijos nuostatų ir stengėsi sutelkti savo rankose visą valdžią. Šis valstybės valdžios institucijų konstitucinis teisinis nihilizmas, pradėjęs reikštis Graikijoje dar Nepriklausomybės karo metais, vėliau tapo tam tikra konstitucine tradicija, apibūdinančia Graikijos konstitucingumo raidą iki 1975 m. Pažymėtina ir tai, kad to meto Graikijos parlamentinė demokratija buvo pagrįsta ne politinių partijų veiklos skatinimu, bet frakcionizmu, žinomų politinių veikėjų protegavimu. Būtent tuo remiantis buvo sudaryta pirmoji po 1844 m. konstitucijos priėmimo J. Kolečio vadovaujama vyriausybė, kuri parengė Didžiosios idėjos (*Megali Idea*) koncepciją, pagal kurią graikų žemės turėjo būti suvienytos užkariaujant turkams priklausančias kaimynines graikų teritorijas. Ši idėja siejo skirtingas politines grupes ir įkvėpė išsivadavimo kovai graikus, gyvenančius turkų okupuotose žemėse. Ji buvo pagrindinis XIX a. Graikijos užsienio politikos elementas. Kita vertus, nesėkmingas bandymas šią idėją įgyvendinti Krymo kare buvo viena iš pagrindinių priežasčių, dėl kurios karalius Otonas I neteko sosto.

1862 m. vasarį Graikijoje kilo revoliucija, kurią dalinai pavyko numalšinti, tačiau rudenį (spalio 10 d.) įvyko kitas ginkluotas sukilimas, po kurio Otonas I buvo nušalintas nuo sosto. Spalio 23 d. buvo sudaryta Laikinoji vyriausybė, kuri sušaukė Nacionalinę tarybą. Nacionalinė taryba, posėdžiavusi Atėnuose (1863-1864), turėjo du tikslus: išrinkti naują karalių ir parengti naują šalies konstituciją.

Nušalinus nuo sosto Otoną I, Didžiajai Britanijai, Prancūzijai ir Rusijai reikėjo rasti kitą tinkamą kandidatūrą į karaliaus sostą. Iš pradžių Graikijos karaliumi buvo siūlomas princas Albertas – Di-

11 Greece after the First Constitution, 1844-62 // [http://workmall.com/wfb2001/greece/greece\\_history\\_index.html](http://workmall.com/wfb2001/greece/greece_history_index.html)

džiosios Britanijos karalienės Viktorijos sūnus. Tuo tikslu 1862 m. lapkritį buvo organizuotas pirmasis šalies referendumas, kurio metu 95 procentai Graikijos piliečių pritarė siūlomai karaliaus kandidatūrai. Tačiau Prancūzija ir Rusija, bijodamos stiprėjančios Didžiosios Britanijos įtakos Graikijai, atmetė šį sprendimą. Galiausiai buvo sutarta, kad Graikijos karaliumi taps Danijos princas Vilhelmas G. Gluksburgas (Jurgis I, tituluotas Graikų (Helenų) karaliumi: valdė 1863–1913 m.). Ši karališkoji dinastija su pertrūkiais valdė iki monarchijos panaikinimo 1974 m.

1864 m. spalio 21 d. Nacionalinė taryba priėmė naują šalies konstituciją<sup>12</sup>. 1864 m. Graikijos konstitucija buvo parengta atsižvelgiant į 1831 m. Belgijos ir 1849 m. Danijos konstitucijų modelius. Naujojoje konstitucijoje įtvirtinta parlamentinė monarchija, pagrįsta tautos suvereniteto principu. Karalius neteko teisės dalyvauti konstitucijos keitimo procese. Teisė priimti įstatymus buvo suteikta tik parlamentui. Konstitucija panaikino Senatą, kuris buvo tapęs įrankiu karaliaus valdžiai stiprinti, ir įtvirtino vienerių rūmų parlamento modelį. Parlamentas buvo renkamas ketveriems metams remiantis visuotine, tiesiogine rinkimų teise ir slaptu balsavimu. Pagal konstituciją parlamento nariai negalėjo dirbti samdomais darbuotojais viešosiose institucijose arba būti merais, tačiau parlamento nariais galėjo būti neišėję į atsargą karininkai. Karaliui liko teisė skirti ir atleisti ministrus. Ministrai buvo tiesiogiai pavaldūs ir atsakingi karaliui, tačiau parlamentas galėjo sudaryti komisijas jų veiklai tirti. Karalius turėjo teisę šaukti eilines ir neeilines sesijas, teisę paleisti parlamentą pritarus ministrų kabinetui.

Nors vyko konstitucinės reformos, Graikijai nepavyko pasiekti politinio stabilumo. Nuo 1865 iki 1875 m. buvo surengti septyneri parlamento rinkimai, keliolika kartų keitėsi vyriausybės<sup>13</sup>. 1869 m. Ch. Trikoupis (modernistinės politinės krypties šalininkas) iškėlė vyriausybės sudarymo reformos idėją. Pagal jo siūlomą reformą karaliaus sudaryta vyriausybė galėtų veikti tik turėdama parlamento

12 1864 m. konstitucija įsigaliojo tų pačių metų lapkričio 16 d. // *Verfassung Griechenlands vom 16. November 1864* // <http://www.verfassungen.de>

13 Greece: The Age of Reform, 1864–1909 // [http://workmall.com/wfb2001/greece/greece\\_history\\_index.html](http://workmall.com/wfb2001/greece/greece_history_index.html)

daugumos pritarimą (pasitikėjimo mandata). Jeigu tokiu būdu nepavyktų suformuoti vyriausybės, karalius turėtų paleisti parlamentą ir skelbti naujus rinkimus. Karalius sutiko pritarti šiai reformai tik po to, kai 1875 m. Ch. Trikoupis spaudoje viešai apkaltino karalių politinių mažumų vyriausybių toleravimu. Trikoupio reforma padėjo stabilizuoti šalies politinę padėtį tam tikru laikotarpiu.

Iki XIX a. pabaigos politinę valdžią pakaitomis iškovodavo nacionalistai ir progresistai. Nacionalistai buvo prieš užsienio kapitalo įsigalėjimą, pasisakė už visų Graikijos žemių suvienijimą. Progresistai gynė stambiosios buržuazijos interesus, dalijo koncesijas užsienio akcinėms bendrovėms, ėmė dideles paskolas iš Didžiosios Britanijos, Prancūzijos ir Vokietijos. Tai skatino šalies ekonominę plėtrą, tačiau darė Graikiją priklausomą nuo užsienio kapitalo. 1893 m. progresistų vyriausybė, nebeišsimokėdama skolų užsienio valstybėms, paskelbė Graikijos valstybės bankrotą. 1897 m. Graikija pralaimėjo karą su Turkija dėl Kretos. Graikijoje prasidėjo politinė ir socialinė-ekonominė krizė. Pasikeitus socialinėms ir politinėms sąlygoms buvusios politinės lyderės prarado visuomenės pasitikėjimą. Jų vietą užėmė naujos politinės partijos. Po karininkų vadovaujamo 1909 m. Atėnų sukilimo pagrindine politinių partijų varžove kovoje dėl valdžios tapo liberalų partija (įsteigta 1910 m.), vadovaujama E. Venizelos – vieno iš žymiausių XX a. Graikijos politinių veikėjų<sup>14</sup>.

1911 m. buvo sušauktas parlamentas, kurio pagrindinis tikslas buvo parengti ir priimti 1864 m. konstitucijos pataisas<sup>15</sup>. Dėl šių pataisų, kurios buvo priimtoms 1911 m. birželio 1 d., svarbos (konstitucija įtvirtino teisinės valstybės modelį) ir kiekio (buvo pakeista daugiau kaip 50 konstitucijos nuostatų) naujoji 1864 m. konstitucijos redakcija buvo vertinama kaip nauja originali konstitucija ir vadinama 1911 m. konstitucija<sup>16</sup>.

14 E. Venizelas – kilęs iš Kretos teisininkas, vienas iš įtakingiausių XX a. pirmosios pusės Graikijos politinių veikėjų. 1909–1935 m. Graikijos istorijoje vadinami Venizelos periodu (era).

15 1911 m. posėdžiavęs parlamentas yra vadinamas antruoju reviziniu parlamentu.

16 The Greek Constitution of 1 (14) June 1911 // <http://www.geocities.com/dagtho/grconst19110614.html>; Verfassungen Griechenlands vom 1/14. Juni 1911 // <http://www.verfassungen.de>

Pagrindinis 1864 m. konstitucijos pakeitimo ir papildymo tikslas buvo įtvirtinti naujas žmogaus teisių ir laisvių konstitucines garantijas ir modernizuoti valstybės institucijų veiklą. 1911 m. konstitucija išsamiau reglamentavo žmogaus ir valstybės santykius. Ji įtvirtino asmens teisę į vienodus mokesčius, susirinkimų laisvę, būsto neliečiamybę ir kt., nustatė nuosavybės teisės ribojimo pagrindus: nuosavybė galėjo būti paimama visuomenės poreikiams įstatymo nustatyta tvarka ir teisingai atlyginama. Pirmą kartą šalies konstitucijoje buvo numatytas visiems privalomas ir laisvas pradinis mokymas. Konstitucija įsteigė naują instituciją – Specialųjį tribunolą (vadinamąjį Rinkimų teisumą<sup>17</sup>), kuris nagrinėjo ginčus dėl parlamento rinkimų. Tribunolo nariai buvo renkami viešame Kasacinio teismo posėdyje burtų keliu iš visų Kasacinio ir Apeliacinio teismo teisėjų. Konstitucija atkūrė Valstybės tarybą – aukščiausiąjį administracinį teisumą (ši institucija buvo įtvirtinta 1827 m. konstitucijoje). Valstybės taryba buvo ne tik kasacinė administracinių bylų nagrinėjimo instancija, bet turėjo ir kitus konstitucijoje numatytus įgaliojimus (rengė įstatymų ir legislatyvinių dekretų projektus, tikrino administracinių teisės aktų teisėtumą, sprendė administracinių institucijų pareigūnų drausminės atsakomybės klausimus ir kt.). Konstitucija taip pat nustatė, kad oficiali valstybės kalba yra ta, kuria skelbiama Graikijos konstitucija ir įstatymai; išplėtė pareigų, nesuderinamų su parlamento nario pareigomis, sąrašą (tarp jų panaikino teisę neišėjusiems į atsargą karininkams būti parlamento nariais); įtvirtino teisėjų nepriklausomumo garantijas (nesuderinamumą su kitomis pareigomis, teisėjų nekeičiamumą).

Pažymėtina, kad pagal keitimo tvarką 1911 m. Graikijos konstitucija buvo ypač griežta. Buvo draudžiama keisti visą konstituciją ir pamatines jos nuostatas. Kitos konstitucijos nuostatos galėjo būti keičiamos po dešimties metų nuo šios konstitucijos įsigaliojimo 2/3 parlamento narių iniciatyva. Šios pataisos turėjo būti svarstomos ir dėl jų balsuojama parlamente du kartus. Tarp šių balsavimų turėjo būti daroma ne mažesnė kaip vieno mėnesio pertrauka. Po to parlamentas turėjo būti paleidžiamas ir skelbiami nauji parlamento

rinkimai. Naujo šaukimo parlamentas pirmoje sesijoje turėjo pritariti siūlomai konstitucijos pataisai absoliučia parlamento narių balsų dauguma.

Vadovaudamasi 1911 m. konstitucija ir to meto įstatymais, E. Venizelos vyriausybė įvykdė mokesčių, žemės, administracijos reformą, pertvarkė kariuomenę. Tam tikrą laiką vyriausybės užsienio politika buvo sėkminga: per Balkanų karus (1912–1913 m.) Graikijai atiteko Pietų Makedonija, dalis Vakarų Trakijos, Emyras ir Kreta. Tačiau vyriausybės ir karaliaus nesutarimai dėl Graikijos dalyvavimo Pirmajame pasauliniame kare šalyje vėl sukėlė socialinę politinę krizę. Per Pirmąjį pasaulinį karą Graikija iš pradžių buvo neutrali, tačiau karalius Konstantinas I (valdė 1913–1917 ir 1920–1922 m.) buvo palankus Vokietijai, o vyriausybė rėmė Antantę. 1915 m. karalius atstatydino E. Venizelą ir suformavo naują vyriausybę. Tuo metu E. Venizelas 1916 m. Salonikuose sudarė opozicinę vyriausybę, 1917 m. birželį, remiamas Antantės, nušalino karalių Konstantiną I nuo sosto (sostas atiteko jo sūnui Aleksandrui: valdė iki mirties 1920 m.) ir įstojo į karą Antantės puseje.

528

Tik pasibaigus Pirmajam pasauliniam karui 1919–1920 m. kilo Graikijos-Turkijos karas, kurį Graikija pralaimėjo. Karai nušalino šalį. Stiprėjo visuomenės nepasitenkinimas valdžia, revoliucinės nuotaikos, aštrėjo kova tarp monarchistinių politinių jėgų ir respublikos šalininkų. 1920 m. lapkritį įvykusių parlamento rinkimų laimėjo monarchistai. Referendumu pritarus, į karaliaus sostą grįžo Konstantinas I. 1922 m. rugsėjį Graikijoje įvyko sukilimas, karalius Konstantinas I vėl buvo nušalintas nuo sosto ir priverstas išvykti iš šalies. Karaliaus titulas atiteko jo sūnui Jurgiui II (valdė 1922–1923; 1935–1941; 1946–1947 m.).

1923 m. gruodį parlamento rinkimus laimėjo respublikos šalininkai. 1924 m. sausio 2 d. susirinkusi Nacionalinė taryba paskelbė nutarimą dėl monarchijos panaikinimo. Šis sprendimas buvo patvirtintas referendumu. 1924 m. kovo 25 d. Graikija buvo paskelbta respublika. Nacionalinė taryba pradėjo rengti naują šalies konstituciją. Tačiau ši darbą nutraukė 1925 m. birželį generolo Th. Pangalos organizuotas karinis perversmas. Parlamentas buvo paleistas ir įvesta karinė diktatūra. 1926 m. rugpjūtį žlugus karinei diktatūrai, buvo

paskelbti nauji parlamento rinkimai. Parlamentas, kurio daugumą sudarė liberalų partijos atstovai, atnaujino konstitucijos rengimo darbą. Ji buvo priimta 1927 m. birželio 3 d. ir vadinama Antrosios Graikijos Respublikos konstitucija<sup>18</sup>.

1927 m. konstitucija buvo siekiama sukurti demokratinės, socialinės ir teisinės valstybės modelį. Pirmą kartą šalies konstitucijoje buvo įtvirtintos konkrečios socialinės teisės (teisė į darbą, šeimos apsaugą ir kt.), vadinamasis *socialinių teisių bilis*<sup>19</sup>. Konstitucijoje įtvirtinta nauja valstybės valdymo forma (respublika) ir valdžios institucijų sistema. Įstatymų leidžiamoji valdžia priklausė dvejų rūmų parlamentui (Atstovų rūmams ir Senatui). Atstovų rūmus sudarė ne mažiau kaip 200 ir ne daugiau kaip 250 narių, renkamų ketveriems metams remiantis visuotine rinkimų teise. Senatą sudarė 120 narių. Jis buvo renkamas devyneriems metams, kas trejus metus atnaujinant jo sudėtį vienu trečdaliu. Ne mažiau kaip 9/12 Senato narių buvo renkamos piliečių, 1/12 senatorių rinko Senatas ir Atstovų rūmai bendros sesijos metu, likusios 2/12 narių buvo renkamos profesinio atstovavimo pagrindu. Konstitucija įtvirtino Atstovų rūmų viršenybę įstatymų leidybos srityje. 1927 m. konstitucija įsteigė prezidento instituciją. Prezidentą rinko Atstovų rūmai ir Senatas penkeriems metams. Prezidentas, Senatui pritarus, turėjo teisę paleisti Atstovų rūmus. Pirmą kartą šalies konstitucijoje buvo įtvirtinta nuostata, jog vyriausybė privalo turėti parlamento (Atstovų rūmų) pasitikėjimą. Minėta Ch. Trikoupio reforma, kurioje numatyta, jog vyriausybė turi turėti parlamento pasitikėjimo mandatą, buvo įgyvendinama konstitucinio papročio būdu.

Priėmus konstituciją, buvo sudaryta E. Venizelos vadovaujama vyriausybė. Ši vyriausybė dirbo ketverius metus ir keleriems metams stabilizavo šalies socialinę politinę ir ekonominę padėtį. Tačiau netrukus po pasaulio ekonominės krizės Graikijoje vėl prasidėjo suirutė. Po 1935 m. spalį įvykusio perversmo valdžią užgrobė monarchistai. 1927 m. konstitucija buvo pripažinta netekusi galios. Vėl ėmė galioti

18 Verfassung der griechischen Republik vom 3. Juni 1927 // <http://www.verfassungen.de>

19 Katrougalos G. The Constitutional History of Greece in the Balkan context // [http://www.oefre.unibe.ch/law/icl/gr00m\\_.html](http://www.oefre.unibe.ch/law/icl/gr00m_.html)

1911 m. konstitucija. Po falsifikuoto plebiscito parlamentas priėmė sprendimą dėl monarchijos atkūrimo. Į Graikiją grįžo karalius Jurgis II. 1936 m. rugpjūtį ministras pirmininkas I. Metaxas<sup>20</sup> komunizmo grėsmės dingstimi, remiamas karaliaus ir karininkų, įvykdė fašistinį perversmą. Jis įvedė fašistinę diktatūrą, paleido parlamentą, uždraudė visų politinių partijų ir demokratinių organizacijų veiklą.

Antrojo pasaulinio karo pradžioje Graikija pasiskelbė esanti neutrali. 1940 m. spalį – lapkritį ji atrėmė Italijos agresiją. 1941 m. balandžio 6 d. į Graikiją įsiveržė Vokietijos kariuomenė ir iki birželio, padedama italų kariuomenės, užėmė visą Graikiją. Jurgis II ir jo vyriausybė pabėgo į Egiptą. 1944 m. balandį liberalų partijos veikėjas G. Papandreou Kaire sudarė emigracinę vyriausybę, kuri 1944 m. pabaigoje, Graikijai išsivadavus iš okupacijos, grįžo į Graikiją.

Graikijai išsivadavus iš vokiečių okupacijos, šalyje prasidėjo politiniai nesutarimai, kova tarp komunistinių ir monarchistinių grupuočių, pasireiškusį ginkluotais išpuoliais, perversmais, mėginimais įvesti diktatūrą. Vyriausybės keitėsi viena po kitos. 1946 m. kovą rinkimus laimėjo monarchistai. Naujoji K. Tsaldario vyriausybė ėmėsi teroro. Po falsifikuoto plebiscito (1946 m. rugsėjo mėn.) Graikija buvo vėl paskelbta monarchija. Karalius Jurgis II grįžo į sostą. Po jo mirties 1947 m. karaliumi tapo jo brolis Povilas I (1947–1964 m.).

Graikija darėsi vis labiau priklausoma nuo užsienio valstybių (ypač JAV)<sup>21</sup>. 1946–1949 m. šalyje kilo pilietinis karas prieš šalies pajungimą užsienio šalių diktatui. Vokiečių okupacija ir pilietinis karas visiškai išsekino Graikiją. Po „Baisiosios dekados“<sup>22</sup> šaliai ekonomiškai atsigauti padėjo Jungtinės Valstijos, siekiančios sustiprinti savo įtaką strategiškai svarbioje Graikijoje. 1950 m. vasarį įvyko pirmieji parlamento rinkimai po 1946 m. Nei šiuose, nei 1951 m. rinkimuose nė vienai politinei partijai nepavyko laimėti absoliučios daugumos.

20 I. Metaxas 1921 m. įkūrė monarchistinę Laisvamųjų partiją, 1935 m. buvo karo ministras, 1936 m. balandžio – rugpjūčio mėn. – ministras pirmininkas, nuo 1936 m. rugpjūčio iki mirties (1941 m. sausio mėn.) – valstybės vadovas.

21 1947 m. Graikija priėmė Trumeno doktriną, 1948 m. – Maršalo planą, 1952 m. įstojo į NATO.

22 Greece: The Terrible Decade: Occupation and Civil War, 1940-50 // [http://worldmall.com/wfb2001/greece/greece\\_history\\_index.html](http://worldmall.com/wfb2001/greece/greece_history_index.html)

1951 m. gruodžio 22 d. parlamentas priėmė naują Graikijos konstituciją<sup>23</sup>. Ji įsigaliojo 1952 m. sausio 1 d. Dėl to meto socialinių politinių aplinkybių ir politikų siekio suderinti demokratinę parlamentinę sistemą su monarchiniu valdymu 1952 m. konstitucija nebuvo originali. Konstitucija buvo kuriama atsižvelgiant į 1911 ir 1927 m. konstitucijas. Jos tekstas nedaug skyrėsi nuo šių teisės aktų. Konstitucijoje įtvirtinti karaliaus įgaliojimai beveik nepakito. Konstitucijoje numatyta, kad, nesant parlamento arba laikotarpiu tarp sesijų, karalius, suderinęs su specialiu parlamento komitetu, turėjo teisę leisti įstatymus. Tokie komitetai buvo sudaromi kiekvienos sesijos pradžioje. Konstitucija įtvirtino kai kurias naujas nuostatas, reglamentuojančias parlamento sudarymą ir rinkimų teisę. Nustatyta, kad renkamų parlamento narių skaičius nustatomas atsižvelgiant į rinkimų apygardoje esančių rinkėjų skaičių, tačiau bendras parlamento narių skaičius negali būti mažesnis negu 150 ir didesnis kaip 300 narių. Konstitucija įtvirtino dispozicinę normą, leidžiančią parlamentui įstatymu suteikti rinkimų teisę moterims ir nustatyti piliečiams pareigą dalyvauti rinkimuose.

