

MYKOLO ROMERIO UNIVERSITETAS

**LIETUVOS KONSTITUCINĖ TEISĖ:
RAIDA, INSTITUCIJOS, TEISIŲ APSAUGA,
SAVIVALDA**

Kolektyvinė monografija

Vilnius 2007

UDK 342(474.5)

Li79

Monografijos autoriai:

prof. dr. Toma Birmontienė, dr. Kęstutis Jankauskas, prof. dr. Egidijus Jarašiūnas, prof. habil. dr. Mindaugas Maksimaitis, prof. dr. Gediminas Mesonis, prof. dr. Alvydas Pumputis, doc. dr. Vytautas Sinkevičius, doc. dr. Saulė Vidrinskaitė, prof. dr. Juozas Žilyš, doc. dr. Edita Žiobienė

Recenzavo:

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

Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierius, Vilniaus universiteto doc. dr. **Augustinas Normantas**;

Mykolo Romerio universiteto Teisės fakulteto Teisės filosofijos katedros doc. dr. **Darijus Beinoravičius**;

Lietuvos Respublikos Prezidento patarėja teisės klausimais, Mykolo Romerio universiteto doc. dr. **Milda Vainiutė**

Monografija svarstyta Mykolo Romerio universiteto Teisės fakulteto Konstitucinės teisės katedros 2006 m. balandžio 20 d. posėdyje (protokolo išrašas Nr. 1 KTK-5) ir rekomenduota spausdinti

Mykolo Romerio universiteto vadovėlių, monografijų, mokslinių, mokomųjų, metodinių ir kitų leidinių aprobavimo spaudai komisija 2007 m. kovo 6 d. posėdyje (protokolas Nr. 2L-1) monografiją patvirtino spausdinti

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

TURINYS

IŽANGA.....	4
PIRMOJI DALIS	
I. Pirmosios modernios mūsų valstybės konstitucijos: keliai ir takeliai (<i>Mindaugas Maksimaitis</i>).....	10
II. Laikinasis Pagrindinis Įstatymas Lietuvos Respublikos konstitucinėje sistemoje (<i>Juozas Žilys</i>).....	28
III. Lietuvos Respublikos 1992 m. Konstitucija: nuo pagrindinio įstatymo iki aukščiausiosios teisės (<i>Egidijus Jarašiūnas</i>).....	96
ANTROJI DALIS	
IV. Valdžių padalijimo principas: samprata ir keletas interpretavimo problemų konstitucinėje jurisprudencijoje (<i>Egidijus Jarašiūnas</i>).....	135
V. Lietuvos Respublikos Seimo, kaip Tautos atstovybės, konstitucinė koncepcija (<i>Vytautas Sinkevičius</i>).....	164
VI. Lietuvos Respublikos Prezidento įgaliojimai: keli probleminiai aspektai (<i>Gediminas Mesonis</i>).....	225
VII. Vyriausybė valstybės valdžios sistemoje (<i>Alvydas Pumputis</i>).....	242
VIII. Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas konstitucinėje sistemoje (<i>Juozas Žilys</i>).....	262
IX. Teisminės valdžios organizacijos ir veiklos konstitucinės problemos (teisminės valdžios visavertiškumas, teismų sistemos bei teisėjų ir teismų nepriklausomumas) (<i>Egidijus Jarašiūnas</i>).....	295
TREČIOJI DALIS	
X. Žmogaus teisių konstitucinė samprata (<i>Toma Birmontienė</i>).....	316
XI. Žmogaus teisių apsauga: institucinis aspektas (<i>Edita Žiobienė</i>).....	364
XII. Seimo kontrolieriai valdžios institucijų sistemoje (<i>Saulė Vidrinskaitė</i>).....	383
KETVIRTOJI DALIS	
XIII. Teritorinių bendruomenių savivalda Lietuvoje: konstituciniai imperatyvai ir jų įgyvendinimas ordinarinėje teisėje (<i>Kęstutis Jankauskas</i>)..	411
SUMMARY.....	522

IŽANGA

Ižangos dažniausiai rašomos siekiant pristatyti veikalą. Glaustas autorių siekių, tyrimo objekto, metodikos, šaltinių pristatymas padeda suvokti darbo „koordinacinių sistemą“, parengti skaitytoją pažinčiai su knyga.

Kaip matyti iš pavadinimo, knygoje „Lietuvos konstitucinė teisė: raida, institucijos, teisių apsauga, savivalda“ į Lietuvos konstitucinę teisę siekiama pažvelgti keliais aspektais: pirma, analizuojant jos raidą (nagrinėjant praeitį, dabartinę šios teisės srities būseną, taip pat ateities tendencijas); antra, nagrinėjant viešosios valdžios organizaciją ir šią valdžią įgyvendinančių institucijų veiklos klausimus; trečia, analizuojant kai kurias asmens konstitucinių teisių apsaugos problemas, ketvirta, nagrinėjant savivaldos konstitucines problemas.

Ši knyga tęsia Mykolo Romerio universiteto Teisės fakulteto Konstitucinės teisės katedros dėstytojų pastarojo meto darbų tradiciją (neseniai išleisti darbai „Lietuvos konstitucinė teisė“, „Šiuolaikinė konstitucija: studijos apie užsienio šalių konstitucinį reguliavimą“, „Konstitucinio reguliavimo įvairovė“ ir kt.). Konstitucionalizmo idėjų, konstitucinio teisinio reguliavimo bei jo įgyvendinimo praktikos studijos padės geriau pažinti mūsų šalies konstitucinę teisinę tikrovę.

Šis darbas – jungtis tarp parašytų ir sumanytų darbų. Suvokiame, kad išleidę šią knygą turėsime sėsti rašyti naują Lietuvos konstitucinės teisės vadovėlį. Taigi mūsų veikalą galima laikyti ir rengimusi šiam darbui. Turime pasakyti ir kitką: knygoje nagrinėjamos tik kai kurios, autorių nuomone, svarbiausios, Lietuvos konstitucinės teisės raidos ir dabartinės būklės problemos. To turėtų pakakti, kad skaitytojas galėtų suvokti tikrą šios nacionalinės teisės aukščiausiosios srities padėtį.

Pastebėtina, kad vienos knygoje nagrinėjamos temos dar apskritai ne tirtos arba apie jas tik užsiminta, o kitos jau susilaukė monografijų autorių dėmesio (pavyzdžiui, 2001 m. išleistas J. Žilio darbas apie konstitucinės justicijos ištakas ir įtvirtinimą Lietuvoje¹, 2005 m. išleista P. Ragauskos² studija apie įstatymų leidybą), trečios grupės temas nagrinėjusių mokslinių straips-

¹ Žilys J. Konstitucinis teismas – teisinės ir istorinės prielaidos. – Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2001.

² Ragauskas P. Įstatymų leidyba Lietuvoje. Samprata ir institucinis modelis. – Vilnius: Teisės institutas, 2005.

nių sąrašas būtų įspūdingas (vien paprastas jų išvardijimas užimtų visą puslapį), o ketvirtos grupės temos gvildentos ir vadovėliuose (paminėtini ir autorių grupės: T. Birmontienės, E. Jarašiūno, E. Kūrio, M. Maksimaičio, G. Mesonio, A. Normanto, A. Pampučio, E. Vaitiekienės, S. Vidrinskaitės, J. Žilio³, ir E. Šileikio⁴, ir E. Vaitiekienės bei S. Vidrinskaitės⁵ parašyti Lietuvos konstitucinės teisės vadovėliai). Būtina pasakyti ir tai, kad tiek į pirmąsyk nagrinėjamas, tiek ir į jau analizuotas problemas bandoma pažvelgti tam tikru dar nenagrinėtu aspektu. Autorius domina, kaip šios problemos atrodo Lietuvos konstitucionalizmo įsitvirtinimo, jo dabartinės būklės ir ateities perspektyvų kontekste. Keli nagrinėjimo planai: artimasis, dabartinio reiškinių analizės, ir tolimesnis – Lietuvos konstitucinės teisės raidos, taip pat reiškinių praeities raidos, būdingi visiems šios knygos skyriams.

Mokslininkų konstitucionalistų tyrinėjimo dalykas – konstitucinė teisė – tikrovė. Iš pradžių tai – konstitucinės teisinės idėjos, vizijos, projektai, vėliau teisės aktas, kuriame įtvirtintos konstitucinės normos ir principai, dar vėliau – konstitucinių normų ir principų sistemos interpretavimas ir taikymas.

Jau keliolika metų Lietuva gyvena vadovaudamasi 1992 m. spalio 25 d. Tautos referendumu priimta Konstitucija. Tie keliolika metų – didžiulio pasikeitimų laikas. Susiformavo nauja socialinių, ekonominių, politinių santykių sistema. Regime teisinės sąmonės ir teisinės minties pokyčius ir konfliktus visuomenėje. Šioje sudėtingoje tikrovėje teisei tenka ypatingas vaidmuo. Jis atspindi ir pasikeitusį požiūrį į teisės, konstitucijos reikšmę ir galimybes daryti įtaką tvarkant asmens, visuomenės, valstybės reikalus.

Tradiiciškai konstitucija analizuojama kaip šalies pagrindinis įstatymas. Tačiau XX a. antrojoje pusėje konstitucinėje doktrinoje įsitvirtino požiūris, kad konstitucija yra ne vien teisės aktas, vadinamas *Konstitucija* (pagrindiniu įstatymu, konstituciniu aktu), bet ir konstitucinė jurisprudencija, kurioje konstitucinio akto nuostatos yra aiškinamos ir plėtojamos, atskleidžiamas konstitucinio reguliavimo turinys. Tokį pokytį lėmė tiesioginis konstitucijos taikymas, aktyvi konstitucinės justicijos institucijų (dažniausiai konstitucinių teismų) veikla interpretuojant konstitucijų nuostatas ir principus. Konstitucinių teismų ar kitų konstitucinės justicijos institucijų jurisprudencijoje ryškėja tikrieji konstitucinio reguliavimo dydžiai. „Tokia Kons-

³ Birmontienė T., Jarašiūnas E., Kūris E., Maksimaitis M., Mesonis G., Normantas A., Pumputis A., Vaitiekienė E., Vidrinskaitė S., Žily J. Lietuvos konstitucinė teisė. 2 leidimas. – Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2002.

⁴ Šileikis E. Alternatyvi konstitucinė teisė. – Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2003.

⁵ Vaitiekienė E., Vidrinskaitė S. Lietuvos konstitucinės teisės įvadas. – Vilnius: Justitia, 2001.

titucija ir jos sudedamoji dalis – oficiali konstitucinė doktrina negali nebūti nuolatinių mokslinių apmąstymų ir tyrimų objektas⁶. Tokia konstitucija tapo tikru šalies teisinio gyvenimo centru, tikru teisinio reguliavimo pagrindu.

Dabartinėje Lietuvos teisės sistemoje galima skirti dvi dideles koncentrinės reguliavimo sritis: viduryje – aukščiausiąją teisę, kurią sudaro Konstitucija ir ją atskleidžianti konstitucinė jurisprudencija (joje suformuluota oficiali konstitucinė doktrina), ir aplink aukščiausiąją teisę besiformuojančią ordinarinę teisę, išreikštą įstatymuose, kituose Seimo priimtuose aktuose, Respublikos Prezidento ir Vyriausybės aktuose, kituose Lietuvoje galiojančiuose teisės šaltiniuose. Ordinarinė teisė paklūsta aukščiausiajai, dar daugiau – ji atsiranda aukščiausiosios teisės pagrindu ir yra teisė tik tuo atveju, jeigu neprieštarauja minėtai aukščiausiajai teisei.

Tokia pasikeitusi teisinė tikrovė negali nedaryti įtakos moksliniams tyrimėjimams. Daugelio teisinio reguliavimo problemų raktas glūdi konstitucinėje jurisprudencijoje, suformuluotoje oficialioje konstitucinėje doktrinoje, todėl suprantamas domėjimasis Konstitucinio Teismo institucija ir jos veikla. „Galima netgi teigti, kad konstitucinės teisės, kaip mokslinių tyrimų srities ir akademinės disciplinos, branda yra tiesiogiai proporcinga oficialios konstitucinės doktrinos analizės lyginamajam svoriui konstitucionalistinėse publikacijose“⁷.

Knyga pavadinta „Lietuvos konstitucinė teisė: raida, institucijos, teisių apsauga, savivalda“ (juo labiau, kad ji parašyta autorių grupės), todėl suprantamas noras išsiaiškinti knygos žanrą: tai – monografija, studija ar studijų rinkinys, o gal mokslinių straipsnių ar apybraižų knyga?

Pagal daugelį požymių mes ją galėtume laikyti monografija – veikalu, kuriame stengiamasi išsamiai nagrinėti Lietuvos konstitucinę teisę, jos raidą, institucijas, asmens konstitucinių teisių apsaugos problemas. Žinoma, toki sprendimą turėtume grįšti aiškindami, kad mūsų nagrinėjama tema – Lietuvos konstitucinė teisė. Kita vertus, knygos autorių tyrimo objektas tarsi skyla į kelias dalis: Lietuvos konstitucinė raida, valdžios institucijų sistema, asmens teisių apsauga. Vietoj vienos knygos galėtume išleisti tris nemenkos apimties atskirus veikalus. Be to, kiekvienos dalies skyrius parašytas skirtingo autoriaus. Tuo knyga panaši į veikalą, kurį sudaro mokslinės studijos.

Manytume, kad knyga „Lietuvos konstitucinė teisė: raida, institucijos, teisių apsauga, savivalda“ laikytina monografinio pobūdžio teisės tyrimų

⁶ Kūris E. Žodis skaitytojui // Konstitucinė jurisprudencija. 2006. Nr. 1. P. 8.

⁷ Kūris E. Ten pat.

knyga, kurios atskirose dalyse nuosekliai nagrinėjamos Lietuvos konstitucinio gyvenimo problemos.

Kokia šio veikalo struktūra? Mūsų laukia pažintis su keturiomis didelėmis teminėmis dalimis.

Pirmoji dalis – konstitucinės raidos problemos. Šią dalį sudaro trys skyriai: „Pirmosios modernios mūsų valstybės konstitucijos: keliai ir takeiliai“ (autorius – Mindaugas Maksimaitis); „Laikinasis Pagrindinis Įstatymas Lietuvos Respublikos konstitucinėje sistemoje“ (autorius – Juozas Žilys); „Lietuvos Respublikos 1992 m. Konstitucija: nuo pagrindinio įstatymo iki aukščiausiosios teisės“ (autorius – Egidijus Jarašiūnas). Istoriniai konstitucinės raidos aspektai svarbūs norint suprasti pagrindinę šalies teisės raidos kryptį. Kelių ar keliolikos metų raida yra per trumpa norint suvokti mūsų teisinės sąmonės, teisinio reguliavimo ar praktikos pokyčius, todėl XX a. Lietuvos konstitucinių realijų studijos – galimybė į jas pažvelgti iš aukščiau, kai neesminiai dalykai neužgožia svarbiausių.

Istorija – gera mokytoja. Ji parodo, kad vadinamoji „realioji politika“, kuria dėl „vienos dienos“ interesų teisinami esminiai konstitucinės demokratijos vertybių pažeidimai, vėliau virsta šalies nelaimių virtine. Ir priešingai – pati realistiškiausia ir sėkmingiausia ilgalaikė politika yra ta, kuriai būdingas vadovavimasis konstitucionalizmo vertybėmis. Turime atminti – ne valdančiųjų patogumui kuriamos konstitucijos, bet valdančiųjų kontrolei, siekiant apsaugoti asmens teises ir bendrąsias vertybes.

Antroje dalyje nagrinėjamos konstitucinių valdžios institucijų organizacijos ir veiklos problemos („Valdžių padalijimo principas: samprata ir keletas interpretavimo problemų konstitucinėje jurisprudencijoje“ (autorius – Egidijus Jarašiūnas); „Lietuvos Respublikos Seimo, kaip Tautos atstovybės, konstitucinė koncepcija“ (autorius – Vytautas Sinkevičius); „Lietuvos Respublikos Prezidento įgaliojimai: keli probleminiai aspektai (autorius – Gediminas Mesonis); „Vyriausybė valstybės valdžios sistemoje“ (autorius – Alydas Pumputis), „Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas konstitucinėje sistemoje“ (autorius – Juozas Žilys); „Teisminės valdžios organizacijos ir veiklos konstitucinės problemos (teisminės valdžios visavertiškumas, teismų sistemos bei teisėjų ir teismų nepriklausomumas)“ (autorius – Egidijus Jarašiūnas). Konstitucijoje įtvirtintas valdžios organizacijos modelis iš esmės išlaikė išbandymus. Augimo krizės, politinių jėgų kaita, vidaus ir išorės iššūkiai neišderino konstitucinės sistemos. Tai teikia vilčių.

Trečioji dalis – asmens teisės ir jų apsaugos instituciniai aspektai („Žmogaus teisių konstitucinė samprata“ (autorė – Toma Birmontienė), „Žmogaus teisių apsauga: institucinis aspektas“ (autorė – Edita Žiobienė), „Seimo kontrolieriai valdžios institucijų sistemoje“ (autorė – Saulė Vid-

rinskaitė). Žmogaus teises ne vienas autorius vadina mūsų dienų religija. Šių teisių apsauga – nuolatinis rūpestis, jas užtikrinant instituciniai klausimai itin svarbūs.

Ketvirtoji dalis – konstitucinės savivaldos problemos. Jas nagrinėja Kęstutis Jankauskas knygos dalyje, pavadintoje „Teritorinių bendruomenių savivalda Lietuvoje: konstituciniai imperatyvai ir jų įgyvendinimas ordinarinėje teisėje“. Pažymėtina, kad iki šiol stokojome savivaldos konstitucinių pagrindų mokslinės analizės, todėl šią dalį reikėtų laikyti bandymu užpildyti spragą.

Taigi skaitytojų laukia pažintis su Lietuvos konstitucinės teisės raidos, viešosios valdžios organizacijos ir veiklos, asmens teisių apsaugos studijomis. Tikimės, kad ši pažintis bus naudinga.

Autorių vardu Egidijus Jarašiūnas



PIRMOJI DALIS



I. PIRMOSIOS MODERNIOS MŪSŲ VALSTYBĖS KONSTITUCIJOS: KELIAI IR TAKELIAI

Dvidešimt nepriklausomybės metų tarpukariu, pirmosios mūsų modernios konstitucijos ne tik lėmė Lietuvos valstybės atkūrimo galimybę po sovietinės okupacijos penkiasdešimtmečio. Svarbiausieji ano laikotarpio mūsų valstybės teisės aktai, kaip pabrėžiama galiojančios 1992 metų Lietuvos Respublikos Konstitucijos preambulėje ir 1990 m. kovo 11 d. Akte dėl Lietuvos nepriklausomos valstybės atstatymo, sudarė sąlygas įgyti konstitucionalizmo patirties, sukurti tradicijas, reikšmingas tolesnei mūsų valstybingumo raidai.

Svarbiausiu XX a. pirmoje pusėje atkurtos Lietuvos valstybės konstituciniu aktu, Lietuvos konstitucionalizmo pagrindu ir programa tapo Lietuvos Tarybos 1918 m. vasario 16 d. nutarimas, dar vadinamas Lietuvos Nepriklausomybės aktu, kuris pranešė apie laisvą lietuvių tautos sprendimą atkurti savo nepriklausomą valstybę ir visam pasauliui paskelbė, kad visi šaliai prievarta primesti valstybiniai ryšiai su kitomis šalimis neturi galios. Būtent šiuo aktu iš esmės grindžiamas ne tik moderniosios Lietuvos valstybės buvimo faktas, bet ir visi – laikinieji ir nuolatiniai – jos konstituciniai dokumentai. Lakoniškame Nepriklausomybės akto tekste Taryba ne tik išreiškė lietuvių tautos valią atkurti nepriklausomą valstybę, bet, pasak žymaus mūsų konstitucionalisto emigranto Konstantino Račkausko, ir „įsakmiai ar išvedamai nustatė esmines konstitucines gaires visam Lietuvos nepriklausomybės laikotarpiui“ [32, p. 11]. Ši savitą reiškinį paaiškina konstitucinės teisės teorijoje žinoma taisyklė, kad dėl konstitucijos, kaip simbolio, reikšmės konstitucinių idėjų išraiškos forma kartais gali būti ne mažiau svarbi negu pačios konstitucinės idėjos [31, p. 9].

Manytume, kad yra pagrindas tvirtinti, jog visus būsimus Lietuvos valstybės konstitucinius aktus, visą būsimą Lietuvos konstitucinę raidą tiesiogiai apibūdino šie trys, galima sakyti, patys svarbiausi Vasario 16-osios akto teiginiai:

- skelbiantis *nepriklausomos* Lietuvos valstybės atkūrimo faktą, prie kurio nederėtų Lietuvos valstybės konstitucijos ar atskiros nuostatos, tiesiogiai ar netiesiogiai žeidžiančios jos suverenitetą;

- pavedantis demokratiniu būdu visų Lietuvos gyventojų išrinktam ir reprezentuojančiam suverenios lietuvių tautos steigiamąją galią *Steigiamajam Seimui* pabaigti teisinį valstybės atkūrimo įforminimą ir galutinai nustatyti Lietuvos valstybės pamatus, kurie taip pat ir ateityje galės būti peržiūrėti tik to paties Steigiamojo Seimo nurodyta tvarka;
- nustatantis, kad atkuriamą Lietuvos valstybę bus tvarkoma *demokratiniais pamatais*, t. y. įpareigojantis ne tik Lietuvos valstybės konstituciją rengiantį Steigiamąjį Seimą, bet ir kitus to Seimo nustatytus potencialius jos reformuotojus teisiškai įtvirtinti valstybę, tvirtai paremtą demokratijos principais [29, p. 43].

Ši konstitucinės raidos programa įpareigoja Lietuvos konstitucinę raidą nagrinėti ir vertinti atsižvelgiant į Nepriklausomybės aktą, stebėti, kiek ir kaip konstitucinės nuostatos atspindi minėtus Akto reikalavimus.

* * *

Nuostata apie demokratiniu būdu visų Lietuvos gyventojų išrinktą Steigiamąjį Seimą dėl karo ir okupacijos padarinių negalėjo būti greitai įgyvendinta, todėl 1918 m. spalio 20 d. Vokietijos valdžia pranešė Lietuvos Tarybos, kuri, pabrėždama tampanti valstybės institucija, dar vasarą pasivadino Valstybės Taryba, atstovams, kad, vadovaujantis tautų apsisprendimo teise, jai ir jos sudarytai vyriausybei pripažįstama teisė pačioms tvarkyti kraštą, o lietuvių tautai – priimti savo konstituciją ir užmegzti santykius su kitomis valstybėmis [28, p. 22]. Apsisprendimo teisę skubiai įgyvendinti teko pačiai Tarybai.

Laikydamosi principinės nuostatos, pačios suformuluotos Vasario 16 d. nutarime apie *demokratinio pagrindu* sutvarkytos nepriklausomos Lietuvos valstybės atstatymą, Valstybės Taryba, karo meto ir kaizerinės okupacijos sąlygomis pagrįstai pripažinta ir laikoma vienintele tautos atstove, 1918 m. lapkričio 2 d. priėmė pirmąją laikinąją konstitucinę aktą – Lietuvos Valstybės Laikinosios Konstitucijos Pamatinius Dėsnius [2]. Laikinąją valstybės valdžią Taryba numatė sudaryti parlamentarizmo pagrindu, pati pasiskelbė laikinuoju parlamentu, o savo Prezidiumą paskelbė laikinu kolegialiu valstybės vadovu, valdžią vykdančiu per Tarybai atsakingą Ministrų Kabineta.

Tiesa, šio pavidalo konstitucinės nuostatos dėl susiklosčiusių ypatingų aplinkybių nebuvo ilgalaikės – pradiniu valstybės kūrimo laikotarpiu Lietuvos konstitucionalizmo raidos kryptį lėmė tuomet kaimyninių valstybių 1918 m. pabaigoje ir 1919 m. kelta karinė grėsmė.

Mėginant krizės metu taikyti centrinių valstybės institucijų sistemą, priimtus Konstitucijos Pamatinius Dėsnius teko koreguoti siaurinant sesijomis dirbusios Valstybės Tarybos galias ir jas telkiant vykdomosios valdžios rankose: Ministrų Kabinetai suteikta teisė tarp jos sesijų pačiam leisti laikinusius įstatymus, numatyta galimybė Tarybos Prezidiumui veikti nevisos sudėties, o vėliau Tarybos Prezidiumas, kaip kolegialus valstybės vadovas, buvo pakeistas vienasmeniu valstybės prezidentu, jam suteikta, be kita ko, monopolinė teisė savo nuožiūra šaukti ir paleisti Tarybos sesijas, t. y. apskritai suspenduoti atstovaujamos institucijos – Tarybos – veiklą. Visos šios priemonės padėjo stiprinti vykdomosios valdžios institucijas taip užtikrinant karo sąlygomis būtiną valstybės valdymo centralizavimą ir sprendimų spartą.

Į klausimą, ar tendenciją stiprinti vykdomosios valdžios galias, pasireiškusią Laikinosios Konstitucijos Pamatinių Dėsnių galiojimo laikotarpiu, galima vertinti kaip žeidusią Nepriklausomybės akte skelbtus demokratinius būsimos valstybės pamatus, manytume, reikėtų atsakyti neigiamai. Pirma, ši tendencija iš esmės nenuitolo nuo parlamentinės demokratijos dėsnių; profesoriaus M. Römerio teigimu, Konstitucijos Pamatiniai Dėsniai, pradžioje linkę į „seimokratinį parlamentarizmą“, buvę, reikalui verčiant, pakoreguoti mėginant tik „kiek restauruoti vyriausybės su parlamentu paritetą“ [33, p. 103–104]. Antra, ši tendencija pasireiškė dėl laikinų, priverstinių sprendimų, priimtų dėl karo aplinkybių ir grėsmės valstybei, tai, beje, panašiais atvejais naudojama įvairių šalių konstitucinėje praktikoje. Be to, ir pati aptariama tendencija tuokart tebuvo laikina ir neilgalaikė.

Pažymėtina, kad grėsmingos valstybei karo sąlygos, iš dalies ir lietuvių politikų nepatyrimas dirbti valstybinį darbą lėmė ir neteiktiną reiškinį šio laikotarpio Lietuvos konstitucinėje raidoje – minėtos tendencijos išraiškos priemonės ne visada atitikdavo teisės reikalavimus.

Pirma, Konstitucijos Pamatinių Dėsnių kategoriškas reikalavimas Tarybos Prezidiumui veikti tik visos sudėties, atsiradus neatidėliotinam reikalui (Prezidiumo pirmininkui skubiai išvykus į užsienį rūpintis materialine ir karine pagalba besikuriančiai valstybei) ir nevykstant tuo metu Tarybos sesijai, siekiant nesustabdyti jo veiklos, buvo pakoreguotas paties Prezidiumo 1918 m. gruodžio 18 d. nutarimu, kontrasignuotu ministro pirmininko [4], vadinasi, formaliai nesilaikant nustatytos Konstitucijos keitimo tvarkos, kuri tam buvo įgaliojusi Valstybės Tarybą ir reikalavo kvalifikuotos (dviejų trečdalių) jos narių balsų daugumos.

„Trijų Prezidiumo nutarimas“ įgalino net ir nevisos sudėties Prezidiumą atlikti reikalingą asmenų kaitą kuriamame valstybės aparate ir, svarbiausia, vietoj ėmusio kriksti pirmojo Ministrų Kabineto 1918 m. gruodžio

26 d. sudaryti naują koalicinį Ministrų Kabineta, labiau remiamą gyventojų, kuris ėmėsi ryžtingų priemonių ginti valstybę ir ją tvarkyti.

Ne dėl ko kito, o paprasčiausiai vengiant be svarbių priežasčių viešinti ne visų Tarybos Prezidiumo narių dalyvavimą pasirašant valstybės aktus, juolab konstitucinio lygio aktus, kaip to kategoriškai reikalavo Konstitucijos Pamatiniai Dėsniai, 1919 m. sausio 24 d. Tarybos nustatyta tvarka priimtas Konstitucijos Pamatinių Dėsnių papildymas [3], kuris ypatingomis valstybės gyvenimo sąlygomis dėl bolševikų ir lenkų agresijos kylančių sunkumų surenkant Valstybės Tarybos sesijoms būtiną kvorumą suteikė Ministrų Kabinetai teisę tarp jos sesijų leisti laikinuosius įstatymus. Papildymas oficialiai „Laikinosios Vyriausybės žiniuose“ buvo paskelbtas ne įprasta tvarka, o kaip niekieno nepasirašytas informacinis pranešimas apie papildymo priėmimo faktą ir jo turinį.

Tuo būdu „Trijų Prezidiumo nutarimas“, kuris vėliau, 1919 m. sausio 23 d., *post factum* Valstybės Tarybos buvo aprobuotas [22], Konstitucijos Pamatinių Dėsnių nuostatai, visais atvejais reikalavusiai visų trijų jo narių parašų, suteikė kitą prasmę, sukūrė nors ir netobulą, net nekonstitucinį, bet vis dėlto tam tikrą teisinį pagrindą imtis būtinų valstybės valdžios pertvarų, formaliai nesikėsinant į Konstitucijos Pamatinius Dėsnius kaip į visumą ir išvengiant konstitucinio perversmo. Kitaip neabejotinai būtų itin sunku, o gal net ir apskritai neįmanoma Valstybės Tarybos vardu siekti užsienio paramos.

Antra, naujos redakcijos Lietuvos Laikinosios Konstitucijos Pamatinius Dėsnius, kurie kolegialų valstybės vadovą – Tarybos Prezidiumą – pakeitė vienasmeniu valstybės Prezidentu, po sunkios politinių jėgų kovos 1919 m. balandžio 4 d. priėmusi Valstybės Taryba dar tą pačią dieną išrinko Prezidentą, o jis negaišdamas ėmė naudotis savo konstitucinėmis galiomis: patvirtino naują Ministrų Kabineta, paleido Valstybės Tarybos sesiją, pats ėmė leisti Ministrų Kabineto priimtus įstatymus.

Skubėjimas įgyvendinti vos priimtą Konstituciją netrukus sukėlė problemų. Kadangi atitinkami Konstitucijos Pamatinių Dėsnių pakeitimai tuo metu oficialiai dar nebuvo paskelbti, nors pagal teisės enciklopediją tai yra būtina teisėkūros stadija, su kuria susijęs įstatymo išgaliojimas, netrukus net pačioje Taryboje kilo abejonių dėl naujos Pamatinių Dėsnių redakcijos galiojimo [25]. Dar neišgaliojusią Konstituciją pradėjus įgyvendinti, t. y. kolegialų valstybės vadovą pakeitus vienu asmeniu, liko nebeaišku, kas ir kokių būdu priimtą dokumentą turi pasirašyti ir skelbti: jau išrinktas valstybės Prezidentas, kurio pareigybė tuo dokumentu kaip tik nustatoma, ar Valstybės Tarybos prezidiumas, kurio statusas, išrinkus Prezidentą, iš karto iš esmės pasikeitė – jis virto tik pačios Tarybos institucija su parlamentui

vadovaujančio organo funkcijomis ir, žinoma, neteko turėtos teisės skelbti įstatymus. Teisiniu požiūriu nė vienas iš šių variantų nebuvo tinkamas. Vėl teko ieškoti Konstitucijos Pamatinių Dėsnių naujos redakcijos paskelbimo būdo, neatskleidžiančio jį pasirašiusių ir nutylinčio jos išgaliojimo, vadinasi, ir paskelbimo laiką.

Naujos Konstitucijos Pamatinių Dėsnių redakcijos tekstas „Laikinosios Vyriausybės žiniuose“ oficialiai apskritai nebuvo paskelbtas. Tik šeštojo „Laikinosios Vyriausybės žinių“ numerio „Priedėlyje“ buvo išspausdintas dokumento eilės numeris („24 a“), pavadinimas („Lietuvos Valstybės Laikinosios Konstitucijos Pamatiniai Dėsniai“) ir anoniminis informacinis pranešimas apie konstitucinio akto Lietuvos Valstybės Taryboje balandžio 4 d. priėmimą ir jo teksto išspausdinimą atskira brošiūrele [5]. „Priedėlio“ išleidimo data nebuvo nurodyta, bet iš jame esančios kito ten skelbiamo teisės akto datos galima spręsti, kad jis galėjo pasirodyti ne anksčiau gegužės 5 d., t. y. praėjus ne mažiau kaip mėnesiui po Konstitucijos priėmimo. Pranešime minima brošiūrėlė su Konstitucijos Pamatinių Dėsnių tekstu taip pat buvo išspausdinta be teisės akto skelbimui būtinų parašų, nenurodant ne tik spausdinimo datos, bet ir apskritai jos išleidimo metų [6].

Visus čia paminėtus formalius nukrypimus nuo teisės reikalavimų objektyviai susiklosčiusios aplinkybės ne tik paaiškina, bet, manytume, istoriškai pateisina.

Nesiekiamo analizuoti Lietuvos Laikinosios Konstitucijos Pamatinių Dėsnių turinio, vis dėlto reikėtų atkreipti dėmesį, kad jų 1919 metų redakcijoje esama nuostatų, pagal klasikinę konstitucinės teisės doktriną nederančių naujai konstitucijai ir teikiančių pagrindą teigti, kad jie tradiciškai neturėtų būti vertinami kaip atskiras, savarankiškas konstitucinis aktas, kaip antroji Laikinoji Lietuvos Konstitucija. Tokiam vertinimui prieštarauja kai kurios šios Konstitucijos nuostatos, paraidžiui perimtos iš ankstesnės konstitucijos teksto ir pagal savo prasmę svarbios ir apskritai reikalingos tik pirmajai Konstitucijai, o vėlesnėse nebetenka prasmės.

Pirmiausia, naujos 1919 metų Laikinosios Konstitucijos preambulėje nebūtų pakartotinai skelbiama apie valstybės valdžios steigimą, tai būdinga tik pirmajai konstitucijai, joje tai ir buvo padaryta, valstybės valdžia buvo įsteigta 1918 m. lapkritį, o tai, kas jau gyvuoja, pakartotinai tiesiog nebe-
steigiama.

Antra, nauja konstitucija nebūtų pakartotinai skelbusi straipsnio apie laikiną šiai konstitucijai neprieštaraujančių ikikarinių įstatymų galiojimą, nes tai jau buvo padaryta 1918 metais, ir tie ikikariniai įstatymai kartu su naujai išleistais nacionaliniais teisės aktais jau galiojo. Pagal klasikinę konstitucinės teisės doktriną valstybėje turi galią tik galiojančia konstitucija pa-

grįstos teisės normos, o įstatymai, veikę iki konstituciją išleidžiant, savaiame netenka galios; kiekvienos naujos konstitucijos leidėjai, suinteresuoti tokius įstatymus išsaugoti, privalo juos iš naujo sankcionuoti, atnaujinti jų galią, naujoje konstitucijoje suteikti jiems naują konstitucinį pagrindą. Šios taisyklės, beje, buvo laikomasi visose vėlesnėse Lietuvos valstybės konstitucijose, todėl ir Konstitucijos Pamatiniai Dėsniai, jei jie 1919 m. būtų buvę išleisti kaip naujas konstitucinis aktas, turėjo skelbti bendrą nuostatą, paliekančią galioti iki šios Konstitucijos paskelbimo dienos veikusius ir šiai Konstitucijai neprieštaraujančius įstatymus, tai reikštų, kad lieka galioti visi įstatymai – nacionaliniai ir recepuoti, taigi ir išleisti iki prasidedant Pirmajam pasauliniam karui, jeigu tik jie neprieštarauja naujai Konstitucijai, bet to nebuvo padaryta ir, kas ne mažiau svarbu, net neužsiminta apie reikalavimą, kad šiai Konstitucijai neprieštarautų ir savų įstatymų leidėjų jau suskubti išleisti teisės aktai, tarsi tokių net nebūtų buvę (priimant 1918 m. Konstituciją iš tikro tokių teisės aktų dar nebuvo).