Baimindamosi nestabilumo ir nepasiekti tikslų, Jungtinės Vals-tijos pasiūlė Graikijos parlamentui 1952 m. rinkimus organizuoti ne pagal proporcinę, o pagal mažoritarinę rinkimų sistemą. Rinkimų sistemos pakeitimas atitiko lūkesčius. 1952 m. rinkimus absoliučia balsų dauguma (247 iš 300 vietų parlamente)<sup>24</sup> laimėjo feldmaršalo A. Papagos vadovaujama „Tautos aliarmo“ partija<sup>25</sup>, pradėjusi dešiniųjų partijų valdymo dešimtmetį Graikijoje. A. Papagas buvo paskirtas ministru pirmininku. Po jo mirties (1955 m.) ministru pirmininku buvo paskirtas C. Karamanlis<sup>26</sup>.

23 Verfassung Griechenlands vom 1. Januar 1952 // <http://www.verfassungen.de>

24 Greece Reconstruction and Retribution, 1950–67 // [http://workmall.com/wfb2001/greece/greece\\_history\\_index.html](http://workmall.com/wfb2001/greece/greece_history_index.html)

25 Feldmaršalas A. Papagas įkūrė „Tautos aliarmo“ partiją 1951 m. Šios partijos modeliu buvo Prancūzijos „Tautos aliarmo“ partija, vadovaujama Š. de Golio. 1956 m. ministras pirmininkas K. Karamanlis „Tautos aliarmo“ partiją pertvarkė į Nacionalinę radikalų sąjungą.

26 K. Karamanlis buvo ministru pirmininku 1955–1963 ir 1974–1980 m.; Graikijos prezidentu 1980–1985 ir 1990–1995 m.

Po įvykių Kipre ir Graikijos derybų su Turkija dėl Kipro valdymo<sup>27</sup> C. Karamanlis ir jo vadovaujama Nacionalinė radikalų sąjunga prarado visuomenės pasitikėjimą. Politinę įtampą didino C. Karamanlio konfliktai su karaliumi, ypač dėl karaliaus ir kariuomenės santykių. 1963 m. vasario 21 d. parlamentui buvo pateikta konstitucijos pataisa, vadinama „didžiuoju lūžiu“<sup>28</sup>. Ji nebuvo priimta, nes 1963 m. birželį C. Karamanlio vyriausybė turėjo atsistatydinti. 1963 m. parlamento rinkimus laimėjo iš kelių partijų bloko sudaryta Centro sąjunga (įkurta 1961 m.). Vyriausybės vadovu buvo paskirtas šios partijos lyderis G. Papandreou. Vyriausybė įvykdė kai kurias socialines ir politines reformas. Tačiau 1965 m. dešiniųjų jėgų verčiamas karalius nušalino G. Papandreou vyriausybę. Prasidėjo politinė krizė, kurios metu kelis kartus keitėsi vyriausybės. Nors šalies ekonomika augo, bet blogėjo gyventojų socialinė padėtis, didėjo emigracijos mastai. Stiprėjo įtampa santykiuose su Turkija.

Artėjant parlamento rinkimams, kurie turėjo įvykti 1967 m. gegužę, Centro sąjungos pergalė buvo akivaizdi. Siekdama jos išvengti ir baimindamasi kariuomenės pertvarkymų, grupė dešiniųjų karininkų 1967 m. balandžio 21 d. organizavo vadinamąją Prometėjo operaciją ir įvykdė karinį perversmą. Įsigalėjo karinė diktatūra (chunta arba „pulkininkų režimas“<sup>29</sup>). Ministru pirmininku buvo paskirtas K. Kollias, tačiau realiai valdžia priklausė trim karininkams: G. Papadopolui, G. Spandakiui ir S. Patakiui. Naujuoju režimu buvo nepatenkintos net dešinėsios partijos. 1967 m. gruodį jos mėgino įvykdyti kontraperversmą (jam vadovavo karalius Konstantinas II, valdė 1964–1967 m.). Perversmas nepavyko. Karalius buvo priverstas bėgti iš Graikijos. Karaliaus regentu buvo paskirtas generolas G. Zoitakis. Naują vyriausybę sudarė karinės chuntos vadovas pulkininkas G. Papadopoulos. Jis buvo paskirtas ministru pirmininku, jo pavaduotoju – S. Patakas.

27 1960 m. Kipras buvo paskelbtas nepriklausoma respublika. Pagal 1960 m. Kipro konstituciją didesnioji dalis parlamento narių renkama Kipro gyventojų graikų, kita dalis – turkų. Šalies prezidentas renkamas Kipro gyventojų graikų, viceprezidentas – turkų.

28 The Constitution of Greece // <http://www.parliament.gr/english/politeuma/>

29 Greece: The Accession of the Colonels, 1967 // [http://workmall.com/wfb2001/greece/greece\\_history\\_index.html](http://workmall.com/wfb2001/greece/greece_history_index.html)

Karinės diktatūros laikotarpiu buvo priimtos dvi konstitucijos: 1968 ir 1973 m. Dažnai šie teisės aktai vadinami ne konstitucijomis, o konstituciniais tekstais, kuriems būdingas nedemokratinis pobūdis, konservatyvus mentalitetas ir neveiksmingumas<sup>30</sup>. Daugelis juose įtvirtintų nuostatų niekada nebuvo įgyvendintos. 1968 m. Graikijos konstitucija<sup>31</sup>, patvirtinta tautos referendumu, stipriai sumažino karaliaus ir išplėtė ministro pirmininko galias. Naudodamasis konstitucijos suteiktomis galiomis, 1972 m. ministras pirmininkas G. Papadopoulos pasiskelbė karaliaus regentu. 1973 m. birželio 1 d. Graikiją paskelbus respublika, jis tapo šalies prezidentu. Konstitucinės santvarkos pakeitimai buvo įtvirtinti 1973 m. konstitucijoje.

1973 m. lapkričio 25 d. grupė aukštųjų karininkų organizavo karinį maištą, nušalino G. Papadoulą nuo valdžios ir Graikijos prezidentu paskyrė generolą Ph. Gizikį. 1974 m. liepą Graikija inspiravo valstybinį perversmą Kipre, ketindama jį aneksuoti. Šiam planui nepavykus, vyriausybė atsistatydino.

1974 m. liepos 24 d. C. Karamanlis, grįžęs iš emigracijos, sudarė dešiniojo centro vyriausybę. Vyriausybė ėmėsi demokratinių pertvarkymų. Šalyje liovėsi teroras, buvo panaikintos koncentracijos stovyklos, legalizuotos visos politinės partijos, iš emigracijos grįžo daugelis graikų politinių veikėjų. Buvo grąžinta 1952 m. Graikijos konstitucija, išskyrus nuostatas, reglamentuojančias karaliaus teisinę padėtį.

1974 m. lapkričio 17 d. Graikijoje įvyko parlamento rinkimai. Juos laimėjo C. Karamanlio vadovaujama Naujosios demokratijos (konservatorių) partija (sutrumpintai – ND). 1974 m. gruodžio 8 d. buvo surengtas referendumas dėl valstybės valdymo formos (iš viso Graikijoje buvo surengti šeši referendumai dėl valstybės valdymo formos<sup>32</sup>). 69,18 procento Graikijos piliečių balsavo už respubliką (gr. *Demokratia tes Hellados*)<sup>33</sup>.

30 The Constitution of Greece // <http://www.parliament.gr/english/politeuma/>

31 Verfassung Griechenlands vom 15. November 1968 // <http://www.verfassungen.de>

32 Greece: Dealing with the Monarchy and the Military // [http://workmall.com/wfb2001/greece/greece\\_history\\_index.html](http://workmall.com/wfb2001/greece/greece_history_index.html)

33 The Constitution of Greece // <http://www.parliament.gr/english/politeuma/>

1975 m. birželio 9 d. Graikijos parlamentas, pasivadinęs Penktuoju reviziniu parlamentu, priėmė naują šalies konstituciją<sup>34</sup>. Pagrindiniai 1975 m. konstitucijos šaltiniai buvo 1952, 1927 m. Graikijos konstitucijos ir 1963 m. parlamento pasiūlytos 1952 m. konstitucijos pataisos. Kai kurios konstitucinės nuostatos buvo parengtos atsižvelgiant į 1949 m. Vokietijos bei 1958 m. Prancūzijos konstitucijas. 1975 m. konstitucijos projektą rengė C. Karamanlio vyriausybė. Projektas buvo rengiamas skubotai, jo rengėjai nesiekė parengti konstituciją, kuri būtų pagrįsta socialiniu politiniu konsensu ir priimtina visuomenės daugumai. Už galutinį konstitucijos projektą balsavo tik valdančioji politinė dauguma. Opozicija atsakė dalyvauti balsavime, taip protestuodama prieš valdančiosios daugumos nenorą įtvirtinti konstitucijoje jos siūlomas nuostatas, ypač susijusias su prezidento galiomis.

1975 m. konstitucijoje Graikija įtvirtinta kaip prezidentinė parlamentinė respublika (tokia nuostata buvo įtvirtinta konstitucijos 1 straipsnyje), prezidentui suteikti dideli įgaliojimai. Pavyzdžiui, iškilus pavojui valstybės vidaus saugumui ir viešajai tvarkai prezidentas turėjo teisę riboti konstitucijoje įtvirtintas fundamentines teises, įvesti šalyje karo padėties įstatymus ir įsteigti ypatinguosius teismus. Esant tokioms sąlygoms, prezidentas, pasitaręs su Valstybės taryba (prezidentui šios institucijos sprendimai buvo tik rekomendacinio pobūdžio), turėjo teisę atstatydyti vyriausybę, savo nuožiūra skirti marionetinį vyriausybės vadovą ir pasiskelbti konstituciniu šalies diktatoriumi. Esant ypatingoms aplinkybėms, net ir nepaskelbus karo padėties, prezidentas savo iniciatyva galėjo sušaukti vyriausybės posėdžius ir jiems pirmininkauti. Jis taip pat turėjo teisę paleisti parlamentą, jeigu tai, jo nuomone, atitiko visuomenės lūkesčius; galėjo skelbti referendumą nepaisydamas vyriausybės valios.

Nors Graikijos prezidentas faktiškai nepasinaudojo jam suteiktomis konstitucinėmis galiomis, tačiau dėl jo įgaliojimų konstitucinio

34 Ši konstitucija įsigaliojo 1975 m. birželio 11 d.: The Constitution of Greece // [http://confinder.richmond.edu/greek\\_2001.html](http://confinder.richmond.edu/greek_2001.html); Die Verfassung der Griechischen Republik // <http://www.verfassungen.de/griech/verf75.htm>; Constitution de la Grece. – Athenes, 1992; Constitution de Grecia // <http://confinder.richmond.edu/admin/docs/GreeceSp.pdf>.

įtvirtinimo buvo diskutuojama nuolat, ypač 1980–1985 m., kuomet prezidentas ir vyriausybė atstovavo skirtingų politinių interesų grupėms. 1980–1985 m. Graikijos prezidentu buvo išrinktas C. Karanlis – Naujosios demokratijos (konservatorių) partijos atstovas. 1981 ir 1984 m. parlamento rinkimus laimėjo Graikų socialistinis judėjimas (PASOK), vadovaujamas A. Papandreou, tuo „nutraukdamas 35 metus trukusį provakarietišką konservatorių valdymą“<sup>35</sup>. Nuo tada dėl politinės valdžios Graikijoje varžosi dvi įtakingiausios šalies politinės partijos: Naujosios demokratijos (konservatorių) partija ir Graikų socialistinis judėjimas (PASOK).

1986 m. kovo 6 d. parlamentas (vadinamas Šeštuoju reviziniu parlamentu) pakeitė vienuolika konstitucijos straipsnių, reglamentuojančių prezidento teisinį statusą. Konstitucinės pataisos žymiai susiaurino prezidento ir išplėtė parlamento bei vyriausybės galias. Atitinkamai buvo pakeistas konstitucijos 1 straipsnis. Jame įtvirtinta, kad Graikijos valstybės valdymo forma yra parlamentinė respublika. Taip buvo įgyvendinti 1974 m. parlamentinės opozicijos reikalavimai. Priėmus minėtas pataisas, Graikija iš pusiau prezidentinės tapo parlamentine respublika.

2001 m. pavasarį Graikijos konstitucija buvo dar kartą persvarstyta. Šį kartą buvo keičiamos septyniasdešimt devynių konstitucijos straipsnių nuostatos. Dauguma šių pataisų buvo priimta 4/5 visų parlamento narių balsų dauguma. Tai tam tikru mastu atspindėjo to meto stabilią politinę padėtį. Neatsitiktinai 2001 m. konstitucinės pataisos yra vadinamos konstitucijos „sutartine revizija“<sup>36</sup>. Konstitucija buvo papildyta naujomis nuostatomis žmogaus teisių klausimais. Joje buvo įtvirtinti nauji politinio gyvenimo skaidrumo užtikrinimo būdai (pvz., susiję su politinių partijų finansavimu, rinkimų išlaidomis, valstybės ir visuomenės informavimo priemonių turėtojų santykiais ir kt.), išplėstos valstybės decentralizavimo galimybės, pakeistos kai kurios nuostatos, reglamentuojančios parlamento darbą.

35 The Columbia Encyclopedia, Sixth Edition. 2001–2005 // <http://www.bartleby.com/65/gr/Greece.html>

36 The Constitution of Greece // <http://www.parliament.gr/english/politeuma/>

Graikijos valstybės valdžios institucijų teisinę padėtį, valstybės valdžios institucijų funkcijas ir tarpusavio santykius reglamentuoja konstitucijos III dalis „Valstybės sutvarkymas ir funkcijos“ (26–105 str.), kurią sudaro šeši skyriai. Pažymėtina, kad šių skyrių eiliškumas atspindi valstybės valdymo formos, įtvirtintos konstitucijos 1975 m. redakcijoje, ypatumus. Pirmiausia reglamentuojama Respublikos prezidento, po to – kitų valstybės valdžios institucijų teisinė padėtis.

Šios dalies 1 skyriuje „Valstybės struktūra“ įtvirtinta, kad įstatymų leidžiamąją valdžią vykdo parlamentas ir Respublikos prezidentas, vykdomąją valdžią – Respublikos prezidentas ir vyriausybė, teisminę valdžią – teismai, kurie priima sprendimus graikų tautos vardu (26 str.). Tai – pamatinė konstitucinė nuostata, kurią draudžiama keisti.

Šiame skyriuje taip pat nustatyta, kad siekiant užtikrinti šalies nacionalinius interesus ir stiprinant bendradarbiavimą su kitomis valstybėmis konstitucijoje numatytų institucijų funkcijos tarptautinė sutartimi gali būti perduotos tarptautinėms organizacijoms, jeigu šiai sutarčiai pritaria ne mažiau kaip 3/5 visų parlamento narių (28 str. 2 dalis). Graikijos valstybė, nepažeisdama žmogaus teisių, demokratinių šalies valdymo pagrindų ir vadovaudamasi abipusiškumo principais, turi teisę įstatymu, priimtu absoliučia parlamento narių dauguma, apriboti Tautos suverenitetą, jeigu tai būtina nacionaliniams šalies interesams užtikrinti (28 str. 3 d.). Konstitucijos 28 straipsnį papildo interpretacinė nuostata, aiškinanti, kad minėtas straipsnis įtvirtina Graikijos valstybės integracijos Europos Sąjungoje konstitucinius pagrindus.

Graikijos parlamentas – Nacionalinė bulė (gr. *Boule ton Ellenon* – graikų taryba) – yra aukščiausiaji graikų tautos atstovaujamoji institucija. Ši valstybės valdžios institucija vykdo tradicines, parlamentui priskirtinas funkcijas: leidžia įstatymus, vykdo parlamentinę vyriausybės kontrolę, tvirtina valstybės biudžetą ir turi kitus konstitucijoje numatytus įgaliojimus: renka Respublikos prezidentą, ratifikuoja tarptautines sutartis, organizuoja apkaltą Respublikos prezidentui, vyriausybės nariams ir kt. Pažymėtina, kad konstitucijos skyriuje (III d. 3 skyrius), reglamentuojančiame parlamento teisinį statusą, nepa-

teiktas parlamento įgaliojimų sąrašas. Daugelis jų įtvirtinti konstitucijos skyriuose, skirtuose kitoms valstybės valdžios institucijoms.

Graikijos parlamentas yra vienerių rūmų. Konstitucijoje numatyta (51 str. 1 d.), kad parlamentą turi sudaryti ne mažiau kaip 200 ir ne daugiau kaip 300 narių. Tikslus deputatų skaičius nustatytas įstatyme. Rinkimų įstatyme nustatyta, kad parlamentą sudaro 300 deputatų<sup>37</sup>.

Deputatai renkami ketveriems metams remiantis visuotine, lygia, tiesiogine rinkimų teise ir slaptu balsavimu. Aktyviąją rinkimų teisę turi Graikijos piliečiai, kuriems rinkimų dieną yra sukakę 18 metų. Rinkimuose negali dalyvauti piliečiai, kurie teismo pripažinti neveiksniais, ir piliečiai, teisti už nusikaltimus, kuriems įstatymas nenumato senaties termino. Rinkimų teisės laisvės varžymas, rinkimų rezultatų falsifikavimas yra nusikaltimai, už kuriuos įstatymas numato baudžiamąją atsakomybę (konstitucijos 52 str.). Piliečių dalyvavimas rinkimuose yra privalomas (konstitucijos 51 str. 5 d.). Išimtyms ir baudžiamosios sankcijos nustatomos įstatymu. Galiojančiame rinkimų įstatyme numatyta, kad rinkimuose privalo dalyvauti piliečiai iki 70 metų. Nors realiai nė karto nebuvo taikytos baudžiamosios sankcijos, už nedalyvavimą rinkimuose įstatyme numatytas laisvės atėmimas nuo vieno mėnesio iki vienerių metų<sup>38</sup>.

Konstitucijoje nenustatyta parlamento rinkimų sistema. Konstitucijoje įtvirtinta blanketinė norma, kad rinkimų sistema ir rinkimų apygardos nustatomos įstatymu (54 str. 1 d.). 2001 m. ši konstitucinė nuostata buvo patikslinta ir nustatyta, kad įstatymas, kuriuo nustatyta rinkimų sistema ir rinkimų apygardos, priimtas paprasta parlamento narių balsų dauguma, galioja tik kitiems po ateinančių rinkimų, išskyrus atvejus, kai toks įstatymas priimamas 2/3 visų parlamento narių balsų dauguma (ne mažiau kaip 200 balsų). Nuo 1974 m. Graikijos parlamentas renkamas pagal kompleksinę sustiprintą proporcinio atstovavimo sistemą<sup>39</sup>. Ši rinkimų sistema yra palanki didžiosioms partijoms, leidžia sudaryti parlamentinę daugumą

37 Hellenic Parliament // <http://www.parliament.gr/>

38 Greece. Electoral System // [http://www.ipu.org/parline-e/reports/2125\\_B.htm](http://www.ipu.org/parline-e/reports/2125_B.htm)

39 Hagenbach-Bischoff sistema.

ir stabilią vyriausybę, apsaugo parlamentą nuo pernelyg didelio partijų skaičiaus.

Teoriškai rinkimų sistemos įstatyminis reglamentavimas leidžia atsižvelgti į besikeičiančias politines ir socialines aplinkybes tam, kad užtikrintų normalų parlamento funkcionavimą ir vyriausybės stabilumą. Kita vertus, „dažni ir tam tikru mastu oportunistiniai įstatyminių nuostatų, susijusių su rinkimų sistema, pakeitimai rodo tai, kad daugumos partija ne kartą bandė manipuliuoti rinkimų sistema tam, kad patenkintų savuosius interesus“<sup>40</sup>.

Konstitucijoje įtvirtinta, kad deputatų skaičių rinkimų apygardoje, atsižvelgdamas į gyventojų skaičių, nustato prezidentas. Joje numatyta, kad dalis parlamento (ne daugiau kaip 1/20 visų parlamento narių) gali būti renkama vienoje bendranacionalinėje rinkimų apygardoje proporcingai partijų gautiems rinkėjų balsams (54 str. 3 d.). Rinkimų įstatyme nustatyta, kad 288 deputatai renkami 56 vienmandatėse arba daugiamandatėse rinkimų apygardose, 12 deputatų – vienoje bendranacionalinėje rinkimų apygardoje. Politinė partija gali patekti į parlamentą tik surinkusi ne mažiau kaip 3 procentus visų šalies rinkėjų balsų, t. y. laimėjusi ne mažiau kaip 6 mandatus<sup>41</sup>.

Renkamų deputatų skaičius 56 rinkiminėse apygardose nustatomas atsižvelgiant į jose gyvenančių rinkėjų skaičių ir turi būti tikslinamas kas dešimt metų. Įstatyme numatyta, kad rinkimų apygardos turi būti sudaromos kiekvienoje prefektūroje. Draudžiama prefektūrų rinkimų apygardas panaikinti arba sujungti. Atsižvelgiant į gyventojų skaičiaus padidėjimą vienoje prefektūroje galima sudaryti kelias rinkimų apygardas, tačiau nuo 1967 m. nė karto nebuvo pasinaudota šia galimybe<sup>42</sup>. Iš 56 rinkimų apygardų 8 yra vienmandatės, 48 – daugiamandatės. Pavyzdžiui, didžiausia Atėnų „B“ daugiamandatė rinkimų apygarda, kuriai priklauso 15 procentų šalies elektorato,

40 Chrysogonos K. An introduction to Greek Electoral Law // [http://www.cecl.gr/rigas-network/databank/REPORTS/r8/GR\\_8\\_Chrysogonos.html](http://www.cecl.gr/rigas-network/databank/REPORTS/r8/GR_8_Chrysogonos.html)

41 Greece. Electoral System // [http://www.ipu.org/parline-e/reports/2125\\_B.htm](http://www.ipu.org/parline-e/reports/2125_B.htm)

42 Elections in Greece // [http://en.wikipedia.org/wiki/Elections\\_in\\_Greece](http://en.wikipedia.org/wiki/Elections_in_Greece)

renka 42 deputatus, Atėnų „A“ apygarda, kuriai priklauso Atėnų municipalitetas, renka 17 deputatų<sup>43</sup>.

Šiose apygardose deputatai (jie turi atstovauti rinkimų apygardai) renkami pagal sustiprintą proporcinio atstovavimo sistemą taikant preferencinį balsavimą. Pažymėtina, kad preferencinio balsavimo buvo atsisakyta 1985 m. parlamento rinkimuose, o tai sukėlė abejonių dėl šių rinkimų teisėtumo. Nors Aukščiausiasis specialusis teismas, išnagrinėjęs bylą, rinkimų teisės pažeidimų nenustatė, kituose rinkimuose vėl buvo taikomas preferencinis balsavimas<sup>44</sup>.

Rinkėjų balsai skaičiuojami ir vietos parlamente skirstomos keilėmis pakopomis. Pirmiausia pagal sustiprintą proporcinio atstovavimo rinkimų sistemą skaičiuojami rinkimų rezultatai 56 apygardose (pirmos instancijos apygardose). Likę mandatai paskirstomi regioninėse apygardose (antros instancijos apygardose, jų yra 13) pagal tą pačią sistemą. Jeigu dar lieka laisvų mandatų, jie paskirstomi proporcingai partijų gautiems visų šalies rinkėjų balsams. Jeigu dar lieka laisvų vietų, jos atiduodamos politinėms partijoms, surinkusioms daugiausia visų šalies rinkėjų balsų.

2004 m. Graikijos parlamentas priėmė rinkimų įstatymo pakeitimus, kuriais nustatyta, kad rinkimus laimėjusiai politinei partijai papildomai skiriama (dovanojama) 40 mandatų. 2007 m. rugsėjo 16 d. parlamento rinkimų metu tai buvo naudinga Naujosios demokratijos (konservatorių) partijai. Pastaroji, surinkusi tik keliais procentais daugiau balsų negu Graikų socialistinis judėjimas (PASOK) (atitinkamai 41, 83 ir 38, 10 procentų), laimėjo 152 mandatus (o PASOK gavo 102 mandatus). Pažymėtina, kad iš šiuose rinkimuose dalyvavusių 22 partijų parlamento nario mandatus gavo tik 5 partijos (atitinkamai surinkusios 8,15; 5,04 ir 3,8 procento rinkėjų balsų ir atitinkamai gavusios 22; 14 ir 10 vietų parlamente)<sup>45</sup>.

Parlamento kadencijos laikas skaičiuojamas nuo visuotinių parlamento rinkimų dienos. Eilinius parlamento rinkimus skelbia Res-

43 Elections in Greece // [http://en.wikipedia.org/wiki/Elections\\_in\\_Greece](http://en.wikipedia.org/wiki/Elections_in_Greece)

44 Chryssogonos K. An introduction to Greek Electoral Law // [http://www.cecl.gr/rigas-network/databank/REPORTS/r8/GR\\_8\\_Chryssogonos.html](http://www.cecl.gr/rigas-network/databank/REPORTS/r8/GR_8_Chryssogonos.html)

45 Elections in Greece // [http://en.wikipedia.org/wiki/Elections\\_in\\_Greece](http://en.wikipedia.org/wiki/Elections_in_Greece)

publikos prezidentas ne vėliau kaip 30 dienų iki kadencijos pabaigos. Pirmasis parlamento posėdis turi būti sušauktas ne vėliau kaip per 30 dienų nuo parlamento išrinkimo dienos. Respublikos prezidento dekretą dėl parlamento rinkimų ir naujojo parlamento sušaukimo turi kontratsignuoti Ministrų kabineto nariai (konstitucijos 53 str. 1 d.).

Likus laisvai deputato vietai paskutiniaisiais parlamento kadencijos metais papildomi rinkimai jai užimti negali būti skelbiami, jeigu laisvų vietų skaičius neviršija 1/5 bendro parlamento narių skaičiaus.

Karo atveju parlamento įgaliojimų laikas yra pratęsiamas iki jo pabaigos. Jeigu tuo metu parlamentas yra paleistas, naujojo parlamento rinkimai atidedami iki karo pabaigos ir nedelsiant (*ipso jure*) šaukiamas paleistasis parlamentas (konstitucijos 53 str. 3 d.).

Parlamento nariu gali būti renkamas Graikijos pilietis, kuris turi rinkimų teisę ir rinkimų dieną yra ne jaunesnis kaip 25 metų (konstitucijos 55 str. 1 d.). Deputatas, netekęs Graikijos pilietybės arba rinkimų teisės, savaime (*ipso jure*) netenka parlamentaro mandato.

Kandidatais į parlamento narius negali būti keliami etatiniai valstybės pareigūnai ir tarnautojai, kiti viešojo sektoriaus darbuotojai, krašto apsaugos sistemos karininkai, saugumo tarnybų darbuotojai, vietos valdžios institucijų tarnautojai, vienasmenių vietos valdžios institucijų atstovai, viešąją teisę įgyvendinančių institucijų, valstybinių institucijų, registruojančių civilinės būklės aktus ir civilinius sandorius, valstybinių įmonių, įmonių, kurių akcininkė yra valstybė arba kurios vadovus skiria valstybė, municipalinių įmonių vadovai, jeigu jie neatsisako šių pareigų iki savo kandidatūros iškelimo dienos. Karininkai, atsistatydinę iš užimamų pareigų, netenka teisės grįžti į krašto apsaugos tarnybą. Antrojo lygio administracinių vienetų renkamų vienasmenių vietos valdžios institucijų atstovai negali kelti savo kandidatūros ir tuo atveju, jeigu atsistatydina (konstitucijos 56 str. 1 d.). Aukščiau nurodyti apribojimai netaikomi universitetinio lygio aukštųjų mokyklų profesoriams. Konstitucijoje numatyta, kad, pasibaigus parlamento kadencijai, pastariesiems išsaugomas profesoriaus etatas.

Kandidatais į parlamento narius rinkiminėje apygardoje negali būti keliami piliečiai, kurie pastaruosius 18 mėnesių (ankstesnėje

konstitucijos redakcijoje – 3 mėnesius) iki parlamento kadencijos pabaigos rinkiminės apygardos teritorijoje tarnavo arba ėjo konstitucijoje nurodytas pareigas: buvo viešąją teisę įgyvendinančių institucijų vadovai, krašto apsaugos sistemos karininkai ir saugumo tarnybų pareigūnai, ministerijų generaliniai sekretoriai, etatiniai valstybės ir vietos valdžios institucijų tarnautojai, valstybės arba savivaldybių įmonių vadovai. Valstybės tarnautojai ir kariai, kurių pareigos pagal įstatymą siejamos su tam tikru terminu, negali kandidatuoti ir būti renkami parlamento nariais nepasibaigus nustatytam terminui.

Parlamento nario pareigos nesuderinamos su jokia administracine arba profesine veikla. Parlamento narys turi teisę atsisakyti pareigų, nesusijusių su parlamentine veikla, per aštuonias dienas nuo oficialaus parlamento nario mandato patvirtinimo. Parlamentaras, nepateikęs atitinkamo raštiško pareiškimo, automatiškai netenka mandato. Konstitucija draudžia parlamentarams turėti privilegijų. Pavyzdžiui, konstitucijoje nurodyta, kad parlamentarams negali būti teikiamos nuolaidos naudojant nekilnojamąjį turtą, draudžiama gauti pajamų už paslaugas, užmokestį už įstatymų projektų rengimą arba valstybės užsakymų vykdymą ir kt. (konstitucijos 57 str. 1 d.). Paaiškėjus šioms aplinkybėms, parlamentaras netenka mandato *ipso jure*.

Parlamento rinkimų priežiūrą vykdo ir ginčus dėl parlamento rinkimų įstatymų pažeidimų nagrinėja Aukščiausiasis specialusis teismas.

Išrinktas parlamento narys visas tautos atstovo teises įgyja po to, kai parlamente prisiekia būti ištikimas Graikijos valstybei ir konstitucijai. Priesaikos tekstas nustatytas konstitucijoje (59 str. 1 d.). Parlamento nariai turi laisvo mandato statusą: neribotą laisvę reikšti savo nuomonę ir balsuoti pagal savo sąžinę (konstitucijos 60 str. 1 d.). Jie turi teisę nevaržomi atsisakyti parlamento nario mandato. Šią teisę parlamentarai įgyvendina pateikdami atitinkamą prašymą parlamento pirmininkui.

Deputatams garantuojamas parlamentinis imunitetas: kadencijos metu parlamento narys negali būti persekiojamas, sulaikytas, įkalintas arba kitaip suvaržyta jo laisvė be išankstinio parlamento

sutikimo, išskyrus atvejus, kai jis užtinkamas darantis nusikaltimą (konstitucijos 62 str. 1 d.). Už politinius nusikaltimus negali būti persekiojami ir paleistojo parlamento nariai iki tol, kol nebus sušauktas naujai išrinktas parlamentas. Jeigu per tris mėnesius nuo prokuroro teikimo dėl prašymo leisti patraukti parlamentarą baudžiamojon atsakomybėn (neįskaitant parlamento atostogų) parlamentas nepriima atitinkamo sprendimo, laikoma, kad parlamentas nedavė sutikimo patraukti parlamento narį baudžiamojon atsakomybėn.

Konstitucija įtvirtina ir parlamento nario indemitetą: deputatai negali būti persekiojami už savo nuomonę arba kalbas (konstitucijos 61 str. 1 d.). Tačiau už šmeižtą, parlamentui sutikus, parlamento narys gali būti traukiamas atsakomybėn įstatymo nustatyta tvarka. Parlamentas turi duoti šį sutikimą per 45 dienas nuo prašymo pateikimo parlamento pirmininkui. Konstitucijoje taip pat įtvirtinta, kad deputatas neprivalo aiškintis ir duoti parodymų dėl informacijos šaltinių ir informacijos, kurią jis surinko arba gavo eidamas parlamento nario pareigas (konstitucijos 62 str. 3 d.).

542

Parlamento nario darbas, taip pat išlaidos, susijusios su jo parlamentine veikla, atlyginamos iš valstybės biudžeto. Jeigu deputatas per vieną mėnesį be pateisinamos priežasties nedalyvauja penkiuose posėdžiuose, iš jo atlyginimo ne ginčo tvarka išskaičiuojama 1/30 mėnesinio darbo užmokesčio dalis už kiekvieną praleistą posėdį (konstitucijos 63 str. 3 d.).

Parlamento darbas vyksta sesijomis. Konstitucijoje numatyta, kad parlamentas be specialaus šaukimo (*ipso jure*) kiekvienais metais pirmąjį spalio mėnesio pirmadienį renkasi į eilinę sesiją. Eilinės sesijos trukmė – ne mažiau kaip penki mėnesiai. Eilinė sesija turi būti pratęsiama tais atvejais, kai reikia patvirtinti valstybės biudžetą ir priimti atitinkamą įstatymą.

Konstitucijoje numatytais atvejais Respublikos prezidentas gali šaukti neeilines sesijas, jeigu jis nusprendžia, kad tai būtina (40 str. 1 d.). Jos trukmę ir tikslą nustato prezidentas. Neeilinės sesijos metu parlamentas gali svarstyti visus klausimus, išskyrus biudžeto tvirtinimą. Specialiosios parlamento sesijos turi būti šaukiamos: 1) Respublikos prezidentui išrinkti (konstitucijos 32 str. 5 d.); 2) priimti

sprendimą dėl naujo prezidento rinkimų tais atvejais, kai Respublikos prezidentas negali eiti pareigų daugiau nei 30 dienų (konstitucijos 34 str. 2 d.); 3) patvirtinti Respublikos prezidento dekretą dėl karo padėties įvedimo arba pratęsimo (konstitucijos 48 str.); 4) priimti nutarimą dėl pasitikėjimo naująja vyriausybe (konstitucijos 84 str. 1 d.). Specialiosios sesijos metu gali būti nagrinėjamas tik tas klausimas, dėl kurio ji buvo sušaukta.

Parlamento reglamente nustatyta, kad laikotarpiu tarp sesijų dalį įstatymų leidybos ir parlamentinės kontrolės funkcijų atlieka speciali parlamento sekcija<sup>46</sup>. Tokią sekciją sudaro ne mažiau kaip 1/3 parlamento narių. Paprastai vasaros laiku (liepos, rugpjūčio ir rugsėjo mėnesiams) sudaromos trys tokios sekcijos.

Parlamentas reglamento nustatyta tvarka kadencijos laikui renka savo vadovus: pirmininką ir prezidiumą. Prezidiumą sudaro parlamento pirmininkas, penki jo pavaduotojai, trys seniūnai ir šeši sekretoriai. Pagal reglamentą ketvirtasis parlamento pirmininko pavaduotojas, seniūnas ir sekretorius turi priklausyti opozicinei partijai, penktasis pirmininko pavaduotojas ir sekretorius turi būti antros pagal galią opozicinės partijos narys. Prezidiumo nariais negali būti ministrų kabineto nariai.

Parlamento pirmininkas ir pavaduotojai renkami kadencijos pradžioje visam parlamento kadencijos laikui. Kiti prezidiumo nariai renkami eilinės sesijos laikotarpiui. Parlamento pirmininko rinkimai yra pirmasis parlamentinės daugumos išbandymas. Jis renkamas absoliučia parlamento narių balsų dauguma (151 narių). Jeigu nepavyksta surinkti daugumos balsų, balsavimas kartojamas. Išrinktu laikomas kandidatas, surinkęs daugiausia parlamento narių balsų. Parlamento pirmininkas vadovauja parlamento darbui, atstovauja parlamentui, konstitucijoje numatytais atvejais pavaduoja Respublikos prezidentą, vykdo kitas parlamento reglamente numatytas pareigas. Konstitucijoje numatyta, kad parlamentas turi teisę pareikšti nepasitikėjimą parlamento pirmininku ir prezidiumo nariais, kai to pareikalauja 50 parlamento narių (65 str. 3 d.).

Nuo 1987 m. Graikijos parlamente veikia Pirmininkų konferencija – kolegiali institucija, kurios pagrindinė funkcija užtikrinti parlamento pirmininko ir komitetų bendradarbiavimą bei spręsti organizacinius parlamento darbo klausimus. Pirmininkų konferenciją sudaro parlamento pirmininkas, jo pavaduotojai, buvę parlamento pirmininkai (jeigu jie yra išrinktojo parlamento nariai), nuolatiniai komitetai ir komisijų pirmininkai, nepriklausomi atstovai (ne mažiau kaip penki parlamento nariai).

Parlamento nariai jungiasi į parlamentines grupes (frakcijas), komitetus ir komisijas.

Parlamento reglamente numatyta, kad parlamentinę grupę (frakciją) sudaro ne mažiau kaip 10 parlamento narių, priklausančių vienai partijai. Parlamentinę grupę (frakciją) gali sudaryti mažiau kaip 10 parlamentarų, bet daugiau kaip 5 parlamentarai, jeigu jų partija balotiravosi ne mažiau kaip 2/3 rinkimų apygardų ir surinko ne mažiau kaip 3 procentus visų šalies rinkėjų balsų.

544

Konstitucijoje numatyta (68 str.), kad kiekvienos eilinės sesijos pradžioje parlamentas reglamento nustatyta tvarka sudaro nuolatinis komitetus, kurie sprendžia įstatymų leidybos, parlamentinės kontrolės ir kitus klausimus. Vienas iš nuolatinių komitetų ypatumų, numatytų konstitucijoje, yra tas, kad jiems suteikta įstatymų leidybos teisė, išskyrus teisę priimti įstatymus, kurie priklauso išimtinai parlamento kompetencijai. Parlamento reglamente numatyti šeši nuolatiniai komitetai (kultūros ir švietimo reikalų; užsienio reikalų ir gynybos; ekonomikos reikalų; socialinių reikalų; viešojo administravimo, viešosios tvarkos ir teisingumo; verslo ir gamybos) ir du specialūs nuolatiniai komitetai (finansų ir biudžeto bei Europos reikalų). Reglamente numatyta, kad kiekvienos eilinės sesijos pradžioje parlamentas sudaro ir nuolatinis komisijas (graikų išėivijos reikalų; institucijų ir skaidrumo; technologijų vertinimo; lygiateisiškumo ir žmogaus teisių). Vyriausybės siūlymu parlamento pirmininkas gali sudaryti laikinąsias komisijas specialiųjų įstatymų projektams svarstyti.

Konstitucijoje numatyta, kad 1/5 parlamento narių grupė (60 narių) turi teisę siūlyti parlamentui sudaryti laikinąsias tyrimo komi-

sijas. Tokios komisijos sudaromos, kai tam pritaria ne mažiau kaip 2/5 visų parlamento narių (120 narių). Komisijos užsienio politikos arba valstybės gynimo klausimams tirti gali būti sudaromos, jeigu tam pritaria absoliuti parlamento narių dauguma (151 narių). Parlamento komitetai, parlamentinės ir tyrimo komisijos sudaromos reglamento nustatyta tvarka pagal proporcingo politinių partijų, grupių ir nepriklausomų deputatų atstovavimo principą.

Graikijos parlamentas paprastai posėdžiauja viešai, tačiau konstitucija nedraudžia rengti ir uždarų posėdžių. Uždari posėdžiai gali būti rengiami, kai to prašo vyriausybė arba penkiolika deputatų ir tam pritaria absoliuti parlamento dauguma (konstitucijos 66 str. 1 d.). Parlamento sprendimai priimami posėdyje dalyvavusių parlamento narių dauguma, tačiau ne mažesne kaip 1/4 visų parlamento narių (konstitucijos 67 str.). Balsams pasiskirsčius po lygiai balsuojama pakartotinai. Jeigu ir antrą kartą balsuojant balsai pasidalina, siūlymas priimti sprendimą atmetamas.

Pagal konstitucijos suteiktus įgaliojimus Graikijos parlamentui priklauso teisė rinkti Respublikos prezidentą ir teisė nušalinti jį nuo pareigų apkaltos tvarka.

Konstitucijoje numatyta, kad Respublikos prezidentas „reguliuoja visų valstybės institucijų veiklą“ (30 str. 1 dalis), kartu su parlamentu vykdo įstatymų leidžiamąją, kartu su vyriausybe – vykdomąją valdžią (26 str.).

Respublikos prezidentą renka parlamentas penkerių metų kadencijai. Tas pats asmuo Respublikos prezidentu gali būti renkamas ne daugiau kaip du kartus. Karo atveju prezidento įgaliojimai pratęsiami iki karo pabaigos.

Respublikos prezidentu gali būti renkamas Graikijos pilietis, turintis Graikijos pilietybę ne mažiau kaip penkerius metus, kurio motina arba tėvas yra Graikijos piliečiai (1975–1986 m. konstitucijos redakcijoje – tėvas), sukakęs keturiasdešimt metų ir turintis rinkimų teisę. Prezidento pareigos nesuderinamos su kitomis pareigomis arba veikla.

Prezidentą renka parlamentas specialiaame posėdyje atviru balsavimu. Parlamento posėdį, kuriame turi būti renkamas prezidentas,

šaukia parlamento pirmininkas ne vėliau kaip prieš vieną mėnesį iki prezidento, einančio pareigas, įgaliojimų pabaigos pagal tvarką, kurią nustato parlamento reglamentas. Tais atvejais, kai Respublikos prezidentas atsistatydina, miršta, nušalinamas nuo pareigų ir kitais konstitucijoje nurodytais atvejais, specialus parlamento posėdis yra šaukiamas ne vėliau kaip per dešimt dienų nuo prezidento įgaliojimų nutrūkimo. Nepriklausomai nuo to, prezidentas yra renkamas visai kadencijai.

Išrinktu laikomas tas kandidatas į Respublikos prezidento vietą, už kurį balsuoja ne mažiau kaip 2/3 visų parlamento narių (200 balsų). Jeigu už kandidatą balsuoja mažiau parlamentarų, po penkių dienų rengiami pakartotiniai rinkimai. Jeigu ir šio balsavimo metu kandidatas nesurenka 2/3 parlamentarų balsų, po penkių dienų vėl rengiami pakartotiniai rinkimai. Kandidatas laikomas išrinktu, jeigu už jį balsuoja ne mažiau kaip 3/5 visų parlamentarų (180 balsų). Jeigu trečiojo balsavimo metu nė vienas kandidatas nesurenka reikiamos balsų daugumos, parlamentas per dešimt dienų nuo šio balsavimo dienos yra paleidžiamas ir skelbiami nauji parlamento rinkimai (konstitucijos 32 str. 4 d.). Naujai išrinktas parlamentas nedelsdamas atviru balsavimu turi išrinkti šalies prezidentą. Šiuo atveju kandidatui reikia surinkti 3/5 visų parlamento narių balsų. Jeigu kandidatas nesurenka reikiamos balsų daugumos, po penkių dienų rengiamas pakartotinis balsavimas. Išrinktu laikomas kandidatas, už kurį balsavo absoliuti parlamentarų dauguma (151 balsas). Jeigu nesurenkamas reikiamas balsų skaičius, po penkių dienų skelbiami pakartotiniai rinkimai, po kurių iš dviejų kandidatų, surinkusių daugiausia balsų, išrinktu Respublikos prezidentu laikomas tas, kuris surinko daugiausia balsų.

Jeigu prezidento rinkimai turi įvykti nesant parlamento (paleidus parlamentą), rinkimai atidedami, kol bus išrinktas naujas parlamentas. Prezidento rinkimai turi būti rengiami per dvidešimt dienų nuo naujojo parlamento sušaukimo. Kol bus išrinktas naujasis prezidentas, pratęsimi esančio prezidento įgaliojimai.

Konstitucijoje nustatyta, kad Respublikos prezidentas, atsistatydinęs iš pareigų nepasibaigus kadencijai, netenka teisės kandidatuoti prezidento rinkimuose.