Trečia, ir naujoje Konstitucijos redakcijoje buvo paliktas tas pats ilgas ir nepatogus akto pavadinimas, ši Konstitucija pažodžiui pakartojo 1918 metų Konstitucijos Pamatinių Dėsnų preambulę ir devyniolika (t. y. du trečdalius) jos paragrafų. Atkreiptinas dėmesys ir į tai, kad ir Valstybės Taryboje pirmininkaujantysis pranešė apie gautą grupės Valstybės Tarybos narių siūlymą Konstitucijos Pamatinius Dėsnius pakeisti ir papildyti, po to buvo išklaustas pranešimas apie „pataisymo ir papildymo“ projektą, diskusijoje prieš jį iš esmės niekas nepasisakė, tik buvo papildomai pateikta pavienių siūlymų, kurie buvo parengti komisijos priimti [23; 24], inkorporuoti į pirminį Konstitucijos Pamatinių Dėsnų tekstą.

Šiuo pagrindu 1919 metų Lietuvos Valstybės Laikinosios Konstitucijos Pamatinius Dėsnius būtume linkę vertinti ne kaip antrą mūsų laikinąją konstituciją, o tik kaip atnaujintą Konstitucijos Pamatinių Dėsnų redakciją.

* * *

Svarbiausias vaidmuo atkurtos nepriklausomos Lietuvos valstybės konstitucionalizmo raidoje, kaip derėjo pagal Nepriklausomybės aktą ir kaip buvo numatyta Laikinosios Konstitucijos Pamatiniuose Dėsnuose, teko demokratiniams pagrindais visuotiniams rinkimais išrinktam Steigiamajam Seimui. Ši atstovaujamoji institucija savo darbą pradėjo 1920 m. gegužės 15-osios rezoliucija [1, p. 4] ir birželio 2 d. priimta Lietuvos Valstybės Laikinoji Konstitucija [7], kuriose kategoriškai pasisakyta vienu svarbiausiu klausimu: tai buvo dokumentai, kuriuose Steigiamasis Seimas, vykdydamas

Vasario 16-osios akto pavedimą, pirmą kartą įvardijo atkurtos Lietuvos valstybės valdymo formą, t. y. paskelbė Lietuvą demokratine respublika. Tai buvo svarbiausias sprendimas Steigiamajam Seimui nustatant atkurtos valstybės pamatus, ne tik reikšmingiausia gairė, bet ir vienas iš atskaitos taškų Lietuvos valstybės konstitucinėje raidoje, įsimintinas dar ir tuo, kad jame galutinai atsisakyta vos prieš dvejus metus Valstybės Taryboje kelto, bet po to atidėto ir palikto spręsti Steigiamajam Seimui monarchijos klausimo.

Dėl steigiamojo pobūdžio tautos mandato naudodamasis Konstitucijos nevaržoma suvereno galia, bet negeisdamas ja piktnaudžiauti ir rūpindamasis kuo skubiau suteikti jai teisinę, konstitucinę formą, Steigiamasis Seimas Laikinosios Konstitucijos normomis savo paties laisva valia tą galią susaistė; todėl suprantama, kad šis konstitucinis aktas valstybės valdymo svertus aiškiai sutelkė Steigiamojo Seimo – tautos išrinktų atstovų – rankose, pavedė jam ne tik išimtinę teisę leisti įstatymus, bet ir prižiūrėti tų įstatymų vykdymą, tvirtinti valstybės biudžetą ir sutartis su kitomis valstybėmis; vykdomoji valdžia taip pat buvo pavesta Steigiamajam Seimui – jo renkamam Respublikos Prezidentui ir privalančiam turėti jo pasitikėjimą Ministrų Kabinetai. M. Römerio žodžiais tariant, Steigiamasis Seimas sugrįžo prie parlamentarizmo [33, p. 103], prie kraštutinės parlamentarizmo formos, jo įvardintos parlamento diktatūra arba seimokratija, kuriai esant „parlamentas linksta virsti suvereniu organu“ [35, p. 76–77].

Lemiamą poveikį visai konstitucinei Lietuvos Steigiamojo Seimo kūrybai dariusios politinės to meto sąlygos Lietuvoje ir aplink ją pasižymėjo visuotiniu demokratinių jėgų pakilimu, todėl Steigiamajame Seime atstovaujамų jėgų požiūriu į būsimosios konstitucijos principus sklaida nebuvo žymi, viena-reikšmiškai buvo linkstama įtvirtinti kuriamoje Konstitucijoje parlamentinį režimą. Vienintelė Lietuvoje prezidentinės demokratijos šalininkė – „Tautos pažanga“ – tuokart rinkėjų valia nebuvo išrinkta į Steigiamąjį Seimą, todėl Konstitucijos projekto rengimo metu Steigiamajame Seime teisryškėjo tam tikra takoskyra propagavusių parlamentinę demokratiją jėgų viduje: tarp kairiųjų, Seimą norėjusių matyti visos valdžios šaltiniu ir vykdytoju, ir vidurio, greta Seimo mačiusio dar ir nuo pastarojo priklausomą vienasmenę Respublikos Prezidento instituciją, kontroliuojančią vykdomąją valdžią.

Steigiamasis Seimas, teisėtai laikydamas save vienintele įgaliota institucija, rengė nuolatinę Konstituciją pabrėždamas visišką savo nepriklausymą nuo bet kokios pašalinės įtakos. Steigiamojo Seimo sudaryta konstitucinė komisija, pasak jos pirmininko A. Tumėno, nerado nė vienos kitos valstybės konstitucijos, kuri galėtų tapti Lietuvos Konstitucijos pagrindu, taip pat atsisakė konsultantais kvieisti specialistus iš užsienio. Žodžiais at-

siribota [13, p. 74] net nuo 1919 m. gruodį, dar rengiantis Steigiamojo Seimo rinkimams, Vyriausybės sudarytos specialios būsimosios Konstitucijos projekto rengimo komisijos, turėjusios, kaip buvo tikimasi, palengvinti Steigiamojo Seimo darbą, įdirbio.

Ši komisija, kurioje buvo atstovaujama visų pagrindinių tuomet Lietuvoje veikusių partijų idėjinėms nuostatoms, 1920 m. birželį patvirtino savo parengtą projektą [29, p. 107–111], bet projekto Steigiamajam Seimui oficialiai iš tiesų neperdavė, tačiau jos įdirbis nedingo, komisijos darbo rezultatai aiškiai atsispindėjo Steigiamojo Seimo komisijos parengtame Konstitucijos projekte. Į Steigiamojo Seimo komisijos Konstitucijos projektui rengti sudėtį įtraukti trys žmonės (A. Tumėnas, K. Šaulys, M. Soloveičikas), kurie rengė Konstitucijos projektą vyriausybės komisijoje ir, suprantama, ne tik gerai išmanė jos medžiagą, tam projektui suteikė ir savo asmeninių, ir savo atstovaujamos partijos nuostatų bei perprato kitų kolegų ir jų atstovaujamų partijų požiūrius; Steigiamojo Seimo atstovas buvo dar vienas buvusios vyriausybės komisijos narys (S. Rozenbaumas); vyriausybės komisijos projektas perduotas K. Griniui, kuris buvo išrinktas į Steigiamojo Seimo konstitucinę komisiją, bet tapo Ministrų Kabineto vadovu.

Svarbiausia, kad nemažai Steigiamojo Seimo komisijos parengto projekto principinių nuostatų ir detalių sutapo su vyriausybės komisijos projekto nuostatomis – vienerių rūmų Seimas, renkamas proporcinge sistema trejiems metams; Seimo trejiems metams renkamas Prezidentas, pavaduojamas Seimo pirmininko; Prezidento teisė kviesti ministrą pirmininką, pavesti jam sudaryti Ministrų Kabineta ir tvirtinti jo sudėtį; Ministrų Kabineto kontrasignacijos visiems Prezidento aktams reikalavimas; solidari Ministrų Kabineto atsakomybė, nepasitikėjimo kabinetu pripažinimas tik atitinkamame Seimo nutarime aiškiai pavartojus žodį „nepasitikėjimas“ ir kt. [21, lap. 274–277]. Vyriausybės sudarytos komisijos parengtas Konstitucijos projektas, manytina, tapo savotišku priešprojekčiu Steigiamojo Seimo parengtam projektui.

Galima suprasti ir Steigiamojo Seimo komisijos siekį parodyti, kad būsimoji Konstitucija kildinama iš Steigiamojo Seimo projekto; projekto rengimas be pagalbos iš šalies turėjo akivaizdžiai reikšti, kad Steigiamojo Seimo iniciatyvos rengiant pagrindinį atstatytosios Lietuvos įstatymą nevaržė joks poveikis iš šalies, kad Lietuvos valstybės Konstitucija – paties Steigiamojo Seimo kūrinys.

Didelę reikšmę Konstitucijos turiniui turėjo jos rengimo metu veikusi koalicija, siejusi pagrindines Steigiamojo Seimo politines jėgas: centro dešinę atstovaujantį krikščionių demokratų bloką, Steigiamajame Seime turėjusį nors nežymią, bet absoliučią daugumą atstovų (59 iš 112), ir centro kairę –

valstiečius liaudininkus (antras pagal dydį dviejų Steigiamojo Seimo frakcijų blokas, turėjęs 28 atstovų vietas). Koalicija, kuriai priklausė du trečdaliai Steigiamojo Seimo sudarytos konstitucinės komisijos narių, o pačiame Steigiamajame Seime – žymi dauguma narių, rengiamame Konstitucijos projekte galėjo nesunkiai įkūnyti savo pažiūras, kurios pasižymėjo tautiškumu, nacionalinės valstybės idėja, demokratiniu ir parlamentiniu racionalizmu konstitucinėje valstybės valdžios santvarkoje [33, p. 137], o skyrėsi iš esmės pasaulėžiūriniais dalykais – požiūriu į bažnyčios ir valstybės santykius, švietimo ir religijos klausimus. Suinteresuoti kiek galima ilgiau išlaikyti koaliciją krikščionys demokratams koalicijos partneriams negailėjo nuolaidų [17, lap. 76], savo idėjų įgyvendinimą atidėjo kiek galima vėlesniam laikui. Konstitucinės komisijos pirmininkas A. Tumėnas turėjo svarų pagrindą plenariniame posėdžiui pranešti, kad darbas komisijoje vyko sutartinai, kad visi iškilę klausimai buvo sėkmingai išspręsti [13, p. 74].

Pusantrų metų sutartinai dirbusi stengdamasi kiek galima nutolinti ginčijamų dalykų svarstymą koalicija padėjo konsoliduoti tautą ir sutvirtinti jos pasitikėjimą valstybe. Jos veikla turėjo didelės reikšmės stiprinant atkurtą Lietuvos nacionalinį valstybingumą.

Tik 1922 m. pradžioje pradėjus svarstyti konstitucijos projektą plenariuose Steigiamojo Seimo posėdžiuose, vadinasi, darbams perėjus į paskutinį etapą, krikščionys demokratams ryžosi paaukoti koaliciją, vien savo jėgomis ėmėsi komisijos vardu koreguoti konstitucines nuostatas, ypač pasaulėžiūrinį požiūriu. Pasibaigus pirmajam svarstymui Steigiamajame Seime, valstiečių liaudininkų blokas dar nebuvo pakeitęs savo pritariamosios nuostatos dėl būsimos konstitucijos, nutarė toliau remti Konstitucinės komisijos pateiktą projektą [18, lap. 65], bet tolesnis Konstitucijos projekto svarstymas Steigiamajame Seime jau gerokai skyrėsi nuo jo rengimo komisijoje pobūdžio. Krikščionių demokratų bloko žmonės, nebesaistomi sutarties su valstiečių liaudininkų bloku, savo iniciatyva ir pastangomis, savo jėgomis pradėjo iš anksto užprogramuotą projekto „krikdeminimą“, visiškai supriešinusį vakarų krikščionys koalicijos partnerius. Iš tribūnos vienų kitiems buvo pasakyta nemažai įžeidžiančių žodžių.

Balsuojant 1922 m. rugpjūčio 1 d. už Konstitucijos projektą *en bloc*, už jos priėmimą iš esmės pasisakė tik krikščionys demokratams [14, p. 49], tačiau opozicija taip pat nebalsavo „prieš“, o tik susilaikė, t. y. tiesiog išreiškė savo nepritarimą krikščionių demokratų pakoreguotam Konstitucijos tekstui nenorėdama, daugiausia dėl ideologijos, tapti atsakinga už būsimus rezultatus ir šitaip atsiliepdama į krikščionių demokratų pasirinktą taktiką įtraukti į Konstituciją nuostatas dėl privalomo religijos dėstymo valdiškose mokyklose, civilinės metrikacijos neužtikrinimą, Dievo vardo preambulėje paminėjimą. Susi-

laikymas balsuojant nebuvo jų neigiamo, juolab priešiško, požiūrio į visą Konstituciją išraiška, nerodė neigiamo likusios Steigiamojo Seimo atstovų dalies požiūrio į Konstituciją, bet ir krikščionys demokratai jautėsi gana daug nuveikę ieškodami kompromiso: jie sutiko su jų netenkinusiu Konstitucijos neužtikrintu valdžios tęstinumu – Seimui keičiantis, kaskart turėjo keistis ne tik Ministrų Kabinetas, bet ir Prezidentas – jų manymu, tai skatino valstybės gyvenimo nepastovumą; jie reikalavo ilgesnės kadencijos, ypač Respublikos Prezidentui, didesnio pastovumo, jų manymu, būtų suteikę antrieji parlamento rūmai [20].

Balsavimo dėl Konstitucijos rezultatai nesuteikia pagrindo Konstituciją vadinti krikdemiška Konstitucija. Priešingai, reikia pripažinti, kad ši Konstitucija buvo kompromisinis teisinis aktas, atspindintis tam tikros to meto visuomenės daugumos interesų pusiausvyrą.

Konstitucija atitiko ne tik gyvenamojo meto reikalavimus, bet ir niekuomet nekintančias visuomeninio gyvenimo ir asmens laisvės vertybes [27, p. 2]. Svarbiausieji Lietuvos Valstybės Konstitucijos bruožai – pagrindinių piliečio teisių ir laisvių įtvirtinimas ir jų apsaugos teisiųjų garantijų nustatymas, politinių partijų ir visuomeninių organizacijų veiklos laisvė, politinis pliuralizmas, demokratiniai valdžios institucijų formavimo mechanizmai. Visa tai rodo Konstitucijos demokratiškumą. Tuo pat metu, stengdamiesi pabrėžti ir apsaugoti tautos suverenumą, tinkamiausiais tautos valios reiškėjais pripažindami išrinktus į Seimų tautos atstovus, akivaizdžią pirmenybę aukščiausių valstybės valdžios ir valdymo institucijų sistemoje Konstitucijos kūrėjai atidavė tautos atstovybei, lėmė ypatingą būsimų seimų reikšmę valstybės sandaroje. Tai įgalino vėlesnius šios Konstitucijos tyrinėtojus išvelgti Konstitucijoje įtvirtintuose Seimo ir Vyriausybės santykiuose pusiausvyros stoką [37, p. 11], ypač akivaizdžią esant dideliame politiniam Seimo susiskaldymui.

Negalima pamiršti, kad 1922 metų Lietuvos Valstybės Konstituciją viintelę parengė ir priėmė tautos specialiai tam išrinktas Steigiamasis Seimas – tikrasis tautos valios reiškėjas ir įgaliotas jos suverenumo vykdytojas. Tai buvo ne valdžios, bet tiesiog tautos aktas, svarbiausia tarpukario Lietuvos Konstitucija, dokumentas, tiesiogiai kylantis iš Vasario 16-osios Nepriklausomybės akto nuostatų ir jas įgyvendinantis. Ši Lietuvos Valstybės Konstitucija – Nepriklausomybės akto nubrėžtos Lietuvos konstitucinės raidos triumfas. Būtent iš šios Konstitucijos ir joje nustatyta tvarka turėjo prireikus kilti visos kitos galimos Lietuvos Konstitucijos reformos, taigi tolesnė Lietuvos konstitucijų raida turėjo vykti pagal šioje Konstitucijoje pažymėtas gaires.

Laikantis Steigiamojo Seimo nustatytos tvarkos, šios Konstitucijos niekas ir niekada nepanaikino, tačiau tolesnėje Lietuvos konstitucionalizmo raidoje ta tvarka, deja, politinių jėgų buvo visiškai ignoruojama.

* * *

Lietuvos valstybės konstitucingumą pažeidė 1926 m. gruodžio 17 d. perversmas. Jis sukėlė konstitucinių problemų, kurios nepasibaigė formaliu perversmo rezultatų įteisinimu, bet skausmingai atsiliepė visai tolesnei krašto konstitucinei raidai tarpukariu. Perversmas ne tik nutraukė laikytos „nuolatinė“ arba „pastovia“ 1922 metų Konstitucijos galiojimą, bet ir tiesiogiai paveikė tolesnius konstitucinius aktus, net patį konstitucinės raidos konstitucingumą.

Perversmas pažeidė iš Konstitucijos raidės ir dvasios išplaukiantį demokratinį reikalavimą pakeitimus valstybės valdymo viršūnėse vykdyti pagal demokratinės taisyklės, prie kurių nedera bet koks prievartos veiksnys, tačiau, nuolaidžiau jant pašalintoms iš valdžios jėgoms, formaliai nepažeidžiant Konstitucijoje nustatytos procedūros, pagal perversmininkų reikalavimus pertvarkius konstitucinių politinės valdžios institucijų sudėtį, išoriškai perversmas tą pačią dieną buvo tarsi likviduotas. Visos perversmo konstitucinės pasekmės atsiskleidė tik tada, kai Ministrų Kabinetas, sulaukęs iš Seimo kategoriško nepasitikėjimo pareiškimo arba, Konstitucijos (59 str.) žodžiais tariant, pasisakymo dėl nepasitikėjimo „stačiai“ [15, p. 21–22], užuot atsistatydinęs, kaip to įsakmiai reikalavo tas pats Konstitucijos 59 straipsnis, M. Römerio apibūdinamas kaip Konstitucijos imperatyvas, kaip šiuo atveju atsirandanti konstitucinė Ministrų Kabineto pareiga [33, p. 239], pats liko veikti, paleido parlamentą ir, akivaizdžiai pažeisdamas dar ir Konstitucijos 52 straipsnyje numatytą reikalavimą naujo Seimo rinkimus surengti ne vėliau kaip po šešiasdešimties dienų, apskritai nepaskyrė naujų jo rinkimų.

Padėties normalizavimą Vyriausybė siejo su būsima Konstitucijos reforma, kurios tikslai ir turinys nelaikyti paslaptimi, apie juos ne kartą kalbėta politikų, rašyta oficialiojoje ir tautininkų spaudoje. Svarbiausia – siekta didinti Respublikos Prezidento autoritetą, esamą Konstituciją kaltinant dėl Seimo, o per tai – dėl partijų viršūnių visagalybės ir neribotų laisvių įtvirtinimo, tai neva rodė jos nepritaikymą Lietuvos gyvenimui.

Ko gera, pagrindinę problemą rengiantis reformai sudarė Konstitucijos pakeitimo būdų paieška, nes Konstitucijoje numatyta jos keitimo tvarka per Seimą, atsižvelgiant į politinių jėgų santykį jame, iniciatorių ir rėmėjų – Lietuvių tautininkų sąjungos – nepopuliarumą visuomenėje ir opozicijos priešiniama, neteikė jokių sėkmės vilčių. Kurį laiką tikėta referendumo, numatant neregėtai sukarikatūrintas jo taisyklės [29, p. 202–204], idėja, tačiau ilgainiui atsisakyta ir jos. Baigėsi ta paieška netikėtai: ji tiesiog Prezidento valia ir jo vardu buvo paskelbta 1928 m. gegužės 25 d. [8].

Provokuojanti valdančiuosius net nemėginant dangstyti demokratine atributika ryžtis patiems išleisti Konstituciją galėjo būti išvakarėse (1928 m. gegužės 11 d.) Vyriausiojo tribunolo priimto nutarimo tezė, skelbianti, kad sudarytai po revoliucijos ar perversmo Laikinajai Vyriausybei tam tikrais teisiniais aktais – dekretais – nustačius Laikinąją Konstituciją arba laikinąsias esamos Konstitucijos pataisas jau neturėtų kilti jokių abejonių dėl galiojančios konstitucinės teisės [12, p. 120]. Tai buvo savotiška autoritetingos teisinės valstybės institucijos oficialiai aprobuota rekomendacija tolesnei Lietuvos konstitucinei raidai, iki galo parengta ir aprobuota programa, poperversminei Vyriausybei nurodanti paprasčiausią ir patikimiausią būdą išeiti iš jau ilgokai trunkančio buvimo aklavietėje, bekonstitucinio valdymo – naujos Konstitucijos dekretavimo kelią.

Valdantieji, beje, atsižvelgė net į aukščiau minėtoje tezėje esantį nurodymą, kad šiuo atveju tai būtų laikino pobūdžio Konstitucija: iš tiesų jos 106 straipsnis žadėjo per dešimt metų ją patikrinti atsiklausiant tautos (referendumu). Ši nuostata suteikė M. Römeriui pagrindą tvirtinti, kad 1928 metų Lietuvos Valstybės Konstitucija nėra visavertis konstitucinis aktas, kad ji – tai tik „konstitucinis pasiūlymas tautai“, vadinasi, kartu ir „konstitucinis provizoriumas“, arba laikinas aktas, teveiksiantis iki būsimo jo tikrinimo [33, p. 265–266].

Būdingiausias skiriamasis 1928 metų Konstitucijos bruožas, kaip ir buvo žadama, – vykdomosios valdžios, pirmiausia Respublikos Prezidento, galių išplėtimas tuo pat metu išsaugant svarbiausių demokratinių institutų, taip pat ir parlamentarizmo regimybę, rodant didesnę valdančiųjų dėmesį tiesioginės demokratijos institutams. Pasak M. Römerio, Konstitucijos kūrėjai dar nevisai nutolo nuo formalios demokratijos, jie tik „įterpė į ją tam tikras autoritarinio pobūdžio institucijas“ [33, p. 262]. To buvo siekiama pailginant Respublikos Prezidento įgaliojimų laiką, darant jį nepriklausomą nuo Seimo, pavadant jam vadovauti Ministrų Kabinetai; negana to, nesant Seimo arba tarp Seimo sesijų jam pavesta leisti įstatymus, lygiaverčius Seimo išleistiems įstatymams, tvirtinti valstybės biudžetą ir jo vykdymą, ratifikuoti tarptautines sutartis, kelti ministrams baudžiamąsias bylas dėl valstybės išdavimo ar tarnybinių nusikaltimų. Labai svarbu ir tai, kad Konstitucijai sankcionavus galimybę neterminuotai delsti sušaukti pirmąjį Seimą, realiai nesančio Seimo teisių, ypač įstatymų leidybos bei biudžetinės veiklos srityse, sutelkimas Prezidento rankose, taip pat teisė be kontrasignacijos atleisti Ministrų Kabineta Respublikos Prezidentą pavertė pagrindine konstitucine institucija.

Tai – Konstitucija, kuri vieno asmens valdžios diegimu ir delsimu sušaukti Seimą riboja politinį pluralizmą, turėjo savybių, leidžiančių ją laikyti autori-

tarine. Maža to, tai buvo vienas iš pirmųjų Europos konstitucinių aktų, nuo demokratijos pasukusių autoritarizmo kryptimi [33, p. 261].

1928 metų Lietuvos Valstybės Konstitucija teisinėje, politologinėje ir istorinėje literatūroje paprastai nepalankiai vertinama, bet toks vertinimas vienpusiškas. Nepaisydami akivaizdžių šios Konstitucijos trūkumų, manytume, kad atsižvelgiant į objektyviai egzistavusias ypatingas problemas, su kuriomis susidūrė A. Smetonos aplinka, nepaliaujamai aštrėjant santykiams ir net kylant konfliktams su Lenkija dėl Vilniaus, su Vokietija dėl Klaipėdos, ką jau bekalbėti apie vidaus įtampą ir sunkumus, 1928–1938 m. Lietuvos laikotarpis į istoriją turėtų įeiti „ne kaip vienvaldystės, bet šviesaus ir protingo valstybės valdymo pavyzdys“ [19, p. 121].

1928 metų Lietuvos Valstybės Konstitucijos priėmimas buvo reikšmingas ir kitu požiūriu. Po gruodžio 17-osios perversmo, ypač nuo 1927 m. balandžio 12 d., kai buvo eliminuotas Seimas, kuri galiojusi Konstitucija neabejotinai laikė pagrindine valstybės institucija, „apie senąją konstitucinę santvarką, kaip pozityviai veikiančią ir imperatyvinę, nebeteko kalbėti“ [34, p. 7]. Pasak M. Römerio, toks iš esmės bekonstitucinis valdymas, kai valdžia nepriklauso nuo teisės normų ir yra konstitucijos nevaržoma, vadintinas diktatorišku, nes lemia valstybės organizacijos neaiškumą, kai kurių valstybės funkcijų neužtikrinimą, kūrybos išsižadėjimą ir gyvenimą dabartimi, be plano ir programos, į valstybės gyvenimą įnešė netikrumo ir nervingumo, sudarė palankias sąlygas teisei demoralizacijai ir polinkiui į anarchiją plisti [33, p. 252], todėl naujos Konstitucijos pasirodymą M. Römeris, tiesa, ne visada visuomenės teisingai suprantamas, vertino teigiamai, nes šiuo aktu Lietuvos valstybė pagaliau „aiškiai išsižadėjo diktatūros“ [34, p. 9], tuo pačiu valstybės gyvenimą sutvarkė pagal teises, konstitucines normas.

* * *

Priimant 1928 metų Lietuvos Konstituciją, konstitucinės valdžios organizacijos koncepcija dar tik formavosi, veikiama Europoje jau vykstančių procesų ir naujų politinių tendencijų. Imta siekti valstybėje diegti organizuotumą ir drausmę, visuomenėje skleisti vienybės idėją tautiniu pagrindu. Atsisakymą nuo liberaliojo požiūrio į visuomenę ir valstybę lydėjo teiginiai, iškeliantys aktyvų valstybės vaidmenį, reikalaujantys, kad į valstybės idealų įgyvendinimą aktyviai įsitrauktų visa tauta ir kiekvienas jos narys atskirai. Neigiant individualią laisvę kaip aukščiausiąją vertybę, pabrėžta atskiros žmogaus pareiga pastoviai talkinti kūrybinei visuomenės veiklai [36, p. 12].

Teisiškai naujas idėjas Lietuvoje pradėta diegti ketvirtojo dešimtmečio pradžioje. Valstybė imta taikyti vis sudėtingesnėms funkcijoms įgyvendin-

ti. Realūs poslinkiai valstybėje kėlė Vyriausybės siekimą konstituciniu lygiu įforminti jau atliktas arba idėjiškai ir politiškai rengiamas reformas, iš esmės veikiančias konstitucinės teisės reguliavimo sferą. Buvo dar viena aplinkybė: Konstitucijos reformą skatino ir noras išvengti žadėto jos „tikrinimo“ referendumu, neišvengiamai susijusio su tam tikra rizika ir su visuomenės politinio aktyvumo, suprantama, ne valdančiųjų naudai, kilimu krašte, tad į reformą sumanyta įtraukti Seimą.

Paradoksas – valdantieji, prieš aštuonerius metus kategoriškai atmetę opozicijos remtą Konstitucijos reformos Seime galimybę ir kuri laiką primygtinai piršę referendumą, nelauktai pirmenybę ėmė teikti Seimui. Nuostatų pokyčius lėmė tai, kad padėtis 1936 m. sušauktame Seime buvo iš esmės pasikeitusi. Visiškai eliminavus opoziciją iš rinkimų kompanijos, Seimas iš partiniu požiūriu mišrios institucijos buvo virtęs ne tik vienpartine, bet ir ištaisai tautininkiška, taigi labai palankia valdantiesiems institucija. Negana to, nustatant naujas procedūrinės taisykles [10], buvo iš esmės apribotos parlamentinės Seimo narių galybės daryti poveikį priiminėjamo teisės akto turiniui.

Turinio požiūriu 1938 metų Lietuvos Konstitucija [9] buvo naujas konstitucinis aktas, kuris nepratęsė demokratinių Steigiamojo Seimo Konstitucijos tradicijų, o autoritarinius pradus, pradėjusius ryškėti 1928 metų Konstitucijoje, išvystė iki vadinamojo vadizmo lygio, buvo griežtai priešingas demokratinei santvarkai: valdžia einanti iš vieno šaltinio, iš viršaus, o ne iš masių, iš apačios; lemiamą vaidmenį vaidinanti vado valia, o ne balsų dauguma [26, p. 7]. Jei, pasak M. Römerio, 1928 metų Konstitucijoje jau buvo aiškiai rengiamasi demokratiją pakeisti prezidentokratija, tai naujojoje buvo padaryta galutinai [33, p. 261–262]. Su buvusia 1928 metų Konstitucija šį aktą tiesiogiai siejo tai, kad jį priimant formaliai pasinaudota pirmosios nustatyta Konstitucijos keitimo tvarka.

Konstitucija buvo pagrįsta kita, lyginant su buvusių Lietuvos konstitucijų, filosofija. Ji ne tik nebekartoto liberalių 1922 metų Konstitucijos principų, bet, ypač dėl valstybės sampratos bei vaidmens, autoriteto klausimo, visuomenės ir žmogaus vietos valstybėje, pasuko kita kryptimi – iškėlė ir išaukštino valstybės, laikytos tobuliausia tautos laisvės išraiška, vaidmenį, mėgino užtikrinti tos valstybės dominavimą visose visuomeninio gyvenimo srityse ir santykiuose su piliečiais, atitinkamai apibūdino piliečių ir valdžios santykius. Konstitucija, A. Smetonos pripažinimu, „ne visur tesiderina su išgalėjusiomis demokratizmo teorijomis“, tačiau, jo manymu, tos Konstitucijos dvasia tebeliekanti giliai demokratiška, nes ji „lygiomis vertina ir žmones, ir jų gėrybes, dvasines ir medžiagines“ [16, p. 154].

Konstitucija iškėlė ir išaukštino valstybės, laikomos tobuliausia tautos laisvės išraiška, vaidmenį. Neigdama liberalią nuostatą apie valstybės paskirtį

tarnauti žmogui Konstitucija skelbė: „piliečiui valstybė yra jo paties buvimo pamatas“, pilietis naudojasi laisve „visada atsimindamas savo pareigas valstybei“, svarbiausia piliečio pareiga – „būti ištikimam valstybei“, „turtas deda jo valdytojui pareigą turto naudojimą derinti su valstybės reikalais“. Tą išskirtinį valstybės vaidmenį Konstitucijos preambulė siejo su istorine Lietuvos praeitimi, padariusia teigiamą poveikį atgimstant ir stiprėjant Lietuvos nepriklausomybei.

Tarp svarbiausių šios Konstitucijos tikslų, vieno jos projekto autorių K. Račkausko žodžiais tariant, buvo noras pabrėžti valstybės valdžios autoritetą, jį „paremti tvirtais pagrindais, patikint aukščiausio autoriteto vykdymą vienam asmeniui – Prezidentui, ir įpareigojant piliečius, kad jie būtų ištikimi tai valstybei ir jai padėtų“ [32, p. 98]. Konstitucijoje tai koncentruotai buvo išreikšta trečiame straipsnyje, skelbusiame, kad valstybės „priešakyje yra Respublikos prezidentas. Jis vadovauja valstybei“. Be to, Konstitucija formaliai atsisakė liberalioms konstitucijoms būdingo valdžių padalijimo: jos ketvirtame straipsnyje skelbiama, kad valstybės valdžia, vykdoma Respublikos Prezidento, Seimo, Vyriausybės ir Teismo, esanti „vienatija ir nedaloma“, t. y., pasak komentaro, šias „skirtingas funkcijas derina prezidento vienijančios valios vaidmuo“, nes „jei vieninga tauta, tai ir valdžia turi būti vieninga“ [30, lap. 38].

Konstitucija ne tik nenumatė galimybių Prezidentą atstatydinti ar nušalinti nuo pareigų anksčiau laiko, ji skelbė, kad Prezidentas už savo galios veiksmus apskritai neatsako, o už kitus veiksmus, kol vadovauja valstybei, taip pat negali būti traukiamas atsakomybėn. A. Smetonos žodžiais tariant, Prezidento „atsakingumas nebūtų suderintas su tuo autoritetu, kuris jam Konstitucijos suteiktas“ [16, p. 153].

Su Prezidentui Konstitucijos suteiktu autoritetu buvo taip pat susijusi nesėkmė, kai jos rengėjai mėgino į Konstitucijos projektą įtraukti normas, numatančias konstitucinį teismą. Rengusi projektą komisija neatsižvelgė į tai, kad konstitucinis teismas – institucija, būdinga demokratinei, teisei valstybei, ir į tai, kad rengiamas Konstitucijos projektas, priešingai, numatė įtvirtinti autoritarinę valstybę. Konstitucinis teismas būtų buvęs nonsensas, nes turėjo tikrinti konstitucingumą įstatymų, kurių leidybą numatyta paskirti Respublikos Prezidento veiklos sferai, jo vieno nuožiūrai pavedant visų, taip pat ir Seimo priimtų įstatymų įsigaliojimo skelbimą, tad konstitucinė justicija tokiomis sąlygomis nederėjo jau vien todėl, kad ji neišvengiamai aiškiai ir tiesiogiai turėjo skverbtis į šią svarbią Respublikos Prezidento veiklos sferą, ir, ją kontroliuodama, žiesti projekte parengtą įtvirtinti valstybės vadovo autoritetą ir galias [29, p. 267–268]. Konstitucijos rengėjai įsitikino, kad konstitucinis teismas dera ne prie kiekvienos konstitucijos.

Nors 1938 metų Lietuvos Konstitucijos nuostatos akivaizdžiai neatitiko demokratiškosios vertybių, Vasario 16-osios akto formuluotės, šis paskutinis XX amžiaus pirmosios pusės nepriklausomos Lietuvos valstybės konstitucinis aktas siejamas su dar dviem įvykiais, kuriuose jam buvo lemta suvaidinti iš principo kitoki vaidmenį.

Pirmiausia tai – tragiškas ir sunkus vaidmuo, kurį šiai Konstitucijai skyrė sovietiniai agresoriai, kurie 1940 m. birželį–liepą ėmė griauti nepriklausomą Lietuvos valstybę bei jos teisę ir dangstyti rengiamą Lietuvą inkorporuoti į Sovietų Sąjungos sudėtį, remdamiesi būtent šios Konstitucijos nuostatomis – tereikėjo pasirūpinti, kad Konstitucijoje numatytos prezidento galios oficialiai būtų perduotos jų statytiniui, tai ir buvo padaryta.

Antrą kartą į šią Konstituciją atsižvelgta po penkiasdešimties sovietinės okupacijos metų. Įgyvendindama 1990 m. kovo 11 d. Akto dėl Lietuvos nepriklausomos valstybės atstatymo nuostatą, kad Lietuvoje negalioja kitos valstybės konstitucija, t. y. siekdama teisiškai atsiriboti nuo sovietinės konstitucijos ir dar kartą pabrėždama atkuriamos Lietuvos valstybės ir jos konstitucinės tvarkos tęstinumą ir sąsajas su 1940 m. okupantų sugriauta nepriklausoma Lietuvos valstybe, kartu konstitucinio reguliavimo srityje vengdama teisinio vakuumo, Lietuvos Aukščiausioji Taryba tą pačią dieną priėmė įstatymą „Dėl 1938 metų gegužės 12 dienos Lietuvos Konstitucijos galiojimo atstatymo“. Šis nutarimas, ryžtingai atmetęs sovietinę santvarką ir atkūręs iki okupacijos galiojusią Lietuvos Konstituciją, turėjo principinę reikšmę, tačiau faktiškas jo įgyvendinimas neišlikus buvusioms konstitucinėms institucijoms ir todėl reikalaujantis skubių ir staigių plačiausio masto viso valstybinio teisinio gyvenimo pertvarkymų buvo sunkiai įmanomas, be to, vargu ar tikslingas, todėl Konstitucijos galiojimą pritaikant esamam laikui minėtame akte buvo nurodyta, kad 1938 metų Konstitucijos nuostatų, reglamentuojančių Respublikos Prezidento, Seimo, Valstybės Tarybos ir Valstybės kontrolės statusą, galiojimas sustabdomas.