Naujai išrinktas prezidentas pradeda eiti pareigas rytojaus dieną pasibaigus Respublikos prezidento kadencijai, visais kitais atvejais – kitą dieną po rinkimų, po to, kai prisiekia parlamento nariams būti ištikimas Graikijos valstybei ir konstitucijai. Priesaikos tekstą nustato konstitucija (33 str. 2 d.).

Respublikos prezidentui išvykus į užsienį ilgiau kaip dešimčiai dienų, jam mirus, atsistatydinus, nušalinus jį nuo pareigų ir kitais atvejais negalint eiti pareigų, jo pareigas laikinai eina parlamento pirmininkas; nesant parlamento – ankstesniojo šaukimo parlamento pirmininkas; jeigu pastarojo nėra arba jis atsisako šių pareigų, prezidentą kolegialiai pavaduoja vyriausybė (konstitucijos 34 str. 1 d.). Laikino prezidento pavadavimo laikotarpiu draudžiama paleisti parlamentą, išskyrus atvejus, kai parlamentas turi būti paleidžiamas neišrinkus prezidento konstitucijos 32 str. 4 dalyje nurodytais atvejais; draudžiama atstatyti vyriausybę ir šaukti referendumą konstitucijoje numatytais atvejais.

Kai prezidentas daugiau kaip 30 dienų negali eiti pareigų, būtina sušaukti parlamentą, net ir tuo atveju, jeigu jis yra paleistas, ir išrinkti naują šalies prezidentą 3/5 visų parlamento narių balsų dauguma. Prezidento rinkimai turi įvykti ne vėliau kaip per šešis mėnesius nuo prezidento, negalinčio eiti pareigų, pavadavimo dienos (konstitucijos 34 str. 2 d.).

Konstitucijoje garantuojama prezidento teisinė neliečiamybė. Respublikos prezidentas neatsako už savo veiksmus, kuriuos vykdo eidamas prezidento pareigas, išskyrus valstybės išdavimą ir sąmoningą konstitucijos pažeidimą (49 str. 1 d.). Už veiksmus, nesusijusius su einamomis pareigomis, prezidentas gali būti patrauktas baudžiamojon atsakomybėn tik pasibaigus jo kadencijai.

Konstitucijoje numatyta, kad 1/3 parlamento narių turi teisę inicijuoti apkaltą prezidentui. Nutarimas pradėti apkaltos procesą laikomas priimtu, kai už jį balsuoja ne mažiau kaip 2/3 visų parlamento narių. Nuo tos dienos, kai prezidentas stoja prieš teisumą, jo įgaliojimai sustabdomi ir perduodami konstitucijoje (34 str.) nurodytam asmeniui, turinčiam teisę pavaduoti prezidentą (parlamento pirmininkui, nesant parlamento – ankstesniojo šaukimo parlamento

pirmininkui, jeigu pastarojo nėra arba jis atsisako šių pareigų – vyriausybei). Teismui priėmus išteisinamąjį nuosprendį, prezidentas toliau eina pareigas, jeigu nėra pasibaigusi jo kadencija.

Graikijos vyriausybė sudaroma pagal parlamentines tradicijas. Ji privalo turėti parlamento pasitikėjimo mandatą.

Ministrą pirmininką, ministro pirmininko teikimu kitus vyriausybės narius ir ministrų pavaduotojus skiria ir atleidžia Respublikos prezidentas (konstitucijos 37 str. 1 d.). Konstitucijoje numatyta, kad Respublikos prezidentas, ministrui pirmininkui pasiūlius, turi teisę skirti ministrą arba kelis ministrus ministro pirmininko pavaduotojais (81 str. 1 d.). Ministro rangą turinčių ministro pavaduotojų (alternatyviųjų ministrų), ministro pavaduotojų ir ministro be portfelio, kurie gali būti vyriausybės nariais, teisinį statusą nustato įstatymas. Vyriausybės nariais gali būti skiriami tik tie asmenys, kurie atitinka parlamento nariui keliamus reikalavimus.

Ministru pirmininku skiriamas politinės partijos, turinčios absoliučią daugumą parlamente, lyderis. Jeigu nė viena politinė partija neturi daugumos parlamente, prezidentas paveda partijos, turinčios daugiausia vietų parlamente, lyderiui ištirti vyriausybės, galinčios turėti parlamento pasitikėjimą, sudarymo galimybes (suteikia pasitikrinimo mandatą formuojamai vyriausybei, konstitucijos 37 str. 2 d.).

Tokiu būdu nepasisekus sudaryti vyriausybės, prezidentas paveda tai padaryti antros pagal vietų skaičių parlamente partijos lyderiui, nesėkmės atveju – trečios pagal eilę politinės partijos lyderiui. Konstitucija numato prezidentui teisę suteikti pasitikrinimo mandatą ir ketvirtos pagal eilę partijos lyderiui. Šis pasitikrinimo mandatas galioja tris dienas. Jeigu nė vienas mandatas nepatvirtinamas, prezidentas turi sušaukti visų partijų lyderius ir, įsitikinęs, kad nėra galimybės suformuoti daugumos vyriausybę, paveda ją sudaryti iš visų parlamentinių partijų atstovų, kad būtų galima sušaukti visuotinius parlamento rinkimus. Jeigu ir taip nepavyksta sudaryti vyriausybės, tuomet formuojama vadinamoji santarvės vyriausybė. Prezidentas tai padaryti paveda Valstybės tarybos pirmininkui arba Areopagui, arba Audito rūmams ir paleidžia parlamentą (37 str. 3 d.).

Konstitucija numato, kad tais atvejais, kai politinės partijos turi vienodą deputatų mandatų skaičių, pirmenybė teikiama daugiausia rinkėjų balsų surinkusiai politinei partijai ir seniau susikūrusioms politinėms partijoms.

Prezidentas paleidžia vyriausybę, kai ji atsistatydina ir kai parlamentas pareiškia jai nepasitikėjimą (konstitucijos 38 str. 1 d.). Jeigu atsistatydinusios vyriausybės vadovas yra politinės partijos, turinčios absoliučią daugumą parlamente, lyderis arba atstovas, prezidentas paveda sudaryti vyriausybę antros pagal mandatų skaičių partijos lyderiui ir t. t., kaip numatoma aukščiau aptartos konstitucijos 37 straipsnio 2, 3 ir 4 dalies nuostatose.

Jeigu ministras pirmininkas atsistatydina, miršta arba negali eiti pareigų dėl sveikatos būklės, prezidentas ministru pirmininku skiria asmenį, kurį pasiūlo parlamentinė frakcija, kuriai priklausė buvęs vyriausybės vadovas. Siūlymas dėl ministro pirmininko kandidatūros turi būti pateiktas ne vėliau kaip per tris dienas. Iki tol, kol bus paskirtas naujasis ministras pirmininkas, jo pareigas eina pirmasis ministro pirmininko pavaduotojas, kai jo nėra, pirmasis pagal nustatytą tvarką ministras. Sprendimą, ar ministro pirmininko sveikatos būklė neleidžia jam toliau eiti savo pareigų, priima parlamentas absoliučia balsų dauguma, kai to reikalauja absoliuti parlamentinės grupės, kuriai priklauso ministras pirmininkas, dauguma, arba ne mažiau kaip 2/5 visų parlamento narių (konstitucijos 38 str. 2 d.).

Vyriausybė turi turėti parlamento pasitikėjimą (konstitucijos 84 str. 1 d.). Vyriausybė turi gauti parlamento pasitikėjimo votumą per penkiolika dienų nuo ministro pirmininko priesaikos. Vyriausybė savo iniciatyva bet kuriuo metu turi teisę pateikti parlamentui prašymą dėl pasitikėjimo vyriausybe.

Parlamentas turi teisę pareikšti nepasitikėjimą vyriausybe ir jos nariais. Inicijuoti šią parlamentinę procedūrą gali 1/6 parlamento narių; jie turi pateikti pasiūlymą ir aiškiai jame išdėstyti klausimus, dėl kurių vyks debatai. Parlamentiniai debatai dėl pasitikėjimo arba nepasitikėjimo prasideda po dviejų dienų nuo prašymo pateikimo, jeigu vyriausybė (tais atvejais, kai siūloma pareikšti jai nepasitikėjimą) nereikalauja jų pradėti iš karto. Debatai negali trukti ilgiau kaip

tris dienas. Balsavimas dėl pasitikėjimo arba nepasitikėjimo vyriausybe arba jos nariais pradedamas iš karto po debatų, tačiau, vyriausybės prašymu, jį galima atidėti 48 valandoms.

Pasitikėjimas vyriausybe arba jos nariais pareiškiamas posėdyje dalyvavusių parlamento narių dauguma, tačiau ne mažesne kaip 2/5 visų parlamento narių. Nutarimas dėl nepasitikėjimo laikomas priimtu, jeigu už jį balsavo absoliuti visų parlamento narių dauguma. Nesurinkus reikiamo skaičiaus balsų, inicijuoti nepasitikėjimo procedūrą galima ne anksčiau kaip po šešių mėnesių, išskyrus atvejus, kai tokią iniciatyvą išreiškia daugiau kaip pusė visų parlamento narių (konstitucijos 84 str. 2, 3 d.).

Konstitucijoje numatyta, kad vyriausybės narių baudžiamosios atsakomybės klausimas dėl padarytų nusikalstamų veikų einant vyriausybės nario pareigas gali būti sprendžiamas tik sutikus parlamentui, pagal procedūrą, numatytą konstitucijoje.

Tik parlamentas turi teisę pradėti apkaltos procesą esamos ir buvusios vyriausybės nariams arba ministrų pavaduotojams (konstitucijos 86 str.). Inicijuoti šį procesą gali ne mažiau kaip 1/3 parlamento narių. Parlamentas, absoliučia narių dauguma pritaręs šiai iniciatyvai, steigia parlamentinę komisiją, kuri turi atlikti išankstinį tyrimą. Atlikusi šį tyrimą komisija savo išvadas pateikia parlamentui, kuris, atsižvelgdamas į jas, sprendžia, ar pradėti apkaltos procesą. Atitinkama parlamento rezoliucija turi būti priimta absoliučia parlamento narių balsų dauguma. Parlamentas turi teisę bet kuriuo metu nutraukti pradėtą procesą. Apkaltą vykdo specialus parlamento sudarytas teismas. Nagrinėjant konkrečią bylą, jo sudėtyje turi būti šeši Valstybės tarybos (Aukščiausiojo administracinio teismo) ir septyni Areopago (Aukščiausiojo civilinio ir baudžiamojo teismo) nariai. Juos plenariniame parlamento posėdyje burtais išrenka parlamento pirmininkas iš minėtų teismų narių.

Graikijos parlamento ir prezidento santykiai yra susiję ir su kitais įgaliojimais. Pažymėtina, kad Graikijos konstitucijoje įtvirtinta imperatyvi norma – Graikijos Respublikos prezidento kompetencija apima tik tuos įgaliojimus, kurie numatyti konstitucijoje ir ją konkretinančiuose įstatymuose (50 str.).

Prezidentas, įgyvendindamas jam suteiktus įgaliojimus, leidžia teisės aktus-dekretus. Kad dekretai turėtų teisinę galią, jie privalo būti pasirašyti atitinkamo ministro ir paskelbti *Vyriausybės žiniuose*. Atsakomybė už tokį teisės aktą tenka jį pasirašiusiam ministrui. Vyriausybei atsistatydinus, dekretus pasirašo tik prezidentas (konstitucijos 35 str. 1 d.). Prezidento dekretą dėl referendumo įstatymo projektui pritarti paskelbimo privalo pasirašyti parlamento pirmininkas (konstitucijos 35 str. 3 d.). Konstitucijoje numatyta, kad ministro kontrasignacija nereikalinga prezidento aktams: dėl ministro pirmininko paskyrimo; dėl pasitikrinimo (bandomojo) mandato suteikimo formuojamai vyriausybei; dėl parlamento paleidimo konstitucijoje nurodytais atvejais; dėl įstatymo grąžinimo parlamentui pakartotinai svarstyti; dėl prezidento administracijos pareigūnų skyrimo (35 str. 2 d.).

Prezidentas kartu su parlamentu vykdo įstatymų leidžiamąją valdžią (26 str.). Jis turi teisę priimti deleguotus įstatymus (konstitucijos 43 str. 2 d.), esant ypatingoms ir neatidėliotinoms aplinkybėms, karo padėties laikotarpiu arba laikotarpiu, kai būtina nedelsiant atkurti demokratinių institucijų veiklą ir patenkinti visuomenės poreikius ir interesus – įstatymus-dekretus (konstitucijos 44 str. 1 d., 48 str. 5 d.). Prezidentas pasirašo ir skelbia parlamento priimtus įstatymus, turi įstatymų suspensyvinio veto teisę (žr. toliau). Prezidentas leidžia dekretus, kurie nustato įstatymų įgyvendinimo tvarką, tačiau negali sustabdyti jų vykdymo arba apriboti jų galiojimo asmenų atžvilgiu (konstitucijos 43 str. 1 d.).

Prezidentas, ministrų kabinetui pasiūlius ir parlamentui absoliučia balsų dauguma pritarus, skelbia referendumus svarbiais valstybės gyvenimo klausimais. Prezidentas skelbia referendumus dėl įstatymų, reglamentuojančių svarbius visuomeninius santykius (išskyrus finansų klausimus), projektų, jeigu tokią iniciatyvą išreiškia 2/5 parlamento narių ir jai pritaria 3/5 visų parlamento narių (konstitucijos 44 str. 2 d.). Ypatingais atvejais prezidentas, pritarus ministrui pirmininkui, turi teisę kreiptis į tautą pareiškimu (konstitucijos 44 str. 3 d.). Šis pareiškimas yra kontrasignuojamas ministro pirmininko ir skelbiamas *Vyriausybės žiniuose*.

Kai kyla grėsmė nacionaliniam saugumui arba demokratinei valstybės santvarkai ir nesant parlamento arba galimybių sušaukti

parlamentą, prezidentas turi teisę, pasiūlius Ministrų kabinetui, priimti sprendimą dėl karo padėties įvedimo visoje šalyje arba jos dalyje, įsteigti ypatinguosius teismus, paskelbti ypatinguosius įstatymus ir sustabdyti kai kurių konstitucinių nuostatų, nurodytų konstitucijoje, galiojimą. Vyriausybė turi pateikti prezidento dekretą parlamentui tvirtinti iš karto, kai tik bus galimybė sušaukti parlamentą, bet ne vėliau kaip per penkiolika dienų. Prezidento dekretas laikomas patvirtintu, kai jam pritaria absoliuti parlamento dauguma (konstitucijos 48 str. 2 d.). Konstitucijoje nustatyta, kad karo padėties įstatymas negali būti keičiamas jam galiojant (konstitucijos 48 str. 5 d.). Karo padėties metu nepraranda teisinės galios konstitucijos 61 ir 62 straipsniai, kuriais nustatoma parlamento nario teisinė neliečiamybė ir garantijos, net ir tais atvejais, kai parlamentas yra paleistas arba pasibaigusi jo sesija.

552 Respublikos prezidentas atstovauja Graikijos valstybei tarptautiniuose santykiuose, skelbia karą, sudaro taikos sutartis, susitarimus dėl aljanso, ekonominio bendradarbiavimo ir dalyvavimo tarptautinėse organizacijose arba sąjungose ir apie tai skelbia parlamentui, pateikdamas reikiamus paaiškinimus, jeigu tai atitinka valstybės interesus ir jos saugumą. Konstitucijoje nustatyta, kad slapto pobūdžio sutarčių nuostatos negali prieštarauti viešai skelbiamiems sutarčių straipsniams (36 str. 3 d.). Tarptautinės sutartys prekybos, muitų, ekonominio bendradarbiavimo, dalyvavimo tarptautinėse organizacijose arba sąjungose klausimais ir kiti susitarimai, kuriuose numatytos tam tikros nuolaidos, kurios, vadovaujantis konstitucijos nuostatomis, gali būti nustatomos tik įstatymu ir gali būti nenaudingos graikų piliečiams, įgyja teisinę galią tik parlamentui jas ratifikavus (36 str. 2 d.).

Prezidentas kartą per metus konstitucijos nustatyta tvarka šaukia eilines sesijas ir gali šaukti neeilines sesijas, kai, jo nuomone, tai yra būtina. Sesijos metu prezidentas tik vieną kartą gali nutraukti jos darbą, atidėdamas jos pradžią arba nutraukdamas parlamento posėdžius ne daugiau kaip trisdešimčiai dienų (40 str. 2 d.).

Konstitucijoje numatyti pagrindai, kuriems esant prezidentas turi teisę paleisti parlamentą. Prezidentas gali paleisti parlamentą, kai atsistatydina dvi vyriausybės arba kai dviem vyriausybėms išreiškia

nepasitikėjimą parlamentas, kurio sudėtis neužtikrina vyriausybės stabilumo (41 str. 1 d.). Rinkimus organizuoja vyriausybė, turinti paleidžiamo parlamento pasitikėjimą. Jeigu jo nėra, vyriausybė sudaroma pagal anksčiau minėtą tvarką (37 str. 3 dalis). Prezidentas gali paleisti parlamentą vyriausybės, turinčios parlamento pasitikėjimą, siūlymu, kai reikia atnaujinti parlamento sudėtį prieš priimant nacionalinės svarbos sprendimą (41 str. 2 d.). Esant tokioms aplinkybėms, draudžiama paleisti naujo šaukimo parlamentą. Pagal konstituciją parlamentas turi būti paleidžiamas tuo atveju, kai trečią kartą balsuojant už prezidento kandidatūrą nepavyksta surinkti reikiamos parlamento narių balsų daugumos (32 str. 4 dalis).

Prezidento dekretu skelbiami parlamento rinkimai turi įvykti ne vėliau kaip per trisdešimt dienų paleidus parlamentą; pirmasis parlamento posėdis turi būti sušauktas ne vėliau kaip per trisdešimt dienų išrinkus parlamentą. Naujai išrinktas parlamentas negali būti paleistas anksčiau kaip po metų, išskyrus atvejus, kai formuojant vyriausybę nepasiseka gauti parlamento pasitikėjimo mandato (konstitucijos 37 str. 3 dalis).

Graikijos teisinė sistema pagrįsta teisės aktų hierarchijos principu. Aukščiausią teisinę galią turi šalies konstitucija. Konstitucijos viršenybės principas įtvirtintas konstitucijos skyriuje, reglamentuojančiame teismų veiklą: teismas negali taikyti įstatymo, kurio turinys neatitinka konstitucijos (93 str. 4 d.). Parlamento priimtų įstatymų, kuriais pagrįsti Graikijos aukščiausiųjų administracinių, baudžiamųjų, civilinių ir audito teismų sprendimai, konstitucingumą tikrina speciali teisminė institucija – Aukščiausiasis specialusis teismas (100 str.).

Pažymėtina, kad tai nėra klasikinio modelio konstitucinės priežiūros institucija. Pirminė ir pagrindinė jos funkcija – rinkimų teisės pažeidimų tikrinimas. Jos prototipu galima laikyti 1911 m. Graikijos konstitucijoje įtvirtintą Specialųjį tribunolą (vadinamąjį Rinkimų teismą).

Aukščiausiasis specialusis teismas kontroliuoja ir atlieka teisminį tyrimą dėl parlamento rinkimų teisės pažeidimų; tikrina, ar nebuvo pažeisti įstatymai organizuojant referendumą, tikrina jo rezultatus;

sprendžia, ar parlamento nariai nepažeidžia pareigų nesuderinamumo principo; priima sprendimus dėl parlamento narių nušalinimo nuo pareigų; sprendžia ginčus dėl kompetencijos paskirstymo tarp teismų; sprendžia, ar parlamento priimtų įstatymų turinys ir atskiros įstatymo nuostatos neprieštarauja konstitucijai, kai jų pagrindu buvo priimti Areopago, Valstybės tarybos arba Audito rūmų sprendimai; aiškina visuotinai pripažintų teisės normų turinį, vadovaudamasis konstitucijos 28 straipsnio 1 dalyje išdėstytais nuostatomis, įtvirtinančiomis, kad visuotinai pripažintos tarptautinės teisės normos yra sudedamoji Graikijos teisinės sistemos dalis ir turi viršenybę nacionalinių įstatymų atžvilgiu.

Aukščiausiojo specialiojo teismo nariais skiriami Valstybės tarybos, Areopago ir Audito rūmų pirmininkai; dvejiems metams burtais renkami keturi Valstybės tarybos nariai ir keturi Areopago nariai. Teismui vadovauja vyresnis pagal amžių Valstybės tarybos arba Areopago pirmininkas. Nagrinėjant ginčus dėl teismų kompetencijos paskirstymo ir įstatymų konstitucingumo, teismo sudėtyje turi būti burtais išrinkti du etatiniai universitetų teisės fakultetų teisės krypties profesoriai. Aukščiausiojo specialiojo teismo statusą ir jo įgaliojimų vykdymo tvarką nustato įstatymas. Aukščiausiojo specialiojo teismo sprendimai yra galutiniai ir neskundžiami. Įstatymų nuostatos, pripažintos prieštaraujančiomis konstitucijai, netenka teisinės galios nuo teismo sprendimo paskelbimo arba jame nurodytos datos.

Konstitucijos keitimas yra išimtinė Graikijos parlamento teisė. Pagal keitimo tvarką Graikijos konstitucija priskirtina prie griežtųjų konstitucijų. Nustatyti specialūs konstitucijos keitimo reikalavimai ir apribojimai. Draudžiama keisti konstitucijos nuostatas, nustatančias Graikijos valstybės valdymo formą ir nuostatas, įtvirtintas:

konstitucijos 2 straipsnio 1 dalyje („pagarba žmogaus teisėms ir jų apsauga yra pagrindinė valstybės pareiga“);

4 straipsnio 1, 4 ir 7 dalyse („visi graikai lygūs prieš įstatymą“; „tik Graikijos piliečiai turi teisę dirbti valstybės tarnyboje, išskyrus atvejus, kuriuos numato specialūs įstatymai“; „Graikijos piliečiams nesuteikiami ir nepripažįstami didikų ar kitokie išskirtiniai titulai“);

5 straipsnio 1 ir 3 dalyje („Kiekvienas turi teisę laisvai ugdyti savo asmenybę ir dalyvauti šalies socialiniame, ekonominiame ir politiniame gyvenime. Įgyvendindamas šias teises žmogus privalo nevaržyti kitų žmonių teisių ir laisvių, nepažeisti Konstitucijos ir moralės nuostatų“; „Žmogaus laisvė neliečiama. Niekas negali būti persekiojamas, sulaikytas, įkalintas ar jo laisvė atimta kitaip, kaip nustato įstatymas“);

13 straipsnio 1 dalyje („Tikėjimo laisvė yra neliečiama. Žmogaus asmeninių ir politinių teisių bei laisvių negalima varžyti dėl jo religinių įsitikinimų“);

26 straipsnyje („Įstatymų leidžiamąją valdžią vykdo Nacionalinė Bulė ir Respublikos Prezidentas“; Vykdomąją valdžią vykdo Respublikos Prezidentas ir Vyriausybė“; Teisminę valdžią vykdo Teismas. Teismas priima sprendimus Graikų tautos vardu“).

Konstitucijos keitimo iniciatyvos teisę turi ne mažiau kaip 50 parlamento narių. Konstitucijos pataisoms turi pritarti ne mažiau kaip 3/5 visų parlamento narių du kartus iš eilės. Tarp šių balsavimų turi būti daroma ne mažesnė kaip vieno mėnesio pertrauka. Naujai išrinktas parlamentas pirmajame posėdyje turi pritarti konstitucijos pataisų projektui. Nutarimas dėl konstitucijos pataisų laikomas priimtu, jeigu už tai balsavo ne mažiau kaip pusė visų parlamento narių.

Tais atvejais, kai konstitucijos pataisoms pritaria mažiau negu 3/5, tačiau daugiau negu pusė visų parlamento narių, kito šaukimo parlamentas pirmajame posėdyje turi teisę priimti nutarimą dėl konstitucijos keitimo, jeigu už tai balsuoja ne mažiau kaip 3/5 visų parlamento narių. Parlamento nutarimas dėl konstitucijos nuostatų keitimo skelbiamas *Vyriausybės žiniuose* per dešimt dienų nuo jo priėmimo ir įsigalioja po specialaus parlamento sprendimo. Pasibaigus konstitucijos keitimo procedūrai, naujas konstitucijos pataisas galima priimti ne anksčiau kaip po penkerių metų.

Graikijos teisinės sistemos dalis yra visuotinai pripažintos tarptautinės teisės normos ir Graikijos parlamento ratifikuotos tarptautinės sutartys. Konstitucijoje įtvirtinta jų viršenybė nacionalinių įstatymų atžvilgiu (28 str. 1 d.).

Įstatymų leidžiamąją valdžią vykdo Respublikos prezidentas ir parlamentas (konstitucijos 26 str.).

Parlamentas priima dviejų rūšių įstatymus: specialiuosius ir paprastuosius.

Konstitucijoje nustatytas įstatymų, kuriuos gali svarstyti ir priimti tik parlamentas, sąrašas. Parlamentas priima vidaus reglamentą; parlamento rinkimų įstatymą; įstatymus, reglamentuojančius bažnyčios teisinę padėtį, tikėjimo ir religinių įsitikinimų laisvę, valstybės sienų keitimą, užsienio valstybių kariuomenės buvimą Graikijos teritorijoje, valstybės institucijų funkcijų perdavimą tarptautinėms organizacijoms ir tautos suvereniteto ribojimą, karo padėtį, tarptautinių sutarčių sudarymą; žmogaus teisių apsaugą, politinių partijų veiklą, įstatymų leidybos teisės delegavimą Respublikos prezidentui, ministrų atsakomybę, biudžeto įstatymą; interpretacinio pobūdžio įstatymus ir kitus visuomenei svarbius įstatymus bei įstatymus, kuriems priimti reikia kvalifikuotos parlamento narių daugumos (72 str. 1 d.). Visi kiti įstatymų projektai parlamento reglamento nustatyta tvarka gali būti svarstomi ir priimami parlamento komitetuose.

556

Įstatymų iniciatyvos teisė priklauso parlamentui ir vyriausybei (73 str. 1 d.). Konstitucijoje numatyti kai kurie šių subjektų iniciatyvos teisės ribojimai ir papildomi reikalavimai. Pavyzdžiui, įstatymų projektus pensijų klausimais turi teisę teikti tik finansų ministras, pasitaręs su Audito rūmais, o įstatymų dėl pensijų, mokamų iš vietos savivaldos arba kitų viešąją teisę įgyvendinančių institucijų biudžetų, projektus – finansų ministras ir kompetentingas ministras. Konstitucijoje nurodyta, kad pensijų klausimai gali būti reglamentuojami tik specialiuoju įstatymu. Draudžiama pensijų klausimus reglamentuojančias nuostatas įtvirtinti įstatymuose, susijusiuose su kitais visuomeniniais santykiais (73 str. 2 d.). Parlamentas negali svarstyti įstatymų, kuriais, siekiant išmokėti atlyginimus, pensijas arba suteikti kitų socialinių garantijų, būtų didinamos valstybės, savivaldybių, viešąją teisę įgyvendinančių institucijų išlaidos, mažinamos pajamos arba turtas (73 str. 3 d.). Įstatymų, kuriais nustatomi vietiniai arba specialūs mokesčiai arba rinkliavos, projektai turi būti patvirtinti finansų ministro ir koordinacijos ministro parašais (73 str. 5 d.).

Paprastieji įstatymai priimami posėdyje dalyvaujančių deputatų daugumos, bet ne mažesnės kaip 1/4 visų parlamento narių, išskyrus įstatymus, kuriems priimti konstitucija ir vidaus reglamentas reikalauja kvalifikuotos parlamento narių daugumos. Pavyzdžiui, konstitucijoje įtvirtinta, kad valstybės sienos gali būti keičiamos tik įstatymu, už kurį balsuoja absoliuti dauguma parlamento narių. Užsienio šalių kariuomenė negali įeiti į Graikijos teritoriją, taip pat draudžiamas jos dislokavimas ir tranzitas per Graikijos teritoriją kitaip, kaip numato įstatymas, kurį priima parlamentas absoliučia balsų dauguma (konstitucijos 27 str.).

Teisę priimti įstatymus turi ir parlamento komitetai: parlamentas gali suteikti (deleguoti) jiems įstatymų leidybos teisę, išskyrus teisę priimti įstatymus, kurie pagal konstituciją skiriami išimtinai parlamento kompetencijai (70 str. 2 d.). Tokie įstatymai laikomi priimtais, kai už juos balsavo ne mažiau kaip 2/5 komiteto narių (70 str. 5 d.). Dėl visų abejonių arba nesutarimų priimant įstatymą komitetai, absoliučios narių daugumos sprendimu, turi teisę kreiptis į parlamentą. Parlamento sprendimas komitetams yra privalomas. Komiteto priimtą įstatymą tvirtina parlamentas vidaus reglamento nustatyta tvarka. Pažymėtina, kad tokio reikalavimo nebuvo ankstesnėje konstitucijos redakcijoje (1975/1986 m. redakcijoje buvo numatyta kita nuostata: parlamentas plenariniame posėdyje gali absoliučia visų parlamento narių dauguma priimti sprendimą ir pareikalauti, kad komitete svarstomas įstatymo projektas būtų perduotas parlamentui svarstyti ir priimti).

Įstatymai įsigalioja, kai juos pasirašo ir *Vyriausybės žiniose* paskelbia Respublikos prezidentas. Įstatymai turi būti pasirašomi ne vėliau kaip per vieną mėnesį nuo jų priėmimo. Per šį laikotarpį prezidentas turi teisę gražinti įstatymo projektą parlamentui pakartotinai svarstyti nurodydamas savo argumentus (42 str. 1 d.). Parlamentas gali atmesti prezidento veto absoliučia visų parlamento narių balsų dauguma. Tokiu atveju prezidentas turi pasirašyti ir paskelbti įstatymą ne vėliau kaip per dešimt dienų nuo pakartotinio balsavimo.

Parlamentui priklauso įstatymų autentiško aiškinimo teisė. Konstitucijoje nustatyta, kad įstatymas, nereikalaujantis papildomo aiškinimo, įsigalioja po jo oficialaus paskelbimo (77 str.). Įstatymų

įgyvendinimo tvarką nustato Respublikos prezidentas, tačiau jis negali sustabdyti įstatymų vykdymą arba apriboti jų galiojimą asmenų atžvilgiu (43 str. 1 d.).

Konstitucijoje numatyta, kad priimant įstatymus, reglamentuojančius ypač svarbius visuomeninius santykius (išskyrus finansų klausimus), gali būti skelbiamas tautos referendumas, jeigu tokią iniciatyvą išreiškia 2/5 parlamento narių ir jai pritaria 3/5 visų parlamento narių (44 str. 2 d.).

Respublikos prezidentas priima dviejų rūšių įstatymo lygmens teisės aktus: deleguotus įstatymus (legislatyvinius dekretus) ir įstatymus-dekretus.

Konstitucijoje numatyta, kad parlamentas gali įstatymo nustatyta tvarka suteikti Respublikos prezidentui teisę tam tikrais klausimais priimti legislatyvinius dekretus (43 str. 2 d.).

Esant ypatingoms ir neatidėliotinoms aplinkybėms Respublikos prezidentas, ministrų kabinetui pasiūlius, turi teisę leisti įstatymus-dekretus (44 str. 1 d.). Šiuos teisės aktus turi patvirtinti parlamentas per 40 dienų nuo jų išleidimo arba per 40 dienų nuo parlamento sesijos sušaukimo. Jeigu prezidentas nepateikia šių teisės aktų tvirtinti parlamentui aukščiau nurodytu laiku arba jeigu jie nebuvo parlamento patvirtinti per tris mėnesius nuo jų priėmimo, prezidento išleisti dekretai-įstatymai netenka teisinės galios.

Karo padėties metu arba laikotarpiu, kai būtina nedelsiant atkurti demokratiškas institucijas ir patenkinti visuomenės poreikius ir interesus, Respublikos prezidentas vyriausybės siūlymu turi teisę leisti įstatymus-dekretus, tačiau negali keisti karo padėties įstatymo jam galiojant (48 str. 5 d.). Šiuos teisės aktus turi patvirtinti parlamentas per 15 dienų nuo jų išleidimo arba per 15 dienų nuo parlamento sesijos sušaukimo.

Tam tikrų ypatumų yra priimant finansinius įstatymus. Parlamentas kiekvienais metais eilinės sesijos metu tvirtina valstybės biudžetą. Parlamentui biudžeto projektą teikia finansų ministras spalio mėnesio pirmąjį pirmadienį. Po svarstymų komitete finansų ministras, atsižvelgdamas į pateiktas pastabas, turi pateikti pataisytą biudžeto projektą parlamentui ne vėliau kaip prieš keturiasdešimt dienų

iki biudžetinių metų pradžios. Biudžeto įstatymo priėmimo tvarka nustatyta vidaus reglamente. Konstitucijoje nustatyta, kad svarstant biudžeto projektą visoms parlamento frakcijoms turi būti užtikrinta teisė pareikšti savo nuomonę (79 str. 3 d.).

Tais atvejais, kai nėra galimybių įvykdyti patvirtintą biudžetą, parlamentas turi teisę priimti specialųjį įstatymą. Jeigu pasibaigus parlamento kadencijai biudžetas nebuvo patvirtintas arba nebuvo priimtas specialusis įstatymas, praėjusių arba besibaigiančių biudžetinių metų biudžeto vykdymas pratęsiamas keturiems mėnesiams. Sprendimą dėl biudžeto vykdymo pratęsimo priima Respublikos prezidentas ministrų kabineto siūlymu (79 str. 5 d.). Konstitucijoje numatyta, kad įstatymu gali būti patvirtintas dvejų metų biudžetas (79 str. 6 d.). Nepriėmus specialaus įstatymo į valstybės biudžetą negali būti įtrauktos išlaidos darbo užmokesčiui, pensijoms, subsidijoms arba apdovanojimams (80 str. 1 d.). Kontroliuoti valstybės biudžeto vykdymą ir teikti išvadas dėl biudžeto įstatymo projekto pavesta aukščiausiajam audito teismui – Audito rūmams (98 str.).

## Išvados

1. Graikijos parlamento teisės raidai įtaką darė sudėtingos šalies socialinės ekonominės ir politinės aplinkybės. Nuolatinės socialinės politinės krizės, politiniai perversmai, dažna vyriausybių kaita lėmė tai, kad iki 1974 m. parlamentas buvo gana silpna ir nestabili institucija.

2. 1986 m. Graikijos parlamento daugumai pavyko priimti konstitucines pataisas, kurios pakeitė valstybės valdymo formą. Graikija tapo parlamentine respublika. Nors buvo išplėstos parlamento ir susiaurintos prezidento galios, pastarajam liko nemažai konstitucinių galimybių daryti įtaką parlamento veiklai.

3. Viena iš svarbiausių Graikijos parlamento teisės problemų – nustatyti tokį teisinį reguliavimą, kuris leistų sudaryti parlamentinę daugumą, stabilią vyriausybę ir apsaugotų parlamentą nuo pernelyg didelio parlamentinių partijų skaičiaus. Nuo 1974 m. Graikijos parlamentas renkamas pagal kompleksinę sustiprintą proporcinę

rinkimų sistemą. Pasirinkta rinkimų sistema atitiko lūkesčius. Nuo to laiko dėl vietų parlamente iš esmės konkuruoja tik dvi politinės partijos – Naujosios demokratijos (konservatorių) partija ir Graikų socialistinis judėjimas (PASOK).

4. Siekiant užtikrinti parlamento nepriklausomumą, Graikijos konstitucijoje įtvirtinti apribojimai, taikomi parlamentarams. Parlamento nario pareigos nesuderinamos su jokia administracine arba profesine veikla. Pažymėtina, kad nemažai tokių apribojimų taikomi ir kandidatams į parlamento narius. Kandidatai į parlamento narius turi atsisakyti konstitucijoje nurodytų einamų pareigų per joje nustatytą laiką. Paašikėjus tokioms aplinkybėms, asmuo, išrinktas parlamento nariu, netenka mandato savaime (*ipso jure*).

5. Graikijos parlamentas atlieka tradicines parlamento funkcijas: leidžia įstatymus, vykdo parlamentinę vyriausybės kontrolę, tvirtina valstybės biudžetą; turi kitus, konstitucijoje numatytus, įgaliojimus: renka Respublikos prezidentą, ratifikuoja tarptautines sutartis, organizuoja apkaltą Respublikos prezidentui, vyriausybės nariams ir kt. Pažymėtina, kad pagal konstituciją įstatymų leidyba nėra išimtinė parlamento funkcija. Įstatymų leidžiamąją valdžią vykdo prezidentas ir parlamentas. Respublikos prezidentas turi teisę leisti įstatymo lygmens teisės aktus, išskyrus konstitucijoje nurodytus įstatymus, kuriuos svarstyti ir priimti gali tik parlamentas.

## Literatūra

1. The Constitution of Greece // [http://confinder.richmond.edu/greek\\_2001.html](http://confinder.richmond.edu/greek_2001.html)
2. Die Verfassung der Griechischen Republik // <http://www.verfassungen.de/griech/verf75.htm>
3. Constitution de la Grece. – Athenes, 1992.
4. Constitution de Grecia // <http://confinder.richmond.edu/admin/docs/GreeceSp.pdf>
5. Provisorische Verfassung Griechenlands (von Epidaurus), vom 15. Januar 1822 // <http://www.verfassungen.de>

6. Verfassung Griechenlands (von Troizen), vom 17. Mai 1827 // <http://www.verfassungen.de>
7. Verfassung Griechenlands vom 2. März 1844 // <http://www.verfassungen.de>
8. Verfassung Griechenlands vom 16. November 1864 // <http://www.verfassungen.de>
9. The Greek Constitution of 1 (14) June 1911 // <http://www.geocities.com/dagtho/grconst19110614.html>
10. Verfassungen Griechenlands vom 1/14. Juni 1911 // <http://www.verfassungen.de>
11. Verfassung der griechischen Republik vom 3. Juni 1927 // <http://www.verfassungen.de>
12. Verfassung Griechenlands vom 1. Januar 1952 // <http://www.verfassungen.de>
13. Verfassung Griechenlands vom 15. November 1968 // <http://www.verfassungen.de>
14. A Brief Review or the Hellenic Parliamentary History // <http://www.hri.org/MPA/voulh/eng/istorija/index.html>
15. The Columbia Encyclopedia, Sixth Edition. 2001–2005 // <http://www.bartleby.com/65/gr/Greece.html>
16. The Constitution of Greece // <http://www.parliament.gr/english/politeuma/>
17. Greece // <http://en.wikipedia.org/wiki/Greece>
18. Greece Government-004 // [http://www.theodora.com/wfbcurrent/greece/greece\\_government.html](http://www.theodora.com/wfbcurrent/greece/greece_government.html)
19. Greece History // [http://workmall.com/wfb2001/greece/greece\\_history\\_index.html](http://workmall.com/wfb2001/greece/greece_history_index.html)
20. Katrougalos G. The Constitutional History of Greece in the Balkan context // [http://www.oefre.unibe.ch/law/icl/gr00m\\_.html](http://www.oefre.unibe.ch/law/icl/gr00m_.html)
21. Lietuvių enciklopedija. T. 7. – South Boston, USA, 1956. P. 414–442.
22. Hellenic Parliament // <http://www.parliament.gr/english/>
23. Presidency of the Hellenic Republic // <http://www.presidentcy.gr/en/index.htm>
24. Prime Minister of the Hellenic Republic // <http://www.primeminister.gr/gr/lang/en/primeminister.asp>

25. Greece Now Government // [http:// www.greece.gr/index.htm/](http://www.greece.gr/index.htm/)
26. Greece in brief: Political system, constitution and institutions // <http://www.mediainfo2004.gr/>
27. Xithali-Kerkyra Theodora, Valatsos Athanasios. Structure and nature of Government in Greece // [www.ceec-logon.net/download/material/str\\_gren.doc](http://www.ceec-logon.net/download/material/str_gren.doc)
28. Elections in Greece // [http://en.wikipedia.org/wiki/Elections\\_in\\_Greece](http://en.wikipedia.org/wiki/Elections_in_Greece)
29. Greece. The Electoral System // [http://www.photius.com/countries/greece/government/greece\\_government\\_the\\_electoral\\_system.html](http://www.photius.com/countries/greece/government/greece_government_the_electoral_system.html)
30. Greece. Electoral System // [http://www.ipu.org/parline-e/reports/2125\\_B.htm](http://www.ipu.org/parline-e/reports/2125_B.htm)
31. Chryssogonos K. An introduction to Greek Electoral Law // [http://www.cecl.gr/rigasnetwork/databank/REPORTS/r8/GR\\_8\\_Chryssogonos.html](http://www.cecl.gr/rigasnetwork/databank/REPORTS/r8/GR_8_Chryssogonos.html)
32. Greek Electoral Systems applied in the Parliamentary Elections after the Hunte (1977–1999) // <http://www.stat-athens.aueb.gr/~jpan/diatrives/Kalogirou/chapter3.pdf>

# Pietų Afrikos Respublikos parlamentas

Edita  
Žiobienė

**Istorinė raida.** Pietų Afrikos Respublikos, kaip valstybės, istorinė raida buvo ypatinga: išgyvenusi olandų, britų okupaciją, apartheidą, XX a. pabaigoje valstybė pasuko demokratijos keliu.

Remiantis 1960 m. referendumo, kuriame balsavimo teisė buvo suteikta tik baltaodžiams, rezultatais, 1961 m. Pietų Afrika paskelbta respublika. 1961 m. Konstitucijos pagrindą sudarė Pietų Afrikos aktas, kuriame išlaikytas glaudus ryšys su Britų tautų sandrauga, sąvokas „karalius“, „karalienė“ ir „karūna“ keičiant sąvoka „valstybė“.

Pietų Afrika, kaip ir kitos buvusios kolonijos, stengėsi imituoti senųjų metropolijų konstitucines sistemas, jas „perkelti į naują dirvą“<sup>1</sup>.

Ši Konstitucija valstybės prezidentui suteikė visas galias, priklausias britų monarchui ir vietos valdytojui. Konstitucija taip pat įtvirtino vyriausybės, bikamerinių parlamento rūmų ir nepriklausomos teisminės valdžios įgaliojimus. Tačiau ši Konstitucija įtvirtino baltaodžių politikų dominavimą, nes juodaodžiams, spalvotiesiems ir azijiečiams nebuvo suteikta teisė balsuoti renkant parlamentą. Tiesa, neilgai trukus, spalvotieji ir azijiečiai laimėjo ribotas politinio dalyvavimo teises: 1964 m. buvo įkurta Spalvotųjų atstovų taryba

563

1 Jarašiūnas E. Nuo pirmosios iki naujausių konstitucijų: keletas minčių apie konstitucinio reguliavimo raidą / Birmontienė T., Buišienė O. ir kt. Šiuolaikinė konstitucija: studijos apie užsienio šalių konstitucinį reguliavimą. – Vilnius, 2005. P. 26.

(*Coloured Persons' Representative Council*), o 1968 m. įkurta Afrikos indų taryba (*African Indian Council*).

Po ilgai trukusių derybų 1983 m. priimta Konstitucija įsigaliojo 1984 m. rugšėjo 22 d. Ji nustatė prezidento, kaip valstybės vadovo, galias, įteisino trejų rūmų parlamentą: Asamblėjos rūmus (baltųjų), Atstovų rūmus (spalvotųjų) ir Delegatų rūmus (indų), suteikė balsavimo teisę spalvotiesiems ir indams.