Tam pačiam tikslui turėjo tarnauti ir kitas Aukščiausiosios Tarybos aktas, priimtas tą pačią kovo 11 d. – įstatymas „Dėl Lietuvos Respublikos Laikinojo Pagrindinio Įstatymo“. Jame, motyvuojant siekiu suderinti atkurtosios 1938 metų Lietuvos Konstitucijos nuostatas su pakitusiais politiniais, ekonominiais ir kitais visuomeniniais santykiais, su kitomis realijomis, nustatyta, kad šios Konstitucijos galiojimas sustabdomas ir patvirtinamas Laikinis Pagrindinis Įstatymas.

* * *

Pirmųjų modernių konstitucijų raida Lietuvoje nevyko nuosekliai pažangos keliu. 1922 metų Lietuvos Valstybės Konstitucijos išleidimu baigus įgyvendinti Vasario 16-tosios akto nubrėžtą Lietuvos konstitucinės raidos programą, kitos konstitucijos ėmė tolti nuo vieno iš svarbiausių šio akto reikalavimų, kad atkurtoji valstybė turinti tvarkytis demokratijos pagrindais. Kitos konstitucijos „tolo“, bet ne atsisakė arba neigė. Net ir paskutinės konstitucijos išsaugojo tokias demokratines vertybes kaip: teisingumo reikalavimas valstybės valdžios organų veikloje, teismų nepriklausomumas, nuosavybės teisė, kultūrinė tautinių mažumų autonomija ir kita; M. Römerio teigimu, A. Smetona valstybei davė „autoritarinę“ ir „totalitarinę“ formas, bet nesutrukdė jam išsaugoti humanistinį jos turinį.

Suprantama, kad tokia Lietuvos valstybės konstitucijų raida vertinama nevienareikšmiškai.

Visų tarpukario Lietuvos konstitucijų rengėjai ir leidėjai siekė kilnaus tikslo – užtikrinti Lietuvos valstybingumą, sukurti konstituciją, geriausiai tinkančią Lietuvos gyvenimo realijoms. Neturima pagrindo įtarti juos tai darius savanaudiškais tikslais. Tos konstitucijos atspindėjo rengėjų ir leidėjų nuoširdų norą ir pastangas daryti gera savo kraštui, valstybei, Lietuvai vadovaujantis savo įsitikinimais.

Literatūra

1. Lietuvos Valstybės nepriklausomybės proklamavimas // Lietuvos novelos / Sud. K. Šalkauskis. – Kaunas, 1935.
2. Lietuvos Valstybės Laikinosios Konstitucijos Pamatiniai Dėsniai // Laikinosios Vyriausybės žinios. Papildymas. 1918. Nr. 1-1a.
3. Lietuvos Valstybės Laikinosios Konstitucijos Pamatinių Dėsnių papildas // Laikinosios Vyriausybės žinios. 1919. Nr. 4-41.
4. Trijų Prezidiumo nutarimas // Lietuvos aidas. 1918. Nr. 165.
5. Lietuvos Valstybės Laikinosios Konstitucijos Pamatiniai Dėsniai // Priedėlis prie Laikinosios Vyriausybės žinių. 1919. Nr. 6-24a.
6. Lietuvos Valstybės Laikinosios Konstitucijos Pamatiniai Dėsniai. Trečiuoju skaitymu Lietuvos Valstybės Tarybos priimti 1919 m. balandžio 4 d. – Kaunas, 1919.
7. Laikinoji Lietuvos Valstybės konstitucija // Laikinosios Vyriausybės žinios. 1920. Nr. 37-407.
8. Lietuvos Valstybės Konstitucija // Vyriausybės žinios. 1928. Nr. 275-1778.
9. Lietuvos Konstitucija // Vyriausybės žinios. 1938. Nr. 608-4271.
10. Seimo statutas // Vyriausybės žinios. 1936. Nr. 550-3828.
11. Lietuvos Respublikos įstatymas „Dėl Lietuvos Laisvės kovos Sąjūdžio

- Tarybos 1949 m. vasario 16 d. deklaracijos“ // Valstybės žinios. 1999. Nr. 11-241.
12. Vyriausiojo tribunolo 1924–1933 metų visuotinių susirinkimų nutarimų rinkinys su Teisingumo ministerijos aplinkraščiais ir dalykine rodykle / Spaudai parengė J. Byla. – Kaunas, 1933.
 13. Steigiamojo Seimo darbai. 176 pos., 1922 02 24.
 14. Steigiamojo Seimo darbai. 234 pos., 1922 08 01.
 15. Seimo stenogramos. Trečiasis Seimas. 78 pos., 1927 04 12.
 16. Seimo stenogramos. Trečioji nepaprastoji sesija, 87/9 pos., 1938 05 12.
 17. Lietuvos valstiečių sąjungos ir Socialistų liaudininkų demokratų partijos kuopų atstovų 1921 10 08–12 suvažiavimo protokolas // MAB RS, f. 199-24.
 18. Lietuvos valstiečių sąjungos ir Socialistų liaudininkų demokratų partijos frakcijų bloko 1922 03 09 pos. protokolas // MAB RS, f. 199-109.
 19. Baltijos valstybių užgrobimo byla. JAV Kongreso Ch. Kersteno komiteto dokumentai. 1953–1954 metai. – Vilnius, 1997.
 20. Pasikalbėjimas su buv. Respublikos Prezidentu, Seimo pirmininku p. Aleksandru Stulginskiu // Rytas. 1927. Nr. 88.
 21. Lietuvos Valstybės Konstitucijos projektas // LCVA, f. 383, ap. 3, b. 28.
 22. Valstybės Taryba // Lietuva. 1919. Nr. 14.
 23. Valstybės Taryba // Lietuva. 1919. Nr. 71.
 24. Valstybės Taryba // Lietuva. 1919. Nr. 72.
 25. Valstybės Taryba // Lietuva. 1919. Nr. 77.
 26. Alantas V. Vadovybės principas valstybės gyvenime. – Kaunas, 1937.
 27. Kasulaitis A. J. Steigiamojo Seimo reikšmė // Tėvynės sargas. 1970. Nr. 1.
 28. Klimas P. Istorinė Lietuvos valstybės apžvalga. – Kaunas, 1922.
 29. Maksimaitis M. Lietuvos valstybės konstitucijų istorija (XX a. pirmoji pusė). – Vilnius, 2005.
 30. Naujoji Lietuvos Konstitucija pilniau ir tobuliau aprėpia visas valstybės gyvenimo sritis (anonim. str.) // LCVA, f. 377, ap.10, b. 142.
 31. Pumputis A. Konstitucija kaip simbolis ir kaip priemonė / Konstitucija XXI amžiuje // Jurisprudencija. 2002. Nr. 30(22).
 32. Račkauskas K. Lietuvos konstitucinės teisės klausimais. – New York, 1967.
 33. [Römeris] Römeris M. Lietuvos konstitucinės teisės paskaitos. – Vilnius, 1990.
 34. Römeris M. Lietuvos Valstybės Konstitucijos reforma. – Kaunas, 1928.
 35. Römeris M. Reprerzentacija ir mandatas. – Kaunas, 1926.
 36. Tamošaitis I. Asmuo ir bendruomenė // Vairas. 1937, Nr. 5.
 37. Valstybė ir valdžia // Į laisvę. 1955. Nr. 6.

II. LAIKINASIS PAGRINDINIS ĮSTATYMAS LIETUVOS RESPUBLIKOS KONSTITUCINĖJE SISTEMOJE

1. Kai kurie Lietuvos Respublikos Laikinojo Pagrindinio Įstatymo genezės aspektai

Naujausių laikų Lietuvos konstitucionalizmo raidoje Laikinajam Pagrindiniam Įstatymui teko išskirtinis vaidmuo. Šis konstitucinis aktas galiojo tuo laikotarpiu, kai atkūrus Lietuvos valstybės nepriklausomybę reikėjo nedelsiant kurti naujo turinio ir formos demokratinę konstitucinę konstrukciją, t. y. valstybės teisinius pagrindus, užtikrinti žmogaus teisių ir laisvių gynimo konstitucines prielaidas.

Vertinant Laikinojo Pagrindinio Įstatymo genezę, reikia atsižvelgti į politinį teisinį procesą, kuris vyko Lietuvoje 1988–1990 metais, t. y. Atgimimo laikotarpiu¹. Pagrindinė politinė moralinė jėga, kuri lėmė šio proceso turinį, buvo Lietuvos Persitvarkymo Sąjūdis. Tada vyko diskusija apie Lietuvos ekonominę savarankiškumą, suverenitetą, naujos konstitucijos rengimo neišvengiamumą, esminę teisinę reformą, o 1989 metais buvo vis aktyviau raginta atkurti nepriklausomą Lietuvos valstybę.

Nagrinėjant 1988–1990 m. politinius teisinius reiškinius, iškyla klausimas, kaip apibrėžti politinių teisinių faktų visumą, kuria buvo pertvarkoma ir laužoma egzistavusi politinė teisinė sistema. Aišku, Lietuva buvo okupuota ir aneksuota valstybė, tačiau negalima neatsižvelgti į tai, kad ši prievarta primesta ir suformuota sistema buvo politinė teisinė tikrovė, kurioje veikė realios taisyklės. Vadinasi, pagrindinis Tautos išsivadavimo tikslas buvo visų pirma revizuoti esamą politinę teisinę konstrukciją, o vėliau su-

¹ Plačiau apie tai žr.: Anušauskas A., Banionis J., Bauža Č. ir kiti. Lietuva, 1940-1990: okupuotos Lietuvos istorija. – Vilnius: Lietuvos gyventojų genocido ir rezistencijos centras, 2005. – 712 p.; Anušauskas A., Bagušauskas J. R., Bauža Č., Blažytė D., Ilgevičiūtė V., Kašauskienė V., Liekis A. Lietuvos suvereniteto atkūrimas 1988–1991 metais. – Vilnius: Diemedis, 2000. – 488 p.; Lietuvos Sąjūdis ir valstybės idealų įgyvendinimas. Sud. Blažytė D., Kašauskienė V. – Vilnius: Lietuvos istorijos instituto leidykla, 1998. – 368 p.; Bauža Č., Setkauskis P. Lietuvos valstybingumas XX amžiuje. Atkūrimas ir tęstinumas. – Vilnius: Vilniaus universiteto leidykla, 2002. P. 195.

kurti Tautos lūkesčius atitinkančius konstitucinius pagrindus, t. y. suverenią konstitucinę sistemą. Tuometinė teisinė tvarka apibūdinama kaip kvazi-teisinė, o konstituciniu lygiu – kvazikonstitucinė².

Teisinėje literatūroje, analizuojančioje 1940–1990 m. laikotarpį, rašoma, kad tai buvo „marionetinė valstybė“³. Kiti mokslininkai galvoja, kad Lietuvos TSR institucijų pavadinimai turėjo liudyti jų valstybinį pobūdį, tačiau buvo ne kas kita kaip okupacinės valstybės – TSRS – sudarytos administracinės įstaigos, turėjusios padėti jai valdyti okupuotą ir aneksuotą Lietuvos valstybę⁴.

Apibūdinamas 1988–1990 m. politinį teisinį procesą kaip išskirtinį etapą konstitucionalizmo atžvilgiu E. Šileikis teigia, kad vertinant Lietuvos valstybės funkcionavimo atkūrimo genezę 1988–1990 m. tuometinių Lietuvos Persitvarkymo Sąjūdžio politinių reikalavimų atitinkama konstitucine kūryba (LTSR Konstitucijos pataisomis) galima laikyti savita konstitucionalizmo išraiška⁵. Jo nuomone, 1990 m. kovo 11 d. – tai kalnagūbris, skiriantis LTSR ir Lietuvos Respublikos konstitucijas ir konstitucinę teisę, bet ne konstitucionalizmą, kuris LTSR iš esmės prasidėjo nuo 1988 m. viešai deklaruotų Sąjūdžio konstitucinių iniciatyvų⁶.

Pritariant pastarajai nuomonei dėl 1988–1990 m. politinio teisinio proceso esmės reikėtų pažymėti, kad esminiais laikytini ne tik Sąjūdžio steigiamojo suvažiavimo, bet ir vėlesni Sąjūdžio Seimo dokumentai, galiojusios Konstitucijos pataisos bei kiti politiniai dokumentai (pvz., 1989 m. gegužės 18 d. LTSR Aukščiausiosios Tarybos deklaracija „Apie Lietuvos valstybinį suverenitetą“, 1990 m. vasario 7 d. LTSR Aukščiausiosios Tarybos nutarimas „Dėl 1939 metų Vokietijos – TSRS sutarčių ir jų pasekmių Lietuvai likvidavimo“). Analizuojant 1988–1990 m. konstitucionalizmo turinį, reikėtų atsižvelgti ir į kitus teisinės kūrybos aspektus, rodančius siekį sukurti nuo TSRS atskirtą teisinę sistemą. Visa tai ir buvo tie faktai ir reiškiniai, kurie apibūdino esminius pokyčius, vykusius 1988–1990 m. Lietuvoje.

Mokslų Akademijos konstitucinės iniciatyvos. 1988 m. vienas iš reikšmingiausių darbų buvo naujos Konstitucijos rengimas, inicijuotas Lietuvos Mokslų Akademijos, kurioje dar iki Sąjūdžio buvo sudaryta neformali dar-

² Žilyš J. Konstituciniai politinės sistemos pagrindai / Lietuvos politinė sistema: sąranga ir raida. – Kaunas: Poligrafija ir informatika, 2004. P. 55.

³ Žalimas D. Lietuvos Respublikos nepriklausomybės atkūrimas: pagrindiniai klausimai pagal tarptautinę teisę. – Vilnius: Rosma, 1997. P. 57.

⁴ Sinkevičius V. Lietuvos Respublikos pilietybė 1918–2001 metais. – Vilnius: VĮ „Teisinės informacijos centras“, 2002. P. 121.

⁵ Šileikis E. Alternatyvi konstitucinė teisė. – Vilnius: VĮ „Teisinės informacijos centras“, 2003. P. 39.

⁶ Ten pat. P. 40.

bo grupė Lietuvos TSR Konstitucijai parengti, kurioje dalyvavo įvairių sričių specialistai⁷.

Konstitucijos projekto rengimo iniciatyva brendo politinio visuomeninio gyvenimo, tų politinių, teisinių aktualijų, kurios audrino visuomenę, fone. Vienas iš pagrindinių veiksnių, kurie skatino pradėti diskusiją dėl veikiančios konstitucinės sistemos revizijos, buvo tas, kad Maskvoje buvo rengiami TSRS Konstitucijos keitimo projektai, kuriais buvo siekiama stiprinti centro valdžios galias. Kuo toliau, tuo labiau darėsi aišku, kad šių galių stiprinimas bus daromas respublikų, taip pat ir Lietuvos, sąskaita, todėl šis veiksnys skatino visuomenės polemiką apie politinį, ekonominį savarankiškumą, apie galimybes formuoti savo teisę ir teisinę sistemą.

Svarstant apie tai, kokios buvo naujos konstitucijos prielaidos, reikėtų atsižvelgti į tai, kad būtent Mokslų Akademijoje brendo Respublikos nuosavybės, ūkiskaitos, ekonominio savarankiškumo koncepcijos. Idėjų raida negalėjo nesusidurti su konstituciniu reguliavimu, nes ir nuosavybės, ir ekonominių santykių pagrindai buvo įtvirtinti veikiančioje Konstitucijoje⁸. Šiuo požiūriu Konstitucijos reviziją objektyviai lėmė politinio gyvenimo vyksmas. Tuometinės Mokslų Akademijos prezidiumo vyriausiasis mokslinis sekretorius, pasiūlymų Lietuvos TSR Konstitucijos pakeitimams parengti komisijos pirmininkas akademikas E. Vilkas, apibūdindamas Konstitucijos projektą, sakė, kad Mokslų Akademijos prezidiumas, atsiliepdamas į Akademijos darbuotojų pasiūlymus, dar 1988 m. gegužę sudarė septyniolikos asmenų komisiją, kuriai buvo pavesta parengti pasiūlymus dėl Lietuvos TSR Konstitucijos. Akademikas teigė, kad būtinybę tobulinti Konstituciją padiktavo pats gyvenimas, vykstantis persitvarkymas⁹. Įvardydamas kai kurias naujoves, kuriomis reikia papildyti Konstituciją, E. Vilkas pabrėžė

⁷ Genzelis B. Lietuvos Respublikos Konstitucijos parengimo ištakos ir peripetijos // Lietuvos aidas, 2002 m. spalio 22 d.

⁸ Akademikas E. Vilkas samprotavo: „Persitvarkymo metu atsirado įstatymų, kurie prieštarauja dabar galiojančiai Lietuvos Konstitucijai. XII sąjunginė partinė konferencija ne tik užfiksavo naujus principus ekonomikoje, bet ir akcentavo, kad reikia keisti, griežtai apibrėžti sąjunginių respublikų kompetencijos ribas, įtvirtinti lenininius federalizmo principus. Apskritai TSRS konstitucijoje ir Lietuvos TSR konstitucijoje turi atsispindėti naujas socializmo modelis, nauja socializmo koncepcija. Ekonominio savarankiškumo koncepcijos rengimas išryškino, kad mes kol kas turime tik pačią koncepciją, ekonominius principus, bet yra dalykų, ypač socialinių garantijų, ekologinės politikos, demokratinės politikos srityse, kurie taip pat turi atsispindėti Lietuvos TSR konstitucijoje. Bet mes nelabai žinome, kokia ta politika turėtų būti. Aišku, kad ji turėtų būti kitokia, bet kokia? Matyt, nėra prasmės Konstitucijoje įrašyti, pavyzdžiui, kad medicininė pagalba yra nemokama. Visi mes žinome, kad nemokama medicininė pagalba ar kas kita nemokama yra automatiškai žemos kokybės.“ Žr.: Lietuvos ateities, pažangos vardan // Tiesa, 1988 m. spalio 30 d.

⁹ Lietuvos ateities, pažangos vardan // Tiesa, 1988 m. spalio 30 d.

būtinumą preambulėje atspindėti Lietuvos valstybės istoriją nuo seniausiųjų laikų, konstituciškai įtvirtinti, kad prieš primant bet kurį įstatymą būtų atlikti visuomenės nuomonės tyrimai, kad būtina gražinti visiems lietuviams įprastą herbą, vėliavą ir himną, tobulinti tuos Konstitucijos straipsnius, kuriuose kalbama apie „liaudies suverenumą“, „Tarybų valdžios pilna-teisiškumą, valstybės suverenumą“, „lenininį federalizmo supratimą valstybėje“ ir tinkamą „respublikos teisių Sąjungoje“ užtikrinimą.

Mokslų Akademija parengė pasiūlymus „Apie Lietuvos TSR konstitucijos keitimo reikalą“, kurie buvo pateikti visuomenei, valstybinėms institucijoms. Šiame dokumente buvo siūloma nustatyti „tikrą valstybės ir liaudies suverenitetą“, o TSRS turi turėti tokią kompetenciją Lietuvoje, kokią jai suteikia Lietuvos įstatymai, o ne atvirkščiai. Buvo reiškiama nuostata, kad Respublikai turi būti pavaldžios visos įmonės, taip pat kultūros, švietimo ir mokslo įstaigos, mokyklos, institutai, spauda, radijas ir televizija, taip pat užsienio ir vidaus prekybos sritys. Teismų, prokuratūros veiklą turi reglamentuoti Lietuvos įstatymai. Mokslų Akademijos kolektyvas ragino didinti Lietuvos galias reguliuojant geležinkelių ir oro transportą, paštą ir ryšius, pinigų sistemą, vadovaujant karinėms pajėgoms, formuojant užsienio politiką.

Mokslų Akademijos pasiūlymuose dėl būsimosios Konstitucijos siūlyta atkurti lietuvių kalbos valstybinį statusą, pilietybės institutą. Siekiant užtikrinti žmonių teisių ir laisvių įgyvendinimą, buvo raginama vadovautis Jungtinių Tautų visuotine žmogaus teisių deklaracija, 1975 m. Helsinkio pasitarimo baigiamuoju aktu, reguliuoti imigrantų srautus ir atvykstančių teisinį statusą, įkurti Lietuvos karines formuotes bei Konstitucinį Teismą, spręsti kitus svarbius valstybės ir visuomenės raidos klausimus.

1988 m. liepos 13 d. Mokslų Akademijos prezidentas J. Požėla ir Mokslų Akademijos prezidiumo vyriausiasis mokslinis sekretorius E. Vilkas parašė raštą Lietuvos TSR Aukščiausiosios Tarybos Prezidiumui, kuriame išdėstė konstitucinės reformos gaires. Netrukus, 1988 m. rugsėjo 22 d., buvo pateiktas ir Lietuvos TSR Konstitucijos projektas¹⁰. Tai buvo svarbus žingsnis to meto konstituciniame procese¹¹.

Konstitucijos projektas buvo išraiška to meto politinės teisinės situaci-

¹⁰ Projektas buvo paskelbtas 1988 m. spalio 10 d. Lietuvos Persitvarkymo Sąjūdžio informaciniame biuletenyje „Atgimimas“ Nr. 2.

¹¹ Plačiau apie tai žr.: Buračas A. Valstybės suvereniteto konstitucinės ištakos / Lietuvos Respublikos Konstitucija penkerių metų retrospektyvoje. – Vilnius: Lietuvos istorijos instituto leidykla, 1998. P.13–25; Ozolas R. 1992 m. Lietuvos Respublikos Konstitucijos prielaidos / Ten pat, p. 34–40; Landsbergis V. Kovo 11-osios aktų idėjos // Penkeri Lietuvos valstybingumo atkūrimo metai. Konferencijos medžiaga. – Vilnius: Lietuvos istorijos instituto leidykla, 1997. P. 12–20.

jos, kai nepriklausomos valstybės atkūrimo idėjos brendo ir buvo formuluojamos palaipsniui, atsižvelgiant į vidaus ir tarptautinius reiškinius, kurie lėmė pokyčius¹². Tačiau kaip bevertintumėme tuo metu parengtą Konstitucijos projektą, jo rengimas ir atsiradimas reiškė Tautos lūkesčius dėl teisingesnės ir demokratiškesnės gyvenimo sanklodos. Konstitucijos projekte formuluojant nuostatas dėl Lietuvos savarankiškumo siekta visapusiškiau apibrėžti suverenumo sampratą. Tai atspindėjo Lietuvos Persitvarkymo Sąjūdžio steigiamajame suvažiavime priimtos rezoliucijos „Dėl Lietuvos TSR suvereniteto sampratos“ turinys¹³. Rezoliucijoje skelbta, kad „turi būti visiškai įgyvendintas Konstitucijos garantuotas Lietuvos TSR nacionalinis ir valstybinis suverenitetas, teisė savarankiškai pasirinkti veikimo būdą tarptautiniuose santykiuose, savo visuomeninę bei politinę sistemą, spręsti kitus valstybės vidaus gyvenimo klausimus. Lietuvos TSR suverenitetas turi pasireikšti Lietuvos TSR teise savarankiškai valdyti, tvarkyti ir naudoti visą jos teritorijoje bei teritoriniuose vandenyse esančią gamtinės kilmės ir sukurtą nuosavybę, taip pat Lietuvos TSR priklausančius finansinius išteklius ir vertybes“.

Pranešant apie tai, kad Mokslų Akademijos komisija baigė darbą, buvo atkreiptas dėmesys į pagrindines problemas, kurios turi būti sprendžiamos. Akademikas J. Požėla akcentavo suvereniteto klausimą, Lietuvos tei-

¹² Prisimindamas Konstitucijos projekto rengimą akademikas E. Vilkas rašė: „Esu daug kam pasakojęs vos ne anekdotinį atvejį, susijusį su sovietinių konstitucijų dogma – demokratinio centralizmo principu. Siekiant be reikalo nekonfrontuoti su tuometine Lietuvos TSR Konstitucija, projekte be pakeitimų buvo paliktas nekonstruktivus straipsnis apie demokratinį centralizmą: visi valdžios organai nuo apačios iki viršaus renkami ir žemesnieji klauso aukštesniųjų. Kitame komisijos posėdyje apsižiūrėjau, kad žemesnieji ne visais klausimais turi klausyti aukštesniųjų – tą dalį išbraukėme. Dar kitame posėdyje pastebėjus, kad kas ir kaip renkamas yra nustatoma kituose straipsniuose, visas demokratinis centralizmas neteko prasmės ir tada buvo galutinai išbrauktas. Taip vienas stabas nugriuvo.“ Žr.: Vilkas E. Nelengvas Konstitucijos gimimas // Veidas. 2002. Nr. 43. P. 19. Akademikas A. Buračas, žvelgdamas į praeitį, pastebi: „Kaip parodė tolesnė įvykių raida, LKP ideologiniai redagavimo bei spaudimo svertai, nukreipti prieš Mokslų Akademijoje suformuotą konstitucijos rengimo grupę, sužlugdė gilesnio valstybinio suvereniteto įtvirtinimo viltis. Nepaisant visų pastangų ir to fakto, kad konstitucijos rengimo grupėje dirbo Sąjūdžio iniciatyvinės grupės atstovai. Tuo įsitikinau, kelis syk pamėgines ginti Sąjūdžio nuostatas. Atsirasdavo neaiškios pataisos konstitucijos projekte, ypač tada, kai su tekstais niekas nedirbdavo. Susidurdavau su tiesiog neatpažįstamai pasikeitusiais Konstitucijos projektai. Žodžiu, akademikas E. Vilkas toje grupėje kapanojosi ilgiau nei aš; manyčiau, jis buvo nusiteikęs ne mažiau skeptiškai, bet galbūt turėjo galimybių daryti didesnę poveikį valdžios atstovams, kartais ilgiau ginčydamasis dėl kai kurių nuostatų“. Žr.: Buračas A. Valstybės suvereniteto konstitucinės ištakos / Lietuvos Respublikos Konstitucija penkerių metų retrospekyvoje. – Vilnius: Lietuvos istorijos instituto leidykla, 1998. P. 17.

¹³ Lietuvos Persitvarkymo Sąjūdis. Steigiamasis suvažiavimas. 1988 m. spalio 22–23 d. – Vilnius: Mintis, 1990. P. 218–219.

sę nustatyti valstybinius ir vietinius mokesčius, rinkliavas, būtinumą sukurti savarankišką teisės sistemą, įsteigti tokį pilietybės institutą, kuris užtikrintų Lietuvos piliečių teisių apsaugą. Buvo atkreiptas dėmesys į tai, kad karinė tarnyba turi būti atliekama tik Lietuvos teritorijoje bei į daugelį kitų klausimų¹⁴.

Mokslų Akademijos pasiūlymams nagrinėti bei svarstyti parengtą Konstitucijos projektą Aukščiausiosios Tarybos Prezidiume buvo sudaryta darbo grupė¹⁵, kurios pirmasis posėdis vyko 1988 m. rugsėjo 5 d. Jame buvo preliminariai svarstomi bendrojo pobūdžio klausimai dėl galiojančios Konstitucijos tobulinimo, šio darbo kryptys. Buvo galvojama, kad Konstitucijos pataisos turi būti paremtos tais politiniais teisiniais lūkesčiais, kurie buvo reiškiami masiniuose žmonių mitinguose, dėl kurių buvo plačiai diskutuojama. Štai A. Žebriūnas galvojo, kad rengiant pataisas tiesiog negalima neatsižvelgti į to meto visuomeninę situaciją, į tikslus ir uždavinius, kuriuos sprendžia visuomenė. Jo nuomone, revoliucinio pobūdžio pertvarkymai lemia ne kosmetines konstitucines pataisas, bet naujos Konstitucijos projekto rengimą. Jis buvo įsitikinęs, kad tik toks kelias būtų suprantamas Lietuvos žmonėms.

Panašios nuostatos laikėsi J. Bulavas. Jis teigė, kad reikia nedelsiant pradėti rengti vientisą Konstitucijos projektą ir nelaukti, kol bus paskelbti, o vėliau ir priimti TSRS Konstitucijos pakeitimai¹⁶. Jis prognozavo, kad tobulinant TSRS Konstituciją neišvengiamai vėl susidurs du visiškai skirtingi požiūriai: vienuose bus reiškiamas centralizacijos siekis, o kituose – decentralizacijos, t. y. platesnių teisių suteikimas respublikoms. Akademikas tvirtino, kad formuluojant pasiūlymus dėl Konstitucijos atnaujinimo jau nebe-

¹⁴ Gimtasis kraštas. 1988. Nr. 32(1117).

¹⁵ 1988 m. birželio 22 d. Lietuvos TSR Aukščiausiosios Tarybos Prezidiumo nutarimas „Dėl pasiūlymų tobulinti konstitucinius įstatymus ir didinti Liaudies deputatų tarybų vaidmenį“ // Lietuvos TSR Aukščiausiosios Tarybos ir Vyriausybės žinios. 1988. Nr. 19-188. Nutarimu buvo sudaryta darbo grupė, kuri turėjo „apibendrinti ir parengti konkrečius sprendimus dėl respublikos darbo kolektyvų, visuomeninių organizacijų, mokslo, kultūros ir meno veikėjų, taip pat kitų piliečių pasiūlymų tobulinti konstitucinius įstatymus ir didinti Liaudies deputatų tarybų vaidmenį“. Beje, vėliau ši darbo grupė jos pačios sprendimu buvo padalinta į tris sekcijas, o Konstitucijos tobulinimo klausimais dirbo: P. Kūris (pirmininkas), nariai: J. Bulavas, J. Galinaitytė, V. Geržonas, A. Juozaitis, J. Juzeliūnas, V. Landsbergis, K. Lapinskas, K. Lipeika, Just. Marcinkevičius, Z. Namavičius, M. Sluckis, S. Stačiokas, V. Tomkus, S. Vansevičius, A. Žebriūnas, J. Žilys.

¹⁶ Tokia J. Bulavo nuomonė atspindėjo tuo metu vis labiau populiarėjančią nuostatą apie tai, kad ne vadinamųjų „sąjunginių respublikų“ konstitucijos turi atitikti TSRS Konstituciją, bet atvirkščiai – pastaroji negali prieštarauti suverenų respublikų konstitucijoms. Dar daugiau, ši nuostata rėmėsi bręstančia koncepcija, kad TSRS gali turėti tik tiek įgaliojimų, kiek jai delegavo vadinamieji „federacijos subjektai“, t. y. „sąjunginės respublikos“.

galima neatsižvelgti į respublikų politinę socialinę situaciją. RTFSR gal ir tenkina galiojanti Konstitucija, bet Lietuvai ji nebepriimtina. Buvo keliamas klausimas: ar gali būti vienodos konstitucijos Vidurinėje Azijoje, Kaukaze, Baltijos kraštuose? J. Bulavas siūlė spartinti Konstitucijos tobulinimo procesą, o parengtą projektą siūlė skelbti žmonėms svarstyti.

M. Sluckis teigė, kad TSRS Konstitucija, jos konkretūs straipsniai, nustatantys kompetencijos sritis, negali varžyti darbo formuluojant konstitucines pataisas Lietuvoje. Jam rūpėjo, kad reikia išspręsti pilietybės klausimą, nes pilietybė turi tapti svarbiu politiniu teisiniu įrankiu didinant Respublikos savarankiškumą. Reikia atsakyti į klausimą, kaip bus ginami Lietuvos piliečių interesai užsienyje, jiems gyvenant kitose respublikose, kaip bus sprendžiami migracijos bei kiti klausimai, susiję su pilietybe. M. Sluckio nuomone, būtina išplėsti tas konstitucines nuostatas, kuriose rašoma apie gamtos apsaugą, apie gyvosios ir negyvosios gamtos puoselėjimą ir išsaugojimą būsimosioms kartoms. Jo įsitikinimu, labai svarbi konstitucinio reguliavimo sritis – nacionalinės kultūros puoselėjimas, socialinės rūpybos užtikrinimas, labdaros judėjimo plėtimas ir daugelis kitų aktualijų.

Buvo svarstoma, kokios nuostatos laikytis po to, kai bus paskelbtas TSRS Konstitucijos pakeitimų projektas. Manoma, kad Lietuvai būtina deklaruoti savo nuomonę dėl tokių būsimųjų projektų, rengti savo pasiūlymus, tačiau tai neturi stabdyti Konstitucijos tobulinimo veiklos (Z. Namavičius, S. Stačiokas, S. Vansevičius, J. Galinaitytė, P. Kūris).

Posėdyje nagrinėti ir kiti TSRS ir Lietuvos TSR konstitucijų santykių klausimai, sudaryta grupė, kuriai pavesta parengti siūlymus dėl TSRS Konstitucijos pataisų, taip pat nutarta prašyti mokslo įstaigų pareikšti nuomonę dėl Konstitucijos koregavimo kryptių ir konkrečių normų keitimo prielaidų.

Darbo grupė dirbo 1988 m. rugsėjo 5 d. – 1988 m. lapkričio 11 d. ir parengė Lietuvos TSR Konstitucijos naujos redakcijos projektą¹⁷. Jame iš esmės atsispindėjo pagrindinės nuostatos, kurios buvo plačiai svarstomos visuomenėje, formuluotos Lietuvos Persitvarkymo Sąjūdžio steigiamojo suvažiavimo dokumentuose, reikštos masiniuose mitinguose. Sąjūdžio Seimas pirmojoje sesijoje, įvykusioje 1988 m. lapkričio 13 d., priėmė rezoliuciją Nr. 1, kurioje pažymėjo, kad Sąjūdžio Seimas absoliučia balsų dauguma remia naująją Lietuvos TSR Konstitucijos redakciją, apsvarstytą

¹⁷ Darbo grupės 1988 m. lapkričio 11 d. baigiamojo posėdžio protokole, kurį pasirašė 13 narių, buvo pažymėta, kad „darbo grupė, 1988 m. liepos 11 d. dalyvavusi sekcijos posėdyje, nuo 1988 m. rugsėjo 5 d. dirbo savarankiškai ir, pasirėmusi Lietuvos TSR Mokslų Akademijos parengtu projektu bei visuomenės pasiūlymais, 1988 m. lapkričio 11 d. baigė darbą, sudariusi Lietuvos TSR Konstitucijos naujos redakcijos projektą“.

LTSR Mokslų Akademijos visuotinėje sesijoje š. m. rugsėjo 21 d. ir galutinai parengtą Lietuvos TSR Aukščiausiosios Tarybos Prezidiumo darbo grupėje Konstitucijai tobulinti. Sąjūdžio Seimas kreipėsi į LTSR Aukščiausiosios Tarybos Prezidiumą šiais klausimais: pirma, įtraukti į 1988 m. lapkričio 17 d. prasidedančios Lietuvos TSR Aukščiausiosios Tarybos sesijos dienotvarkę naujos Lietuvos TSR Konstitucijos redakcijos svarstymą; antra, priimti šioje sesijoje naujos redakcijos Lietuvos TSR Konstituciją¹⁸. Beje, Sąjūdžio iniciatyva projektas buvo paskelbtas spaudoje¹⁹, o išleistas leidinys paženklintas Vyčio ženklu. Aukščiausiosios Tarybos deputatams buvo įteikta projekto knygelė su LTSR herbu.