Kiekvieni iš trejų parlamento rūmų, suskirstytų pagal rasinę kilmę, sprendė „sau“ svarbius (sveikatos, švietimo bei kitus socialinius klausimus) ir „bendrus“ (saugumo, finansų, užsienio politikos, teisės, transporto, komercijos ir pramonės, energijos, vidaus, žemės ūkio) klausimus. Jeigu klausimas buvo susijęs tik su konkrečia bendruomene, paprastai jį sprendavo tik vieneri rūmai, tačiau svarstant jo klausimą, vienodai svarbų visiems, arba vadinamąjį „bendrą“ klausimą, sprendimą priimti privalėjo visi rūmai. Rūmams nepriėmus bendro susitarimo, galutinį sprendimą priimdavo Prezidento taryba. Reikėtų pasakyti, kad dažniausiai Asamblėjos rūmų sprendimai būdavo pranašesni.

Būtina parodyti, kad segregacija ir apartheidas Pietų Afrikoje ne tik nesuteikė juodaodžiams žmogaus teisių, tarp jų ir politinių, bet ir sumenkino jų socialines, ekonomines gyvenimo sąlygas, visuomenėje padidino ne tik politinę, bet ir socialinę atskirtį. Prieš apartheidą kovojo ne tik vietiniai gyventojai, įvairias sankcijas ir boikotus taikė pavienės šalys bei Jungtinės Tautos.<sup>2</sup>

1993 m. buvo priimta laikinoji Konstitucija, kuri pirmąkart šalies konstitucingumo istorijoje įtvirtino daugiapartinę demokratiją, valdžių padalijimo principą, žmogaus teises, panaikino rasinę diskriminaciją. Laikinoji Konstitucija įtvirtino Konstitucijos viršenybės principą, nacionalinius simbolius, suverenitetą, įstatymų leidžiamąją valdžią, vykdomąją valdžią (prezidentą, du viceprezidentus, ministrų kabinetą), teisminę valdžią, Visuomenės gynėjo instituciją, Žmogaus teisių komisiją, Lyčių lygybės komisiją, Žemės teisių restitucijos komisiją ir t. t. Konstitucija taip pat nustatė valstybės suskirstymą į devynias provincijas.

Laikinojoje Konstitucijoje nustatyta, kad dvejų rūmų parlamentą sudaro 400 narių Nacionalinė asamblėja, išrinkta pagal proporcinę rinkimų sistemą, ir 10 narių Senatas, atstovaujantis visoms provincijoms. Vienas iš esminių šios Konstitucijos bruožų – vadinamosios Nacionalinės vienybės (*National Unity*) vyriausybės įtvirtinimas, tai reiškia, kad Nacionalinės vienybės vyriausybę sudaro visos partijos, įveikusios 5 procentų rinkimų barjerą.

Laikinoji Konstitucija reglamentavo Konstitucinės asamblėjos, kurią sudarė abiejų parlamento rūmų nariai, įkūrimą bei įpareigojo parengti Konstitucijos projektą. Buvo nustatyta, kad šiam projektui reikalingas 2/3 parlamento narių ir Konstitucinio Teismo pritarimas.

1996 m. buvo parengtas Konstitucijos projektas, kuris sulaukė kontroversiškos kritikos. Pavyzdžiui, Konstitucijos projekte buvo atsisakyta Nacionalinės vienybės vyriausybės idėjos. Toks reglamentavimas sukėlė nepasitenkinimą, teigta, kad rinkimus laimėjęs „laimi viską“, o opozicinės partijos tiesiogiai nedalyvauja valdant valstybę<sup>3</sup>.

1996 m. Konstitucijos projekte siūlyta pakeisti parlamento struktūrą: palikti nepakeistą Nacionalinę asamblėją, renkama visuotiniais tiesioginiais rinkimais, o vietoj Senato įkurti Nacionalinę provincijų tarybą, kuri atstovautų kiekvienai provincijai.

Konstitucinis Teismas, apsvarstęs Konstitucijos projektą, jį grąžino Konstitucinei asamblėjai patikslinti. Konstitucinei asamblėjai sutikus su visomis Konstitucinio Teismo pastabomis, Konstitucinis Teismas 1996 m. gruodžio 4 d. sprendimu pritarė Konstitucijos projektui.<sup>4</sup>

1996 m. gruodžio 10 d., minint Tarptautinę žmogaus teisių dieną, Pietų Afrikos Respublikos prezidentas N. Mandela pasirašė Konstituciją, kuri įsigaliojo 1997 m. vasario 4 d.<sup>5</sup>

3 The Constitution // <http://countrystudies.us/south-africa/73.htm>

4 The Certification Process // <http://www.constitutionalcourt.org.za/site/theconstitution/thecertificationprocess.htm>

5 Plačiau apie Pietų Afrikos Respublikos Konstituciją skaitykite kn.: Konstitucinio reguliavimo įvairovė: kolektyvinė monografija. – Vilnius, 2006.

**Parlamentas: Nacionalinė asamblėja ir Nacionalinė provincijų taryba.** Tautos atstovybę – Pietų Afrikos parlamentą – sudaro dveji rūmai. Nacionalinė asamblėja – tai tautos atstovybė, į kurią nariai renkami visuotiniuose, tiesioginiuose ir lygiuose rinkimuose slaptu balsavimu. Šios institucijos pagrindinės funkcijos – įstatymų leidyba bei vykdomosios valdžios kontrolė. Nacionalinės provincijų tarybos, atstovaujančios provincijoms, pagrindinė funkcija yra užtikrinti, kad leidžiant įstatymus provincijų interesams būtų atstovaujama nacionaliniu lygiu.

Nacionalinę asamblėją sudaro ne mažiau kaip 350, ne daugiau kaip 400 deputatų, renkamų penkerių metų kadencijai. Nacionalinę provincijų tarybą sudaro kiekvienos provincijos delegacija, sudaryta iš 10 narių (4 specialių delegatų ir 6 pastoviai paskirtų delegatų). Kiekvienos provincijos delegacijai vadovauja tos provincijos premjeras arba jo paskirtas provincijos Vykdomosios tarybos (*Executive Council*) narys. Pastoviai paskirtieji provincijos delegatai proporcingai atstovauja provincijos įstatymų leidžiamajame valdžioje esančioms partijoms. Tačiau Konstitucija nurodo, kad kiekvienos provincijos įstatymų leidžiamasis organas privalo užtikrinti, kad į provincijos delegacijos sudėtį būtų įtraukti ir mažumą vietų turinčių partijų atstovai.

566

Parlamento ir jo rūmų veiklą bei struktūrą nustato vidaus reglamentai, priimami absoliučia Nacionalinės asamblėjos ir Nacionalinės provincijų tarybos balsų dauguma. Ir Nacionalinė asamblėja, ir Nacionalinė provincijų taryba renka pirmininką, jo pavaduotojus. Parlamento nariai jungiasi į politines frakcijas, dalyvauja nuolatinių ir laikinųjų komitetų veikloje.

Konstitucija suteikia visuomenei teisę dalyvauti viešuose parlamento arba komitetų posėdžiuose. Ši teisė gali būti ribojama, kai tai yra teisėta ir būtina atviroje demokratinėje valstybėje.

Pietų Afrikos Konstitucija numato labai konkrečias parlamento veiklos ribas, labai aiškiai atskirtos nacionalinio parlamento ir provincijų įstatymų leidžiamosios valdžios funkcijos įstatymų leidybos procese. (Nacionalinis parlamentas priima įstatymus valstybei svarbiais klausimais: valstybės valdymo, pinigų politikos, žemės ūkio,

aplinkos apsaugos, valstybės ūkio, kultūros, švietimo ir kitais svarbiais valstybei klausimais. Provincijų įstatymų leidybos organai priima įstatymus, reglamentuojančius provincijų archyvų, bibliotekų, švietimo įstaigų, muziejų, sveikatos įstaigų, krematoriumų ir kitų įstaigų veiklą, kelių, pliažų priežiūrą, alkoholio licenzijas ir kt.)

**Rinkimų sistema.** 1993 m. Konstitucija buvo laikina priemonė, kuria pereinamuoju laikotarpiu nustatytos tam tikros demokratinės visuomenės gairės. 1994 m. įvyko pirmieji demokratiniai rinkimai. 1993 m. Laikinojoje Konstitucijoje nustatyta, kad ir nacionalinis parlamentas, ir provincijų parlamentai yra renkami pagal proporcinę atstovavimo sistemą, o 1996 m. Konstitucijoje įtvirtinti pagrindiniai visų lygių rinkimų principai:

- rinkimų teisė suteikiama pilnamečiams piliečiams;
- reguliarūs rinkimai;
- daugiapartinė sistema;
- proporcinė rinkimų sistema.

Valstybė padalijama į devynias labai dideles rinkimines apygardas (atitinka provincijų teritoriją), o atstovų skaičius yra proporcingas gyventojui skaičiui. Rinkimų metu yra balsuojama už politines partijas, o ne už atskirus kandidatus, taip eliminuojama galimybė rinkimuose dalyvauti individualiems kandidatams. Turint omenyje, kad apygardos yra labai didelės, turinčios daug rinkėjų, tiesioginis ryšys tarp rinkėjų ir atstovų yra praktiškai neįmanomas, tuo labiau politinės partijos neįpareigoja savo narių atsakingai bendrauti su kurios nors geografinės vietovės rinkėjais. Taip parlamentarai netenka tiesioginės atsakomybės ir atskaitomybės savo rinkėjams<sup>6</sup>. Mokslininkai proporcinę rinkimų sistemą kritikuoja dėl elektorato dydžio ir kad ji neatitinka politinių procesų. Pavyzdžiui, jeigu Pietų Afrika pritaikytų Vokietijos patirtį, kai apygardai priskiriama apie 50 tūkstančių rinkėjų, tai parlamento narių skaičius išaugtų nuo 400 iki 920<sup>7</sup>. Iš kitos pusės net ir pagal mažoritarinę rinkimų sistemą

6 An Electoral System for South Africa // 2002. [www.elections.org.za](http://www.elections.org.za)

7 N.W. du Plessis. Alternative Electoral Systems for South Africa. At the Request of the Party Liaison Committee. 2001. P. 5.

išrinktas Parlamento narys nėra tik jį išrinkusių apygardos rinkėjų arba politinės partijos atstovas parlamente, nes jis yra visos Tautos atstovas, nors, kaip vėliau matysim, Pietų Afrikos parlamentarams nėra suteiktas visiškai laisvas mandatas.

**Nacionalinės asamblėjos rinkimai.** Nacionalinės asamblėjos nariai renkami penkerių metų kadencijai. Rinkimus, kurie skiriami 90 dienų iki kadencijos pabaigos, skelbia prezidentas.

Konstitucijoje nustatyta, kad Nacionalinės asamblėjos nariu gali būti renkamas kiekvienas balsavimo teisę turintis pilietis, išskyrus:

1) asmenis, dirbančius valstybės tarnyboje, išskyrus prezidentą, viceprezidentą, ministrus ir viceministrus bei kitus asmenis, kurių funkcijos yra suderinamos su Nacionalinės asamblėjos nario funkcijomis ir šis suderinamumas yra leistinas pagal įstatymą;

2) Nacionalinės provincijų tarybos ir provincijų parlamentų arba savivaldybių tarybų narius;

3) nemokius skolininkus;

4) asmenis, teismo sprendimu pripažintus neveiksniais;

5) asmenis, teismo nuosprendžiu nubaustus laisvės atėmimo bausme daugiau kaip 12 mėnesių Pietų Afrikoje arba užsienyje, jeigu Pietų Afrikos baudžiamasis kodeksas taip pat numato baudžiamąją atsakomybę už tokią veiką, šis suvaržymas išnyksta po bausmės atlikimo praėjus 5 metams.

Tačiau 1 ir 2 grupių asmenys turi teisę dalyvauti rinkimuose, o po rinkimų asmuo turėtų iš karto pasirinkti: likti užimamose pareigose arba jų atsisakyti ir būti Nacionalinės asamblėjos nariu.

Atkreiptinas dėmesys, kad Nacionalinės asamblėjos nariu gali būti renkamas Pietų Afrikos pilietis, tačiau Konstitucijoje nereikalaujama, kad nariu gali būti renkamas tik pilietis pagal kilmę, be to, Konstitucijoje nenustatyti apiribojimai dvigubą pilietybę turintiems asmenims bei su užsienio valstybe priesaika arba pasižadėjimu susijusiems asmenims. Be kita ko, Konstitucijoje nenustatytas ir amžiaus cenzas, t. y. koks amžius preziumuojamas kaip pakankamas atstovauti Tautai, jos interesams, spręsti problemines situacijas, priimti sprendimus.

Reikėtų prisiminti skaudžią Pietų Afrikos istoriją, kad suprastume, jog Konstitucinė asamblėja ir Konstitucinis Teismas labai atsakingai vertino visus galimus aktyviosios ir pasyviosios rinkimų teisės ribojimus, kad nebūtų atstumta nė viena visuomenės grupė ir būtų išvengta nereikalingų konfliktų, kad Pietų Afrikos Tauta būtų vieninga. Pietų Afrikos statistikos duomenimis, 2006 m. iš 47,4 milijonų gyventojų tik 79,5 procentai (37,7 mln.) yra juodaodžiai afrikiečiai, o baltųjų yra 4,4 milijono, spalvotųjų – 4,2 milijono, o indų / azijiečių – 1,2 milijono<sup>8</sup>.

Konstitucijos preambulėje, įtvirtinančioje pagrindinius valstybės siekius, teigiama, kad „Pietų Afrikos Tauta, pripažindama praeities skriaudas, gerbdama tuos, kurie kovojo už teisingumą ir laisvę, tikėdama, kad Pietų Afrikoje kartu gali gyventi visi, neatsižvelgiant į jų skirtingumą, per tiesiogiai visuotiniuose rinkimuose išrinktus atstovus priėmė Konstituciją kaip aukščiausią šalies teisinės galios aktą, įtvirtinantį [...] vientisos demokratinės suverenios Pietų Afrikos sukūrimą“.

Nei Pietų Afrikos Konstitucija, nei rinkimus reglamentuojantys įstatymai nenumato specialių kvotų lyties, rasės arba kitais pagrindais. Tačiau kai kurios partijos, pavyzdžiui, Afrikos nacionalinis kongresas (angl. African National Congress), nustatė, kad 30 procentų kandidatų rinkimų sąrašuose turėtų būti moterys. Toks daugumą parlamente laimėjusios partijos vidaus reglamentavimas iš esmės pakeitė moterų parlamentarių skaičių: 1994 m. parlamente moterų tebuvo 3 procentai, o 2004 m. – 33 procentai<sup>9</sup>.

**Nacionalinės asamblėjos nario statusas.** Išrinktas Nacionalinės asamblėjos narys visas Tautos atstovo teises įgyja tik po priesaikos, kurią patvirtina vyriausiasis teisėjas. Išrinktasis parlamento narys priesaika pasižada būti ištikimas Pietų Afrikos Respublikai, gerbti Konstituciją ir laikytis Konstitucijos bei įstatymų, visomis išgalėmis

8 Duomenys iš Bulletin of Statistics, 2006.

9 Duomenys iš Debate Speech by Pam Tshwete on Women Gender and Parliament. 22 June 2004.

vykdyti Tautos atstovo funkcijas. Neprisiekusiajam parlamentaro mandatas nesuteikiamas.

Konstitucija reglamentuoja, kad parlamentaro įgaliojimai nutrūksta, kai:

- pasibaigia įgaliojimų laikas;
- negavęs Nacionalinės asamblėjos leidimo parlamentaras praleidžia posėdžius, pažeisdamas Nacionalinės asamblėjos veiklą reglamentuojančius teisės aktus.

Kaip anksčiau buvo minėta, Pietų Afrikos Konstitucija nesuteikia parlamentarams laisvo mandato. Pradinėje Konstitucijos nuostatoje buvo numatyta, kad asmuo netenka parlamento nario statuso, jeigu atsisako būti nariu tos politinės partijos, kurios nariu būdamas tapo išrinktas. 2002 m. priimtas Konstitucijos pakeitimas numato galimybę parlamento nariui keisti politinę partiją, tačiau tik tam tikrais apibrėžtais laikotarpiais. Narystę politinėse partijose per visą parlamentaro kadenciją galima keisti tik du kartus „per pirmąsias penkiolika (1–15) antrųjų kadencijos metų rugsėjo dieną“ ir „per pirmąsias penkiolika (1–15) ketvirtųjų kadencijos metų rugsėjo dieną“. Taigi 2004 m. išrinktos Nacionalinės asamblėjos nariai narystę politinėje partijoje galėjo keisti 2005 ir 2007 m. Pavyzdžiui, daugumą parlamente turintis Afrikos nacionalinis kongresas (angl. *African National Congress*) 2004 m. turėjo 279 vietas parlamente, 2005 m. – 293, 2007 m. – 297. Visiškai priešinga Suvienyto nepriklausomo fronto (angl. *United Independent Front*) patirtis: 2004 m. neturėjo nė vieno savo nario parlamente, o 2005 m. du parlamento nariai įstojo į šią politinę partiją, tačiau 2007 m. abu išstojo<sup>10</sup>.

Politinės partijos narystės suvaržymas gali būti vertinamas kaip parlamento nario laisvo mandato suvaržymas. Demokratinėje šalyje parlamento narys turėtų vadovautis Konstitucija ir Tautos interesais, o ne aklaį vykdyti politinės partijos įpareigojimus. Būtent neleidimas keisti narystės politinėse partijose rodo, kad politinės partijos laimi tam tikrą parlamento vietų skaičių ir tikėtina, kad išrinktų parlamento narių balsavimą lemia partijos nuostatos.

Nacionalinės asamblėjos narys turi teisę šių parlamento rūmų statuto nustatyta tvarka:

- balsuoti dėl visų svarstomų klausimų Nacionalinėje asamblėjoje, komitete, pakomitetyje arba jungtiniame komitete, kurio narys jis yra;
- dalyvauti diskusijose, teikti klausimus raštu arba žodžiu;
- siūlyti svarstyti klausimus;
- daryti pareiškimus, sakyti replikas;
- kreiptis su klausimais į Kabineto narius, valstybės institucijas ir pareigūnus, reikalauti jų paaiškinimo.

Kartu su kitais Nacionalinės asamblėjos nariais parlamentaras turi teisę:

- kreiptis į Konstitucinį Teismą;
- inicijuoti apkaltą arba interpeliaciją;
- kitas reglamento suteiktas teises.

Nacionalinės asamblėjos reglamentas<sup>11</sup> yra labai išsamus, jame nustatyta, kad parlamentarai diskusijų metu negali garsiai kalbėtis tarpusavy, pasisakyti tik kai suteikiamas žodis, nepertraukti kalbančiojo, posėdžio metu nesikreipti į kolegas vardu, nekalbėti įžeidžiai arba nepadoriai ir t. t. Dėl netinkamo elgesio posėdžių metu Nacionalinės asamblėjos pirmininkas gali suspenduoti parlamentaro įgaliojimus penkioms darbo dienoms, už pakartotinį veiksma – dešimčiai darbo dienų, o išimtiniais atvejais – dvidešimčiai darbo dienų.

Reglamentas draudžia parlamentarams daryti įtaką teismų darbui, abejoti teisėjų kompetencija arba garbingumu, nebent parlamento narys turi tam tikrų svarbių įrodymų, kurie turi būti pateikti Nacionalinės asamblėjos pirmininkui.

**Nacionalinės provincijų tarybos sudarymas.** Nacionalinę provincijų tarybą sudaro visų provincijų delegacijos, kuriose yra po 10 narių (4 specialūs delegatai ir 6 pastoviai paskirti delegatai). Konstitucija nustato, kad specialieji delegatai yra provincijos delegacijai vadovaujantis tos provincijos premjeras arba jo paskirtas provincijos

11 National Assembly Rules (1999).

vykdomosios tarybos (Executive Council) narys bei dar 3 provincijos atstovai.

Provincijų parlamentai skiria iš savo narių tarpo po 6 pastoviai paskirtuosius delegatus. Pastoviai paskirtieji provincijos delegatai proporcingai atstovauja provincijos įstatymų leidžiamajame valdžijoje esančioms partijoms. Tačiau Konstitucija nurodo, kad kiekvienos provincijos įstatymų leidžiamasis organas privalo užtikrinti, kad į provincijos delegacijos sudėtį būtų įtraukti ir mažumą vietų turinčių partijų atstovai. Bet pastoviai paskirtieji delegatai, po paskyrimo davę priesaiką, privalo atsistatydinti iš provincijų parlamentų.

Nacionalinė provincijų taryba visam kadencijos laikotarpiui renka pirmininką ir vieną pavaduotoją, bet tik iš pastoviai paskirtų delegatų. O kitas pavaduotojas yra renkamas vieneriems metams eilės rotacijos būdu suteikiant teisę kiekvienos provincijos delegatui.

**Parlamento nario imunitetas ir indėnnetetas.** Ir Nacionalinės asamblėjos, ir Nacionalinės provincijų tarybos nariams Konstitucija garantuoja asmens neliečiamybę, t. y. parlamento rūmams nesutikus narys negali būti traukiamas baudžiamajon atsakomybėn, suimamas, išskyrus atvejus, kai asmuo sulaikomas nusikaltimo vietoje.

Konstitucija suteikia parlamentarams žodžio laisvę parlamente ir komitetuose bei garantiją, kad parlamento narys nebus patrauktas dėl žalos atlyginimo civilinėn arba baudžiamajon atsakomybėn, sulaikytas arba suimtas už kalbas, pasakytas parlamento arba komitetų posėdžiuose, ir už parlamente arba komitetuose pasakytų kalbų sukeltas pasekmes. Tačiau abejų parlamento rūmų reglamentai griežtai draudžia parlamentarams posėdžių metu kalbėti įžeidžiai arba nepadoriai.

Konstitucijos 58 straipsnis suteikia teisę įstatymų leidėjui nustatyti parlamento nariams papildomas imuniteto garantijas ir kitas privilegijas.