Reikėtų atkreipti dėmesį į siūlomus esminius teisinio reguliavimo pokyčius neanalizuojant plačiau parengto projekto turinio. Šiuo požiūriu vertinant parengtą projektą, reikėtų pastebėti, kad pagrindinė idėja – Respublikos suvereniteto sampratos plėtimas politinėje, ekonominėje, socialinėje ir kultūrinėje srityse.

2 skirsnyje „Ekonominė santvarka“ buvo pabrėžta, kad išimtinė Respublikos nuosavybė yra žemė, jos gelmės, vandenys, jūros šelfas, miškai, atmosfera, gamtiniai išteklių. Lietuvos valstybinė nuosavybė taip pat yra gamybos priemonių, energetikos ir transporto tinklai ir sistemos, bankai ir kt. Pabrėžta, kad visų nuosavybės objektų suverenaus savininko funkcijas vykdo Respublikos valdžia. Be kitų naujovių projekte buvo skelbiama, kad ekonominiai bei prekybiniai Lietuvos TSR santykiai su TSRS bei sąjunginių respublikų organais ir organizacijomis, taip pat su užsienio šalimis bei jų įmonėmis grindžiami savarankiškumo ir lygiateisiškumo principais, remiantis sudarytomis sutartimis dėl ekvivalentinių savitarpiskai naudingų prekių mainų²⁰.

4 skirsnyje „Užsienio politikos veikla ir socialistinės Tėvynės gynimas“ buvo skelbiama, kad Lietuvos TSR užsienio politikos veikloje vadovaujasi TSRS Konstitucijos nubrėžtais tikslais, tačiau buvo nustatyta, kad Valstybės teritorijos neliečiamybei nuo agresijos ginti sukuriamos dvigubo pavaldumo nacionalinės karinės formuotės.

¹⁸ Lietuvos kelias. 1. – Vilnius: 1989. P. 45.

¹⁹ Atgimimas, 1988 m. lapkričio 15 d.

²⁰ Konstitucijos skirsnio „Ekonominė santvarka“ projektuojami pokyčiai rėmėsi Lietuvos Persitvarkymo Sąjūdžio steigiamojo suvažiavimo rezoliucija Nr. 3 „Dėl Lietuvos TSR ekonominio savarankiškumo“ idėjomis, kurioje buvo reikalaujama Lietuvos TSR ekonominio savarankiškumo kaip „būtinų suverenumo sąlygų“. Rezoliucijoje buvo skelbiama, kad yra tikslinga nedelsiant perimti Respublikos žinion užsienio ryšius, išplėsti komercinę veiklą užsienio valiutos įplaukoms didinti, spręsti kitus aktualius ekonominės veiklos klausimus. Žr.: Lietuvos Persitvarkymo Sąjūdis. Steigiamasis suvažiavimas. – Vilnius: Mintis, 1990. P. 219–220.

Jau minėjome, kad Lietuvos pilietybės instituto atkūrimas ir jo statuso teisinis suregulavimas buvo viena iš tų teisinių politinių aktualijų, kuri iš karto kilo prasidėjus diskusijoms dėl demokratijos raidos perspektyvų, Lietuvos TSR suvereniteto sampratos, nuosavybės, ekonominio savarankiškumo bei daugelio kitų problemų²¹. Projekte buvo siūloma įtvirtinti, kad Lietuvos TSR pilietybės įgijimo ir netekimo tvarką nustato ne TSRS pilietybės įstatymas, bet Lietuvos TSR pilietybės įstatymas.

Pilietybės teisinių santykių reguliavimu siekta reguliuoti ir imigracijos srautus. Štai projekto 31 straipsnyje buvo deklaruojama, kad imigraciją į Lietuvos TSR iš kitų respublikų reguliuoja Lietuvos TSR įstatymai pagal Respublikos poreikius ir ekonomines buitines apsigyvenimo galimybes. Buvo skelbiama, kad joks imigrantas bei atvykęs netampa automatiškai Lietuvos TSR piliečiu ir, palyginti su vietiniais gyventojais, neturi ekonominių socialinių bei kitų privilegijų²². Taigi projekto normos apie pilietybę ir imigraciją taip pat atspindėjo vykusio politinio proceso aktualijas ir todėl tai buvo reikšmingas žingsnis skatinant diskusiją dėl tolesnės demokratijos raidos.

²¹ Lietuvos Persitvarkymo Sąjūdžio steigiamojo suvažiavimo rezoliucijoje „Dėl Lietuvos TSR pilietybės“ buvo pareikšta, kad Lietuvos TSR pilietybės įstatymo priėmimas – neatidėliotinas vidaus politikos klausimas. Kartu buvo pažymėta, kad remiantis tokiu įstatymu būtų galima demokratiškai kontroliuoti darbo jėgos imigraciją į Lietuvos TSR, nes nekontroliuojamas imigracijos srautas kelia pavojų lietuvių kultūrai, sukuria neišsprendžiamas socialines ir demografines problemas. Taip pat buvo manoma, kad priėmus Pilietybės įstatymą būtų galima demokratiškai nustatyti Lietuvos TSR gyventojų ryšių su užsienio piliečiais tvarką, tai smarkiai išplėstų tarptautinį žmonių bendradarbiavimą, pasitarnautų taikai, mokslo, technikos ir kultūros pažangai. Sąjūdis manė, kad Lietuvos TSR pilietybės siekimas neatsiejamas nuo pasiryžimo nuolat gyventi Lietuvoje, nuo pagarbos Lietuvos istorijai, kultūrai, nuo lietuvių kalbos valstybinio statuso pripažinimo. Žr.: Lietuvos Persitvarkymo Sąjūdis. Steigiamasis suvažiavimas. 1988 m. spalio 22–23 d. – Vilnius: Mintis, 1990. P. 235–236.

²² Beje, ir šios nuostatos įrašymas į projektą atspindėjo svarbiausias to meto politines teises aktualijas. Štai rezoliucijoje „Dėl imigracijos į Lietuvos TSR“ Lietuvos Persitvarkymo Sąjūdžio suvažiavime akcentuota, kad Respublikos demografinės politikos vykdymas ir migracijos, kartu ir imigracijos, procesų valdymas turi priklausyti Lietuvos TSR kompetencijai. Minėtoje rezoliucijoje buvo pažymėta, kad „dabar taikomos priemonės imigracijai reguliuoti yra neefektyvios – imigracija ir toliau sparčiai didėja, o tai vis labiau sunkina spręsti Respublikos ekonomines, socialines ir ekologines problemas, o imigraciją skatinanti didžiaivalstybinė vidaus politika neigiamai atsiliepia ir nacionalinių santykių plėtotėi“. Suvažiavimas reikalavo, kad „šiuliakinėmis viešumo ir demokratijos sąlygomis plačiai visuomenei būtų skelbiama informacija apie migracijos mastus ir nacionalinę gyventojų sudėtį Lietuvos TSR“. Buvo manoma, kad yra būtina Respublikos ekonominio savarankiškumo sąlygomis taikyti teises ir ekonomines priemones imigracijai į Lietuvos TSR reguliuoti, o šios priemonės atitiktų šalies ir Respublikos ekonominio ir socialinio vystymo tikslus bei uždavinius. Žr.: Lietuvos Persitvarkymo Sąjūdis. Steigiamasis suvažiavimas. 1988 m. spalio 22–23 d. – Vilnius: Mintis, 1990. P. 223–224.

Pakartojant galiojusios Konstitucijos 69 straipsnio normą apie tai, kad „Lietuvos TSR pasilieka teisę laisvai išstoti iš TSR Sąjungos“ buvo patikslinta, kad šią teisę Lietuvos TSR vykdo remdamasi Respublikos piliečių apsisprendimu, pareikštu per demokratišką referendumą, arba Respublikos Aukščiausiosios Tarybos absoliutinės deputatų daugumos nutarimu. Pastaroji nuostata kiek vėliau lėmė Referendumo įstatymo rengimo būtinumą.

Projekto 70 straipsniu buvo siekiama iš esmės pakeisti vieną pagrindinių tuo metu veikusios teisinės sistemos pagrindų, kuris reiškė, kad „TSRS įstatymai privalomi Lietuvos TSR teritorijoje“. Vietoj to buvo siūloma įtvirtinti, kad TSRS įstatymai galioja Lietuvos TSR teritorijoje tik tuo atveju, jeigu jie neprieštarauja Lietuvos TSR Konstitucijai. Taigi projekte buvo nubrėžtos pagrindinės teisinės prielaidos, kuriomis remiantis galėjo būti sustabdytas TSRS įstatymų veikimas Lietuvos TSR teritorijoje.

Buvo koreguojama ir konstitucinė nuostata apie tai, kad Lietuvos TSR teritorija negali būti pakeista be jos sutikimo, o sienos tarp Lietuvos TSR ir kitų sąjunginių respublikų gali būti keičiamos atitinkamų respublikų susitarimu, kurį turi tvirtinti TSR Sąjunga. Konstitucijos rengėjai galvojo, ir tai buvo įtvirtinta projekte, kad ne tik Lietuvos TSR teritorija, tačiau ir jos gamtos turtai negalėjo būti eksploatuojami be Respublikos valdžios institucijų sutikimo.

Nors nebuvo siūloma iš esmės keisti valstybės institucijų konstrukciją, tačiau pastebėtini kai kurie pokyčiai. Projekto 99 straipsnyje buvo numatyta, kad Aukščiausioji Taryba kasmet renkasi į eilines – pavasario ir rudens – sesijas. Pavasario sesija būtų turėjusi prasidėti kovo 1 d. ir baigtis ne vėliau kaip birželio 30 d., o rudens sesijos trukmė – rugsėjo 1 d. – gruodžio 15 d. Kadangi tuometinė Aukščiausioji Taryba rinkdavosi tik keletą kartų per metus, tokia nuostata buvo užprogramuota nepertraukiama būsimojo parlamento veikla, ir tai iš esmės keitė atstovaujamosios institucijos veiklos pobūdį. Pastebėtina ir tai, kad buvo žymiai sustiprintas Aukščiausiosios Tarybos pirmininko teisinis statusas.

Aukščiausiosios Tarybos ir Ministrų Tarybos (Vyriausybės) tarpusavio santykius buvo siūloma grįsti naujais pagrindais. Projekto autoriai, remdamiesi demokratine parlamentarizmo tradicija, siūlė į projektą įrašyti visiškai naują galiojusioje politinėje sistemoje nuostatą, kad Ministrų Taryba turi turėti Aukščiausiosios Tarybos pasitikėjimą. Pagal egzistavusią nuostatą, kad Ministrų Taryba buvo atsakinga ir atskaitinga Aukščiausiajai Tarybai, buvo einama toliau – Lietuvos TSR Aukščiausiajai Tarybai jos visų deputatų skaičiaus absoliutine dauguma slaptu balsavimu pareiškus Ministrų Tarybai ir atskiram ministrui nepasitikėjimą, visa Ministrų Taryba ar tas ministras privalėjo atsistatydinti. Ši projekto nuostata laikytina labai svar-

bia formuojant vieną iš svarbiausių parlamentinės demokratijos tradicijų, kuri vėliau buvo išreikšta daugelyje konstitucinių projektų.

Suvereniteto samprata buvo plėtojama daugelyje projekto nuostatų, taip pat ir apibrėžiant teismo ir prokuratūros atskirtį nuo TSRS sistemos.

Atsižvelgiant į tai, kad Aukščiausioji Taryba turėjo tapti nuolat dirbančia institucija, buvo koreguojamas Aukščiausiosios Tarybos Prezidiumo statusas perduodant didelę dalį jo įgaliojimų Aukščiausiajai Tarybai.

Vienu iš reikšmingiausių darbo grupės parengto Konstitucijos projekto bruožų laikytinas platesnis Konstitucinio Teismo statuso apibrėžimas²³, lyginant su tuo, kuris buvo numatytas Mokslo Akademijos konstitucijos projekto variante (projekto 12 skirsnis). Visų pirma pabrėžtina tai, kad Konstitucinis Teismas buvo skiriamas nuo kitų valdžių, o jo statuso svarbiausieji klausimai įtvirtinami atskirame Konstitucijos projekto skirsnyje. Tai buvo konceptuali nuostata, kuri vėliau, rengiant ir priimant 1992 m. Konstituciją, iš esmės liko nepakitusi²⁴.

Konstitucinį Teismą turėjo sudaryti pirmininkas, pirmininko pavaduotojas ir septyni teismo nariai. Jie turėjo būti renkami iš aukštos kvalifikacijos teisės specialistų dešimčiai metų. Buvo numatyta, kad asmenys, išrinkti į Konstitucinį Teismą, tuo pačiu metu negalėjo įeiti į organų, kurių aktai yra teismo priežiūroje, sudėtį. Projekte įtvirtintas Konstitucinio Teismo teisėjų nepriklausomumas, kuris buvo apibūdintas taip: „asmenys, išrinkti į Lietuvos TSR Konstitucinį Teismą, vykdydami savo pareigas, yra nepriklausomi ir klauso tik Lietuvos TSR Konstitucijos“.

Atkreiptinas dėmesys į įgaliojimus, kuriuos turėjo įgyvendinti ši institucija: 1) savo iniciatyva arba Aukščiausiosios Tarybos pavedimu pateikti Aukščiausiajai Tarybai išvadas, ar Aukščiausiosios Tarybos aktų projektai atitinka Konstituciją; 2) stebėti, ar Konstituciją ir įstatymus atitinka Ministrų Tarybos nutarimai; 3) savo iniciatyva arba Aukščiausiosios Tarybos pavedimu, Aukščiausiosios Tarybos Prezidiumo, Aukščiausiosios Tarybos pirmininko, Aukščiausiosios Tarybos nuolatinių komisijų pasiūlymais pateikti išvadas, ar Konstituciją ir įstatymus atitinka kitų valstybinių institucijų ir visuomeninių organizacijų normatyviniai aktai.

Išsiaiškinęs, kad teisinis aktas ar jo atskiros nuostatos prieštarauja Konstitucijai ar įstatymams, Konstitucinis Teismas turėjo siūsti aktą išlei-

²³ Beje, Konstitucinio Teismo koncepcija taip pat buvo pagrįsta Lietuvos Persitvarkymo Sąjūdžio steigiamojo suvažiavimo rezoliucijoje Nr. 25 „Dėl Konstitucinio Teismo įsteigimo“ suformuluotais metmenimis. Žr.: Lietuvos Persitvarkymo Sąjūdis. Steigiamasis suvažiavimas. – Vilnius: Mintis, 1990. P. 237–238.

²⁴ Plačiau apie tai žr.: Žilys J. Konstitucinis Teismas – teisinės ir istorinės prielaidos. – Vilnius: VĮ teisinės informacijos centras, 2001. P. 81–87.

dusiai institucijai savo išvadą, kad būtų pašalintas šis prieštaravimas. Tokios išvados siuntimas turėjo sustabdyti Konstitucijai ar įstatymui prieštaraujančio akto ar jo atskirų nuostatų vykdymą.

Be šių įgaliojimų, projekte buvo numatyta, kad Konstitucinis Teismas turėjo teisę pateikti siūlymą Aukščiausiai Tarybai ar Ministrų Tarybai panaikinti jiems atskaitingų organų arba pareigūnų priimtus Konstitucijai ar įstatymui prieštaraujančius aktus.

Atsižvelgiant į tai, kaip buvo apibūdinamas Konstitucinio Teismo teisinis statusas, galima daryti keletą išvadų. Pirma, pagal konstitucinės kontrolės formą tai būtų buvusi iš esmės prevencinė arba išankstinė konstitucinės kontrolės forma. Antra, pagal Konstitucinio Teismo priimamų sprendimų galią ši kontrolė turėjo būti rekomendacinio pobūdžio. Trečia, ši institucija turėjo būti ne pasyvi, bet aktyvi nustatant teisės akto konstitucingumą. Šį bruožą atskleidžia Konstitucinio Teismo teisė savo iniciatyva pradėti tikrinti teisės akto teisėtumą. Ketvirta, Konstitucinio Teismo teisinio statuso neapibrėžtumą bei dviprasmiškumą rodė tai, kad jis turėjo „stebėti“ Ministrų Tarybos nutarimų atitikimą Konstitucijai ir įstatymams. Penkta, nenustačius, kaip turėjo būti sprendžiamas klausimas po to, kai buvo sustabdytas teisės aktų vykdymas, ši teisinė situacija būtų buvusi problemiška ir galėjo sukelti neišsprendžiamų teisinio pobūdžio problemų.

Kaip bevertintume tuo metu darbo grupės kurtą konstitucinės kontrolės instituto statusą, reikia pabrėžti svarbiausia – tai buvo pirmas svarbus žingsnis siekiant bent kiek konkrečiau apibrėžti konstitucinės kontrolės institucijos vietą ir vaidmenį Lietuvos konstitucinėje sistemoje.

Apibendrintai išreiškiant parengto Konstitucijos naujos redakcijos projekto turinį galima konstatuoti, kad jame atsispindėjo pagrindinės politinės teisinės aktualijos. Kita vertus, siekiant didinti Lietuvos institucijų galias, plėsti teisinį politinį savarankiškumą, daugeliu nuostatų buvo spartinamas politinio socialinio gyvenimo dinamiškumas, vis didėjo konfrontacija su TSRS²⁵. V. Landsbergis, apibūdindamas tą laikotarpį, rašė: „Galbūt tos giliosios valstybingumo šaknys ir lėmė, kad einant į Lietuvos išsivadavimą su Atgimimo banga ir Sąjūdžio jėga, 1988–1990 metais gimė ir projektų pavidalu viena iš kitos augo konstitucijos, vis gerėdamos, išreikšdamos

²⁵ Prof. B. Genzelis teigė: „Kadangi autoritarizmas diskreditavo save žmonių sąmonėje, dauguma sutarė, jog būtina įstatymais įtvirtinti demokratinės valstybės principus. Rengiant naują Lietuvos TSR Konstituciją, vieni vylėsi, jog, jeigu imperija ir nesubyrės, bus didesnės Respublikos teisės, kiti manė, jog tai – pereinamasis laikotarpis, ir iš karto neįmanoma pakeisti visos valstybės sandaros. Žr.: Genzelis B. Socialinės ir politinės minties raida Lietuvoje. Būti ar nebūti Lietuvai? – Vilnius: Margi raštai, 2005. P. 306.

vis daugiau suvereniteto ir pagaliau visišką atkuriamos valstybės suverenitetą²⁶.

Konstitucijos naujos redakcijos projektas buvo pateiktas svarstyti Aukščiausiosios Tarybos dešimtojoje sesijoje, vykusioje 1988 m. lapkričio 17–18 d., tačiau projekto nagrinėjimą nustelbė kitos politinės aktualijos. Deputatė J. Kupliauskienė pasiūlė priimti Deklaraciją apie Lietuvos TSR suverenitetą, taip pat kreipimąsi į visos Lietuvos liaudį, TSRS tautas ir pasaulio tautų bendriją, t. y. tokius pačius dokumentus, kokius buvo priėmusi Estijos TSR Aukščiausioji Taryba. Deklaracijos projekte buvo siūloma pabrėžti, kad tolesnė Lietuvos raida įmanoma tik ekonominio, politinio ir kultūrinio suvereniteto sąlygomis. Deklaracijos projekte buvo skelbiama, kad iki sutarties tarp TSRS ir Lietuvos TSR sudarymo visi TSRS įstatymai Lietuvos teritorijoje įsigalioja tik juos ratifikavus Aukščiausiosios Tarybos sesijoje ir atitinkamai pakeitus Konstituciją, įstatymus²⁷. V. Landsbergis kalbėjo, kad naujos redakcijos Konstitucijos projekto priėmimą galima atidėti ir „dar paleisti į parlamentinių procedūrų mašiną“, tačiau neatidėliojant pakeisti Konstitucijos 11 straipsnį (dėl išimtinės Respublikos valstybinės nuosavybės), 37 straipsnį (dėl piliečių teisių), taip pat 70 straipsnį nustatant, kad TSRS įstatymai galioja Lietuvos TSR teritorijoje tik tuo atveju, jeigu jie neprieštarauja Lietuvos TSR Konstitucijai²⁸.

Deklaracijos, kreipimosi tekstams, taip pat konstitucinėms pataisoms nebuvo pritarta ir tai sukėlė politinį konfliktą tarp Sąjūdžio ir tuometinės valdžios. Sąjūdžio Seimo Taryba 1988 m. lapkričio 20 d. pabrėžė, kad Aukščiausiosios Tarybos atsisakymas svarstyti dokumentus, kuriuos pateikė Sąjūdžio Seimas, buvo įvertintas kaip „politinė klaida, moralinis smūgis lietuvių tautos lūkesčiams ir Pabaltijo tautų suverenumo siekiams“. Sąjūdžio Seimo Taryba pareiškė, kad ji nesutinka su sesijos metu ir po jos pasakytais oficialiais Respublikos politinės situacijos vertinimais, o dėl priimtų sprendimų nukentėjo Lietuvos gyventojų vienybė, siekiant Lietuvos suvereniteto ir teisinės valstybės kūrimo²⁹. Moralinės nepriklausomybės pareiškime pabrėžta, kad jokia „politinė situacija negali suvaržyti Lietuvos laisvos valios kaip Aukščiausiosios jos teisės. Tik Lietuva gali priimti ir vykdyti savo įstatymus, kol šis principas netaps teisine norma, jis turi būti kiekvieno asmenine nuostata. Nuo šiol Lietuvoje bus gerbiami tik tie įsta-

²⁶ Landsbergis V. Iš laikinosios į pastovią / Konstitucija, žmogus, teisinė valstybė. – Vilnius: Lietuvos žmogaus teisių centras, 1998. P. 11.

²⁷ Lietuvos TSR Aukščiausiosios Tarybos (vienuoliktojo šaukimo) dešimtoji sesija. 1988 m. lapkričio 17–18 d. Stenogramos. – Vilnius: Mintis. P. 155–156.

²⁸ Ten pat. P. 151.

²⁹ Lietuvos kelias. 1. – Vilnius, 1989, P. 81.

tymai, kurie nevaržo Lietuvos nepriklausomybės. Mūsų nepriklausomybę pažeidžiančių įstatymų nevykdymas gali užtraukti juridinę atsakomybę, bet nepažeidžia doros“³⁰.

Minėtoje sesijoje buvo priimti įstatymai dėl lietuvių kalbos valstybinio statuso, valstybinio himno ir vėliavos, taip pat nutarimas, kuriuo buvo nepritarta TSRS Konstitucijos pataisoms, išreikšta nuostata, kad TSRS Konstitucijos pakeitimai ir papildymai gali būti daromi tik po to, kai bus priimtos naujos sąjunginių respublikų konstitucijos. Konstitucijos naujos redakcijos projektas nebuvo pradėtas svarstyti teigiant, kad tokios apimties teisės aktas turėtų būti visapusiškiau išnagrinėtas dalyvaujant Aukščiausiosios Tarybos deputatams.

Galiojančios Konstitucijos naujam tekstui rengti 1988 m. lapkričio 18 d. Aukščiausioji Taryba priėmė nutarimą „Dėl Lietuvos TSR Konstitucijos projekto“, kuriame atsižvelgė į tai, kad darbo grupės prie Lietuvos TSR Aukščiausiosios Tarybos Prezidiumo Konstitucijos tobulinimo sekcija darbą baigė ir pateikė Konstitucijos projektą, kuris vertintinas kaip pagrindas organizuojant pagrindinio įstatymo rengimą. Tolesniam darbui buvo sudaryta Aukščiausiosios Tarybos deputatų komisija (pirmininkas A. M. Brazauskas)³¹, kurios parengtas Konstitucijos projektas Aukščiausiosios Tarybos Prezidiumo nutarimu buvo paskelbtas visuomenei svarstyti³². Šis projektas nors ir buvo aktyviai svarstomas, tačiau nebuvo priimtas. Jis vertintinas kaip politinio teisinio proceso reiškinys, bylojantis apie esmines to meto aktualijas.

Apibūdinamas to meto siekius sukurti Konstituciją ir ją priimti R. Ozolas rašė: „LTSR Konstitucijos projekto patvirtinimas LTSR Aukščiausiojoje Taryboje Lietuvos juridinės padėties iš esmės nebūtų komplikavęs, tačiau realiai laisvėjimas vyko taip greitai, kad ta Konstitucija vargu ar būtų įnešusi kokių pozityvių slinkčių į žmonių sąmonę ir gyvenimą. Negatyvių duoti aiškiai galėjo“³³.

Apie tuo metu parengtą projektą V. Andriukaitis samprotavo: „Tas faktas, kad 1990 m. kovo 3–11 d. mums pavyko sukompiliuoti Laikinąjį Pagrindinį Įstatymą, patvirtina sėkmę didelio darbo, kurį iki tol atliko Lietuvos Persitvarkymo Sąjūdžio, Mokslų Akademijos, LTSR Aukščiausiosios Tarybos specialistai [...] Taigi Laikininis Pagrindinis Įstatymas yra nuosekli

³⁰ Lietuvos kelias. 1. – Vilnius, 1989, P. 81.

³¹ Lietuvos TSR Aukščiausiosios Tarybos ir Vyriausybės žinios. 1988. Nr. 33-360.

³² Lietuvos TSR Aukščiausiosios Tarybos ir Vyriausybės žinios. 1989. Nr. 8-56.

³³ Ozolas R. Lietuvos Respublikos Konstitucijos prielaidos / Lietuvos Respublikos Konstitucija penkerių metų retrospektyvoje. – Vilnius: Lietuvos istorijos instituto leidykla, 1998. P. 36–37.

visų konstitucinių tekstų darbų tąsa ir kompiliacija“³⁴.

Teisinės tvarkos kaitos požymiai. Žvelgiant į 1988–1990 m. politinius teisinius reiškinius, reikia pripažinti, kad greta siekių parengti naują Konstituciją didėjo pastangos bent iš dalies reformuoti galiojusios Konstitucijos postulatus, keisti esamą teisinio reguliavimo sistemą. Štai 1988 m. spalio 6 d. Lietuvos TSR Aukščiausiosios Tarybos Prezidiumo įsaku „Dėl valstybinės, nacionalinės ir regionų simbolikos“³⁵ buvo pripažinta, kad geltonos, žalios ir raudonos spalvų derinys yra istoriškai susiformavusių lietuvių nacionalinių simbolių spalvinė išraiška ir gali būti išreikštas vėliavomis, gairėlėmis emblemomis, ženkleliais, taip pat ir kitomis formomis. Trispalvė vėliava keliama ant Gedimino pilies bokšto Vilniuje nuolat. Šios vėliavos gali būti naudojamos jaunimo, sporto draugijų, visuomeninių organizacijų renginiuose, dainų ir šokių švenčių metu bei kitomis progomis. Įsake taip pat pažymėta, kad istoriškai susiformavusiais lietuvių nacionaliniais simboliais laikytini Vyčio ir Gedimainičių stulpų atvaizdai, įvairiomis progomis naudotina ir atliktina V. Kudirkos „Tautiška giesmė“.

1988 m. lapkričio 18 d. buvo priimtas įstatymas „Pakeisti Lietuvos TSR Konstitucijos 168 ir 169 straipsnius“³⁶, kuriuo nustatyta, kad Lietuvos TSR valstybinė vėliava yra tautinė vėliava, kurią sudaro audeklas, susidedantis iš geltonos, žalios ir raudonos spalvų. Taip pat buvo nustatyta, kad Lietuvos TSR valstybinis himnas yra Vinco Kudirkos „Tautiška giesmė“. Lietuvių kalbos valstybinis statusas buvo atkurtas 1988 m. lapkričio 18 d. Lietuvos TSR įstatymu „Papildyti Lietuvos TSR Konstituciją (Pagrindinį Įstatymą) 77¹ straipsniu“³⁷, kuriame nustatyta, kad turi būti užtikrinamas lietuvių kalbos vartojimas valstybės ir visuomenės organų veikloje, švietimo, kultūros, mokslo, gamybos ir kitose įstaigose, įmonėse ir organizacijose.

Svarbus teisės aktas, iš dalies lėmęs politinės sistemos raidą, buvo 1989 m. vasario 17 d. Lietuvos TSR Aukščiausiosios Tarybos Prezidiumo įsakas „Dėl piliečių savanoriškų susivienijimų įstatų laikinos registravimo tvarkos“³⁸. Šio įsako priėmimą sąlygojo ir tai, kad Lietuvoje tuo metu jau buvo atkurtos kai kurios tradicinės politinės partijos, stichiškai kūrėsi visuomeninės organizacijos: klubai, draugijos, sąjungos, judėjimai, atitinkantys įvairias socialinio gyvenimo sritis ir žmonių interesus. Nors šiame įsake visuomeninių organizacijų registravimo tvarka ir nebuvo visiškai demokratiška:

³⁴ Andriukaitis V. Konstitucinė kolizija Aukščiausiojoje Taryboje // Ten pat. P. 28.

³⁵ Lietuvos TSR Aukščiausiosios Tarybos ir Vyriausybės žinios. 1988. Nr. 30-310.

³⁶ Lietuvos TSR Aukščiausiosios Tarybos ir Vyriausybės žinios. 1988. Nr. 33-359.

³⁷ Lietuvos TSR Aukščiausiosios Tarybos ir Vyriausybės žinios. 1988. Nr. 33-358.

³⁸ Lietuvos TSR Aukščiausiosios Tarybos ir Vyriausybės žinios. 1989. Nr. 6-46.

ji buvo pagrįsta ne pareiškimo, bet leidimo sistema, nebuvo nustatytas atsisakymo registruoti teisinis apskundimas, tačiau tai buvo svarbus žingsnis, kuris suteikė naują postūmį liberalizuoti politinę sistemą atsisakant vienos politinės partijos diktato.

Esminį lūžį transformuojant politinę sistemą rodė Lietuvos TSR Konstitucijos 6 ir 7 straipsnių redakcijos pakeitimas³⁹. Konstitucijos pataisa visoms politinėms partijoms, visuomeninėms organizacijoms ir visuomeniniams judėjimams buvo nustatyti vienodi veikimo konstituciniai pagrindai. Šis teisinis veiksmas buvo vienas iškiliausių to meto politinio proceso faktų, kuris juridškai įteisino naujos politinės sandaros formavimosi prielaidas.

Konstitucinės sistemos revizijoje buvo reikšminga 1989 m. gegužės 18 d. Aukščiausiosios Tarybos Deklaracija „Apie Lietuvos valstybinį suverenitetą“⁴⁰. Joje buvo pabrėžiamas Lietuvos valstybingumo istoriškumas, prievartinis neteisėtas Lietuvos valstybės prijungimas prie TSRS, dėl kurio Lietuva prarado politinį, ekonominį bei kultūrinį savarankiškumą. Paskelbta, kad Lietuvoje galioja tik jos Aukščiausiosios Tarybos priimti ir patvirtinti įstatymai, o ateities santykiai su TSRS ir kitomis valstybėmis turi būti nustatomi tik tarpvalstybinėmis sutartimis. Tą pačią dieną buvo priimti ir svarbūs Konstitucijos pakeitimai ir papildymai⁴¹. Štai vietoj Konstitucijos 31 straipsnio įtvirtintos bendros sąjunginės pilietybės buvo nustatyta Lietuvos pilietybė. Jos netekimo, išgaliojimo sąlygos vėliau buvo suformuluotos Lietuvos Respublikos pilietybės įstatyme⁴². Šių teisės aktų pagrindu pradėta formuoti Lietuvos valstybės pilietybės koncepcija, ja buvo grindžiami ir pilietybės teisiniai santykiai po 1990 m. kovo 11 d.⁴³

Labai svarbios buvo Konstitucijos 70 straipsnio pataisos. Prieš tai galiojusioje redakcijoje buvo akcentuota, kad TSRS įstatymai privalomi. Minėtas straipsnis buvo pakoreguotas ir nustatyta, kad Respublikoje galioja tik jos Aukščiausiosios Tarybos arba referendumu priimti įstatymai. TSRS įstatymai ir TSRS valstybinės valdžios ir valdymo organų teisiniai aktai Lietuvos Respublikoje galėjo galioti tik Aukščiausiajai Tarybai juos patvirtinus ir įregistravus nustatyta tvarka. Toks ratifikavimas reiškė TSRS įstatymų galiojimo apribojimą, tai iš esmės pradėjo keisti iki tol veikusios teisinės sistemos modelį. Įgyvendinant pastarąją konstitucinę normą, 1989 m. lapkričio 3 d. Aukščiausioji Taryba priėmė nutarimą „Dėl Lietuvos TSR Konsti-

³⁹ Lietuvos TSR Aukščiausiosios Tarybos ir Vyriausybės žinios. 1989. Nr. 36-536.

⁴⁰ Lietuvos TSR Aukščiausiosios Tarybos ir Vyriausybės žinios. 1989. Nr. 15-167.

⁴¹ Lietuvos TSR Aukščiausiosios Tarybos ir Vyriausybės žinios. 1989. Nr. 15-166.

⁴² Lietuvos TSR Aukščiausiosios Tarybos ir Vyriausybės žinios. 1989. Nr. 33-444.

⁴³ Plačiau apie tai žr.: Sinkevičius V. Lietuvos Respublikos pilietybė 1918–2001 metais. – Vilnius: VĮ „Teisinės informacijos centras“, 2002. P. 208.

tucijos (Pagrindinio Įstatymo) 70 straipsnio taikymo tvarkos“⁴⁴. Nutarime buvo numatyta, kad TSRS įstatymų, kitų TSRS valstybinės valdžios ir valdymo organų teisinių aktų normos įsigalios Lietuvos teritorijoje tik šiais atvejais: kai šios normos tiesiogiai įtrauktos (inkorporuotos) į Lietuvos įstatymus ar kitus norminius aktus aukščiausiųjų valstybinės valdžios organų sprendimu; kai Lietuvos Respublikos Aukščiausioji Taryba ir Aukščiausiosios Tarybos Prezidiumas priėmė atskirą sprendimą dėl šių normų galiojimo. Priėmus tokius sprendimus, teisės aktai turėjo būti registruojami TSRS įstatymų aktų, galiojančių Respublikos teritorijoje, registro knygoje.

Nepriklausomos valstybės konstitucingumui didelę reikšmę turėjo 1990 m. vasario 7 d. Lietuvos TSR Aukščiausiosios Tarybos nutarimas „Dėl 1939 m. Vokietijos TSRS sutarčių ir jų pasekmių Lietuvai likvidavimo“⁴⁵, kuriuo buvo paskelbta, kad Liaudies Seimo 1940 m. liepos 21 d. Lietuvos įstojimo į TSRS deklaracija, kaip neišreiškusi lietuvių tautos valios, yra neteisėta ir negaliojanti. Kartu buvo pareikšta, kad TSRS 1940 m. rugpjūčio 3 d. įstatymas „Dėl Lietuvos Tarybų Socialistinės Respublikos priėmimo į Tarybų Socialistinių Respublikų Sąjungą“ yra neteisėtas ir Lietuvos juridškai nesaisto. Buvo pasiūlyta TSRS pradėti dvišales derybas dėl Lietuvos valstybės nepriklausomybės atkūrimo.

2. Laikinojo Pagrindinio Įstatymo formos ir turinio esminiai bruožai

Sąjūdžio rinkiminė programa, kuria buvo grindžiama Sąjūdžio politinė veikla 1990 m. vasario 24 d. vykusiuose rinkimuose į Lietuvos TSR Aukščiausiąją Tarybą, buvo apibrėžti tikslai, kuriuos turės įgyvendinti Sąjūdžio remti Aukščiausiosios Tarybos deputatai⁴⁶. Buvo deklaruojama, kad paskelbus Valstybės atkūrimą reikės priimti Nepriklausomos Lietuvos laikinąją konstituciją, kurioje turės būti įtvirtintas demokratiškas ir aiškus parlamentinės, vykdomosios ir teismo valdžių atskyrimas, numatyta visuotinai ir laisvai renkamos valdžios reguliari kaita, o piliečių renkami valdžios organai privalės turėti visų kitų valdžios organų skyrimo ir kontrolės teisę įstatymų nustatytoje ribose. Buvo teigiama, kad laikinojoje konstitucijoje prezidento funkcijas reikės pavesti kolegialiam organui – Aukščiausiosios Tarybos Prezidiumui.