**Etikos reikalavimai parlamentarui.** Nacionalinė asamblėja ir Nacionalinė provincijų taryba įkūrė jungtinį Etikos ir parlamento narių interesų komitetą (angl. the Joint Committee on Ethics and

Members' Interests), kuris, vadovaudamasis parlamento priimtu Elgesio kodeksu, svarsto etikos pažeidimus bei parlamento narių interesų deklaracijas.

Kiekvienas parlamento narys per 30 dienų nuo parlamento nario mandato gavimo privalo deklaruoti:

- *akcijas ir kitus finansinius interesus* (deklaruodamas turimas akcijas arba finansinius interesus, parlamentarai privalo nurodyti, kokios valstybės arba privataus kapitalo įmonės yra tos akcijos ir jų prigimtį, vertę, taip pat gaunamą pelną);
- *atlyginamą veiklą kitose įstaigose / organizacijose* (Konstitucija leidžia parlamentarui dirbti tam tikrą darbą bei gauti atlyginimą, todėl parlamentarai yra įpareigoti deklaruoti visas darbo ir kitais santykiais grįstas veiklas ir iš jų gaunamų atlyginimų dydį);
- *partnerystę, narystę verslo ir kitose srityse* (partnerystė verslo arba kitose struktūrose yra susijusi su galimu pelno gavimu, tačiau taip pat reikalaujama, kad būtų deklaruota ir narystė įskaitant visuomeninę veiklą nevyriausybiniam sektoriuje, kitaip sakant, visos veiklos sritys, kurios gali būti susijusios su kokiais nors interesais);
- *konsultacinę veiklą* (parlamentaras privalo deklaruoti visas teiktas konsultacijas, už kurias yra gavęs atlyginimą, nurodyti ir konsultacijos užsakovą, ir gautą užmokestį);
- *paramą* (privaloma deklaruoti visą finansinę paramą, kuri buvo gauta ne per politinę partiją);
- *dovanas ir svetingumą, kai tai suteikia ne šeimos narys arba gyvenimo partneris* (deklaruotinos visos dovanos, viršijančios numatytus įstatyminius apribojimus, ir visiškai visos nemokamos viešnagės, kai jas suteikia ne šeimos nariai arba gyvenimo partneris);
- *bet kokią kitą gautą materialinę naudą*;
- *užsienio keliones* (išskyrus asmenines keliones, už kurias moka pats parlamentarai, bei reprezentacines keliones, kai už kelionę apmoka valstybė arba politinė partija. Deklaruoda-

mas užsienio keliones parlamentaras turi deklaruoti kelionės maršrutą ir apmokėjusį asmenį);

- *nuosavybės teise arba kitokiu būdu disponuojamą nekilnojamąjį turtą* (deklaruoti reikia ir Pietų Afrikos Respublikoje, ir užsienyje turimą nekilnojamąjį turtą);
- *pensijas* (deklaracijoje nurodomi pensijos šaltinis ir dydis).

Be to, parlamentaras turėtų deklaracijoje nurodyti bet kokius asmeninius arba sutuoktinio, gyvenimo partnerio arba verslo partnerio interesus, nesuderinamus su parlamentaro veikla.

Etikos kodekse nustatyta, kad interesai privalo būti deklaruojami kiekvienais kadencijos metais. Kai manoma, jog parlamentaras pažeidė Etikos kodekso nuostatas, Jungtinis komitetas turi teisę pradėti tyrimą, nustatęs Etikos kodekso pažeidimą, turi teisę rekomenduoti parlamento rūmams skirti vieną iš sankcijų:

- a) papeikimą;
- b) baudą, neviršijančią 30 darbo dienų atlyginimo;
- c) atlyginimo sumažinimą ne daugiau kaip už 15 darbo dienų;
- d) įgaliojimų suspendavimą ne daugiau kaip 15 dienų laikotarpiui.

Parlamento rūmai, gavę Jungtinio komiteto rekomendaciją, balsavimu pritaria arba nepritaria taikyti sankciją.

**Parlamento struktūra.** Kiekvieni parlamento rūmai pirmajame posėdyje, kurį veda vyriausiasis teisėjas, išsirenka parlamento rūmų (Nacionalinės asamblėjos arba Nacionalinės provincijų tarybos) pirmininką ir vicepirmininką. Pagal Nacionalinės asamblėjos reglamento 21 straipsnį didžiausios opozicinės partijos vadovas pripažįstamas opozicijos lyderiu.

Komitetai sudaromi ne mažiau kaip iš 15 ir ne daugiau kaip iš 40 parlamentarų pagal proporcinį partijų atstovavimo principą. Partijos, besivadovaudamos savo narių pageidavimais ir kompetencija, rekomenduoja savo narius būti vieno arba kito komiteto nariais, atsižvelgiant į partijos turimų vietų skaičių. Vis dėlto yra specifinių komitetų, kuriuose dirbti reikalingi specialūs leidimai arba specialios

žinios, todėl reglamentas leidžia daryti išimtis sudarant komitetus. Nacionalinėje asamblėjoje įsteigti šie komitetai:

- žemės ūkio reikalų;
- meno ir kultūros;
- komunikacijos;
- gynybos;
- švietimo;
- aplinkosaugos ir turizmo;
- finansų;
- sveikatos;
- gyvenamojo būsto;
- vidaus reikalų;
- užsienio reikalų;
- teisės ir konstitucinio vystymo;
- darbo;
- mineralų ir energijos;
- provincijų ir valstybės valdymo;
- valstybės įmonių;
- viešojo administravimo;
- viešųjų darbų;
- biudžeto;
- saugumo;
- mokslo ir technologijų;
- socialinio vystymosi;
- sporto ir rekreacijos;
- prekybos ir pramonės;
- transporto;
- vandenų ir miškų.

Nacionalinėje provincijų taryboje įsteigti tokie komitetai:

- finansų, ekonomikos ir užsienio reikalų;
- švietimo ir rekreacijos;
- darbo ir valstybės įmonių;

- viešųjų paslaugų;
- saugumo ir konstitucinių reikalų;
- vietos valdymo ir administravimo;
- krašto ir aplinkosaugos reikalų;
- socialinių paslaugų, įstatymų inicijavimo.

Komitetų nariai iš savo tarpo renka komiteto pirmininką. Komiteto pirmininkas yra atsakingas už pirmininkavimą posėdžių metu, atstovavimą komitetui. Jeigu iškyla kokių svarbių komitetui reikalų laikotarpiu tarp komiteto posėdžių, pirmininkas privalo imtis visu galimų veiksmų (atlikti komiteto funkcijas, vykdyti įsipareigojimus ir kt.), kad užtikrintų nepertraukiamą veiklą. Tačiau komiteto nariams susirinkus į posėdį pirmininkas privalo atsiskaityti dėl kokios priežasties ir kokių veiksmų ėmėsi. Komitetai svarbiausioms veiklos sritims iš savo narių gali sudaryti pakomitečius.

576

Ir Nacionalinė asamblėja, ir Nacionalinė provincijų taryba, pripažinusi būtinybę, gali sudaryti vadinamuosius *ad hoc* (laikinuosius) komitetus specialioms problemoms nagrinėti. Reglamente nustatyta, kad toks komitetas yra steigiamas rūmų rezoliucija ir turėtų dirbti ne trumpiau kaip 14 dienų. Jeigu parlamento rūmų rezoliucijoje nėra konkrečiai įvardinti *ad hoc* komiteto nariai, tai parlamento pirmininkas per penkias dienas, pasitaręs su daugumą parlamente turinčios partijos vadovu arba valdančios daugumos partijų vadovais, paskiria narius.

Be to, Nacionalinė asamblėja, atsižvelgdama į partijų proporcinio atstovavimo principą, išrenka devynis savo narius į jungtinį abiejų rūmų Mediacijos komitetą (apie šį komitetą plačiau skaitykite poskyryje „Įstatymų leidyba“), o Nacionalinės provincijų tarybos kiekvienos provincijos delegacija paskiria po vieną narį į Mediacijos komitetą.

Jeigu būtina, abeji parlamento rūmai gali nutarti įkurti bendrus *ad hoc* komitetus svarbiems valstybei klausimams spręsti, kurie sudaromi taip pat vadovaujantis partijų proporcinio atstovavimo principu.

**Parlamento kompetencija.** Parlamentas – tai atstovaujamoji institucija, savo veiklą grindžianti visos pilietinės Tautos interesais. Pasak V. Sinkevičiaus, atstovavimas Tautai visada susijęs su įstatymų ir kitų sprendimų kolegialiu priėmimu, nes būtent kolegialus įstatymų ir kitų sprendimų priėmimas leidžia geriausiai atspindėti ir integruoti visos Tautos, o ne tik kurios nors jos dalies lūkesčius ir interesus. Būtent parlamento nariai, sudarydami Tautos atstovybę, paverčia Tautos valią įstatymais, taip Tautos valia įgauna valstybinės valios formą<sup>12</sup>.

Pietų Afrikos parlamentui Konstitucija tradiciškai suteikia parlamentinės respublikos parlamentui būdingas funkcijas:

- įstatymų leidybą;
- biudžeto priėmimą;
- parlamentinę kontrolę;
- prezidento rinkimus ir kt.

**Įstatymų leidyba.** Įstatymų leidybos procedūra prasideda nuo įstatymo projekto teikimo rūmams. Įstatymų iniciatyvos teisė suteikta parlamento nariams, parlamento komitetams, Kabinetai, tačiau su pinigų politika susijusių įstatymų (biudžeto, mokesčių, akcizų ir kt.) iniciatyvos teisė priklauso tik Kabinetai.

Pietų Afrikos Konstitucijoje nustatyta, kad visais atvejais įstatymų leidėjas privalo atsiklausti Tautos nuomonės, informuoti visuomenę apie svarstomus įstatymų projektus, o piliečiai turi teisę pareikšti savo nuomonę dėl svarstomų įstatymų projektų. Ir Nacionalinei asamblėjai, ir Nacionalinei provincijų tarybai yra privalu leisti dalyvauti parlamento rūmų arba komitetų posėdžiuose visuomenės bei žiniasklaidos atstovams. Ši teisė gali būti suvaržyta tik esant teisėtai būtinybei demokratinėje visuomenėje<sup>13</sup>.

Pirmojo svarstymo metu įstatymo projektas pristatomas parlamento rūmams bei pateikiamas svarstyti atitinkamam parlamentu

12 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.

13 Plačiau žr. Konstitucijos 59 ir 72 straipsnius.

komitetui. Kitam svarstymui komitetas parengia įstatymo projektą, atspindintį komiteto narių, ekspertų ir visuomenės nuomonę, ir teikia parlamentui svarstyti. Jeigu įstatymo projektui pritaria vieneri rūmai, tada jis perduodamas kitiems. Beje, Nacionalinės asamblėjos reglamento 25 straipsnyje nustatyta, jog įstatymo projekto svarstymo metu privalo dalyvauti ne mažiau kaip 1/3 visų Nacionalinės asamblėjos narių, o balsuoti dėl įstatymo priėmimo – ne mažiau 1/2 visų narių.

Įstatymų leidybos procese nemenkas vaidmuo tenka Mediacioniam komitetui (angl. Mediation Committee), kuris, nesutapęs abiejų rūmų nuomonėms dėl įstatymo projekto, įgaliotas surasti tinkamiausią sprendimo būdą. Šį komitetą sudaro devyni Nacionalinės asamblėjos nariai, kuriuos išrenka Nacionalinė asamblėja proporcingai atstovaujamosioms politinėms partijoms, bei po vieną delegatą iš kiekvienos provincijos delegacijos Nacionalinėje provincijų taryboje, kuriuos skiria pačios delegacijos. Sprendimui komitete priimti reikalingas ne mažiau kaip penkių Nacionalinės asamblėjos atstovų ir ne mažiau kaip penkių Nacionalinės provincijų tarybos atstovų pritarimas.

Tačiau galimi atvejai, kai įstatymo projektui užtenka tik Nacionalinės asamblėjos pritarimo. Tais atvejais, kai įstatymų projektai, svarstomi Nacionalinėje asamblėjoje, yra nesusiję su provincijų klausimais, jie priimami tik Nacionalinės asamblėjos narių balsų dauguma. Tačiau Nacionalinės provincijų tarybos priimtam įstatymo projektui visais atvejais būtinas Nacionalinės asamblėjos pritarimas.

Aiškumo dėlei reikėtų pasakyti, kad Nacionalinėje provincijų taryboje kiekvienos provincijos delegacijai yra suteikiamas vienas balsas, o provincijos delegacijos vardu balsuoja šios delegacijos vadovas.

*Konstitucijos keitimas.* Pietų Afrikos Konstitucija pagal keitimo tvarką yra priskirtina prie griežtųjų konstitucijų, t. y. Konstitucijos nuostatų keitimas yra pasunkintas siekiant užtikrinti jos stabilumą, kad ji netaptų politinių jėgų įrankiu bei neprarastų savo simboliškos reikšmės. Antai Konstitucijos 1 straipsnį, įtvirtinantį, kad „Pietų Afrikos Respublika yra nepriklausoma demokratinė valstybė, grin-

džiama tokiomis vertybėmis kaip žmogaus orumas, lygiateisiškumas, žmogaus teisių garantijos, Konstitucijos ir įstatymo viršenybė, reguliarus piliečių dalyvavimas daugiapartinės sistemos užtikrinamuose rinkimuose, valstybės valdžios institucijų atskaitomybė, atsakomybė ir veiklos viešumas“, gali būti keičiama tik jeigu už įstatymo projektą balsuoja ne mažiau kaip 75 procentai Nacionalinės asamblėjos narių ir ne mažiau kaip šešios provincijų delegacijos Nacionalinėje provincijų taryboje. Bet kokiai kitai Konstitucijos nuostatai keisti reikalingas ne mažiau kaip 2/3 Nacionalinės asamblėjos narių ir ne mažiau kaip šešių Nacionalinės provincijų tarybos delegacijų pritarimas. Tačiau kai siūloma keisti nuostatas, tiesiogiai susijusias su provincijomis (t. y. keičiančias provincijų sienas, kompetencijas, funkcijas, institucijas arba Konstitucijos skyrių, reglamentuojantį provincijų teisinį statusą), yra būtina gauti provincijų arba vienos konkrečios provincijos (jeigu siūloma nuostata susijusi tik su viena provincija) įstatymų leidėjų pritarimą.

Ne mažiau svarbi yra įstatymo dėl Konstitucijos keitimo projekto svarstymo procedūra. Asmuo arba komitetas, pasiūlęs keisti Konstitucijos nuostatą, privalo ne mažiau kaip prieš 30 dienų paskelbti pakeitimo įstatymo projektą oficialiame valstybės laikraštyje. Kaip jau buvo minėta, įstatymų leidėjui yra privalu sužinoti visuomenės nuomonę dėl siūlomo projekto, be to, Nacionalinė asamblėja yra įgaliota sužinoti federacinių subjektų parlamentų nuomones dėl siūlomo keitimo. Visos gautos rašytinės visuomenės arba provincijų įstatymų leidėjų nuomones pateikiamos parlamento rūmų pirmininkui, kad šis užtikrintų, jog parlamentarai bus supažindinti su jomis projekto svarstymo metu. Kai Konstitucijos keitimo įstatymo projektui pritaria reikiamas Nacionalinės asamblėjos ir Nacionalinės provincijų tarybos narių skaičius, įstatymas yra teikiamas pasirašyti valstybės prezidentui.

*Ordinarinių įstatymų priėmimo tvarka.* Konstitucija nustato kitokių reikalavimus ordinariniams įstatymams, darantiems įtaką federaciniams subjektams, negu tiems, kurie įtakos neturi. Įstatymų projektai, nedarantys įtakos provincijoms, yra svarstomi ir priimami Nacionalinėje asamblėjoje, po to perduodami Nacionalinei provincijų tarybai. Jeigu Nacionalinė provincijų taryba turi pastabų dėl to-

kio įstatymo projekto, Nacionalinė asamblėja gali atsižvelgti į šias pastabas arba tiesiog priimti įstatymą neatsižvelgusi į pastabas.

Įstatymų projektams, darantiems įtaką provincijoms, būtinas abejų rūmų pritarimas. Kai rūmų nuomonės dėl įstatymo projekto nesutampa, įstatymo projektas yra perduodamas Mediaciniam komitetui. Konstitucijos 76 straipsnyje reglamentuota, kokius sprendimus gali priimti Mediacijos komitetas:

- pritarti Nacionalinės asamblėjos įstatymo projektui arba jo pateiktoms pastaboms dėl kitų rūmų priimto įstatymo projekto;
- pritarti Nacionalinės provincijų tarybos įstatymo projektui arba jo pateiktoms pastaboms dėl kitų rūmų priimto įstatymo projekto;
- pasiūlyti alternatyvų sprendimo būdą.

Tais atvejais, kai Mediacijos komitetui nepavyksta per 30 dienų priimti sprendimo, įstatymo projektas nustoja galios, nebent Nacionalinė asamblėja nutartų pakartotinai svarstyti įstatymo projektą ir jam pritartų ne mažiau kaip 2/3 šių rūmų narių.

580

Jeigu Mediacijos komitetas pritaria Nacionalinės asamblėjos priimtam įstatymo projektui, tai įstatymo projektas grąžinamas Nacionalinei provincijų tarybai pakartotinai svarstyti. Nacionalinei provincijų tarybai sutikus su pateiktu įstatymo projektu, įstatymas laikomas priimtu ir teikiamas prezidentui pasirašyti. Tačiau jeigu Nacionalinė provincijų taryba ir antrą kartą nepritaria įstatymo projektui, įstatymo projektas grąžinamas Nacionalinei asamblėjai, kuri gali atsisakyti tokio įstatymo projekto arba priimti, kai už įstatymo projektą balsuoja ne mažiau kaip 2/3 šių rūmų narių. Jeigu Mediacijos komitetas pritaria Nacionalinės provincijų tarybos įstatymo projektui, projektas yra teikiamas Nacionalinei asamblėjai svarstyti, tačiau jeigu Nacionalinė asamblėja nepritaria įstatymo projektui, tada šis projektas nustoja galios.

Jeigu Mediacijos komitetas nusprendžia pasiūlyti alternatyvų sprendimo būdą, toks pasiūlymas perduodamas svarstyti abejuose rūmuose.

*Finansiniai įstatymai* (angl. Money Bills) pagal Konstitucijos 77 straipsnį reglamentuoja šias sritis:

- asignavimus;
- nacionalinius mokesčius, rinkliavas, muitus arba kitus apmokestinimus;
- valstybės biudžetą.

Konstitucijos 73 straipsnyje imperatyviai nustatyta, kad finansinių įstatymų iniciatyvos teisė priklauso tik vyriausybei arba jos nariui. Įstatymo projektas pateikiamas Nacionalinei asamblėjai ir svarstomas bendra tvarka ir pagal reikalavimus, nustatytus priimti įstatymus, neturinčius įtakos provincijoms.

*Vetuoti įstatymai.* Prezidentas, nesutikdamas su parlamento priimtu įstatymu, gali pasinaudoti veto teise ir nuspręsti grąžinti įstatymą Nacionalinei asamblėjai svarstyti pakartotinai. Jeigu įstatymas yra susijęs su provincijų reikalais, tada privaloma, kad prezidento pastabas nagrinėtų ir Nacionalinė provincijų taryba.

Nacionalinei asamblėjai nepritarus prezidento pastaboms, prezidentas gali pasirinkti: pasirašyti įstatymą arba kreiptis į Konstitucinį Teismą dėl įstatymo konstitucingumo. Konstituciniam Teismui nusprendus, kad įstatymas neprieštarauja Konstitucijai, prezidentas privalo pasirašyti įstatymą ir jį paskelbti.

**Parlamento santykiai su prezidentu ir vyriausybe.** Pietų Afrikos Respublikai būdingi parlamentinės respublikos bruožai: Respublikos prezidentą renka parlamentas, prezidentas, formuodamas Kabinetą, visų pirma siekia, kad būtų sudarytas parlamento daugumos pasitikėjimą turintis Kabinetas. Kita vertus, galime surasti labai ryškių prezidentinės respublikos bruožų: Pietų Afrikos vyriausybei vadovauja prezidentas, kuris vienasmeniškai gali rinktis ministrų arba viceministrų kandidatūras ir juos skirti arba atleisti.

Konstitucijoje nustatyta, jog valstybės prezidentą renka Nacionalinė asamblėja iš savo narių tarpo absoliučia balsų dauguma. Tačiau tas pats asmuo gali būti renkamas ne daugiau kaip dvi kadencijas iš eilės.

Konstitucijos 89 straipsnyje nustatyta, kad Nacionalinė asamblėja 2/3 balsų dauguma gali nuspręsti pašalinti prezidentą iš pareigų šiais atvejais:

- 1) jeigu rimtai pažeidžia Konstituciją arba kitą įstatymą;
- 2) jeigu sulaužo priesaiką arba įvykdo nusikaltimą;
- 3) jeigu nesugeba eiti pareigų.

Beje, tame pačiame straipsnyje nustatyta, kad asmuo, pašalintas iš prezidento pareigų, netenka jokių privilegijų bei galimybės dirbti valstybės institucijose.

Valstybės prezidentas kasmet Nacionalinėje asamblėjoje perskaito metinę kalbą, kurioje analizuoja svarbiausius valstybės klausimus, išsako pastabas. Nacionalinės asamblėjos statute numatyta, kad po prezidento kalbos vyksta parlamentarų diskusija.

Kabineta sudaro prezidentas, viceprezidentas ir ministrai. Konstitucijoje prezidentui suteikta teisė paskirti ir atleisti viceprezidentą ir ministrus bei nustatyti jų galias ir funkcijas. Tačiau įvesti tam tikri apribojimai, t. y. viceprezidentas turi būti skiriamas iš Nacionalinės asamblėjos narių, prezidento nuožiūra sprendžiamas ministrų, pasirenkamų iš Nacionalinės asamblėjos narių, skaičius, bet prezidentas gali paskirti ne daugiau kaip du ministrus ne iš Nacionalinės asamblėjos narių. Prezidentas taip pat turi teisę skirti ir atleisti viceministrus, jų pasirinkimą riboja tie patys reikalavimai kaip ir renkantis ministrus.