⁴⁴ Lietuvos TSR Aukščiausiosios Tarybos ir Vyriausybės žinios. 1989. Nr. 32-432.

⁴⁵ Lietuvos TSR Aukščiausiosios Tarybos ir Vyriausybės žinios. 1990. Nr. 8-182.

⁴⁶ Sąjūdžio rinkiminė programa / Lietuvos Sąjūdis ir valstybės idealų įgyvendinimas. Sud. Blažytė D., Kašauskienė V. – Vilnius: Lietuvos istorijos instituto leidykla, 1998. P. 333–349.

Apibūdinant būsimąsias struktūrines pertvarkas, buvo galvojama, kad teismai ir teisėsaugos organai turi būti nepriklausomi nuo vykdomosios valdžios, politinės ir partinės įtakos. Tuo metu kuriant teismų sistemos modelį buvo prognozuojama, kad ją turėtų sudaryti miestų ir rajonų, apygardų teismai ir Aukščiausiasis Teismas. Pabrėžtinai būtinumas įsteigti Konstitucinį ir administracinius teismus, sukurti valstybės kontrolės institutą, kuris turėtų būti pavaldus tik Aukščiausiajai Tarybai.

Greta pamatinių Valstybės kūrimo nuostatų Programoje buvo teigiama, kad valstybės tarnyba ir pareigos turės būti suteikiamos nepriklausomai nuo partiškumo, tačiau įstatymuose galės būti numatytos itin svarbios valstybinės pareigos, į kurias turėtų būti skiriami tik nepartiniai piliečiai.

Taigi, vertinant Laikinąjį Pagrindinį Įstatymą, reikia atsižvelgti į tai, kad laikinosios konstitucijos konstrukcijos pagrindiniai bruožai buvo prognozuojami jau rengiantis Lietuvos TSR Aukščiausiosios Tarybos, kuriai teko istorinė misija atkurti nepriklausomą Lietuvos valstybę, rinkimams.

Laikinis Pagrindinis Įstatymas 1990 m. kovo 11-osios aktų sistemoje. Laikinis Pagrindinis Įstatymas visų pirma vertintinas tuo požiūriu, kad šis konstitucinis aktas buvo neatskiriama Kovo 11-osios aktų sistemos organiškoji dalis⁴⁷. Tai patvirtina ir politinė teisinė tada priimtų aktų seka.

Atlikus formalųjį teisinį veiksma, t. y. pripažinus Lietuvos TSR Aukščiausiosios Tarybos deputatų įgaliojimus⁴⁸, o vėliau išrinkus Aukščiausiosios Tarybos pirmininką, jo pavaduotojus ir Aukščiausiosios Tarybos sekretorių, deklaracijoje „Dėl Lietuvos TSR Aukščiausiosios Tarybos deputatų įgaliojimų“⁴⁹ pabrėžta, kad 1990 m. vasario 24 d. rinkimuose Lietuvos gyventojai savo valia suteikė išrinktiems deputatams tautos atstovų mandatą ir prievolę atstatyti Lietuvos valstybę ir reikšti tautos suverenią galią (*suprema potestas*) per išrinktą Aukščiausiąją Tarybą, kuri nuo 1990 m. kovo 11 d. 18 val. bus vadinama Lietuvos Aukščiausiąja Taryba. Tokios konstantos pagrindas buvo naujo turinio politinė situacija, nes rinkimuose į Lietuvos TSR Aukščiausiąją Tarybą nugalėjo Sąjūdžio remti atstovai, t. y. tie, kurie vadovavosi Sąjūdžio rinkimine programa⁵⁰, kurioje buvo imperatyvi nuostata dėl būtinumo parlamentiniu konstituciniu keliu panaikinti Lietuvos aneksiją ir paskelbti Lietuvos valstybės atkūrimo aktą. Vadinasi, iš-

⁴⁷ 1990 m. kovo 11-osios aktų politinė teisinė prigimtis išsamiai išnagrinėta teisininkų darbuose. Žr.: Žalimas D. Lietuvos Respublikos nepriklausomybės atkūrimo 1990 m. kovo 11 d. tarptautiniai teisiniai pagrindai ir pasekmės. – Vilnius: Rosma, 2005. P. 364.

⁴⁸ Lietuvos TSR Aukščiausiosios Tarybos ir Vyriausybės žinios. 1990. Nr. 9-213.

⁴⁹ Lietuvos TSR Aukščiausiosios Tarybos ir Vyriausybės žinios. 1990. Nr. 9-220.

⁵⁰ Lietuvos Sąjūdis ir Valstybės idealų įgyvendinimas. Sud. Blažytė D., Kašauskienė V. Red. Bauža Č. – Vilnius: Lietuvos istorijos leidykla, 1998. P. 333–349.

sprendus Aukščiausiosios Tarybos deputatų mandatų teisinio pripažinimo klausimą, taip pat pabrėžiant jų politines priedermes buvo padarytas pirmas veiksmas atkuriant Valstybę.

Vertinant 1990 m. kovo 11-osios aktus sisteminiu atžvilgiu taip pat atkreiptinas dėmesys į įstatymą „Dėl valstybės pavadinimo ir herbo“⁵¹, kuriuo buvo pakeistas valstybės pavadinimas, t. y. „Lietuvos TSR“ pavadinta „Lietuvos Respublika“, taip pat atkurtas Lietuvos Respublikos valstybės herbas ir ženklas – Vytis. Taigi valstybę atkūrė ne „Lietuvos TSR Aukščiausioji Taryba“, o „Lietuvos Respublikos Aukščiausioji Taryba“.

Žinoma, reikšmingiausias 1990 m. kovo 11-osios konstitucinis dokumentas buvo Aukščiausiosios Tarybos Aktas „Dėl Lietuvos Nepriklausomos Valstybės atstatymo“⁵², tačiau ir šis aktas neatsiejamas nuo 1990 m. kovo 11-osios dokumentų visumos. Atskirai pažymėtinos pagrindinės nuostatos, kurios buvo formuluojamos šiame Akte: 1940 m. svetimos jėgos panaikintų Lietuvos valstybės suvereninių galių vykdymo atkūrimas; paskelbimas apie tai, kad Lietuva vėl yra nepriklausoma valstybė; konstatavimas to, kad Lietuvos Tarybos 1918 m. vasario 16 d. Nepriklausomybės aktas ir 1920 m. gegužės 15 d. Steigiamojo Seimo rezoliucija dėl atstatytos Lietuvos demokratinės valstybės niekada nebuvo nustojęs teisinės galios ir yra Lietuvos Valstybės konstitucinis pamatas; skelbiant apie tai, kad Lietuvos valstybės teritorija yra vientisa ir nedaloma, deklaruojama, kad Lietuvoje neveikia jokios kitos valstybės konstitucija; konstatavus, kad Lietuvos Respublikos Aukščiausioji Taryba kaip suvereninių galių reiškėja šiuo aktu pradeda realizuoti visą valstybės suverenitetą, išsprendžiamas esminis klausimas, t. y. nuo kada valstybės valdžia pradeda veikti nauju politiniu teisiniu pagrindu.

Nepriklausomos valstybės atkūrimas lėmė logišką vėlesnių veiksmų seką nustatant valstybės konstitucinius parametrus, konstitucinio proceso atskaitos faktus ir orientyrus konstitucinėje raidoje⁵³. Šiuo požiūriu labai

⁵¹ Lietuvos TSR Aukščiausiosios Tarybos ir Vyriausybės žinios. 1990. Nr. 9-221.

⁵² Lietuvos TSR Aukščiausiosios Tarybos ir Vyriausybės žinios. 1990. Nr. 9-222.

⁵³ Beje, Aukščiausiosios Tarybos deputatas, Nepriklausomybės akto signataras A. Sakalas, prisimindamas Kovo 11-osios aktų rengimo darbą, tvirtina, kad Sąjūdžio sudarytoje darbo grupėje, į kurią įėjo jau išrinkti Aukščiausiosios Tarybos deputatai (K. Lapinskas, R. Ozolas, Č. Stankevičius, V. Landsbergis, K. Motieka, A. Saudargas, V. Katkus, E. Klumbys, V. Andriukaitis), buvo keletas nuomonių dėl rengiamų būsimųjų aktų sekos. Štai iševijios atstovo A. Gurecko projekte buvo siūloma tokia tvarka: išrinktųjų deputatų paskelbimas Tautos atstovais; deklaravimas apie tai, kad 1918 m. vasario 16 d. Aktas niekada nenustojo galios ir yra aukščiausias konstitucinis įstatymas. Šio Akto pagrindu yra atstatomas Lietuvos valstybės suvereninių galių vykdymas ir jos valdžios veikimas. Projekte pateiktoje schemoje turėjo būti išrenkamas Seimo prezidiumas, priimamas Seimo statutai, skelbiama Laikinoji Konstitucija,

svarbus įstatymas „Dėl 1938 metų gegužės 12 dienos Lietuvos Konstitucijos galiojimo atstatymo“⁵⁴. Reikšmingiausi veiksmai buvo šie: 1978 m. balandžio 20 d. Lietuvos TSR Konstitucijos (Pagrindinio Įstatymo) galiojimo nutraukimas; 1977 m. spalio 7 d. TSRS Konstitucijos (Pagrindinio Įstatymo), taip pat TSRS ir sąjunginių respublikų įstatymų pagrindų, kitų TSRS įstatymų galiojimo Lietuvos Respublikos teritorijoje nutraukimas; 1938 m. gegužės 12 d. Lietuvos Konstitucijos veikimo visoje Lietuvos Respublikos teritorijoje atnaujinimas sustabdant tų skyrių ir straipsnių, kurie reglamentuoja Respublikos Prezidento, Seimo, Valstybės Tarybos ir Valstybės kontrolės statusą, galiojimą. Šiomis politinėmis teisinėmis išraiškomis buvo deklaruojamas Lietuvos konstitucingumo tęstinumas, bet ne konstitucinės tvarkos atkūrimas. Ši politinį teisinį siekinį iliustruoja įstatymo nuostata, kad 1938 m. gegužės 12 d. Lietuvos Konstitucijos galiojimo atstatymas pats savaime neatkuria Lietuvos Respublikoje iki 1940 m. birželio 15 d. galiojusių įstatymų.

Kitas veiksmas buvo įstatymo „Dėl Lietuvos Respublikos Laikinojo Pagrindinio Įstatymo“⁵⁵ priėmimas, kuriuo buvo atsižvelgta į būtinumą suderinti atkurtos 1938 m. gegužės 12 d. Lietuvos Konstitucijos nuostatas su pakitusiais politiniais, ekonominiais ir kitais visuomeniniais santykiais. Įstatymu buvo sustabdytas 1938 m. gegužės 12 d. Konstitucijos simbolinis galiojimas, patvirtintas Lietuvos Respublikos Laikinis Pagrindinis Įstatymas.

Teikdamas Laikinojo Pagrindinio Įstatymo projektą Aukščiausiosios Tarybos pirmininko pavaduotojas Č. Stankevičius atkreipė dėmesį į pagrindines šio įstatymo parengimo ir priėmimo aplinkybes ir į esminius jo bruožus, iš kurių pažymėtini šie: Laikinojo Pagrindinio Įstatymo rengėjai nekėlė sau uždavinio sukurti originalų Konstitucijos projektą ir panaudojo 1988–1989 metais parengtą projektą; projekte įgyvendintos Sąjūdžio rinkiminės programos pagrindinės nuostatos dėl valstybingumo atkūrimo ir konstitucinės raidos artimiausiu laikotarpiu; iš dalies atsižvelgta į 1918–1940 m. Lietuvos Respublikos konstitucinį paveldą; Laikiniu Pagrindiniu Įstatymu sprendžiamos tik pagrindinės politinės teisinės aktualijos, todėl reikia orientuotis į tai, kad laikinoji Konstitucija neišvengiamai bus tobulinama atsižvelgiant į klausimus, kurie iškils kuriant valstybės teisinius pa-

renkamas Respublikos Prezidentas, o šis skiria ministrą pirmininką ir sudaro Vyriausybę. Po to reikėjo reikalauti, kad sovietinė armija pasitrauktų iš Vilniaus, būtų paskelbtas referendumas dėl Lietuvos valstybės nepriklausomybės. Žr.: Lietuvos Respublikos Seimo antroji sesija. – 1993 m. kovo 11 d. iškilmingasis posėdis. Nr. 34. P. 7–11.

⁵⁴ Lietuvos TSR Aukščiausiosios Tarybos ir Vyriausybės žinios. 1990. Nr. 9-223.

⁵⁵ Lietuvos TSR Aukščiausiosios Tarybos ir Vyriausybės žinios. 1990. Nr. 9-224.

grindus⁵⁶. Prisimindamas 1990 m. kovo 11-ąją, prof. V. Landsbergis rašė: „Paskui man kilo mintis, kad mes, stokodami laiko, turime priimti Konstituciją, nors laikiną. Jau turėjome anksčiau, dar 1988 metais parengtą projektą, iš tikrųjų reformuotą sovietinės konstitucijos projektą, kuriame buvo pabrėžtas Lietuvos suverenumas. Pagal struktūrą ir dvasią tai buvo paveldėta sovietinės sąjunginės respublikos konstitucija, tik daugiau garantuojanti žmogaus teises ir eliminuojanti priklausomybę kitai valstybei. Ją reikėjo dar švarinti“⁵⁷.

Tai nebuvo originalus konstitucinis aktas, nes Aukščiausioji Taryba parengti naują konstituciją paprasčiausiai neturėjo laiko. Tiek iš Pagrindinio Įstatymo struktūros, tiek jo turinyje matyti esant nemažai 1978 m. Lietuvos TSR Konstitucijos nuostatų, žinoma, griežtai atmetant bet kokias užuominas apie politinius Lietuvos ryšius su Sovietų Sąjunga, apie monopolinę vienos partijos padėtį⁵⁸. Panašiai Laikinasis Pagrindinis Įstatymas apibūdintas ir kituose teisės mokslo šaltiniuose⁵⁹.

Nuomonė apie tai, kad Aukščiausiajai Tarybai nebuvo laiko parengti visiškai naujos kokybės konstituciją ir reikėjo nedelsiant priimti Laikinąjį Pagrindinį Įstatymą, yra pagrįsta, nes vienas iš veiksnių, skatinusių greitus veiksmus, buvo tas, kad 1990 m. kovo 12 d. turėjo prasidėti skubiai šaukiamas TSRS liaudies deputatų trečiasis suvažiavimas, kuriame turėjo būti išrinktas TSRS prezidentas su labai plačiais įgaliojimais. Be to, buvo rengiamasi priimti įstatymą, reglamentuojantį tvarką, kuria remdamosis sąjunginės respublikos galėjo išstoti iš TSRS. Aišku, okupuotai ir aneksuotai valstybei pagal tarptautinę teisę ir negalėjo būti taikomas toks „išstojimo“ konstitucinis mechanizmas, tačiau papildomų kliūčių buvo galima tikėtis. Šis Laikinojo Pagrindinio Įstatymo aspektas buvo labai svarbus vidaus ir užsienio politinėje teisinėje panoramoje, kurioje veikė Aukščiausioji Taryba.

Reikėtų pabrėžti, kad Laikinojo Pagrindinio Įstatymo nenuolatinumą, t. y. jo laikinumą, lėmė ir kitos aplinkybės: visų pirma tai, kad juo remiantis turėjo būti tolygiai pereinama į naują politinę teisinę būseną, konstitucinę

⁵⁶ Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos (pirmojo šaukimo) pirmoji sesija. 1990 m. kovo 10–13 d. Stenogramos. – Vilnius: Lietuvos Respublikos Aukščiausioji Taryba, 1990. P. 80–84.

⁵⁷ Landsbergis V. Kryžkelė. Politiniai tekstai (1992–1994) ir šiek tiek prisiminimų. – Vilnius: Lietuvos aidas, 1995. P. 303.

⁵⁸ Andriulis V., Maksimaitis M., Pakalniškis V., Pečkaitis J. S., Šenavičius A. Lietuvos teisės istorija. – Vilnius: Justitia, 2002. P. 501.

⁵⁹ 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.

konstrukciją. Raidos problemiškumą patvirtina ir būtinumas nustatyti, kad Lietuvos Respublikoje ir toliau galioja tie iki šiol veikę Lietuvos įstatymai bei kiti teisės aktai, kurie neprieštarauja Lietuvos Respublikos Laikinajam Pagrindiniam Įstatymui. Taigi paveldėtos sistemos transformacija lėmė atitinkamą pereinamąjį laikotarpį, kurio metu reikėjo įgyvendinti esmines konstitucines reformas.

Nors Laikinajame Pagrindiniame Įstatyme ir nebuvo nustatytas galiojimo laikas, tačiau jis priskirtinas prie tų konstitucijų, kurios lyginamojoje konstitucinėje teisėje pripažįstamos laikinos. Lietuvos konstitucionalizmo istorijoje taip pat buvo laikotarpiai, kurių metu galiojo laikinieji konstituciniai aktai: 1918 m. lapkričio 2 d. Lietuvos Valstybės Laikinosios Konstitucijos Pamatiniai Dėsniai⁶⁰, 1919 m. balandžio 4 d. Lietuvos Valstybės Laikinosios Konstitucijos Pamatiniai Dėsniai⁶¹, 1920 m. birželio 10 d. Laikinoji Lietuvos Valstybės Konstitucija⁶². Prie laikinųjų konstitucijų priskirtina ir 1928 m. gegužės 15 d. Lietuvos Valstybės Konstitucija⁶³, nes buvo nustatyta, kad ji turi būti „tikrinama ne vėliau kaip per dešimt metų tautos atsi­ klausimo keliu“.

Tai, kad Laikinojo Pagrindinio Įstatymo pagrindinė paskirtis buvo sudaryti prielaidas spręsti neatidėliotinus valstybės, visuomenės organizavimo klausimus ir tuo pačiu metu rengti nuolatinę Konstituciją, atsispindėjo ne tik jo svarstymo metu Aukščiausiojoje Taryboje, tačiau ir vėlesnių politinių veiks­ mų metu. Beje, yra manančių, kad tokį pereinamojo laikotarpio teisinį me­ chanizmą netgi nederėtų vadinti konstitucija: visų pirma todėl, kad Lai­ kinasis Pagrindinis Įstatymas buvo tik mėginimas tarybinę konstitucinę są­ rangą priderinti prie naujų sąlygų⁶⁴.

Dar Laikinojo Pagrindinio Įstatymo priėmimo metu buvo siūloma jį tobulinti, todėl Aukščiausioji Taryba sudarė redakcinę komisiją, kuriai pa­ vedė per tris savaites parengti pasiūlymus dėl Laikinojo Pagrindinio Įsta­ tymo tobulinimo⁶⁵. Laikinojo Pagrindinio Įstatymo koregavimą lengvino ir palyginus nesudėtinga keitimo tvarka.

Laikinojo Pagrindinio Įstatymo esminiai bruožai. Laikinajame Pa­ grindiniame Įstatyme buvo 132 straipsniai, kurie buvo suskirstyti į 16 skirs-

⁶⁰ Laikinosios Vyriausybės žinių papildymas. 1918. Nr. 1/1a.

⁶¹ Lietuvos Valstybės Laikinosios Konstitucijos Pamatiniai Dėsniai. – Kaunas, 1919.

⁶² Laikinosios Vyriausybės žinios. 1920. Nr. 37-407.

⁶³ Vyriausybės žinios. 1928. Nr. 275-778.

⁶⁴ Pečeliūnas S. Konstitucinės nuostatos ir prioritetai perspektyvoje / Lietuvos Respubli­ kos Konstitucija penkerių metų retrospektyvoje. Konferencijos medžiaga. – Vilnius: Lietuvos istorijos instituto leidykla, 1998. P. 42–43.

⁶⁵ Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos ir Aukščiausiosios Tarybos Prezidiumo dokumentų rinkinys. 1. – Vilnius: Lietuvos Respublikos Aukščiausioji Taryba, 1991. P. 57.

nių (Bendrieji nuostatai; Lietuvos pilietybė; Pagrindinės Lietuvos piliečių teisės, laisvės ir pareigos; Ekonominė sistema; Biudžetinė sistema; Socialinis vystymas ir kultūra; Liaudies deputatų tarybų sistema ir jų veiklos principai; Rinkimų sistema; Deputatas; Lietuvos Respublikos Aukščiausioji Taryba; Lietuvos Respublikos Vyriausybė; Vietinės liaudies deputatų tarybos; Vietos savivaldybių valdymo organai; Teismas ir arbitražas; Prokuratūra; Baigiamieji nuostatai).

Bendruosiuose nuostatuose buvo pabrėžta, kad Lietuvos Respublika yra suvereni demokratinė valstybė, išreiškianti Lietuvos liaudies valią bei interesus. Pabrėžta, kad suvereni valstybės valdžia priklauso Lietuvos liaudžiai, kuri savo suverenią galią laisvai išreiškia per įstatymų sumanymų iniciatyvą, deputatų rinkimus, piliečių arba deputatų balsavimą konstituciniais klausimais ir demokratišką referendumą. Niekas negali varžyti šios galios ar jos pasisavinti. Svarbiausi Lietuvos valstybinio bei visuomeninio gyvenimo klausimai galėjo būti pateikiami liaudies svarstymui, taip pat sprendžiami referendumu, kurį skelbė Aukščiausioji Taryba savo iniciatyva arba kai to reikalavo trys šimtai tūkstančių rinkimų teisę turinčių Lietuvos piliečių.

Laikinajame Pagrindiniame Įstatyme buvo nustatyta, kad valstybinę valdžią Lietuvoje vykdė Aukščiausioji Taryba, Lietuvos Respublikos Vyriausybė ir Teismas.⁶⁶ Taigi valstybės valdžių atskyrimo principas nors ir nebuvo apibrėžtas, tačiau buvo atsisakyta pagrindinio buvusio valdžios organizavimo sistemos pagrindinio principo – demokratinio centralizmo, kuris reiškė visų valstybinės valdžios organų renkamumą nuo žemiausių iki aukščiausių, jų atskaitingumą liaudžiai, aukštesniųjų organų sprendimų privalomumą žemesniesiems.

Pirmajame skirsnyje pažymėta, kad Lietuvos Respublikos teritorija yra vientisa ir nedaloma, jos sienos galėjo būti keičiamos tik tarptautine sutartimi, ją ratifikavus Aukščiausiajai Tarybai keturiais penktadaliais visų deputatų balsų. Sprendžiant Lietuvos valstybės teritorijos klausimus buvo atsisakyta bet kokie ryšio su kitos valstybės valia.

Pagal Laikinąjį Pagrindinį Įstatymą politinės, profesinės, jaunimo, moterų, veteranų, kooperatinės, visuomeninės organizacijos ir visuomeniniai

⁶⁶ Tokių socialistinių konstitucijų bruožą pastebi vakarų mokslininkai. Rašoma: „Teoriškai socialistinė konstitucinė teisė nepripažįsta trijų tradicinių valdžių padalijimo doktrinos. Nepripažinimas yra grindžiamas tokiais argumentais: socialistinė valstybė yra pašaukta atlikti specialią misiją ir, tai darydama, ji negali leisti sau statyti dirbtinių sienų, skiriančių vieną valdžios atšaką nuo kitų. Pagal šį socialistinį požiūrį visos valdžios privalo veikti išvien ir paprastai komunistų partijai vadovaujant. Vis dėlto socialistinėse konstitucijose yra priimtos tokios valdymo sistemos, kurios prilygsta funkciniam trijų valdžių padalijimui“. Žr.: Glendon M. A., Gordon M. W., Osakwe C. Vakarų teisės tradicijos. – Vilnius: Pradai, 1993. P. 289–290.

judėjimai, kūrybinės sąjungos ir mokslo draugijos dalyvavo tvarkant valstybinius ir visuomeninius reikalus, sprendžiant politinius, ūkinius ir socialinius klausimus. Šios normos turinys buvo labai panašus į atitinkamą buvusios Konstitucijos nuostatą ir atspindėjo to meto požiūrį į visuomenės organizavimosi būdą ir saviraiškos galimybę.

Bendruosiuose nuostatuose buvo nuoroda į tai, kad valstybinė kalba yra lietuvių kalba, o tautinėms bendrijoms sudaromos sąlygos vartoti ir ugdyti savo kalbas, buvo įtvirtintas valstybinis herbas – baltas Vytis raudona me lauke – ir nustatyta, kad valstybinė vėliava yra tautinė vėliava, kurią sudaro trys spalvos: geltona, žalia ir raudona. Valstybiniu himnu įtvirtinta V. Kudirkos „Tautiška giesmė“. Lietuvos Respublikos sostinė – Vilniaus miestas – buvo apibūdinta kaip ilgaamžė istorinė Lietuvos sostinė. Toks sostinės apibūdinimas buvo neatsitiktinis – jis atspindėjo Lietuvos žmonių nuomonę, kad tokia fraze reikia pabrėžti Vilniaus reikšmę Lietuvos valstybės istorijoje.

Perkeliant į Laikinąjį Pagrindinį Įstatymą 1989 m. rudenį priimto Pilietybės įstatymo principus buvo pabrėžta, kad pilietybės turinį, įgijimo bei netekimo sąlygas ir tvarką nustato Lietuvos pilietybės įstatymas. Atsisakyta konkretizuoti pilietybės suteikimo, įgijimo ir netekimo klausimus, apsiribota tik esmine nuostata: „Lietuvos pilietis paprastai negali būti kartu ir kitos valstybės piliečiu“. Skirsnyje „Lietuvos pilietybė“ buvo skelbiama piliečių lygybė prieš įstatymą, moters ir vyro lygiateisiškumas, įvairių rasių ir tautybių piliečių lygios teisės. Užsienio piliečiams ir asmenims be pilietybės buvo garantuojamos įstatymo numatytos teisės ir laisvės, tarp jų – teisė kreiptis į teismą ir kitokius valstybinius organus, ginti jiems priklausančias asmenines, turtines, šeimynines ir kitokias teises.

Skirsnyje „Pagrindinės Lietuvos piliečių teisės, laisvės ir pareigos“ iš esmės buvo pateikta Lietuvos TSR Konstitucijoje įtvirtinta piliečių teisių ir laisvių bei pareigų koncepcija, kuri išreiškė pagrindinę nuostatą: valstybė suteikia piliečiams teises, laisves, įtvirtina priemones joms įgyvendinti, taip pat numato atitinkamas pareigas. Būtent teisių ir laisvių sampratoje didele dalimi atsispindėjo socialinės valstybės koncepcija, kai valstybė imasi pareigos užtikrinti socialinių teisių įgyvendinimą, t. y. garantuoti socialinę piliečio saugą.

Valstybės socialinės funkcijos dar ryškiau buvo atskleistos Laikinojo Pagrindinio Įstatymo skirsnyje „Socialinis vystymas ir kultūra“, kurio turinys, lyginant su Lietuvos TSR Konstitucija, ir buvo pakeistas, tačiau principinių nuostatų nebuvo atsisakyta. Čia buvo numatytas valstybės įsipareigojimas teikti paramą visiems nedarbingiems, besimokantiems ar laikinai darbo netekusiems piliečiams, saugoti savo piliečių sveikatą, plėtoti socia-

linio aprūpinimo sistemas. Beje, šiame Laikinojo Pagrindinio Įstatymo skirsnyje buvo ypač pabrėžtos tautinių bendrijų laisvo vystymosi galimybės. Joms buvo suteikta teisė savarankiškai tvarkyti tautinės kultūros reikalus, liaudies švietimą, labdarą, savitarpio pagalbą. Numatyta, kad Lietuvoje gyvenančių tautų piliečiams sudaromos galimybės turėti ikimokyklinės įstaigas, mokyti savo vaikus gimtąja kalba bei rengti pedagogus, puoselėti nacionalinę kultūrą, išmokti lietuvių kalbą, susipažinti su lietuvių kultūra, tautos istorija.

Konstatuojant, kad Laikiniajame Pagrindiniame Įstatyme buvo įtvirtinta valstybės funkcija užtikrinti piliečių socialinių teisių apsaugą, derėtų paminėti svarbiausias iš jų: teisę į darbą; teisę į poilsį; teisę į sveikatos apsaugą; teisę į materialinį aprūpinimą senatvėje ir ligos atveju; teisę į gyvenamąjį plotą; teisę į mokslą; teisę naudotis kultūros laimėjimais; teisę dalyvauti tvarkant valstybinius ir visuomeninius reikalus. Pastarąją teisę užtikrino galimybė rinkti ir būti išrinktiems į liaudies deputatų tarybas ir kitus renkamus valstybinius organus, dalyvauti liaudies svarstymuose ir balsavimuose, kontrolės, valstybinių organų, visuomeninių organizacijų ir visuomenės savaveiksmių organų darbe, darbo kolektyvų susirinkimuose pagal gyvenamąją vietą.

Be piliečio teisės pateikti valstybiniams organams ir visuomeninėms organizacijoms pasiūlymus dėl jų veiklos gerinimo, buvo įtvirtinta piliečių peticijos teisė – t. y. teisė kreiptis į valstybinės valdžios organus su reikalavimu įstatymų leidimo tvarka arba kitais būdais spręsti jų keliamus visuomenei reikšmingus klausimus.

Lietuvos piliečiams buvo garantuojama teisė rinkti ir platinti informaciją visais klausimais, išskyrus tai, kas susiję su valstybės paslaptimis, asmens orumo ir garbės pažeidimu. Šios teisės Lietuvos TSR Konstitucijoje nebuvo ir tai buvo svarbus veiksnys formuojant pilietinės visuomenės sampratą.

Apibūdinant žodžio, spaudos, susirinkimų, mitingų, gatvės eitynių ir demonstracijų laisvę Laikiniajame Pagrindiniame Įstatyme buvo atsisakyta tarybinės Konstitucijos nuostatos apie tai, kad šios laisvės turi būti naudojamos „liaudies interesais ir siekiant stiprinti bei vystyti socialistinę santvarką“.

Laikiniajame Pagrindiniame Įstatyme buvo įtvirtinta nauja sąžinės laisvės samprata, atsisakyta bažnyčios atskyrimo nuo valstybės principo įtvirtinimo ir ateistinės propagandos. Buvo skelbiama, kad valstybinės institucijos, jos mokymo ir auklėjimo įstaigos yra pasaulietinės. Šios institucijos bei įstaigos įstatymų numatyta tvarka bendrauja su bažnyčia ir kitomis religinėmis organizacijomis ugdydamos visuomenės dorovę. Bažnyčiai ir kitoms

religinėms organizacijoms buvo pripažįstamas juridinio asmens statusas ir užtikrinama teisė vidaus gyvenimą tvarkyti savarankiškai.

Nauja nuostata buvo išplėsta asmens neliečiamybės samprata. Be bendros nuostatos apie tai, kad „garantuojama asmens neliečiamybė“, buvo konkretizuota, kad remiantis nekaltumo prezumpcija niekas negali būti persekiojamas kaip nusikaltėlis be įstatymo numatyto pagrindo ir nustatytos tvarkos, kad niekas negali būti suimamas kitaip, kaip tik įstatymo nustatytais atvejais ir tik teismo nutartimi ar prokuroro sankcija. Šiuo principiniu požiūriu į asmens neliečiamybę buvo paneigta iki tol galiojusi tvarka, kai žmogų nors ir ribotą laiką galėjo sulaikyti saugumo tarnybos operatyviais tikslais. Praeityje taip buvo elgiamasi remiantis slaptu TSRS Aukščiausios Tarybos Prezidiumo įsaku. Kiekvienam asmeniui buvo garantuota teisinė gynyba nuo jo sulaikymo momento.

Laikiniame Pagrindiniame Įstatyme dar atsispindėjo buvusi nuostata, kad teisės ir laisvės neatskiriamos nuo atitinkamų pareigų vykdymo. Buvo numatytos piliečio pareigos laikytis Laikinojo Pagrindinio Įstatymo ir kitų įstatymų; gerbti kito žmogaus orumą bei garbę; rūpintis vaikų auklėjimu, rengti juos visuomenei naudingam darbui; saugoti gamtą ir tausoti jos turtus; kurti sveiką gamtinę aplinką; rūpintis istorijos paminklų ir kitų kultūros vertybių išsaugojimu. Atsisakyta buvusioje Konstitucijoje numatytų pareigų: sąžiningai dirbti jo pasirinktoje visuomenei naudingos veiklos srityje; laikytis darbo drausmės; saugoti ir stiprinti socialistinę nuosavybę; kovoti su valstybinio ir visuomeninio turto grobimais bei švaistymu; saugoti Tarybų valstybės interesus; padėti vystyti draugystę ir bendradarbiavimą su kitų šalių tautomis, palaikyti ir stiprinti visuotinę taiką.

Nors Laikinojo Pagrindinio Įstatymo struktūroje liko įprastas socialistinių konstitucijų skyrius „Ekonominė sistema“, tačiau jo turinys buvo pakeistas. Šiose konstitucijose kertinis ekonominės sistemos pagrindas buvo socialistinė gamybos priemonių nuosavybė, o asmeniškai priklausyti galėjo tik apyvokos, asmeninio vartojimo, patogumo ir pagalbinio namų ūkio reikmenys, gyvenamasis namas ir darbo sankaupos. Turtas, sudarantis asmeninę piliečių nuosavybę arba jų naudojamas, neturėjo būti ne darbo pajamų šaltiniu arba naudojamas kenkti visuomenės interesams. Piliečiai galėjo tik naudotis žemės sklypais, suteikiamais pagalbiniam ūkiui, sodininkystei, daržininkystei, taip pat individualiai gyvenamųjų namų statybai.

Ekonominės sistemos pagrindu pripažinta Lietuvos Respublikos nuosavybė, kurią sudaro piliečių privatinė nuosavybė, piliečių, susibūrusių į grupes (kolektyvus), nuosavybė ir valstybinė nuosavybė. Lietuvos Respublika užtikrina visiems nuosavybės subjektams galimybę savarankiškai valdyti jiems nuosavybės teise priklausančius objektus, jais naudotis ir disponuo-

ti, visiems nuosavybės subjektams nustatė vienodas teises gynimo priemones.

Žemė, jos gelmės, vidaus ir teritoriniai vandenys, miškai, kita augmenija, gyvūnija bei kiti gamtos išteklių buvo pripažinti Lietuvos nacionaliniu turtu ir išimtinė Lietuvos Respublikos nuosavybė. Žemės gelmės nuosavybės teise galėjo priklausyti tik valstybei. Kiti Lietuvos Respublikos išimtinės nuosavybės objektai nuosavybės teise galėjo priklausyti ir Lietuvos piliečiams, jų grupėms (kolektyvams). Išimtiniais atvejais, kai reikėjo apsaugoti Lietuvos interesus, piliečių, jų grupių (kolektyvų) turtas galėjo būti atlyginamai nacionalizuotas specialiu įstatymu. Pastebėtina, kad ekonominės sistemos pagrindų apibūdinimas rėmėsi dar 1990 m. vasario 12 d. Lietuvos TSR Aukščiausiosios Tarybos priimtu Nuosavybės pagrindų įstatymu⁶⁷ ir tą pačią dieną priimtu įstatymu „Padaryti pakeitimus Lietuvos TSR Konstitucijos (Pagrindinio Įstatymo) 2 skirsnyje „Ekonominė sistema“⁶⁸.

Laikinajame Pagrindiniame Įstatyme, perimant valdžių organizavimo sistemą, buvo įtvirtinta, kad liaudies deputatų tarybos: Aukščiausioji Taryba, rajonų, miestų, gyvenviečių ir apylinkių liaudies deputatų tarybos, sudaro vieną Lietuvos atstovaujamojo valstybinės valdžios organų sistemą. Tarybų veikla buvo grindžiama kolektyviniu, laisvu, dalykišku klausimų svarstymu ir sprendimu, viešumu, reguliaria vykdomųjų organų, kitų tarybų sudaromų organų atskaitomybe taryboms ir gyventojams, plačiu piliečių įtraukimu į savo veiklą. Bendruosiuose tarybų veiklos principuose buvo pabrėžiama ir tai, kad Aukščiausioji Taryba renka pirmininką ir sudaro prezidiumą. Vietinės tarybos rinko pirmininką, o rajonų ir Respublikos miestų tarybos taip pat sudarydavo savo prezidiumus.

Valdžios koncepcija perkelta ir į kitas Laikinojo Pagrindinio Įstatymo normas. Visų valdžių vieningumo principą atspindinčiame skirsnyje „Deputatas“ buvo rašoma apie tai, kad dalyvaudami tarybų veikloje deputatai sprendžia valstybinio, ūkinio ir socialinio kultūrinio darbo klausimus, organizuoja tarybų sprendimų įgyvendinimą, kontroliuoja valstybinių organų, įmonių, įstaigų ir organizacijų darbą.

Vieninga valdžios koncepcija atsispindėjo ir apibūdinant vietinių liaudies deputatų tarybų teisinį statusą Laikinojo Pagrindinio Įstatymo normose, kuriomis buvo reglamentuojami įvairių lygių savivaldybių tarybų tarpusavio santykiai. Žemesniosios pakopos savivaldybės taryba turėjo teisę sustabdyti žemesniosios pakopos savivaldybės organų sprendimus, jeigu jie prieštaravo įstatymams. Kilus ginčui, klausimą galutinai sprendė Aukščiau-

⁶⁷ Lietuvos TSR Aukščiausiosios Tarybos ir Vyriausybės žinios. 1990. Nr. 7-167.

⁶⁸ Lietuvos TSR Aukščiausiosios Tarybos ir Vyriausybės žinios. 1990. Nr. 7-165.

sioji Taryba. Aukštesniosios pakopos savivaldybės taryba turėjo teisę sustabdyti žemesniosios pakopos savivaldybės organų sprendimus, jeigu jie prieštaravo įstatymams. Ginčą taip pat galutinai sprendė Aukščiausioji Taryba.

3. Pagrindinių valstybės institucijų konstrukcija pagal Laikinąjį Pagrindinį Įstatymą

Lietuvos Respublikos Aukščiausioji Taryba. Pagal Laikinąjį Pagrindinį Įstatymą Aukščiausioji Taryba buvo aukščiausias valstybinės valdžios organas. Pastebėtina, kad Aukščiausiajai Tarybai buvo suteikti ne tik tradiciniai įgaliojimai, kuriuos ji vykdė, tačiau ir išplėsti susiaurinus Aukščiausiosios Tarybos Prezidiumo funkcijas. Lietuvos valstybės parlamento kompetencijai priklausė: priimti Konstituciją ir daryti jos pakeitimus; skirti rinkimus ir tvirtinti Respublikos rinkimų komisijos sudėtį; tvirtinti svarbiausių ekonominio ir socialinio vystymo programų projektus, valstybės biudžetą ir jo įvykdymo apyskaitą; įstatymais reguliuoti nuosavybės santykius, liaudies ūkio, socialinės ir kultūros veiklos valdymo organizavimą, biudžetinės ir finansinės sistemos, darbo apmokėjimo, kainodaros ir apmokestinimo santykius, aplinkos apsaugos ir gamtos išteklių naudojimo, taip pat piliečių konstitucinių teisių, laisvių ir pareigų realizavimo organizavimą ir kitus santykius; aiškinti įstatymus; nustatyti aukščiausiųjų ir vietinių valstybinės valdžios organų steigimo ir jų veiklos tvarką; nustatyti prokuratūros, teismų ir kitų teisingumo organų sistemą; skirti Ministrų Tarybos pirmininką, jo teikimu tvirtinti Ministrų Tarybos sudėtį; sudaryti ir panaikinti ministerijas; rinkti teismų teisėjus, skirti prokurorą, vyriausiąjį valstybinį arbitražą; tvirtinti prokuratūros ir arbitražo kolegijas; spręsti administracinės teritorinės sandaros klausimus; ratifikuoti ir denonsuoti tarptautines sutartis; steigti apdovanojimus; priimti sprendimus dėl referendumo surengimo; leisti amnestijos aktus. Aukščiausioji Taryba vykdė ir kitus įgaliojimus, kurie buvo įtvirtinti Laikinajame Pagrindiniame Įstatyme.

Nors Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos konstitucinis statusas iš esmės nesikeitė Laikinojo Pagrindinio Įstatymo galiojimo laikotarpiu, tačiau iš dalies buvo pakoreguotas atsižvelgiant į problemas, kurios iškilavo konstituciniame procese.

1990 m. rugsėjo 11 d. Aukščiausioji Taryba priėmė įstatymą „Dėl Lietuvos Respublikos Laikinojo Pagrindinio Įstatymo 61 straipsnio pakeitimo“, kuriuo pakoregavo kai kuriuos parlamento statuso elementus⁶⁹. 61

⁶⁹ Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos ir Vyriausybės žinios. 1990. Nr. 27-639.

straipsnis buvo papildytas esmine naujove, t. y. buvo nustatyta, kad Aukščiausioji Taryba gali nutraukti savo įgaliojimus anksčiau numatyto laiko. Toks nutarimas galėjo būti priimtas dviejų trečdalių visų deputatų balsų dauguma. Šiuo atveju turėjo būti skelbiami pirmalaikiai rinkimai, o Aukščiausioji Taryba turėjo vykdyti valstybinės valdžios funkcijas tol, kol bus išrinkta nauja Aukščiausioji Taryba.

1990 m. rugsėjo 11 d. buvo priimtas ir kitas įstatymas, kuriuo buvo pakeistas Laikinojo Pagrindinio Įstatymo 80 straipsnis. Šia pataisa buvo nustatyta, kad Aukščiausioji Taryba kasmet renkasi į eilines pavasario ir rudens sesijas. Pavasario sesija prasideda kovo 10 dieną ir baigiasi birželio 30 dieną, o rudens sesija prasideda rugsėjo 10 dieną ir baigiasi gruodžio 23 dieną. Pavasario sesijos darbo pradžia – kovo 10 diena – buvo pasirinkta neatsitiktinai – tą dieną po rinkimų į Aukščiausiosios Tarybos pastatą rinkosi Aukščiausiosios Tarybos deputatai – būsimieji Nepriklausomybės Akto signatarai. Laikinojo Pagrindinio Įstatymo 80 straipsnio redakcija buvo patikslinta ir norma, kad naujojo šaukimo Aukščiausiosios Tarybos sesija šaukiama, kai pasibaigia ankstesniojo šaukimo Aukščiausiosios Tarybos įgaliojimų laikas ir yra išrinkti ne mažiau kaip du trečdaliai visų deputatų⁷⁰.

Pakeitus Laikinąjį Pagrindinį Įstatymą ir konkretizavus, kad pirmoji naujojo šaukimo Aukščiausiosios Tarybos sesija šaukiama, kai yra išrinkta ne mažiau kaip du trečdaliai visų deputatų, buvo patikslintas ir Laikinojo Pagrindinio Įstatymo 85 straipsnio pirmasis punktas atsisakant numatyto dviejų mėnesių termino, per kurį Aukščiausiosios Tarybos Prezidiumas turėjo sušaukti naujojo šaukimo pirmąją sesiją⁷¹.

1990 m. kovo 29 d. įstatymu Aukščiausioji Taryba pakoregavo savo galias formuluojant Lietuvos valstybės valdžios ir valdymo institucijų sistemą ir nustatė, kad tik Aukščiausioji Taryba turi išimtinę teisę steigti Lietuvos Respublikos Aukščiausiajai Tarybai atskaitingus valstybės organus⁷².

Rugsėjo 11 dieną svarstant siūlymus padaryti pakeitimus ir papildymus Laikinajame Pagrindiniame Įstatyme ne visi šie pasiūlymai buvo priimti. Audringos diskusijos metu ryškėjo deputatų nuomonių skirtumas valstybės institucijų teisinio statuso klausimais. Štai nebuvo priimtas siūlomas 81 straipsnio pakeitimas dėl įstatymų leidybos iniciatyvos teisės suteikimo valstybės kontrolieriui ir Aplinkos apsaugos departamentui.

Pagal Laikinojo Pagrindinio Įstatymo 82 straipsnį įstatymai galėjo būti priimti, jeigu už juos balsavo dauguma deputatų, dalyvaujančių sesijoje, ta-

⁷⁰ Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos ir Vyriausybės žinios. 1990. Nr. 27-643.

⁷¹ Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos ir Vyriausybės žinios. 1990. Nr. 27-647.

⁷² Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos ir Vyriausybės žinios. 1990. Nr. 11-333.

čiau sesija laikyta teisėta, jeigu joje dalyvavo ne mažiau kaip du trečdaliai visų Aukščiausiosios Tarybos deputatų. 1990 m. rugsėjo 11 d. buvo aštriai svarstoma, ar tokia norma užtikrina konstruktyvią įstatymų leidybą. Buvo siūloma, kad įstatymą galima priimti ir tada, kai posėdyje dalyvauja ir mažiau deputatų, tačiau jeigu už jį balsuoja ne mažiau kaip pusė bendro deputatų skaičiaus, taip pat nustatyti, kad bendrą deputatų skaičių sudaro tie deputatai, kurių įgaliojimai nėra apriboti įstatymų numatytais atvejais. Tai gi paliekant dviejų trečdalių kворumo taisyklę buvo siūloma įstatymo priėmimo alternatyva tuo atveju, kai nėra šio kворumo. Kvorumo problema buvo pradėjusi reikštis jau 1990 metais, stiprėjo 1991 metais, o 1992 metais, ypač pavasariį ir vasarą, buvo viena iš prielaidų bręsti parlamento vidinei krizei. Problemų kilo todėl, kad balsuojant už vieną ar kitą įstatymą kuri nors deputatų grupė galėjo užkirsti kelią jo priėmimui reikiamu laiku išeidama iš salės. Šiuo „manevru“ galėjo naudotis tiek vienos politinės krypties, tiek ir kitos deputatai, o parlamentinėje praktikoje paplito sąvoka „balsavimas kojomis“. Pakeisti tokią įstatymų priėmimo taisyklę norėjo parlamento dauguma, o mažuma gynė šią taisyklę, nes joje išvelgė savo interesų gynimo garantijos formą. Tokiai pataisai pritarė tada veikiantis Sąjūdžio deputatų klubas. Prieš pataisą pasisakė Laisvųjų demokratų frakcija, Kairiųjų frakcija ir kiti deputatai. Audringa diskusija, trukusi beveik visą dieną, baigėsi tuo, kad panaikinus 80 straipsnio šeštąją dalį dviejų trečdalių deputatų kворumo taisyklė liko tik reglamente, o 82 straipsnio konstitucinė pataisa nepriimta nesurinkus reikiamos balsų daugumos.

1990 m. spalio 23 d. įstatymu Aukščiausioji Taryba patikslino savo ir Prezidiumo įgaliojimus. Laikinojo Pagrindinio Įstatymo 78 straipsnis buvo papildytas norma, kad Aukščiausioji Taryba nustato Lietuvos Respublikos užsienio politikos pagrindinius principus, kad referendumas skelbiamas ne tik tada, kai to reikalauja trys šimtai tūkstančių piliečių, bet ir pačios Aukščiausiosios Tarybos iniciatyva⁷³.

Aukščiausiosios Tarybos Prezidiumas. Šios institucijos konstitucinis statusas, palyginus su Lietuvos TSR Konstitucija, buvo žymiai patikslintas. Dalis funkcijų buvo perduota Aukščiausiajai Tarybai, dalis – Aukščiausiosios Tarybos pirmininkui. Pagal buvusią Konstituciją Prezidiumas skyrė rinkimus, kontroliavo, kaip laikomasi Konstitucijos, aiškino įstatymus, nustatydavo administracinių teritorinių klausimų sprendimo tvarką, galėjo panaikinti Ministrų Tarybos, taip pat rajonų ir respublikos pavaldumo miestų tarybų teisės aktus, steigė apdovanojimus, tai Laikinajame Pagrindiniame Įstatyme šie įgaliojimai buvo perduoti Aukščiausiajai Tarybai, ta-

⁷³ Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos ir Vyriausybės žinios. 1990. Nr. 31-752.

čiau ir toliau Prezidiumui liko funkcijos, kurias tradiciškai demokratinėse valstybėse sprendžia valstybės vadovas arba kitos konstitucinės žinybos.

Pagal Laikinąjį Pagrindinį Įstatymą Prezidiumas teikė pilietybę ir sprendė prieglobsčio suteikimo klausimus, teikė malonę, skyrė apdovanojimus, skyrė ir atšaukė diplomatinius atstovus užsienio valstybėse ir prie tarptautinių organizacijų, priėmė prie jo akredituotų užsienio valstybių diplomatinį atstovų įgaliojamuosius ir atšaukiamuosius raštus.

Beje, Laikinajame Pagrindiniame Įstatyme buvo pabrėžta, kad Prezidiumas leidžia nenormatyvinius įsakus ir priima nutarimus. Taip buvo atsisakyta ankstesnės Prezidiumo prerogatyvos „prireikus daryti pakeitimus galiojančiuose įstatymų aktuose“. Remdamasis šia konstitucine nuostata tarybiniu laikotarpiu Prezidiumas ir buvo tikrasis įstatymų leidėjas. Įsakais, kuriuos jis priimdavo laikotarpiu tarp sesijų, būdavo kuriamos teisinės normos. Nors šie įsakai turėdavo būti patvirtinti Aukščiausiojoje Taryboje, tačiau tai buvo formalus procesas, nes nebuvo atvejo, kad įsakas nebūtų patvirtintas.

Laikinajame Pagrindiniame Įstatyme buvo atsisakyta ir kitų Prezidiumo įgaliojimų, kurie buvo įtvirtinti buvusioje Konstitucijoje ir kuriuos jis vykdė laikotarpiu tarp Aukščiausiosios Tarybos sesijų. Prezidiumas tada turėjo dar ir šias teises: sudaryti naujus rajonus, keisti rajonų pavadinimus, panaikinti rajonus, nustatyti ir panaikinti miestams respublikos pavaldumą, keisti respublikos pavaldumo miestų pavadinimus, steigti ir panaikinti ministerijas ir valstybinius komitetus, atleisti iš pareigų ir skirti atskirus asmenis, įeinančius į Ministrų Tarybos sudėtį. Šie įgaliojimai taip pat buvo perduoti Aukščiausiajai Tarybai.

Prezidiumo konstitucinis statusas Laikinojo Pagrindinio Įstatymo galiojimo laikotarpiu keitėsi mažai, tačiau buvo patikslinti jo formavimo principai. Štai buvo įtvirtinta Prezidiumo kiekybinė sudėtis ir nurodyta, kad Prezidiumas sudaromas iš vienuolikos asmenų. Kaip ir anksčiau, į Prezidiumą pagal pareigas įėjo Aukščiausiosios Tarybos pirmininkas, jo pavaduotojai, Aukščiausiosios Tarybos sekretorius, tačiau kiti nariai jau buvo ne nuolatinė komisijų nariai, juos rinko Aukščiausioji Taryba. Nustatyta Aukščiausiosios Tarybos Prezidiumo narių rinkimų tvarkos procedūra⁷⁴.

Prezidiumo nariai buvo renkami Aukščiausiosios Tarybos įgaliojimų laikui ir ne ilgiau kaip dviem kadencijoms paeiliui. Kandidatus į Prezidiumo narius raštu galėjo siūlyti Aukščiausiosios Tarybos nuolatinės komisijos arba ne mažesnė kaip 15 deputatų grupė. Taigi, pakeitus Prezidiumo suda-

⁷⁴ Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos ir Vyriausybės žinios. 1990. Nr. 11-337.

rymo tvarką, atsirado daugiau galimybių jame atstovauti Aukščiausiosios Tarybos deputatų grupėms ir frakcijoms.

Prezidiumo nariais buvo laikomi išrinkti tie kandidatai, kurie surinko daugiausia balsų, tačiau ir šiuo atveju buvo reikalaujama, kad už kandidatus balsuotų ne mažiau kaip pusė balsavime dalyvavusių deputatų. Jeigu tokios balsų daugumos nesurinko reikalingas Prezidiumo narių skaičius arba buvo negalima nustatyti, kurie kandidatai, surinkę po lygiai balsų, išrinkti į Prezidiumo narius, turėjo būti rengiamas pakartotinis balsavimas. Į pakartotinio balsavimo biuletenius buvo įrašomos visos iškeltų, bet neišrinktų kandidatų pavardės, o pakartotinai balsavus išrinktais buvo laikomi tie, kurie gavo daugiausia balsų. Jeigu ir šiuo etapu nebuvo išrenkami visi Prezidiumo nariai, kitą dieną buvo skelbiami nauji rinkimai likusiems Prezidiumo nariams rinkti.

Aukščiausiosios Tarybos vadovų teisinio statuso raida. Vienas iš pirmųjų veiksmų, kuriuos padarė Aukščiausioji Taryba, kai pradėjo savo darbą, buvo Aukščiausiosios Tarybos pirmininko rinkimų tvarkos nustatymas. Nei tuo metu galiojusioje Lietuvos TSR Konstitucijoje, nei Aukščiausiosios Tarybos reglamente nebuvo nustatyta pirmininko rinkimo procedūra.

1990 m. kovo 11 d. buvo priimtas įstatymas „Dėl Lietuvos TSR Aukščiausiosios Tarybos reglamento papildymo“. Reglamentas buvo papildytas nauju skirsniu „Lietuvos TSR Aukščiausiosios Tarybos Pirmininko rinkimas ir atšaukimas“⁷⁵. Buvo nustatyta, kad Aukščiausiosios Tarybos pirmininkas renkamas iš deputatų slaptu balsavimu Aukščiausiosios Tarybos įgaliojimų laikui ir ne daugiau kaip dviem kadencijoms paeiliui. Rinkimai buvo laikomi teisėtais, jeigu juose dalyvavo ne mažiau kaip du trečdaliai visų deputatų. Kandidatus į pirmininko pareigas galėjo siūlyti visi deputatai. Kandidatas buvo laikomas iškeltu, jeigu šiam pasiūlymui pritarė (antrino) dar bent vienas deputatas. Vienas deputatas galėjo siūlyti arba pritari (antrinti) tik vienam kandidatui į pirmininko pareigas.

Iškeltieji kandidatai abėcėlės tvarka turėjo skelbti savo būsimosios veiklos programas. Pasibaigus programų svarstymui, kandidatams buvo suteikiamas baigiamasis žodis. Po programų svarstymo buvo sudaroma balsų skaičiavimo komisija, rengiami ir įteikiami biuleteniai deputatams. Balsavimo vietoje turėjo būti slaptos balsavimo kabina ir balsadėžė.

Jeigu buvo pasiūlytas vienas kandidatas į pirmininko pareigas, šis asmuo turėjo būti laikomas išrinktu, jeigu už jį balsavo daugiau kaip pusė deputatų, dalyvaujančių Aukščiausiosios Tarybos sesijoje.

⁷⁵ Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos ir Vyriausybės žinios. 1990. Nr. 9-214.

Tuo atveju, kai buvo pasiūlyti du kandidatai į pirmininko pareigas, išrinktu buvo laikomas tas, už kurį balsavo daugiau negu pusė deputatų, dalyvaujančių Aukščiausiosios Tarybos sesijoje, o jeigu nė vienas kandidatas tokios balsų daugumos negavo, balsavimas turėjo būti kartojamas. Tokiu atveju būtų laimėjęs tas deputatas, kuris gavo daugiau balsų. Surinkus vienodą balsų skaičių, po pertraukos turėjo būti balsuojama dar kartą.

Jeigu buvo pasiūlyti daugiau kaip du kandidatai, išrinktas būtų tas, už kurį balsavo daugiau kaip pusė dalyvaujančių sesijoje deputatų. Jeigu tokios balsų daugumos nesurinko nė vienas kandidatas, rengiamas pakartotinis balsavimas. Biuletenyje buvo paliekamos pavardės visų kandidatų, išskyrus to, kuris surinko mažiausiai balsų.

Balsuojant dėl dviejų kandidatų ir balsams du kartus pasiskirsčius po lygiai, dar kartą buvo balsuojama kitą dieną. Jeigu, balsavus dėl dviejų kandidatų, laimėjęs kandidatas nesurinko daugiau kaip pusės balsų, dėl pasitikėjimo juo turėjo būti balsuojama atvirai. Aukščiausiajai Tarybai paprasta balsų dauguma pareiškus pasitikėjimą, šis kandidatas būtų išrinktas pirmininku. Jei Aukščiausioji Taryba tokio pasitikėjimo nepareiškė, turėjo būti skelbiami nauji rinkimai. Prieš kiekvieną pakartotinį balsavimą kandidatas galėjo atšaukti savo sutikimą balotiruotis.

Reikalauti *atšaukti* pirmininką turėjo teisę ne mažiau kaip penkiolika Aukščiausiosios Tarybos deputatų. Toks reikalavimas turėjo būti raštu pateiktas posėdžio pirmininkui, kuris jį privalėjo nedelsdamas paskelbti Aukščiausiajai Tarybai. Diskusijoms dėl pirmininko atšaukimo vadovavo pirmininko pavaduotojas arba Tarybos paskirtas deputatas. Jeigu atšaukti pirmininką buvo reikalaujama nebe pirmą kartą toje pačioje sesijoje, kiekvieną kartą tokiam reikalavimui reikėjo dvigubai didesnio deputatų skaičiaus. Pirmininko atšaukimo klausimas buvo sprendžiamas slaptai balsuojant, jeigu už tai balsavo daugiau kaip pusė visų Aukščiausiosios Tarybos deputatų.

Aukščiausiosios Tarybos pirmininko konstitucinis statusas buvo įtvirtintas Laikinajame Pagrindiniame Įstatyme, o vėliau patikslintas Aukščiausiosios Tarybos reglamente. Be vadovavimo Aukščiausiosios Tarybos posėdžiams, pirmininkui buvo suteikta ir daug kitų įgaliojimų, kurie Aukščiausiosios Tarybos darbo laikotarpiu buvo tikslinami.

Aukščiausiosios Tarybos pirmininko konstitucinį statusą ir jo įgaliojimus lėmė Laikinojo Pagrindinio Įstatymo nuostata apie tai, kad pirmininkas yra aukščiausias Lietuvos Respublikos pareigūnas ir atstovauja Lietuvos Respublikai tarptautiniuose santykiuose (Laikinojo Pagrindinio Įstatymo 86 straipsnio 1 dalis).

Reikia pabrėžti dar vieną svarbų Aukščiausiosios Tarybos pirmininko konstitucinio statuso bruožą – jis ne tik pirmininkavo Aukščiausiajai Tarybai, tačiau pagal pareigas vadovavo ir Aukščiausiosios Tarybos Prezidiumui, o pastarasis taip pat buvo svarbus Aukščiausiosios Tarybos struktūroje bei valstybės valdžios institucijų sistemoje.

Pagal Laikinojo Pagrindinio Įstatymo 87 straipsnį Aukščiausiosios Tarybos pirmininkas įgyvendino šiuos įgaliojimus: vykdė bendrąjį vadovavimą rengimui klausimų, kuriuos turėjo svarstyti Aukščiausiaji Taryba; pasirašė Lietuvos Respublikos įstatymus ir kitus Aukščiausiosios Tarybos ir Aukščiausiosios Tarybos Prezidiumo priimtus aktus (teisės aktų promulgavimo teisė); teikė Aukščiausiajai Tarybai pranešimus dėl Respublikos padėties ir dėl svarbių Lietuvos vidaus ir užsienio politikos klausimų; teikė Aukščiausiajai Tarybai kandidatūras rinkti į Aukščiausiosios Tarybos pirmininko pavaduotojų ir Aukščiausiosios Tarybos sekretoriaus pareigas; teikė Aukščiausiajai Tarybai kandidatūras rinkti į ministro pirmininko, Aukščiausiojo Teismo pirmininko, Lietuvos Respublikos prokuroro (vėliau – generalinio prokuroro), vyriausiojo valstybinio arbitro pareigas; vedė derybas ir pasirašė Lietuvos Respublikos tarptautines sutartis pateikdamas jas ratifikuoti Aukščiausiajai Tarybai. Žodžiu, Aukščiausiosios Tarybos pirmininkas įgyvendino kai kurias tradicines valstybės vadovo prerogatyvas.

Buvo nustatyta pirmininko aktų forma – Aukščiausiosios Tarybos pirmininkas leido potvarkius. Pirmininko pavaduotojai pirmininko įgaliojimu vykdė kai kurias jo funkcijas ir pavadavo pirmininką, kai jo nebuvo arba jis negalėjo eiti savo pareigų (Laikinojo Pagrindinio Įstatymo 87 straipsnio 3 dalis).

Aukščiausiosios Tarybos pirmininko statusas apėmė įstatymų leidimo iniciatyvos teisę (Laikinojo Pagrindinio Įstatymo 81 straipsnio 1 dalis) bei jo atskaitingumą Aukščiausiajai Tarybai (Laikinojo Pagrindinio Įstatymo 86 straipsnio 3 dalis).

Laikinojo Pagrindinio Įstatymo 80 straipsnio 4 dalyje buvo numatyta, kad Aukščiausiosios Tarybos posėdžiams vadovauja pirmininkas arba jo pavaduotojas. 1990 m. kovo 29 d. įstatymu ši nuostata buvo pakoreguota ir nustatyta, kad Aukščiausiosios Tarybos pirmininko pavedimu Aukščiausiosios Tarybos posėdžiams galėjo pirmininkauti Aukščiausiosios Tarybos renkami seniūnas arba jo pavaduotojas⁷⁶. Ši Laikinojo Pagrindinio Įstatymo pataisa vertintina kaip nežymus, tačiau reikšmingas veiksmas keičiant Aukščiausiosios Tarybos pirmininko politinį teisinį statusą. Pirmininko priedermė pirmininkauti Aukščiausiosios Tarybos posėdžiams vėliau virto

⁷⁶ Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos ir Vyriausybės žinios. 1990. Nr. 11-333.

antraeilė pareiga, o Aukščiausiosios Tarybos seniūnui, konstitucionalizavus jo pareigas, pagal Aukščiausiosios Tarybos reglamentą buvo pavestos svarbios funkcijos organizuojant Aukščiausiosios Tarybos darbą. Seniūnas vykdė šiuos įgaliojimus: 1) suderinęs su nuolatinųjų bei laikinųjų komisijų pirmininkais teikė Aukščiausiosios Tarybos sekretoriui pasiūlymus dėl sesijos darbų programos ir kiekvienos savaitės posėdžių darbotvarkės projektų rengimo; 2) pagal patvirtintą savaitės posėdžių darbotvarkę sudarė smulkų kiekvienos dienos posėdžių darbotvarkės projektą ir teikė jį Aukščiausiajai Tarybai; 3) siūlė balsų skaičiavimo grupės narius; 4) pagal registracijos ir balsų skaičiavimo grupės duomenis teikė žinias apie deputatų dalyvavimą Aukščiausiosios Tarybos posėdžiuose Mandatų ir etikos komisijai; 5) radijo, televizijos ir spaudos atstovams teikė informaciją apie būsimų Aukščiausiosios Tarybos posėdžių darbotvarkę; 6) tvarkė atsakymų į deputatų pateiktus klausimus eilę; 7) galėjo pasiūlyti Aukščiausiajai Tarybai arba Prezidiumui surengti Aukščiausiosios Tarybos posėdį kitu negu numatyta metu, jeigu buvo žinoma, kad jame dalyvaus per mažai deputatų.

Jau minėjome, kad 1990 m. kovo 29 d. buvo patikslintas Laikinis Pagrindinis Įstatymas ir numatyta, jog Aukščiausioji Taryba steigia Lietuvos Respublikos Aukščiausiajai Tarybai atskaitingus valstybės organus. Atsižvelgiant į tai buvo pakoreguotas ir Laikinojo Pagrindinio Įstatymo 87 straipsnis ir numatyta, kad Aukščiausiosios Tarybos pirmininkas teikia Aukščiausiajai Tarybai ne tik ministro pirmininko, Aukščiausiojo Teismo teisėjų, Respublikos prokuroro kandidatūras, tačiau ir kandidatus ir į kitų Aukščiausiajai Tarybai atskaitingų valstybės organų vadovų pareigas. Šiuo patikslinimu buvo padidintos Aukščiausiosios Tarybos pirmininko galios formuojant valstybinės valdžios ir valdymo institucijas.

Pagal Laikinojo Pagrindinio Įstatymo 90 straipsnio 1 dalį Aukščiausiosios Tarybos deputatai Aukščiausiosios Tarybos sesijose turėjo teisę pateikti paklausimą ne tik Ministrų Tarybai, kitų institucijų, kurias sudarė arba išrinko Aukščiausioji Taryba, vadovams, tačiau ir Aukščiausiosios Tarybos pirmininkui. 1990 m. rugsėjo 11 d. įstatymu buvo pakeista Laikinojo Pagrindinio Įstatymo 90 straipsnio 1 dalies redakcija ir atsisakyta deputatų teisės kreiptis su paklausimu į Aukščiausiosios Tarybos pirmininką⁷⁷. Šis pasiūlymas, nors ir buvo priimtas, sukėlė aktyvią diskusiją parlamente. Kai kurie deputatai buvo įsitikinę, kad pirmininkas taip pat turi atsakyti į deputato paklausimą, o kiti laikėsi priešingos nuomonės.

Pagal Laikinojo Pagrindinio Įstatymo 85 straipsnį viena iš Aukščiausiosios Tarybos Prezidiumo funkcijų buvo priimti prie jo akredituotų užsi-

⁷⁷ Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos ir Vyriausybės žinios. 1990. Nr. 27-649.

enio valstybių diplomatinių atstovų įgaliojamuosius ir atšaukiamuosius raštus. Kuo toliau, tuo labiau ryškėjo politinės ir teisinės problemos įgyvendinant kolektyvinės institucijos – Prezidiumo – įgaliojimą atlikti šias procedūras, ypač todėl, kad po 1991 m. rugpjūčio karinio pučo pralaimėjimo spartėjo Lietuvos Respublikos tarptautinis pripažinimas. Lietuvos valstybės tarptautinio statuso pokyčiai lėmė ir konstitucinių normų taisymus. 1991 m. rugsėjo 10 d. įstatymu teisė priimti akredituotų užsienio valstybių diplomatinių atstovų įgaliojamuosius ir atšaukiamuosius raštus buvo perduota Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos pirmininkui⁷⁸.

Aukščiausiosios Tarybos sekretoriaus konstitucinis statusas Laikinajame Pagrindiniame Įstatyme plačiau nebuvo apibrėžtas, įtvirtinti tik keli šio statuso bruožai. Kita vertus, ir tai rodo Aukščiausiosios Tarybos to laikotarpio darbo patirtis, sekretorius buvo vienas iš svarbiausių pareigūnų Lietuvos parlamente, nes įgyvendino reikšmingas funkcijas organizuojant Aukščiausiosios Tarybos, Prezidiumo, nuolatinųjų ir laikinųjų komisijų veiklą, koordinuojant deputatų bei jų frakcijų darbą to meto parlamentinėje teisėkūroje ir kt.

Pagal Laikinąjį Pagrindinį Įstatymą sekretorius pagal pareigas įėjo į Aukščiausiosios Tarybos Prezidiumo sudėtį. Į šias pareigas jį siūlė Aukščiausiosios Tarybos pirmininkas. Atsižvelgiant į tai, kad Aukščiausioji Taryba 1990 kovo 11 d. kurį laiką veikė vadovaudamasi Lietuvos TSR Konstitucija, pirmuosius priimtus teisės aktus pagal galiojusią tvarką pasirašė ir Aukščiausiosios Tarybos pirmininkas, ir Aukščiausiosios Tarybos sekretorius. Priėmus Laikinąjį Pagrindinį Įstatymą sekretoriaus pareiga pasirašyti Aukščiausiosios Tarybos ir Prezidiumo aktus nebebuvo numatyta, todėl 1990 m. kovo 11 d. Lietuvos Respublikos įstatymą „Dėl Lietuvos Respublikos Laikinojo Pagrindinio Įstatymo“ pasirašė Aukščiausiosios Tarybos pirmininkas ir sekretorius, o patį Lietuvos Respublikos Laikinojo Pagrindinio Įstatymo tekstą vienasmeniškai promulgavo Aukščiausiosios Tarybos pirmininkas.

Aukščiausiosios Tarybos sekretoriaus konstitucinio statuso turinys visapusiškiau buvo atskleistas Aukščiausiosios Tarybos reglamente. Sekretoriaus įgaliojimų turinį sudarė šios teisės ir pareigos: 1) koordinuoti Aukščiausiosios Tarybos aparato darbą ir atsakyti už aparato padalinių veiklą; teikti Prezidiumui parengtų nutarimų projektus ir pasirašyti įsakymus dėl Aukščiausiosios Tarybos darbuotojų priėmimo ir atleidimo iš darbo; 2) atsižvelgiant į Aukščiausiosios Tarybos seniūno, nuolatinųjų komisijų pirmininkų, frakcijų pirmininkų ir kitų deputatų pasiūlymus, rengti Aukščiausio-

⁷⁸ Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos ir Vyriausybės žinios. 1991. Nr. 27-733.

sios Tarybos sesijos darbų programas, savaitės posėdžių darbotvarkės projektus ir teikti juos svarstyti Prezidiumui; 3) rengti ir su Aukščiausiosios Tarybos pirmininku aptarti pasiūlymus Prezidiumo posėdžių ir pasitarimų darbotvarkei sudaryti; 4) rūpintis Aukščiausiajai Tarybai atskaitingų valstybės institucijų vadovams ir Vyriausybei paklausimų ir interpeliacijų eiga; 5) kontroliuoti, kaip Aukščiausiosios Tarybos Prezidiumo sekretoriatas vykdė savo funkcijas; 6) užtikrinti, kad deputatai laiku gautų oficialius Aukščiausiosios Tarybos leidinius, reikiamą informacinę bei kitą medžiagą; 7) priimti raštu pateiktus deputatų protestus bei pasiūlymus dėl posėdžių darbo tvarkos ir reglamento laikymosi ir teikti juos svarstyti Aukščiausiajai Tarybai; 8) vizuoti Aukščiausiosios Tarybos pirmininkui teikiamus pasirašyti oficialius dokumentus, taip pat pagal savo kompetenciją pasirašyti oficialius dokumentus; 9) skelbti Aukščiausiosios Tarybos ir jos Prezidiumo dokumentų projektus bei priimtus dokumentus; atsakyti už Aukščiausiosios Tarybos ir Prezidiumo antspaudų su valstybės herbu naudojimą ir saugojimą.

Reglamente buvo numatyta dar viena Aukščiausiosios Tarybos pareigybė – sekretoriaus pavaduotojas. Sekretoriaus pavedimu jis galėjo vykdyti jo funkcijas ir pavaduoti sekretorių, jeigu jo nebuvo ar jis negalėjo eiti savo pareigų.

Deputato statuso pagrindai. Laikinojo Pagrindinio Įstatymo skirsnyje „Deputatas“ buvo rašoma apie tai, kad dalyvaudami Tarybų veikloje deputatai sprendžia valstybinio, ūkinio ir socialinio kultūrinio darbo klausimus, organizuoja tarybų sprendimų įgyvendinimą, kontroliuoja valstybinių organų, įmonių, įstaigų ir organizacijų darbą. Taigi ir šioje nuostatoje buvo įtvirtintas *vieningos* valdžios pobūdis – atstovaujamosios institucijos deputatas ne tik priimdavo įstatymus, bet ir turėjo organizuoti jų įgyvendinimą. Aukščiausiosios Tarybos deputatas Aukščiausiosios Tarybos sutikimu galėjo vykdyti savo įgaliojimus ir nenutraukęs darbinės veiklos.