Viceprezidentas ir ministrai yra tiesiogiai atsakingi prezidentui, tačiau Konstitucijoje numatyta individuali ir solidari Kabineto narių atsakomybė Nacionalinei asamblėjai. Be to, Kabinetas privalo Nacionalinei asamblėjai pateikti reguliarias veiklos ataskaitas.

Nacionalinei asamblėjai pareiškus nepasitikėjimą Kabinetu, išskyrus prezidentą, prezidentas privalo sudaryti kitą Kabineta. Jeigu nepasitikėjimas didžiaja balsų dauguma pareiškiamas prezidentui, atsistatydinti turi ne tik prezidentas, bet ir visi Kabineto nariai.

**Kitos parlamento funkcijos.** *Tyrimas, įrodymų rinkimas, kvietimo duoti parodymus privalomumas.* Parlamento rūmai, jų komitetai, jungtiniai komitetai, *ad hoc* komitetai turi teisę pradėti įvairius

tyrimus, kuriems jie yra įgalioti, arba tyrimus, glaudžiai susijusius su jų veiklos sritimi. Konstitucijoje nustatytas imperatyvus reikalavimas, kad kiekvienas fizinis arba juridinis asmuo, kviečiamas duoti parodymus parlamente arba jo komitete, privalo atvykti ir sąžiningai suteikti visą jam žinomą informaciją. Įstatymuose numatyta atsakomybė už šios pareigos nevykdymą arba netinkamą vykdymą. Parlamento komitetams baigus tyrimą, priimama rezoliucija, kuri perduodama parlamento pirmininkui, kad šis pateiktų ją svarstyti parlamento posėdyje.

*Pareigūnų skyrimas ir atleidimas.* Pietų Afrikos Konstitucijoje parlamentui suteikti gana platus įgaliojimai. Parlamentas ne tik renka valstybės prezidentą, bet ir skiria kitus valstybės institucijų vadovus ir valstybės tarnybos pareigūnus: visuomenės gynėją, Žmogaus teisių komisijos vadovą ir kitus.

Teisėjus skiria ir atleidžia prezidentas, tačiau atleisti gali tik gavęs iš Teismų tarnybos komisijos (Judicial Service Commission) duomenų, kad teisėjas yra nepajėgus atlikti jam patikėtų pareigų, yra nekompetentingas arba įvykdęs nusikaltimą ir šiam atleidimui pritaria ne mažiau nei 2/3 Nacionalinės asamblėjos narių. Pagal Nacionalinės asamblėjos reglamentą klausimas dėl pareigūno skyrimo arba atleidimo yra svarstomas komitete, kuriam priėmus sprendimą, jis perduodamas parlamento pirmininkui, kad šis parengtų parlamento posėdžiui. Pavyzdžiui, Teisės ir konstitucinio vystymo komitetas, išnagrinėjęs teisingumo ministro ir Magistratų komisijos pateiktą informaciją, kad magistrato teisėjas be pateisinamos priežasties nebuvo darbo vietoje, priėmė rezoliuciją rekomenduoti parlamentui atleisti teisėją iš teisėjo pareigų<sup>14</sup>. Šiai rezoliucijai pritarus Konstitucijos nustatytam reikalingam skaičiui parlamentarų, sprendimą privalo priimti prezidentas.

14 Report of the Committee on Justice and Constitutional Development on the Removal from Office and Withholding of Remuneration of Mr. T. V. Matyolo, An Additional Magistrate at Port Elizabeth, dated 14 November 2007.

*Teisė kreiptis į Konstitucinį Teismą.* Praėjus ne daugiau kaip 30 dienų nuo prezidento pasirašymo teisę kreiptis į Konstitucinį Teismą dėl priimto įstatymo konstitucingumo turi 1/3 Nacionalinės asamblėjos narių. Konstitucinis Teismas gali nuspręsti sustabdyti įstatymo įsigaliojimą iki sprendimo priėmimo. Tais atvejais, kai parlamento narių kreipimasis nėra tinkamai motyvuotas arba tiesiog nebuvo patenkintas, Konstitucinis Teismas gali nuspręsti priteisti parlamento nariams atlyginti teismo išlaidas.

*Tarptautinių sutarčių ratifikavimas.* Konstitucijos 231 straipsnyje nustatyta, kad tarptautinė sutartis įsigalioja, kai jos ratifikavimo rezoliucijai pritaria abeji parlamento rūmai. Tarptautinėms sutartims ratifikuoti taikomos tos pačios procedūros kaip ir įstatymams leisti. Ratifikuota tarptautinė sutartis tampa nacionalinės teisinės sistemos dalimi, tačiau ji negali prieštarauti Konstitucijai.

584

*Valstybės viešojo intereso gynimas.* Nacionalinės asamblėjos reglamente numatyta, jog esant svarbiam valstybiniam klausimui bet kuris žmogus arba institucija gali raštu kreiptis į šių parlamento rūmų pirmininką ir pateikti jam žinomą svarbią informaciją. Pirmininkas privalo apsvarstyti gautą informaciją ir pateikti ją Nacionalinės asamblėjos narių diskusijai.

## Išvados

Pietų Afrikos Respublikos parlamentas yra unikalios istorinės raidos: ir dėl savo sandaros (perėjimas nuo dvejų rūmų prie trejų, vėliau – vėl prie dvejų), ir dėl parlamentarų rinkimo pagal odos spalvą apartheido metais, ir dėl tradicijų perėmimo iš anglosaksų bei Europos žemyno šalių.

Abejų rūmų reglamentuose keliami aukšti reikalavimai parlamento nariams, nustatyta išsami posėdžių tvarka (draudžiami garsūs privatūs pokalbiai posėdžio metu, posėdžio metu kreiptis į kolegas vardu ir pan.) rodo, kad parlamento tradicijos dar tik kuriamos.

Iš kitos pusės detalus parlamento nario statuso reglamentavimas ir griežti etikos, interesų deklaravimo reikalavimai yra sektinas pavyzdys daugeliui demokratijos keliu pradėjusių žengti valstybių.

Nors Pietų Afrikos Konstitucijoje įtvirtinta, kad šalis yra demokratinė, federacinė respublika, kurios valdymo forma parlamentinė, išanalizavus valstybės valdymo formą, valstybės valdžios institucijų kompetenciją ir jų tarpusavio santykį, galima daryti išvadą, jog šalia parlamentinės formos ši valstybė pasirinko ir prezidentinei valstybei būdingų bruožų. Konstitucija reglamentuoja parlamento, kaip atstovaujamosios ir įstatymų leidžiamosios valdžios, vaidmenį įgyvendinant valstybės valdžią sudarant kitas valstybės valdžios institucijas. Konstitucijoje nustatyta vykdomosios valdžios politinė atsakomybė parlamentui. Šaliai būdingi ir kiti parlamentinės respublikos bruožai: Respublikos prezidentą renka parlamentas, prezidentas, formuodamas Kabineta, visų pirma siekia, kad būtų sudarytas parlamento daugumos pasitikėjimą turintis Kabinetas. Kita vertus, yra labai ryškių prezidentinės respublikos bruožų: Pietų Afrikos vyriausybei vadovauja prezidentas, kuris vienasmeniškai gali rinktis ministrų arba viceministrų kandidatūras ir juos skirti arba atleisti.

Išnagrinėjus Pietų Afrikos parlamento istorinę raidą, politinių režimų įtaką parlamento sudarymui, parlamento narių statusą, jų įgaliojimus, parlamento rūmų kompetenciją ir jos ribas, darytina išvada, kad šiandieniniam Pietų Afrikos parlamentui iš esmės būdingi demokratinės valstybės pagal valdžių padalijimo modelį parlamento bruožai bei suteikti įgaliojimai. Atkreiptinas dėmesys, kad visuomenės informavimas apie įstatymų projektų svarstymą, jos nuomonės išklausa, aktyvus įtraukimas į įstatymų leidybos procesą yra ne tik istorinių aplinkybių arba praecityje buvusios rasinės nelygybės lemtas, bet ir brangus demokratijos užtikrinimo būdas, kai atsižvelgiama į visų daugiakultūrės, daugianacionalinės valstybės interesų grupių nuomones ir poreikius.

## Literatūra

1. Šiuolaikinė konstitucija: studijos apie užsienio šalių konstitucinį reguliavimą: kolektyvinė monografija. – Vilnius, 2005.
2. The End of Apartheid // [www.info.gov.za/aboutsa/history.htm](http://www.info.gov.za/aboutsa/history.htm)
3. The Certification Process // [www.constitutionalcourt.org.za/site/theconstitution/thecertificationprocess.htm](http://www.constitutionalcourt.org.za/site/theconstitution/thecertificationprocess.htm)
4. An Electoral System for South Africa. 2002 // [www.elections.org.za](http://www.elections.org.za)
5. N.W. du Plessis. Alternative Electoral Systems for South Africa. At the Request of the Party Liaison Committee, 2001.
6. Bulletin of Statistics, 2006.
7. South Africa: National Assembly Floor-crossing Outcome 2007 // [www.eisa.org.za](http://www.eisa.org.za)
8. Lietuvos konstitucinė teisė: raida, institucijos, teisių apsauga, savivalda: kolektyvinė monografija. – Vilnius, Mykolo Romerio universitetas, 2007.
9. South African Government Information // <http://www.info.gov.za>
10. Parliament of South Africa // <http://www.parliament.gov.za>
11. National Assembly Rules // <http://www.parliament.gov.za>
12. Rules of National Council of Provinces // <http://www.parliament.gov.za>

## The Parliament in the System of the State Institutions

### Summary

The book *The Parliament in the System of the State Institutions* is one in a series of monographs of researchers of the *Mykolas Romeris University*, dedicated to the constitutional issues of Lithuania and foreign states as well as issues of the system of the state institutions. Therefore this work is a part of the research activity in the field of law carried out at the University, which consistently fits in with the research work in the field of constitutional law and enriches its scientific doctrine. This collective work stands out among others because it is dedicated to commemorate the 70<sup>th</sup> anniversary of Česlovas Juršėnas, *Doctor Honoris Causa* of Mykolas Romeris University and a signatory of the Independence Act of 11 March, 1990. Professional activities of Č. Juršėnas are closely linked with the foundations of constitutionalism and development of the Lithuanian Parliament – Seimas. Therefore it is not a coincidence that the topics covered in the monograph pertain to legal and political aspects of the Lithuanian Parliament and Parliaments of other countries. When bestowing the degree of *Doctor Honoris Causa* on Česlovas Juršėnas, the Senate of the University emphasized his outstanding contribution to the enhancement of the legal foundations of parliamentarism in Lithuania, development of the Lithuanian constitutionalism and constitutional culture among the public at large. It is our sincere hope that the book will serve as a sign of respect and attention to someone, whose personality is inextricably linked to the traditions of the Lithuanian parliamentarism.

The monograph *The Parliament on the System of the State Institutions* is compiled of three parts. Such structure of the book was chosen by the authors because of methodological considerations. *Historical and Legal Aspects of the Development of Parliamentarism* is the first part of the book which deals with the development of parliamentarism in Lithuanian during different historical stages. The monograph starts with an article by professor Juozas Žilys “*Česlovas Juršėnas. A Parliamentarian in a Democratic Society*”, which focuses on legal and political processes, which took place in the newly born Lithuania after 11 March, 1990. The period following the restoration of independence of Lithuania saw rapid development of legal system and fast paced political events, therefore it is only an academic view, firmly based on a scientific and retrospective analysis, which allows to properly appreciate the value of contribution of individuals and the value of legal phenomena and political processes. It is for this reason that the article of professor J. Žilys not only takes account of the major aspects of activities of the Supreme Council – Reconstituent Seimas; the development of parliamentarism is disclosed by way of analysis of the importance of activities of a signatory of the Independence Act of 11 March, 1990, – Česlovas Juršėnas.

588

The Lithuanian state, reconstituted after 11 March, 1990 already had some foundations and the state institutions could draw on a short statehood tradition of independent Lithuania interim wars, a subject which is further dissected in the articles of professor Mindaugas Maksimaitis and associate professor Antanas Šenavičius. A. Šenavičius in his article *Traditions of Parliamentarism in Lithuania: the Constituent Assembly* analyzes the origins of representative democracy in Lithuania before World War II. The author describes in detail the main legal and political features of the formation of the Constituent Assembly and its activities. The article of M. Maksimaitis *Legal Regulation of Parliamentarism in Lithuania in 1918–1940* reveals the development of parliamentarism by way of analysis of the development of legal acts. The author meticulously analyses changes of constitutional norms with the view to discovering the changes in

the powers of the Seimas and their meaning. It is noteworthy, the author says, that the tradition of the Lithuanian parliamentarism was not broken even after the collapse of the democratic political regime in 1926. At least from the formal perspective, constitutions of 1928 and 1938 had preserved the Seimas as an integral part of the institutional framework. It was at that historical time that the region of Klaipėda, which operated autonomously within the Republic of Lithuania had its own representative institution called *the Seimelis*, which was active as a legislative institution and is now referred to as an inextricable part of the Lithuanian parliamentarism. Legal and historical features of *the Seimelis* of the Klaipėda region are analysed in article by dr. Gintaras Šapoka *The Seimelis of the Klaipėda Region as an Autonomous Legislative Institution of the Region*.

The second part of the monograph called *Legal Aspects of Parliamentarism in Lithuania* is dedicated to the topicalities of the principle of checks and balances, entrenched in the 1992 Constitution, which serves as the basis for parliamentary activities. This part starts with the article of professor Toma Birmontienė *The Concept of Parliamentary Control in the Jurisprudence of the Constitutional Court*, which analyses features of parliamentary control from the perspective of constitution and practice of parliamentary control. The author elaborates on the significance of the parliamentary control in guaranteeing the constitutional principle of separation of powers. In the article the parliamentary control is construed as a constitutional right of the Parliament and exercising this right effectively is directly linked with the quality of the model of separation of powers. The features of parliamentary control are further analysed by professor Egidijus Šileikis. In his article *The Topicalities of Parliamentary Control and the Necessity for a New and Different Concept* the author considers the issues pertaining to the content of such concept and possibilities for a novel approach. The article of associate professor Vytautas Sinkevičius *The Concept of Constitutional Laws* deals with the concept of constitutional laws as one of the most important sources of law and their perspectives in legal system of Lithuania. In his article *Systemizing the Laws – Tendencies in the Quality of Law*

*Making* dr. Darijus Beinoravičius analyses one of the most significant areas of activities of the parliament i.e. systemization of laws. The author discloses legal and political particularities of systemization of laws and the impact of this process on the legal system as a whole. The Parliament is a classical example of a law making institution. It is not a coincidence that in their constitutions majority of countries have consolidated the exclusive right of the Parliament to pass laws. The article *Interpretation of Constitution and Law-Making through Caselaw as a Prerequisite for Implementation of Constitutional Values* by dr. Kęstutis Jankauskas is interesting because of its analysis of practical and theoretical aspects of law-making through caselaw.

The Parliament is a highly significant and exceptional institution in the system of state institutions whose objective is to regulate public relations with the help of laws. This, however, should be done while securing and protecting human rights and freedoms. The institute of the Ombudsman is one of those institutions which could provide the Parliament with highly valuable proposals regarding the improvement of the system of protection of human rights and freedoms. It is for this reason that article of associate professor Augustinas Normantas *Ombudsman. A Superintendent of Officials or Protector of Human Rights?* is important because the cooperation between the Parliament and Ombudsman is construed and analyzed as a pursuit for a common goal i.e. to protect and develop human rights and freedoms.

The third part of the monograph *Parliament and Parliamentarism Abroad* analyses legal and historical aspects of workings of parliaments in specific countries. These articles are meant to disclose constitutional and legal aspects of parliaments and should assist in understanding that tradition of parliamentarism in Lithuania is related to and reflects experience and practice of legal regulation of a number of representative bodies in other countries such as Republic of France, German Federation, Czech Republic, Greek Republic and Republic of South Africa. This part begins with the article of professor Egidijus Jarašiūnas *The Law in the Constitutional system of*

*the 5<sup>th</sup> French Republic* which deals with the place and significance of one of the most significant sources of law i.e. an individual law in the hierarchy of French legal acts. The article discloses the exceptional position of the Constitution – as a source of supreme law – in the hierarchy of legal acts as well as law-making powers granted by the Constitution to the national Parliament (National Assembly and Senate). The Czech Republic and German Federation are close to Lithuania in terms of historical development and the tradition of law. The analysis of the features of parliamentarism of the mentioned countries and their comparison with Lithuania helps noticing that Lithuania mirrors past and present processes of Parliamentarism in Europe. The position of parliaments in the system of state institutions, and specificities of the system of checks and balances is analyzed in the article of professor Gediminas Mesonis *Parliament in the Constitutional Structure of the Czech Republic* and article of dr. Milda Vainiutė *Parliament in the German Federation*. Our knowledge of relatively distant countries, such as the Republic of Greece and the Republic of South Africa is much more limited. These gaps are filled in by articles of associate professor Elena Vaitiekienė *The Constitutional Status of the Greek Parliament* and the article of dr. Edita Žiobienė *Parliament in the Republic of South Africa*, where authors analyse constitutional foundations of activities of these Parliaments, bring us up to date about the development of parliamentarism which is to a great extent different from the tradition in our region, and therefore is interesting and worth exploring.

On behalf of the authors of the monograph  
Professor Gediminas Mesonis  
Chair of the Department of the Constitutional Law  
Vilnius 2008



**Monografijos „Parlamentas ir valstybinės valdžios institucijų sąranga:  
Liber Amicorum Česlovui Juršėnui“**

**autoriai:**

**Beinoravičius Darius** – Mykolo Romerio universiteto Teisės filosofijos katedros docentas.

**Birmontienė Toma** – Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo teisėja, Mykolo Romerio universiteto Konstitucinės teisės katedros profesorė.

**Jankauskas Kęstutis** – Mykolo Romerio universiteto Konstitucinės teisės katedros dėstytojas, socialinių mokslų daktaras.

**Jarašiūnas Egidijus** – Mykolo Romerio universiteto Teisės fakulteto dekanas, Konstitucinės teisės katedros profesorius.

**Maksimaitis Mindaugas** – Mykolo Romerio universiteto Teisės istorijos katedros vedėjas, profesorius.

**Mesonis Gediminas** – Mykolo Romerio universiteto Konstitucinės teisės katedros vedėjas, profesorius.

**Normantas Augustinas** – Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierius, Vilniaus universiteto Konstitucinės ir administracinės teisės katedros docentas.

**Sinkevičius Vytautas** – Mykolo Romerio Universiteto Konstitucinės teisės katedros profesorius.

**Šapoka Gintaras** – Mykolo Romerio universiteto Teisės istorijos katedros dėstytojas, socialinių mokslų daktaras.

**Šenavičius Antanas** – Mykolo Romerio universiteto Teisės istorijos katedros docentas.

**Šileikis Egidijus** – Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo teisėjas, Vilniaus universiteto Konstitucinės ir administracinės teisės katedros profesorius.

**Vainiūtė Milda** – Mykolo Romerio universiteto Konstitucinės teisės katedros docentė.

**Vaitiekienė Elena** – Mykolo Romerio universiteto Konstitucinės teisės katedros docentė.

**Žilys Juozas** – Mykolo Romerio universiteto Konstitucinės teisės katedros profesorius.

**Žiobienė Edita** – Mykolo Romerio universiteto Konstitucinės teisės katedros docentė.

**Parlamentas ir valstybinės valdžios institucijų sąranga: Liber Amicorum Česlovui Juršėnui.** Monografija / Atsak. red. Gediminas Mesonis. – Vilnius: Mykolo Romerio universiteto Leidybos centras, 2008. – 596 p.

Bibliogr. 33, 68, 91, 108, 155, 177, 246, 305, 357, 420, 451, 475, 515, 560, 586 p.

ISBN 978-9955-19-079-0

Knygoje „Parlamentas ir valstybinės valdžios institucijų sąranga: Liber Amicorum Česlovui Juršėnui“ parlamentas ir parlamentarizmas nagrinėjami keliais aspektais: analizuojama istorinė Lietuvos parlamentarizmo raida, nagrinėjamos kai kurios parlamento veiklos problemos, sietinos su šiuolaikiniu konstitucionalizmu, ir apžvelgiama kai kurių užsienio šalių (Prancūzijos, Vokietijos, Čekijos, Graikijos, Pietų Afrikos Respublikos) atstovaujamojų institucijų reikšmė ir vieta valdžių padalijimo sistemose.

Tai – monografinio pobūdžio teisės tyrimų knyga, jos atskiras dalis sieja loginis nuoseklumas: istorija, šiandiena, lyginamasis aspektas.

Knyga yra skirta socialinių mokslų atstovams ir tiems, kurie domisi konstitucionalizmu, parlamento veiklos ir parlamentarizmo raidos, valdžių padalijimo principo aktualijomis ir problemomis.

UDK 342.5

**Parlamentas ir valstybinės valdžios institucijų sąranga:  
Liber Amicorum Česlovui Juršėnui**

Monografija

Redaktorės Vesta Adomaitienė, Jūratė Balčiūnienė, Ramutė Pinkevičienė  
Viršelio dailininkė Stanislava Narkevičiūtė  
Maketavo Aušrinė Ilekytė

SL 585. 2008 04 05. 31,55 leidyb. apsk. l.

Tiražas 500 egz. Užsakymas

Išleido Mykolo Romerio universiteto Leidybos centras,

Ateities g. 20, LT–08303 Vilnius

Puslapis internete [www.mruni.eu](http://www.mruni.eu)

El. paštas [leidyba@mruni.lt](mailto:leidyba@mruni.lt)

Spausdino UAB „Baltijos Kopija“, Kareivių g. 13b, Vilnius

Puslapis internete [www.kopija.lt](http://www.kopija.lt)

El. paštas [info@kopija.lt](mailto:info@kopija.lt)