Nors Laikiniajame Pagrindiniame Įstatyme ir buvo įtvirtinta deputato paklausimo teisė ir atitinkamų pareigūnų priedermė atsakyti į deputato paklausimą, tačiau ši teisė, kaip valdymo institucijų kontrolės forma, buvo neadekvati tradicinei interpeliacijos teisei, kuri savo teisinėmis galimybėmis galėjo būti veiksminga vykdomosios valdžios kontrolės priemonė.

Laikiniajame Pagrindiniame Įstatyme buvo pabrėžta deputato pareiga atsiskaityti už savo ir atitinkamos tarybos darbą rinkėjams, taip pat kolektyvams, politinėms partijoms, visuomeninėms organizacijoms ir judėjimams, iškėlusiems jį kandidatų į deputatus. Deputatas, praradęs rinkėjų pasitikėjimą, galėjo būti bet kuriuo metu atšauktas daugumos rinkėjų sprendimu įstatymo nustatyta tvarka. Tuo metu veikė specialus įstatymas,

nustatantis tokio atšaukimo procedūras⁷⁹. Vadinas, Laikinajame Pagrindiniame Įstatyme buvo įtvirtintas imperatyviojo mandato principas, kuris buvusioje politinėje tikrovėje buvo papildytas teisine galimybe pašalinti politiškai nepatikimą deputatą.

Įgyvendinant imperatyviojo mandato koncepciją Laikinajame Pagrindiniame Įstatyme buvo įtvirtinta, kad rinkėjai teikia *priesakus* savo deputatams, o atitinkamos tarybos turi nagrinėti šiuos *priesakus*, atsižvelgti į juos sudarydamos biudžetą, taip pat rengdamos sprendimus kitais klausimais. Tarybos turėjo organizuoti priesakų įgyvendinimą ir informuoti piliečius apie jų vykdymą. Priesakų teisinis statusas buvo reguliuojamas specialiu teisės aktu⁸⁰.

Pažymint tai, kad Aukščiausiosios Tarybos-Atkuriamojo Seimo deputatai dirbo Laikinojo Pagrindinio Įstatymo veikimo teisinėje politinėje erdvėje, būtina pastebėti, jog priėmus Laikinąjį Pagrindinį Įstatymą, netrukus buvo pradėtas tikslinti deputatų statuso teisinis reguliavimas. 1990 m. balandžio 11 d. įstatyme „Dėl Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos deputato statuso“⁸¹ pateikti pirmieji nauji parlamentaro statuso bruožai.

Įstatymo 1 straipsnyje buvo skelbiama, kad deputatas yra aukščiausiosios valstybinės valdžios organo narys ir atstovauja Lietuvos tautai, o savo veikloje vadovaujasi Laikiniu Pagrindiniu Įstatymu, šiuo ir kitais įstatymais, Aukščiausiosios Tarybos nutarimais bei savo sąžine. Svarbu buvo tai, kad deputatas tapo ne rinkiminės apygardos rinkėjų interesų reiškėju, o visos Lietuvos tautos valios vykdytoju, įgyvendinančiu Konstituciją, įstatymus bei kitus parlamento valią išreiškiančius teisės aktus⁸².

⁷⁹ 1959 m. lapkričio 25 d. įstatymas „Dėl Lietuvos TSR Aukščiausiosios Tarybos deputato atšaukimo tvarkos“ (1980 m. balandžio 10 d. įstatymo redakcija) // Lietuvos TSR Aukščiausiosios Tarybos ir Vyriausybės žinios. 1980. Nr. 11-154. Teisė iškelti deputato atšaukimo klausimą priklausė TSKP, profesinių sąjungų, VLRJS, kooperatinių ir kitoms visuomeninėms organizacijoms, darbo kolektyvams, taip pat karinių dalių karių susirinkimams. Deputato atšaukimo klausimas buvo sprendžiamas atitinkamos rinkiminės apygardos rinkėjų susirinkimuose, o sprendimai priimami atviru balsavimu. Deputatas buvo laikomas atšauktu, jeigu įvykusiuose susirinkimuose už tai balsavo atitinkamos rinkiminės apygardos rinkėjų dauguma.

⁸⁰ 1982 m. vasario 3 d. Lietuvos TSR Aukščiausiosios Tarybos Prezidiumo įsakas „Patvirtinti darbo su rinkėjų priesakais organizavimo Lietuvos Tarybų Socialistinėje Respublikoje nuostatus“ // Lietuvos TSR Aukščiausiosios Tarybos ir Vyriausybės žinios. 1982. Nr. 4-27. Šiuose nuostatuose buvo pabrėžta, kad rinkėjų priesakai deputatams yra viena iš demokratijos įgyvendinimo, gyventojų valios ir interesų išreiškimo, piliečių betarpiško dalyvavimo tvarkant valstybės ir visuomenės reikalus, tarybų ir deputatų ryšių su liaudimi stiprinimo formų.

⁸¹ Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos ir Vyriausybės žinios. 1990. Nr. 12-366.

⁸² Iš dalies tai atspindėjo ir Aukščiausiosios Tarybos deputato priesaikos, kurią jis turėjo duoti išrinktas į kai kurias Aukščiausiosios Tarybos pareigas (pirmininko, pirmininko pavaduotojo, sekretoriaus, Prezidiumo nario), tekste. Priesaikoje pabrėžta ištikimybė Lietuvos Respublikai, prievolė gerbti ir vykdyti Jos Įstatymus, saugoti jos žemių vientisumą, stiprinti

Laikinojo Pagrindinio Įstatymo norma dėl rinkėjų priesakų transformavosi į bendresnio pobūdžio apibrėžimus apie deputato nuolatinį ryšį su rinkėjais. Įstatymo 10 straipsnyje minima deputato pareiga sistemingai organizuoti rinkėjų priėmimą rinkiminėje apygardoje, nagrinėti rinkėjų pasiūlymus, pareiškimus, skundus ir siūsti juos svarstyti valstybės institucijoms.

Nors buvo požymių, kad buvo tolstama nuo imperatyviojo mandato koncepcijos, tačiau teisinio reguliavimo raidos nenuoseklumą patvirtina įstatymo normos apie tai, kad „deputatas atsakingas savo rinkėjams ir jiems sistemingai atsiskaito“ ir nuoroda, jog „nepateisinęs jų pasitikėjimo, deputatas gali būti atšauktas įstatymo numatyta tvarka“.

Šiuo atveju turime daryti išvadą, kad teisės normos buvo nenuoseklios, prieštaraujančios viena kitai. Jeigu vienoje iš jų tartum atsispindėjo polinkis tolti nuo imperatyviojo mandato doktrinos, tai kitose vėl buvo patvirtintas toks deputato statuso principas⁸³. Numatant deputatų įgaliojimų nutraukimo pagrindus, greta kitų teisinių pagrindų buvo numatytas atvejis, kai rinkėjai atšaukia deputatą.

Imperatyviojo mandato koncepcija iš esmės buvo grindžiamas įstatymo „Dėl deputatų, įtariamų sąmoningu bendradarbiavimu su kitų valstybių specialiosiomis tarnybomis, mandatų patikrinimo“⁸⁴ tikslas. Buvo numatyta, kad po rinkimų į viešumą iškilusiems Aukščiausiosios Tarybos deputato sąmoningo bendradarbiavimo su SSRS ar kitų valstybių specialiosiomis tarnybomis (saugumo, žvalgybos, kontržvalgybos) faktams patikrinti ir ištirti gali būti sudaryta atitinkamos tarybos speciali deputatų komisija, kuri prireikus pasitelkia prokuratūros, vidaus reikalų ir nacionalinio saugumo tarnybų pareigūnus⁸⁵. Tokios komisijos galėjo apklausti įtariamąjį deputatą

Lietuvos nepriklausomybę, sąžiningai tarnauti Tėvynei, Demokratijai, Lietuvos žmonių gerovei.

⁸³ E. Šileikis rašo: „Tiesa, iš pirmo žvilgsnio imperatyvaus mandato idėja gali atrodyti patraukli – kaip savitas atsakas į galimą rinkėjų ir jų atstovų atotrūkį (arba atstovų „susvetimėjimą“). Todėl galima suprasti, kodėl laisvojo mandato koncepcija ne tik išsyk įsigalėjo Lietuvoje 1990–1992 m. vykusioje diskusijoje dėl naujos koncepcijos. Veikiami LTSR konstitucinės doktrinos, imperatyvųjų mandatą identifikavusios su fundamentaliausiais „realios“ demokratijos iškovojimais, kai kurie Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos deputatai nevisiškai suvokė dviejų institutų – imperatyvaus mandato ir visos valstybinės bendruomenės atstovo – nesuderinamumą ir siūlė, pvz., įstatymiškai įtvirtinti nuostatas: „deputatas atstovauja savo rinkėjams“, „jei partijos ar visuomeninio politinio judėjimo iškeltas deputatas nevykdo rinkiminės programos ar kitaip apvilia pasitikėjimą, partija ar visuomeninis politinis judėjimas įstatymų nustatyta tvarka turi teisę atšaukti deputatą pirma laiko“. Žr.: Šileikis E. Alternatyvi konstitucinė teisė. – Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2003. P. 183, 184.

⁸⁴ Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos ir Vyriausybės žinios. 1992. Nr. 1-1.

⁸⁵ Aukščiausioji Taryba pavedė Aukščiausiosios Tarybos laikinai tyrimo komisijai Sovietų Sąjungos KGB veiklai Lietuvoje ištirti vykdyti Aukščiausiosios Tarybos specialios deputatų

ta, supažindinti jį su bendradarbiavimo faktą įrodančiais dokumentais, išklausti deputato paaiškinimus ir vertinti jo pateikiamus nekaltumo įrodymus, supažindinti su galutine komisijos išvada. Tais atvejais, kai įtariamasis bendradarbiavimu su kitų valstybių specialiosiomis tarnybomis asmuo nepripažindavo jam teikiamų kaltinimų, deputatų komisija galėjo kreiptis į teismą dėl surinktų faktų bei kitų įrodymų, rodančių atitinkamo asmens bendradarbiavimo su specialiosiomis tarnybomis faktus, teisinio įvertinimo, t. y. tokių faktų patvirtinimo ar paneigimo. Komisija, gavusi bendradarbiavimo faktus patvirtinančią teismo sprendimą, nedelsdama jį turėjo perduoti atitinkamai tarnybai. Aukščiausioji Taryba arba atitinkama vietinė taryba, gavusi deputatų komisijos išvadą dėl konkretaus deputato bendradarbiavimo su KGB ar kitomis specialiosiomis tarnybomis faktų patvirtinimo arba atitinkamą teismo sprendimą, be svarstymo turėjo priimti nutarimą pavesti Respublikos arba atitinkamo rajono, miesto rinkiminei komisijai surengti konkrečioje rinkiminėje apygardoje rinkėjų balsavimą dėl deputato mandato patvirtinimo ar anuliavimo ir parengti nutarimą dėl tokio asmens deputato įgaliojimų sustabdymo tol, kol bus patikrintas jo deputato mandatas. Asmens, dėl kurio buvo balsuojama, deputato mandatas buvo laikomas patvirtintu, jeigu už tai pasisakė daugiau kaip pusė rinkėjų, įrašytų į rinkiminės apygardos rinkėjų sąrašus. Jeigu už deputato mandato patvirtinimą pasisakė mažiau kaip pusė visų rinkėjų, taip pat jeigu balsuoti atvyko mažiau negu pusė visų rinkėjų, deputato mandatas buvo laikomas anuliuotu, t. y. nebegaliojančiu nuo balsavimo dienos.

Deputatas, dėl kurio galimo bendradarbiavimo su specialiosiomis tarnybomis būtų atliekamas tyrimas, bet kurioje tyrimo stadijoje turėjo teisę pateikti atitinkamai tarybai pareiškimą, kad jis atsisako deputato įgaliojimų. Tokį pareiškimą taryba privalėjo patenkinti be svarstymo, išskyrus atvejus, kai buvo pagrindas įtarti, kad tai nėra laisva deputato valios išraiška.

Viena iš daugelio problemų, kurios iškilo įgyvendinant Laikinojo Pagrindinio Įstatymo nuostatas dėl deputatų statuso, buvo ta, kad pagal šio įstatymo 77 straipsnio 3 dalį deputatas, davęs sutikimą ir paskirtas ar išrinktas į tos pačios tarybos sudaromų valstybinių organų sudėtį, turėjo nekti deputato įgaliojimų, o jo buvusioje rinkiminėje apygardoje turėjo būti

komisijos deputato sąmoningo bendradarbiavimo su kitų valstybių specialiosiomis tarnybomis faktams patikrinti ir iširti funkcijas, taip pat nustatė, kad Aukščiausiosios Tarybos deputatų frakcijos, neturinčios šioje komisijoje savo narių, turi teisę deleguoti į ją po vieną atstovą. Žr.: 1992 m. sausio 28 d. Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos įstatymo „Dėl deputatų, įtariamų sąmoningu bendradarbiavimu su kitų valstybių specialiosiomis tarnybomis, mandatų patikrinimo“ taikymo tvarkos“ // Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos ir Vyriausybės žinios. 1992. Nr. 5-82.

rengiami nauji rinkimai. Šis klausimas iškilo netrukus, nes Aukščiausioji Taryba pradėjo formuoti naują Lietuvos Respublikos Vyriausybę, į kurios sudėtį buvo siūlomi ir deputatai. Taigi reikėjo spręsti, ar laikytis Laikinojo Pagrindinio Įstatymo normų, ar atitinkamai jas keisti⁸⁶.

Pirmosios Laikinojo Pagrindinio Įstatymo pataisos sukėlė diskusiją Aukščiausiojoje Taryboje. Iškilo problema, kam suteikti prioritetą: konstitucinių normų nuolatinumui ar įgyvendinamos politikos praktiniams poreikiams. Buvo keliama esminė atstovaujamosios demokratijos problema: jeigu bus sustabdyti deputato įgaliojimai jį paskyrus Vyriausybės nariu, kaip tai derės su atitinkamos rinkiminės apygardos rinkėjų interesų atstovavimu parlamente? Buvo svarstomas ir deputato, paskirto Vyriausybės nariu, teisinio statuso turinys. Pagaliau buvo sutarta, kad toks deputatas galėtų dalyvauti Aukščiausiosios Tarybos posėdžiuose, pasisakyti svarstomais klausimais, atstovauti rinkėjų interesams, tačiau negalėtų balsuoti Aukščiausiojoje Taryboje. Tada pirmą kartą Aukščiausiojoje Taryboje buvo suformuluota ir deputato įgaliojimų *suspendavimo* sąvoka, kuri vėliau nagrinėta įvairiais teisiniais, politiniais požiūriais⁸⁷.

Taigi 1990 m. kovo 17 d. buvo priimtas įstatymas „Dėl Lietuvos Respublikos Laikinojo Pagrindinio Įstatymo 77 ir 89 straipsnių pakeitimo“⁸⁸. Laikinis Pagrindinis Įstatymas buvo papildytas nuostata apie tai, kad „deputato, paskirto ar išrinkto į Aukščiausiosios Tarybos sudaromų organų sudėtį, įgaliojimai apribojami įstatymo nustatytose ribose tol, kol deputatas dirba šiose pareigose“. Vietinės tarybos deputatui tokia išimtis nebuvo taikoma. Jeigu deputatas buvo išrinktas į Tarybos sudaromų organų sudėtį, jis turėjo netekti deputato įgaliojimų, o jo buvusioje rinkiminėje apygardoje turėjo būti rengiami nauji rinkimai.

Laikinajame Pagrindiniame Įstatyme nustačius Aukščiausiosios Tarybos deputato, išrinkto ar paskirto į Aukščiausiosios Tarybos sudaromus

⁸⁶ Pristatydamas įstatymo projektą Aukščiausiosios Tarybos deputatas K. Lapinskas atkreipė dėmesį į tai, kad Laikinajame Pagrindiniame Įstatyme įtvirtintas vadinamasis „valdžių atribojimo principas“. Pasiūlymą keisti Laikinąjį Pagrindinį Įstatymą deputatas argumentavo taip: „Aukščiausiojoje Taryboje betarpiškai yra išrinkti deputatai, kurie rengė koncepciją dėl Vyriausybės pertvarkos. Jie yra rengę ir įstatymų projektus dėl Vyriausybės formavimo naujų principų ir prisidėję realiai, įgyvendinant šitas rinkiminės programos nuostatas dėl naujos Vyriausybės formavimo principų. Turbūt būtų pageidautina, kad ir tų naujų koncepcijų kai kurie autoriai galėtų tęsti savo darbą ir Vyriausybėje“. Žr.: Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos (pirmojo šaukimo) pirmoji sesija. Nr. 2. Stenogramos. – Vilnius: Lietuvos Respublikos Aukščiausioji Taryba, 1990. P. 106.

⁸⁷ Plačiau apie įvykusią diskusiją šiuo klausimu žr.: Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos (pirmojo šaukimo) pirmoji sesija. Stenogramos. Nr. 2. – Vilnius: Lietuvos Respublikos Aukščiausioji Taryba, 1990. P. 106–116.

⁸⁸ Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos ir Vyriausybės žinios. 1990. Nr. 9-245.

valstybės organus, galimybę išlaikyti deputato mandatą, ši norma buvo patikslinta Aukščiausiosios Tarybos reglamente. Jo naujame 11¹ straipsnyje buvo numatyta, kad deputatas, atstovaudamas savo rinkėjų interesams, turi teisę *ir toliau naudotis deputato mandatu*. Tačiau eidamas kitas pareigas jis neturėjo teisės: 1) balsuoti Aukščiausiosios Tarybos posėdžiuose; 2) rinkti ir būti išrinktas į bet kurias Aukščiausiosios Tarybos pareigas ar nuolatinės komisijas; 3) siūlyti kandidatus į Aukščiausiosios Tarybos pareigas; 4) kreiptis su klausimais į Vyriausybės ir kitų valstybės organų vadovus⁸⁹.

Laikinajame Pagrindiniame Įstatyme (74 str. 1 d.) buvo nustatyta, kad Aukščiausiosios Tarybos deputatas Aukščiausiosios Tarybos sutikimu galėjo vykdyti savo įgaliojimus ir nenutraukdamas darbinės veiklos. Ši konstitucinė norma išreiškė pereinamojo laikotarpio specifiką, kai iš kartkartėmis susirenkančios Lietuvos TSR Aukščiausiosios Tarybos buvo pereinama į nuolat dirbančią Lietuvos Respublikos Aukščiausiąją Tarybą. 1990 m. balandžio 11 d. įstatyme „Dėl Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos deputato statuso“⁹⁰ buvo patikslintas šis teisinis reguliavimas ir numatyta, kad deputatas gali užsiimti kita darbine veikla tik Aukščiausiosios Tarybos sutikimu, tačiau tokio sutikimo nereikėjo mokslinė, pedagoginė ar kūrybinė veikla užsiimantiems deputatams ir laisvųjų profesijų susivienijimų nariams.

Šiuo klausimu diskutuojant ir aiškinantis kitos deputatų darbinės veiklos galimybes, buvo įvairiai interpretuojamos esamos normos, todėl iškilo neatidėliotina būtinybė jas patikslinti. 1991 m. spalio 29 d. įstatymu Aukščiausioji Taryba sugriežtino deputatų kitos darbinės veiklos kontrolę papildydama įstatymą „Dėl Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos deputato statuso“. Šio įstatymo 4 straipsnis buvo papildytas nuoroda apie tai, kad Lietuvos Respublikos valstybės organai, įmonės įstaigos ar organizacijos negali priimti į nuolatinį darbą Aukščiausiosios Tarybos deputato be Aukščiausiosios Tarybos sutikimo, o negavus tokio sutikimo kita darbinė veikla turėjo būti nutraukta⁹¹. Nutarime dėl įstatymo įsigaliojimo tvarkos buvo papildomai nustatyta, kad valstybės organai, įmonių, įstaigų, organizacijų administracijos privalo nuo 1991 m. lapkričio 15 d. nutraukti darbo sutartis su tais deputatais, kurie nebuvo gavę Aukščiausiosios Tarybos sutikimo. Be to, buvo išaiškinta, kad įmonių, įstaigų ir organizacijų vadovų, jų

⁸⁹ 1990 m. liepos 17 d. Lietuvos Respublikos įstatymas „Dėl Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos reglamento pakeitimo“ // Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos ir Vyriausybės žinios. 1990. Nr. 21-532.

⁹⁰ Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos ir Vyriausybės žinios. 1990. Nr. 12-366.

⁹¹ 1991 m. spalio 29 d. Lietuvos Respublikos įstatymas „Dėl Lietuvos Respublikos įstatymo „Dėl Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos deputato statuso“ 4 straipsnio pakeitimo“ // Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos ir Vyriausybės žinios. 1991. Nr. 32-865.

pavadootojų, taip pat skyrių, sektorių, fakultetų, laboratorijų bei kitų padaliniių vadovų ir jų pavadootojų pareigos neprilyginamos mokslinei, pedagoginei ar kūrybinei veiklai⁹².

Reguliuojant iškylančius klausimus dėl kito Aukščiausiosios Tarybos deputatų darbo, nustatyta teisinė tvarka buvo vėl tikslinama 1991 m. spalio 15 d. įstatymu, kuriame buvo numatyta, kad tokie deputatai galėjo būti atleisti nuo darbo nuolatinėse komisijose. Šiuo atveju deputatas išsaugojo visas komisijos nario teises, bet visuose komisijos posėdžiuose dalyvauti neprivalėjo.

Laikinajame Pagrindiniame Įstatyme buvo nustatyta, kad Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos deputatas *negalėjo būti kitos tarybos deputatu*. Šios normos įgyvendinimo klausimas iškilo po to, kai įvyko vietinių tarybų rinkimai, o juose dalyvavo kai kurie Aukščiausiosios Tarybos deputatai. Siekdama patikslinti šią konstitucinę nuostatą Aukščiausioji Taryba išaiškino, kad Laikinojo Pagrindinio Įstatymo 66 straipsnio 3 dalies norma taikoma visiems Respublikos piliečiams nuo Laikinojo Pagrindinio Įstatymo įsigaliojimo dienos, o Aukščiausiosios Tarybos deputatas, išrinktas ir vietinės tarybos deputatu, turi iki vietinės tarybos deputatų įgaliojimų pripažinimo pasirinkti, kurios tarybos deputato įgaliojimų atsisakys⁹³. Vadinasi, Aukščiausioji Taryba jau tada išreiškė savo nuostatą dėl vieno mandato principo, kuris vėliau buvo plėtojamas oficialioje konstitucinėje doktrinoje⁹⁴.

Lietuvos parlamentarų teisinio statuso raidai didelės reikšmės turėjo Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos reglamentas, kuriame buvo nustatytos deputatų teisės ir pareigos, veiklos formos dalyvaujant įstatymų leidybos procese, frakcijose, komisijose, kitose parlamento organizacinėse struktūrose⁹⁵. Buvo nurodytos šios pagrindinės teisės: balsuoti dėl visų svarstomų klausimų; rinkti ir būti išrinktam į vienerias Aukščiausiosios Tarybos pareigas; dalyvauti diskusijose, teikti pasiūlymus, pastabas, pataisas;

⁹² 1991 m. spalio 29 d. Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos įstatymo „Dėl Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos deputato statuso“ 4 straipsnio pakeitimo įsigaliojimo tvarkos“ // Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos ir Vyriausybės žinios. 1991. Nr. 32-866.

⁹³ 1991 m. spalio 15 d. Lietuvos Respublikos įstatymas „Pakeisti ir papildyti kai kuriuos Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos Reglamento straipsnius“ // Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos ir Vyriausybės žinios. 1991. Nr. 30-810.

⁹⁴ 1990 m. balandžio 18 d. Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Laikinojo Pagrindinio Įstatymo 66 straipsnio 3 dalies taikymo tvarkos išaiškinimo“ // Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos ir Vyriausybės žinios. 1990. Nr. 13-377.

⁹⁵ Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos ir Vyriausybės žinios. 1991. Nr. 14-359.

stebėtojo teisėmis dalyvauti Prezidiumo ir visų nuolatinųjų komisijų posėdžiuose; siūlyti svarstyti klausimus; siūlyti kandidatus į pareigas Aukščiausiojoje Taryboje; kreiptis su klausimais į Vyriausybės narius, taip pat kitus pareigūnus; daryti pareiškimus ir kt.

Deputato pareigų išvardijimas reglamente nebuvo išsamus, tačiau buvo pažymėta, kad jis privalėjo dalyvauti Aukščiausiosios Tarybos posėdžiuose iš anksto numatytų balsavimų metu, būti kurios nors nuolatinės komisijos narys, laikytis reglamento. Už pareigų nevykdymą buvo numatytos atitinkamos poveikio priemonės. Mandatų ir etikos komisijos teikimu galėjo būti reguliariai skelbiamos žinios apie deputatus, kurie nedalyvavo balsuojant. Jiems galėjo būti apribotas deputatinio atlyginimo išmokėjimas. Jeigu posėdžio metu deputatas kėlė triukšmą, pradėjo nekontroliuojamus ginčus, jį pirmininkaujantis galėjo įspėti. Įspėti deputatą buvo galima ir už viešus grasinimus, įžeidimą, nesąžiningumą balsavimo metu. Už kai kuriuos etikos (nekreipia dėmesio į įspėjimus, kviečia naudoti prievartą ar ją naudoja, viešai įžeidžia Aukščiausiąją Tarybą, jos vadovus, Vyriausybę ar ministrą pirmininką) taisyklių pažeidimus deputatas galėjo būti laikinai pašalintas iš posėdžių salės.

Reglamente atsispindėjo ne tik Lietuvos Respublikos parlamento nario veiklos teisinio reguliavimo tradicijos, tačiau ir nuo seno parlamentarizmo raidoje brendusios ir visuotinai pripažintos parlamentaro statuso ir veiklos teisinės formos. Tačiau reikia pripažinti ir tai, kad kai kurie parlamentinės veiklos klausimai dar nebuvo išreikšti reglamente, pavyzdžiui, parlamentinės opozicijos statusas. Nors Aukščiausioje Taryboje-Atkuriamajame Seime buvo pradėta plačiai diskutuoti apie opozicijos veikimo politines ir teisines prielaidas, tačiau tik vėliau, t. y. po 1992 m. spalio 25 d. Konstitucijos priėmimo, šio klausimo svarba buvo pripažinta, o jo reguliavimo bendrosios taisyklės nustatytos Seimo Statute. Opozicijos statuso turinio samprata taip pat formavosi parlamentinėje demokratijoje suvokiant vieną iš esminių parlamentinės demokratijos dėsnių, kad be parlamento mažumos visaverčio teisinio statuso negali egzistuoti ir pati demokratija⁹⁶.

⁹⁶ E. Šileikis teigia: „Seimo statusas pirmąsyk Lietuvos parlamentinės teisės raidoje numato opozicines frakcijas (Seimo statuto 42 str.). Tokiam įstatymų leidėjo sprendimui atviros visuomenės siekio (Konstitucijos preambulė) ir demokratinės valstybės (Konstitucijos 1 str.) požiūriu suteiktina išskirtinė svarba: tuo akceptuojamas ir iš anksto, sudarant reikiamas sąlygas, stimuliuojamas politinės daugumos ir mažumos Seime susiformavimas, jų tarpusavio konkurencija ir abipusė kontrolė, laiduojama politinės mažumos – demokratijos elektryno – galimybių veiksmingai veikli parlamentinės valios susidarymų apsauga“. Žr.: Šileikis E. Seimo nario teisinė padėtis. – Vilnius: Finansų ministerijos Mokymo centro leidybos grupė, 1996. P. 98.

Deputatų frakcijų teisinis statusas. Laikinajame Pagrindiniame Įstatyme nebuvo tiesioginės nuorodos į deputatų frakcijas ir grupes. Galima įvairiai vertinti tokią konstitucinę padėtį. Yra prielaidų teigti, kad šis klausimas politiniame teisiniame gyvenime dar buvo „nesubrendęs“, t. y. nebuvo svarbus dėl daugelio politinių priežasčių ir sąlygų. Tuometiniame politiniame procese visų pirma buvo siekiama atkurti demokratinę nepriklausomą valstybę, užtikrinti valstybingumo turinio teisinio reguliavimo veiksmingumą. Kita vertus, tautos vienybės principas, buvęs vienu iš kertinių nuostatų sprendžiant nepriklausomybės atgavimą ir įtvirtinimą, tartum eliminavo visuomenės skaidymąsi partiniu požiūriu. Šiame kontekste vertinant deputatų frakcijų kūrimąsi prisimintina ir tai, kad Lietuvos visuomenė žengė tik pirmuosius žingsnius kurdama demokratinę partinę sistemą, todėl „partinės valstybės“ idėja buvo nepopuliari.

Remiantis tradiciniu požiūriu, kad deputatų parlamentinės frakcijos yra visuomenės partinės sistemos atspindys, jų įsikūrimo bendrosios politinės ir teisinės prielaidos vis tik buvo užkoduotos Laikinajame Pagrindiniame Įstatyme. Štai politinio pliuralizmo principas buvo įtvirtintas Laikinojo Pagrindinio Įstatymo 5 straipsnyje. Jame buvo skelbiama, kad partijos, visuomeninės organizacijos ir visuomeniniai judėjimai steigiami įstatymų nustatyta tvarka ir veikia neperžengdami Lietuvos Respublikos Laikinojo Pagrindinio Įstatymo bei kituose įstatymuose nustatytų ribų. Laikinojo Pagrindinio Įstatymo 6 straipsnyje buvo įtvirtinta svarbi visuomenės politinės sistemos ypatybė – nustatyta, kad politinės, profesinės, jaunimo, moterų, veteranų, kooperatinės, visuomeninės organizacijos ir visuomeniniai judėjimai, kūrybinės sąjungos ir mokslo draugijos, vadovaudamosis savo įstatuose bei programose nustatytais uždaviniais, dalyvauja tvarkant valstybinius ir visuomeninius reikalus, sprendžiant politinius, ūkinius ir socialinius klausimus.

Viena iš pagrindinių politinių teisių buvo įtvirtinta Laikinojo Pagrindinio Įstatymo 30 straipsnyje. Jame buvo pripažinta, kad Lietuvos piliečiai turi teisę burtis į politines partijas, visuomenines organizacijas, įgyvendinti savo politinius, ekonominius, ekologinius, mokslinius, kultūrinius, religinius ir kitokius interesus, jeigu jie neprieštarauja įstatymams, taip pat buvo pažymėta, kad organizacijoms užtikrinamos sąlygos įgyvendinti jų įstatuose numatytus uždavinius.

Konstitucinės nuostatos dėl politinių partijų statuso šalies politinėje sistemoje buvo išsamiau aptartos Politinių partijų įstatyme⁹⁷. Be teisės bur-

⁹⁷ Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos ir Vyriausybės žinios. 1990. Nr. 29-692, 693.

tis į politines partijas, steigimo teisę, registravimą, veiklos sustabdymą, veiklos pasibaigimą, nuosavybę ir kita, 14 straipsnyje pripažinta politinių partijų teisė dalyvauti tvarkant valstybės reikalus, lygi teisė dalyvauti valstybės valdžios organų rinkimuose. Politinių partijų vaidmenį politinėje sistemoje dar labiau didino įstatymų leidimo iniciatyvos teisė „respublikinių organų asmenyje“, kuri buvo numatyta tiek Laikinojo Pagrindinio Įstatymo (81 str. 2 d.), tiek ir Politinių partijų įstatyme (14 str. 2 d.).

Taigi minėtos Lietuvos Respublikos Laikinojo Pagrindinio Įstatymo ir Politinių partijų įstatymo normos suponavo politines ir teisines prielaidas įkurti deputatų frakcijas Lietuvos Respublikos Aukščiausiojoje Taryboje, taip pat teisiškai reguliuoti jų statusą.

Aukščiausiosios Tarybos reglamentas – frakcijų teisinio statuso pagrindas. Iki reglamento priėmimo ir frakcijų įregistravimo Aukščiausiosios Tarybos Prezidiume pagal reglamente nustatytą tvarką jų veikla rėmėsi ne teisiniu, o faktiniu pripažinimu. Nuo tada, kai Centro frakcija, o vėliau ir kitos frakcijos pareiškė apie savo egzistavimą, jos tapo neatskiriama parlamentinės veiklos dalis. Frakcijos reiškė savo nuomonę įvairiais vidaus ir užsienio politikos klausimais, vertino svarstomų teisės aktų projektus ir kitaip reagojo į politinius ir teisinius reiškinius. Nors galiojančiame Aukščiausiosios Tarybos reglamente nebuvo numatytos frakcijų veiklos teisinės prielaidos, tačiau vyko lėtas savaiminis jų veiklos legitimizavimas, jos buvo pripažintos deputatinės veiklos forma.

1991 m. balandžio 18 d. priimtame Aukščiausiosios Tarybos reglamento 5 skirsnyje buvo išspręsti svarbiausi frakcijų steigimo ir organizavimo klausimai⁹⁸. Pažymėtina, kad reglamente buvo nustatytos ne tik bendrosios frakcijų teisinio statuso taisyklės, tačiau numatytos ir konkrečios prerogatyvos sudarant Aukščiausiosios Tarybos struktūras, skiriant pareigūnus, įgyvendinant kontrolės funkcijas. Frakcijos įgijo plačias teises dalyvauti ir reikšti savo nuostatą visais įstatymų leidimo etapais.

Reglamento 5 skirsnyje „Deputatų grupės ir frakcijos“ buvo numatytos trys deputatų organizavimo formos: nuolatinės deputatų grupės; laikinosios deputatų grupės; nuolatinės mišrios deputatų grupės.

Vadovaujantis reglamente įtvirtinto teisinio reguliavimo logika reikia konstatuoti, kad *frakcijos* buvo pagrindinė deputatų politinio organizavimo struktūra. Ji buvo apibūdinta kaip *nuolatinė deputatų grupė*. Toks apibūdinimas reiškė, kad frakcijos savo veiklą organizavo nepertraukiamai. Atsižvelgiant į tai jos buvo registruojamos Aukščiausiosios Tarybos Prezidiume. Svarbus frakcijų bruožas buvo ir tas, kad jos buvo organizuojamos

⁹⁸ Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos ir Vyriausybės žinios. 1991. Nr. 14-359.

politinių pagrindu. Reglamente buvo nurodyta: „Savo politinėms pažiūroms reikšti ir politiniams tikslams įgyvendinti deputatai gali jungtis į frakcijas.“ Politinės pažiūros ir politiniai tikslai tartum reiškė frakcijų kūrimosi partinį pagrindą, tačiau tikrovėje tik kai kurios frakcijos tuo vadovavosi. Taigi frakcijų statusą Aukščiausioje Taryboje charakterizavo du požymiai: jų veiklos nuolatinumas ir politinis pobūdis.

Laikinosios deputatų grupės. Reglamente buvo nustatyta, kad šie dariniai galėjo būti kuriami „bendriems interesams konkrečiu klausimu įgyvendinti“. Taigi akivaizdu, kad įstatymų leidėjas tokiu apibrėžimu tartum siekė depolitizuoti jų veiklą ir siekiamus tikslus. Dar *vienas laikinosios deputatų grupės* požymis buvo tas, kad jos legitimizavimo tvarka buvo paprasčiau negu frakcijų. Tokia grupė buvo laikoma sudaryta, kai Aukščiausiosios Tarybos posėdžio pirmininkui būdavo įteikiamas pareiškimas, pasirašytas ne mažiau kaip vienos penkioliktosios visų deputatų skaičiaus deputatų dalies. Taigi pagal deputatų skaičių šios grupės buvo prilygintos frakcijoms, joms buvo pripažįstamos ir kai kurios teisės, kurios buvo suteiktos frakcijoms.

Trečioji deputatų organizavimosi forma buvo *mišri deputatų grupė*. Į ją galėjo burtis deputatai, kurie nepareiškė noro priklausyti kuriai nors frakcijai. Galima atkreipti dėmesį į tai, kad tokios deputatų grupės teisinis statusas konkrečiau nebuvo apibrėžtas. Buvo numatyti tik bendrieji bruožai. Grupė galėjo naudotis teisėmis, suteiktomis frakcijoms tada, kai atitinkamas sprendimas buvo priimtas grupės susirinkime, kuriame dalyvavo dauguma frakcijoms nepriklausančių deputatų. Savo interesams išreikšti bendraudama su kitomis deputatų grupėmis nuolatinė mišri deputatų grupė galėjo išsirinkti grupės atstovus. Tokią grupę įteisinant nebuvo reikalaujama įregistravimo dokumento ar bent jau pareiškimo, jos veikla nebuvo apibrėžta „politinių tikslų“ ar „bendrų interesų“ kriterijais. Taigi galima daryti išvadą, kad mišri deputatų grupė buvo tartum *kvazifrakcija*, kurios statusas atspindėjo jos politinių ar kitokių interesų neapibrėžtumą.

Minėdami tris Aukščiausiosios Tarybos deputatų organizavimosi formas, numatytas reglamente, negalime nepastebėti dar vienos organizacinės struktūros, kurios prielaidos taip pat buvo įtvirtintos. Reglamento 26 straipsnio 1 dalyje buvo rašoma, kad *frakcijos gali jungtis į koalicijas*, kurios sutartais klausimais gali veikti kaip viena frakcija.

Viena iš esminių problemų, kurias turėjo spręsti Aukščiausioji Taryba, nustatydamas frakcijų veiklos teisinį statusą parlamentinėje demokratijoje, buvo partinis frakcijų identifikavimas. Kitaip tariant, atsirado politinių santykių teisinio reglamentavimo pobūdžio aktualijų, kurios savaime buvo su-

sijusios tiek su Lietuvos partinės sistemos kūrimosi ypatumais, tiek su prielaidomis teisinėmis priemonėmis aktyviau įsiterpti į politinį procesą.

Aukščiausioji Taryba pasirinko teisinio reguliavimo būdą, netapatinantį frakcijų su politinėmis partijomis. Daugelis frakcijų iš esmės būrėsi ne politinių partijų pagrindu, t. y. ne partiniu principu, o laisva deputatų valia, kuri buvo pagrįsta skirtingomis deputatų pažiūromis į socialinius ir politinius reiškinius. Vadinasi, įstatymų leidėjas tarp deputatų frakcijų ir politinių partijų „nenutiesė tilto“, nesiryžo labiau pabrėžti frakcijų ir politinių partijų tarpusavio santykių pobūdžio. Kita vertus, apibrėžimas „politiniams pažiūroms reikšti ir politiniams tikslams įgyvendinti“ buvo universalus ir netrukdė frakcijoms burtis ne tik partiniu, bet ir kitu politiniu pagrindu.

Aukščiausioji Taryba, pabrėždama, kad frakcijų kūrimosi pagrindas yra tam tikros politinės nuostatos, kartu nustatė, jog frakcijos negalėjo būti kuriamos asmeninių, profesinių ar vietinių interesų pagrindu. Žinoma, kad toks reikalavimas buvo visiškai pagrįstas, nes juo buvo siekiama užkirsti kelią tokiai veiklai, kai asmeniniai, profesiniai ar vietiniai interesai įgyvendinami per parlamento deputatų politinę struktūrą, t. y. frakciją.

Aukščiausiosios Tarybos reglamento 26 straipsnyje buvo nustatyta, kad frakcijoje turi būti ne mažiau kaip viena penkioliktoji visų deputatų dalis, išskyrus Aukščiausiosios Tarybos nutarimu padarytas išimtis. Tokia išimtis buvo padaryta Lenkų frakcijai.

Be anksčiau nurodytų frakcijų teisinio statuso bruožų, reikėtų pabrėžti ir kitas teises sąlygas, kurioms esant frakcija galėjo veikti. Viena iš privalomų sąlygų buvo politinė deklaracija. Šį dokumentą turėjo pasirašyti visi frakcijos nariai. Nors deklaracijos turiniui nebuvo nustatyti dideli reikalavimai, tačiau keli elementai buvo nurodyti. Deklaracijoje turėjo būti „įsipareigojimas veikti laikantis Lietuvos Respublikos Laikinojo Pagrindinio Įstatymo ir kitų įstatymų, siekti stiprinti Lietuvos nepriklausomybę ir ginti jos teritorinį vientisumą“. Deklaracija turėjo būti paskelbta visiems deputatams, taip pat „oficialioje“ spaudoje. Dar viena frakcijų registravimo sąlyga buvo ta, kad frakcija turėjo nurodyti savo pavadinimą, pirmininko bei jo pavaduotojo pavardes. Pažymėtina ir tai, kad frakcijų registravimas Aukščiausiosios Tarybos Prezidiume buvo pagrįstas ne „leidimine“ tvarka, bet pagal pareiškimą. Frakcijos, kurios įvykdė reglamente nustatytus formalius reikalavimus, turėjo būti įregistruotos ne vėliau kaip per savaitę.

Viena iš frakcijų teisių buvo teisė dalyvauti sudarant Aukščiausiosios Tarybos Prezidiumą. Buvo nustatyta, kad kandidatus į Aukščiausiosios Tarybos Prezidiumo narius siūlo frakcijos pagal joms skirtas proporcingo atstovavimo kvotas. Nuolatinė mišri deputatų grupė savo kandidatus į Aukš-

čiausiosios Tarybos Prezidiumą galėjo rinkti bendrame narių susirinkime. Jeigu frakcijos nebuvo susidariusios, kandidatai į Aukščiausiosios Tarybos Prezidiumo narius turėjo būti siūlomi taip pat, kaip į kitas Aukščiausiojoje Taryboje nustatytas pareigas.

Aukščiausiosios Tarybos nuolatinės komisijos turėjo būti sudaromos laikantis proporcingo frakcijų atstovavimo principo. Nors šio principo turinys nebuvo visapusiškai atskleistas, kai kurie jo fragmentai atsispindėjo Aukščiausiosios Tarybos reglamente. Buvo numatyta, kad skirstant nuolatinųjų komisijų vietas dalyvauja Aukščiausiosios Tarybos seniūnas, frakcijų pirmininkai ir nuolatinės mišrios deputatų grupės įgaliotasis atstovas. Pagal šio paskirstymo rezultatus ir deputatų pageidavimus frakcijos rekomendavo savo narius į nuolatinės komisijas. Savo pasiūlymus su rekomenduojamų deputatų parašais frakcijos turėjo pateikti pareiškime Aukščiausiosios Tarybos sekretoriui.

Pagal reglamente nustatytą tvarką nuolatinės komisijos pirmininką ir jo pavaduotoją iš nuolat dirbančių deputatų komisijos narių rinko nuolatinė komisija, o tvirtino Aukščiausioji Taryba. Taigi deputatų frakcijos per savo narius, kurie dirbo nuolatinėse komisijose, galėjo daryti poveikį renkant komisijos pirmininką.

Sudarant laikinąsias komisijas (tyrimo, kontrolės, tardymo, revizijos, parengiamąsias, redakcines) taip pat turėjo būti laikomasi proporcingo atstovavimo frakcijoms principo. Reglamente buvo pabrėžta, kad laikinųjų komisijų niekada negalėjo sudaryti vienos frakcijos, partijos ar vieno regiono atstovai.

Reglamente buvo suformuluotos taisyklės, kuriomis vadovaudamasis deputatų frakcijos galėjo daryti įtaką įstatymų leidybai. Visų pirma šios galimybės buvo numatytos dar tada, kai buvo rengiamos Aukščiausiosios Tarybos sesijos darbų programos ir savaitės posėdžių darbotvarkės projektai. Aukščiausiosios Tarybos sekretorius, rengdamas šiuos dokumentus, turėjo atsižvelgti į deputatų frakcijų nuomonę bei pasiūlymus. Šie klausimai galėjo būti nagrinėjami sekretoriaus kviečiamuose nuolatinųjų komisijų ir frakcijų pirmininkų pasitarimuose. Deputatų frakcijoms buvo numatyta teisė siūlyti svarstytinus klausimus įtraukti į Aukščiausiosios Tarybos Prezidiumo posėdžių dienotvarkę. Jeigu į deputatų frakcijų nuomonę nebuvo atsižvelgta, joms buvo numatyta dar viena galimybė, t. y. Aukščiausiosios Tarybos posėdyje siūlyti papildomai įrašyti klausimus į priimtą sesijos darbų programą, savaitės ar posėdžių dienotvarkę.

Deputatų frakcijos turėjo išskirtines teises Aukščiausiosios Tarybos posėdžiuose. Siekdamos užtikrinti proporcingą frakcijų atstovavimą diskusijose jos galėjo reikšti nuomonę svarstomu klausimu, posėdžio pirminin-

kas galėjo siūlyti Aukščiausiai Tarybai keisti norinčių kalbėti deputatų eilę. Frakcijos turėjo teisę pageidauti kalbėti diskusijose ir tuo atveju, kai diskusijas buvo nutarta nutraukti. Jeigu svarstant klausimą buvo akivaizdžiai pažeistas reglamentas, deputatų frakcija turėjo teisę reikalauti, kad klausimas toliau būtų svarstomas po ne ilgesnės kaip savaitės pertraukos. Priimdamos įstatymus, nutarimus arba kitokius aktus, išskyrus personalijų klausimus, deputatų frakcijos galėjo reikalauti balsuoti vardiniu būdu.

Visi įstatymų projektai, kurie būdavo užregistruoti Aukščiausiosios Tarybos Juridiniame skyriuje (rejestre), turėjo būti perduoti deputatų frakcijoms. Jos galėjo reikšti savo nuomonę bet kuriuo metu nagrinėjant įstatymų projektus, teikti pasiūlymus ir pataisas. Frakcijos galėjo siūlyti skubesnę įstatymo svarstymo procedūrą.

Deputatų frakcijoms nebuvo pripažinta įstatymų leidimo iniciatyvos teisė, tačiau įstatymų dėl Laikinojo Pagrindinio Įstatymo pakeitimo ar papildymo projektą Aukščiausioji Taryba turėjo svarstyti tada, kai ji savo nutarimu pateikė nuolatinę komisija, frakcija, laikinoji deputatų grupė arba Vyriausybė.

Frakcijos ir laikinosios deputatų grupės turėjo rezoliucijos iniciatyvos teisę. Jos dažnai naudodavosi šia prerogatyva ir reikšdavo Aukščiausiosios Tarybos nuomonę svarbiausiais valstybės ir visuomenės gyvenimo, tarptautinės ir vidaus politikos klausimais.

Reglamente buvo numatytos frakcijų teisinės galimybės dalyvauti Aukščiausiojoje Taryboje nagrinėjant Vyriausybės parengtą valstybės biudžeto projektą. Šį dokumentą frakcijos turėjo gauti per dvi dienas nuo tada, kai jis buvo pateiktas Aukščiausiojoje Taryboje. Frakcijos galėjo siūlyti biudžeto projekte numatytas išlaidas, tačiau turėjo nurodyti šių išlaidų finansavimo šaltinius.

Deputatų frakcijų teisinį statusą apibūdino ir tai, kad buvo sudarytos teisinės prielaidos dalyvauti kontroliuojant Vyriausybės veiklą. Ši galimybė, aišku, rėmėsi tradicine parlamentine funkcija prižiūrėti Vyriausybės darbą nustatytomis teisinėmis priemonėmis. Viena iš tokių priemonių buvo frakcijų teisė kreiptis su paklausimu į Vyriausybės narį ar Aukščiausiai Tarybai atskaitingų valstybės organų vadovą reikalaujant pateikti informaciją apie jo veiklą bei priimtus sprendimus. Visais atvejais frakcijos galėjo reikalauti tokio atsakymo. Jeigu į paklausimą būdavo atsakoma Aukščiausiosios Tarybos posėdyje, frakcija galėjo reikalauti, kad dėl atsakymo būtų rengiama diskusija.

Deputatų frakcijos turėjo teisę siūlyti atšaukti Aukščiausiosios Tarybos pareigūną ar Aukščiausiai Tarybai atskaitingą valstybės organų vado-

vą (kelti pasitikėjimo jais klausimą). Toks pasiūlymas turėjo būti svarstomas Aukščiausiojoje Taryboje.

Be klausimų teisės, deputatų frakcijos taip pat galėjo teikti interpeliacijas ministrui pirmininkui, kitam Vyriausybės nariui, kad paaiškintų sprendimų motyvus ir tolesnės vyriausybės politikos ir veiklos kryptis. Interpeliacijos rezoliucijos rengimo redakcinėje komisijoje turėjo dalyvauti interpeliaciją suformulavusios frakcijos atstovai.

Frakcijų prerogatyvos dalyvauti įgyvendinant Aukščiausiosios Tarybos kontrolės funkcijas buvo išreikštos ir sudarant laikinasias kontrolės komisijas. Šių komisijų sudarymo iniciatyvos teisė priklausė ir frakcijoms. Laikinių kontrolės komisijų negalėjo sudaryti vienos frakcijos, partijos ar regiono atstovai.

Apžvelgus deputatų frakcijų teisinio statuso pagrindinius bruožus galima teigti, kad joms buvo numatytos visapusiškos teisinės prielaidos įgyvendinti savo tikslus ir uždavinius. Frakcijos turėjo teisinių priemonių daryti įtaką įstatymų leidimo procesui, dalyvauti kontroliuojant valstybės organų ir pareigūnų veiklą, formuoti Aukščiausiosios Tarybos įgyvendinamą vadaus ir užsienio politiką. Kita vertus, negalima nepastebėti, kad to meto Aukščiausiosios Tarybos frakcijų veikloje buvo daug stichiškumo, populizmo ir neprofesionalumo. Tokius veiklos bruožus lėmė parlamentinio darbo patyrimo stoka, problemų, kurias Lietuvos parlamentas turėjo spręsti, sudėtingumas. Šiuo klausimu pasakytina, kad frakcijų politinio elgesio neuoseklumą, o kartais ir prieštarumą lėmė objektyvios aplinkybės, visų pirma partinės sistemos brendimo sunkumai.

Lietuvos Respublikos Vyriausybė. Pagal Laikinąjį Pagrindinį Įstatymą vykdomąją valdžią Lietuvoje įgyvendino Vyriausybė, t. y. Ministrų Taryba, kurią sudarė ministras pirmininkas, ministro pirmininko pavaduotojai, ministrai. Vyriausybės teisinio statuso pagrindai buvo įtvirtinti Laikinojoje Konstitucijoje, konkretizuoti 1990 m. kovo 22 d. Vyriausybės įstatyme⁹⁹, kituose teisės aktuose.

Ministras pirmininkas vadovavo Vyriausybei ir jai atstovavo. Jį skyrė Aukščiausioji Taryba Aukščiausiosios Tarybos pirmininko pasiūlymu, o ministro pirmininko pavaduotojus ir ministrus tvirtino Aukščiausioji Taryba ministro pirmininko pasiūlymu. Vyriausybės vadovo kompetencijai priklausė ne tik organizuoti Vyriausybės posėdžius ir jiems vadovauti, bet ir skirti ir atleisti iš pareigų ministrų pavaduotojus, valstybinių tarnybų ir inspekcijų vadovus, jų pavaduotojus, skirti jiems drausmines nuobaudas, teikti Aukščiausiajai Tarybai pasiūlymus dėl Vyriausybės organizavimo, neatidė-

⁹⁹ Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos ir Vyriausybės žinios. 1990. Nr. 11-330.

liotinais atvejais valstybės valdymo klausimais priimti sprendimus, kurie priklausė Vyriausybės kompetencijai ir informuoti apie tai Vyriausybę. Ministras pirmininkas, nesutikdamas su Vyriausybės nariais principiniais veiklos klausimais, turėjo teisę pateikti Aukščiausiajai Tarybai klausimą dėl atskirų Vyriausybės narių pakeitimo arba visos Vyriausybės atsistatydinimo ir Vyriausybės naujos sudėties sudarymo.

Vyriausybė buvo atsakinga Aukščiausiajai Tarybai, jai atskaitinga, ne rečiau kaip kartą per metus turėjo atsiskaityti už savo veiklą Aukščiausiajai Tarybai. Aukščiausiosios Tarybos sprendimu ministras taip pat turėjo atsiskaityti už savo veiklą. Vyriausybė kartą per savaitę privalėjo atsakyti į Aukščiausiosios Tarybos deputatų klausimus apie einamuosius reikalus. Vyriausybė ar ministras privalėjo atsakyti į deputatų klausimus dėl Vyriausybės ir jai pavaldžių institucijų darbo.

Vyriausybė turėjo teisę pareikšti Aukščiausiajai Tarybai apie savo atsistatydinimą. Tokią teisę turėjo ir kiekvienas ministras. Atsistatydinus ministrui pirmininkui, visa Vyriausybė turėjo grąžinti įgaliojimus Aukščiausiajai Tarybai.

Aukščiausioji Taryba galėjo pareikšti nepasitikėjimą Vyriausybe arba ministru. Toks sprendimas galėjo būti priimtas, jeigu už jį balsavo du trečdaliai bendro deputatų skaičiaus. Pareiškus nepasitikėjimą, visa Vyriausybė arba konkretus ministras privalėjo atsistatydinti ir eiti pareigas, kol bus sudaryta nauja Vyriausybė arba paskirtas naujas ministras.

Aukščiausiojoje Taryboje ne kartą diskutuota dėl deputatų balsų daugumos, kurios pagrindu priimamas sprendimas pareikšti nepasitikėjimą Ministrų Taryba arba atskiru jos ministru. Aišku, kad taip buvo siekiama stiprinti parlamento galias įgyvendinant vykdomosios valdžios kontrolę. Galiojusi konstitucinė taisyklė dėl dviejų trečdalių balsų daugumos reiškiant nepasitikėjimą Vyriausybe ar atskiru ministru buvo sunkiai įveikiama. Štai 1990 m. rugsėjo 11 d. teikiant svarstyti naujas Laikinojo Pagrindinio Įstatymo pataisas buvo siūloma nustatyti taisyklę, kad dviejų trečdalių balsų dauguma turėtų būti taikoma tik reiškiant nepasitikėjimą visa Vyriausybe, o atskiro ministro atžvilgiu pakaktų ir pusės deputatų balsų daugumos. Apibūdinant šią pataisą buvo argumentuojama, kad toks pakeitimas „gal kažkiek drausmintų pačią Vyriausybę ir ne tiek Vyriausybę, kiek atskirus Vyriausybės narius“¹⁰⁰. Tada Aukščiausiojoje Taryboje nepavyko suderinti deputatų nuostatų šiuo klausimu ir pasiekti, kad už tokią pataisą balsuotų du trečdaliai deputatų.

¹⁰⁰ Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos (pirmojo šaukimo) antroji sesija. Stenogramos. Nr. 15. – Vilnius: Valstybinis leidybos centras, 1992. P. 152.

Tačiau šios konstitucinės nuostatos revizija brendo vis aštrėjančioje politinėje, socialinėje aplinkoje, didėjant Aukščiausiosios Tarybos daugumos ir Vyriausybės konflikto prielaidoms¹⁰¹.

1990 m. gruodžio 29 d. Aukščiausioji Taryba, atsižvelgdama į esamą politinę, ekonominę ir socialinę padėtį, į tai, kad Vyriausybė nepateikė konkrečios ekonominės programos ir nepakankamai parengė kainų reformos įgyvendinimo ir gyventojų papildomų išlaidų dėl kainų padidėjimo kompensavimo tvarką, nutarė nustatyti, kad, neparengus ir nepriėmus gyventojų realių nuostolių kompensavimo sistemos, kainų reforma yra negalima¹⁰². 1991 m. sausio 8 d. Aukščiausioji Taryba sustabdė Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimus dėl maisto produktų mažmeninių kainų padidinimo¹⁰³, taip pat pakeitė nepasitikėjimo pareiškimo Vyriausybe tvarką nustatydamas, kad toks nepasitikėjimas gali būti pareiškimas Vyriausybei ar atskiram jos nariui slaptu balsavimu daugiau kaip pusės bendro deputatų skaičiaus balsų dauguma. Akivaizdu, kad šią Laikinosios Konstitucijos pataisą lėmė politinės aplinkybės ir tikslai, politinių jėgų sankloda tuometiniame Lietuvos parlamente. 1991 m. sausio 8 d. ministrė pirmininkė pareiškė apie savo atsistatydinimą ir Vyriausybės įgaliojimų grąžinimą, o Aukščiausioji Taryba priėmė ministrės pirmininkės ir Vyriausybės atsistatydinimą¹⁰⁴.

Analizuojant to meto Vyriausybės teisinį statusą negalima neatkreipti dėmesio į tai, kad perimant buvusios tarybinės sistemos patyrimą Vyriausybė turėjo teisę panaikinti ministerijų ir kitų jai pavaldžių organų aktus, taip pat užprotestuoti Aukščiausiojoje Taryboje aukštesniosios pakopos savivaldybės tarybos sprendimus, prieštaraujančius Lietuvos įstatymams. Vy-

¹⁰¹ Ministrė pirmininkė K. Prunskienė 1990 m. spalio mėn. paskelbė pareiškimą, kuriame buvo tvirtinama, kad „dalis deputatų prisideda prie politinių grupuočių išpuolių, nevengia veiksmų rengiant situaciją vyriausybinei krizei. Tuo tarpu tai yra tik Aukščiausiosios Tarybos santykių su vyriausybe krizės apraiška, kurios gilinimo pati vyriausybė nesuinteresuota. Sąmoningas vyriausybės krizės kurstymas yra niekuo nepateisinamas ir pražūtingas Lietuvai. Vyriausybė negali ir neturi tapti priedėliu prie Aukščiausiosios Tarybos. Atskaitomybė parlamentui nėra tapati tiesioginiam pavaldumui jo nariams ar vadovams“. Žr.: Lietuvos Respublikos Ministrės Pirmininkės pareiškimas // Tiesa. 1990 m. spalio 2 d.

¹⁰² 1991 m. gruodžio 29 d. Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos nutarimas „Dėl kainų reformos įgyvendinimo“ // Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos ir Vyriausybės žinios. 1991. Nr. 2-40.

¹⁰³ 1991 m. sausio 8 d. Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimų“ // Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos ir Vyriausybės žinios. 1991. Nr. 2-41.

¹⁰⁴ 1991 m. sausio 8 d. Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Ministrės Pirmininkės pareiškimo“ // Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos ir Vyriausybės žinios. 1991. Nr. 2-44.

riausybė taip pat galėjo sustabdyti ir užprotestuoti aukštesniosios pakopos savivaldybės valdymo organų sprendimus šioje savivaldybės taryboje. Kilus ginčui, ši klausimą galutinai sprendė Aukščiausioji Taryba.

Pagrindinė valdymo sistemos grandis buvo ministerijos, kurios privalėjo vykdyti Vyriausybės politiką, prognozuoti savo veiklos srities raidą, tirti jos pasaulinį lygį ir konjunktūrą, rengti mokslinės techninės ir ekonominės socialinės pažangos programas. Tuo metu buvo įsteigtos Ekonomikos, Energetikos, Finansų, Krašto apsaugos, Kultūros ir švietimo, Materialinių išteklių, Miškų ūkio, Pramonės, Prekybos, Ryšių, Statybos ir urbanistikos, Susisiekimo, Socialinės apsaugos, Sveikatos apsaugos, Teisingumo, Užsienio reikalų, Vidaus reikalų ir Žemės ūkio ministerijos.

Valstybės valdymo, įvairių ekonomikos sričių organizavimo, kitiems prie ministerijų funkcijų nepriskirtiems klausimams spręsti Vyriausybė galėjo sudaryti valstybines tarnybas ir inspekcijas, kurios turėjo tikrinti įstatymų ir Vyriausybės sprendimų vykdymą. Prireikus Vyriausybė galėjo sudaryti nuolatinės ir laikinas komisijas, kurių sudėtyje galėjo būti ministrai, specialistai ir mokslininkai. Komisijų darbui vadovavo ministras pirmininkas, jo pavaduotojas, ministras arba kitas paskirtas asmuo.

Teisminė valdžia. Atkurta Lietuvos valstybė perėmė buvusią teismų sistemą¹⁰⁵, tačiau reikėtų pabrėžti, kad 1990 m. vasario 13 d., t. y. jau baigiantis Lietuvos TSR Aukščiausiosios Tarybos įgaliojimams, buvo priimtas Lietuvos TSR įstatymas „Dėl Lietuvos TSR Konstitucijos (Pagrindinio Įstatymo) pakeitimo“¹⁰⁶, taip pat Lietuvos TSR teismų santvarkos ir teisėjų statuso įstatymas¹⁰⁷. Tada egzistavusioje teismų sistemoje jau buvo naujovių, reiškiančių bręstančias permainas Lietuvoje.

Buvo nustatatyta, kad Lietuvos teismų sistemą sudaro Lietuvos TSR Aukščiausiasis Teismas, rajonų (miestų) teismai, bet buvo pabrėžta, kad teismų, turinčių ypatingų įgaliojimų, negali būti. Teismų pavadinimuose buvo atsisakyta žodžio „liaudis“ (pvz., rajono liaudies teismas). Be to, buvo

¹⁰⁵ 1990 m. kovo 11 d. Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos nutarimu „Dėl kai kurių Lietuvos Respublikos valstybės organų įgaliojimo pratęsimo“ buvo nutarta, kad Lietuvos Respublikos Aukščiausioji Taryba sudarys naujos sudėties valstybės organus, pavesta Lietuvos Respublikos Aukščiausiajam Teismui, rajonų ir miestų teismams, Respublikos prokurorui ir jam pavaldiems prokurorams, Valstybiniam arbitražui ir liaudies kontrolės organams vykdyti turimus įgaliojimus. Žr.: Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos ir Vyriausybės žinios. 1990. Nr. 9-219.

¹⁰⁶ 1990 m. vasario 13 d. Lietuvos TSR įstatymas „Dėl Lietuvos TSR Konstitucijos (Pagrindinio Įstatymo) pakeitimo“ // Lietuvos TSR Aukščiausiosios Tarybos ir Vyriausybės žinios. 1990. Nr. 8-184.

¹⁰⁷ 1990 m. vasario 13 d. Lietuvos TSR teismų santvarkos ir teisėjų statuso įstatymas // Lietuvos TSR Aukščiausiosios Tarybos ir Vyriausybės žinios. 1990. Nr. 8-185.

formuluojamos ir administracinės justicijos prielaidos: nustatyta, kad administracinių teisės pažeidimų bylas nagrinėja rajonų (miestų) teismai, teisėjai, administracinio proceso teisėjai. Pastarieji teisėjai turėjo nagrinėti administracinių teisės pažeidimų bylas rajono (miesto) teismo primininkui pavedus, organizuoti teismo vykdytojų darbą, nagrinėti klausimus, susijusius su teismų ir kitų organų sprendimų vykdymu. Atkreiptinas dėmesys į tai, kad įstatymuose nustatytais atvejais buvo numatyta galimybė teisėjui vienasmeniškai nagrinėti bylas. Naujovė buvo ir ta, kad paminėtas prisiekiusiųjų teismas. Toks teismas būtų galėjęs nagrinėti baudžiamąsias bylas dėl padarytų nusikaltimų, už kuriuos įstatyme numatyta mirties bausmė. Įstatyme įtvirtinta, kad įtariamasis, kaltinamasis ir teisiamasis turi teisę į gynybą. Gynėjas turėjo būti pakviestas nuo sulaikymo, suėmimo ar kaltinimo pareiškimo momento.

Teisėjų ir teismo tarėjų nepriklausomumą turėjo užtikrinti jų rinkimo ir atleidimo tvarka, asmens neliečiamumas, griežtai reglamentuota teisingumo vykdymo procedūra, teisėjų pasitarimo slaptumas, atsakomybė už teismo negerbimą ir kišimąsi į konkrečių bylų nagrinėjimą, reikiamų sąlygų teismų veiklai sudarymas, taip pat teisėjų materialinis ir socialinis aprūpinimas. Bręstant daugiapartinei sistemai, jau tada buvo numatyta, kad teisėjas negali būti jokios politinės partijos narys, visuomeninio politinio judėjimo dalyvis.

Rajonų (miestų) teismų teisėjus, administracinio proceso teisėjus ir Aukščiausiojo Teismo teisėjus rinko Aukščiausioji Taryba. Rajonų (miestų) teismų tarėjus rinko liaudies deputatų tarybos, o Aukščiausiojo Teismo tarėjus – Aukščiausioji Taryba. Teismų teisėjai buvo renkami dešimčiai metų, o tarėjai – penkeriems metams.

Įstatyme buvo numatytos „teisėjų konferencijos“ – jas šaukė teisingumo ministras ir Aukščiausiasis Teismas kasmet. Konferencijose turėjo būti svarstomi teisminėje praktikoje iškilę įstatymų taikymo klausimai, kreipiamasi į Aukščiausiąjį Teismą dėl „vadovaujamųjų“ išaiškinimo pateikimo. Turėjo būti steigiamos ir teisėjų kvalifikacinės kolegijos, nagrinėjančios klausimus dėl teisėjų parinkimo, jų nepriklausomumo užtikrinimo ir kt.

Kai kuriuos poslinkius demokratizuojant teismų veiklą akivaizdžiai menkino nuostata apie teisėjų ir teismo tarėjų **atsakingumą** juos išrinkusiems valstybės valdžios organams ir Aukščiausiojo Teismo pareiga pateikti Aukščiausiajai Tarybai **ataskaitas** apie Aukščiausiojo Teismo veiklą. Svarstant įstatymo projektą buvo pareikšta aštrių kritinių pastabų¹⁰⁸.

¹⁰⁸ Lietuvos TSR Aukščiausiosios Tarybos (vienuoliktojo šaukimo) septynioliktoji sesija. Stenogramos. – Vilnius: Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos Prezidiumo leidykla, 1990. P. 235–252.

1992 m. sausio 16 d. Lietuvos Respublikos įstatymu „Dėl Lietuvos Respublikos Laikinojo Pagrindinio Įstatymo kai kurių straipsnių pakeitimo ir papildymo“¹⁰⁹ užprogramuota esminė teisminė reforma Lietuvoje. Buvo nustatyta, kad Lietuvos Respublikos teismai yra: Lietuvos Aukščiausiasis Teismas, Lietuvos apeliacinis teismas, apygardų ir apylinkių teismai.

Buvo įtvirtinta nauja teisėjų skyrimo tvarka. Lietuvos Aukščiausiojo Teismo pirmininką, šio teismo skyrių pirmininkus ir teisėjus turėjo skirti Aukščiausioji Taryba. Apylinkių, apygardų teismų ir Lietuvos apeliacinio teismo teisėjus galėjo skirti Aukščiausiosios Tarybos Prezidiumas, tačiau Prezidiumo paskirtus Apeliacinio teismo teisėjus turėjo tvirtinti Aukščiausioji Taryba. Visų teismų teisėjai buvo skiriami penkeriems metams, o pasibaigus šiam laikotarpiui jie skiriami taip: moterys iki 60 metų, vyrai iki 65 metų amžiaus. Nors laikinojoje Konstitucijoje ir buvo nustatyta, kad Lietuvos Respublikos teismai sudaromi iš skiriamų teisėjų ir renkamų tarėjų, tačiau įstatyme apie tarėjų skyrimą buvo nerašoma.

Šiose Laikinojo Pagrindinio Įstatymo pataisose vėl atsispindėjo tarybinio laikotarpio teisminės ideologijos nuostata apie tai, kad „teisėjai atsakingi Lietuvos Respublikos Aukščiausiajai Tarybai ir tik jos sprendimu įstatymo nustatyta tvarka ir pagrindais gali būti atleisti iš užimamų pareigų“. Nors ši Laikinojo Pagrindinio Įstatymo norma formaliai ir išliko, tačiau realaus „atsakingumo“ teisinio turinio nebuvo. Dar 1990 m. spalio 23 d. įstatyme „Dėl Lietuvos Respublikos Laikinojo Pagrindinio Įstatymo kai kurių straipsnių pakeitimo“ buvo numatyta, kad Aukščiausioji Taryba turėjo teisę „reguliariai išklausti jos sudaromų arba renkamų organų, **išskyrus Lietuvos Aukščiausiajį Teismą**, taip pat jos skiriamų pareigūnų ataskaitas, prireikus, slaptu balsavimu spręsti pasitikėjimo Lietuvos Respublikos Vyriausybe, kitais Aukščiausiosios Tarybos sudaromais valstybės organais ar konkrečių jų nariu, **išskyrus Lietuvos Aukščiausiajį Teismą**, klausimą“¹¹⁰.

Remiantis naujomis Laikinojo Pagrindinio Įstatymo normomis 1992 m. vasario 6 d. buvo priimtas Lietuvos Respublikos teismų įstatymas¹¹¹. Jame buvo įtvirtinta Lietuvos Respublikos teismų sistema, nustatyta visų grandžių teismų kompetencija, reikalavimai teisėjams ir jų skyrimo, atleidimo, atšaukimo tvarka ir drausminė atsakomybė, patikslintas teismų pirmininkų ir jų pavduotojų statusas, teisėjo ir teismo nepriklausomumo bei

¹⁰⁹ 1992 m. sausio 16 d. Lietuvos Respublikos įstatymas „Dėl Lietuvos Respublikos Laikinojo Pagrindinio Įstatymo kai kurių straipsnių pakeitimo ir papildymo“ // Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos ir Vyriausybės žinios. 1992. Nr.3-42.

¹¹⁰ Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos ir Vyriausybės žinios. 1990. Nr. 31-752.

¹¹¹ Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos ir Vyriausybės žinios. 1992. Nr. 8-208.

socialinės garantijos, atskirai įtvirtinti teismų veiklos principai, sprendžiami kiti teisminės veiklos klausimai.

Teismų sistemoje buvo įsteigtas Lietuvos teisėjų senatas. Jį turėjo sudaryti Aukščiausiojo Teismo pirmininkas, šio teismo skyrių pirmininkai ir teisėjai, Apeliacinio teismo pirmininkas, apygardų teismų pirmininkai. Senato pirmininku pagal pareigas buvo Aukščiausiojo Teismo pirmininkas, o senato sekretorių iš Aukščiausiojo Teismo teisėjų rinko senatas. Senatui buvo suteikti šie įgaliojimai: Teisėjų senato pirmininko siūlymu nagrinėti teismų praktiką ir teikti rekomendacijas teismams dėl įstatymų taikymo; nagrinėti skundus dėl teisėjų egzaminų komisijų išvadų ir teisėjų garbės teismo sprendimų. Teisingumo ministras, generalinis prokuroras turėjo teisę siūlyti Lietuvos teisėjų senato pirmininkui svarstyti teismų praktikos klausimus, dalyvauti Teisėjų senato posėdžiuose ir ten reikšti nuomonę svarstomais klausimais.

Teisėjų garbės teismą sudarė Aukščiausiosios Tarybos Prezidiumas iš penkių Aukščiausiojo Teismo teisėjų Aukščiausiojo Teismo pirmininko teikimu. Teisėjų garbės teismas nagrinėjo teisėjų drausmines bylas vadovaudamasis Teismų įstatymu ir Teisėjų garbės teismo nuostatais, kuriuos tvirtino Aukščiausioji Taryba. Teisėjas galėjo būti patrauktas drausminėn atsakomybėn šiais atvejais: už apsileidimą darbe; už pareiginių nusižengimą, kenkiantį teismo autoritetui; už teisėjo vardą žeminantį elgesį; už administracinį nusižengimą. Drausmines bylas teisėjams galėjo iškelti Aukščiausiojo Teismo pirmininkas, o apylinkių teismų teisėjams drausminę bylą galėjo iškelti ir teisingumo ministras. Teisėjų garbės teismas, išnagrinėjęs bylą, galėjo: pareikšti teisėjui pastabą; papeikimą; griežtą papeikimą; pasiūlyti atšaukti teisėją. Garbės teismas taip pat galėjo išteisinti teisėją, pasitenkinti jo drausminės bylos svarstymu, nutraukti drausminę bylą.

Teisėją galėjo atleisti iš pareigų Aukščiausioji Taryba, o tarp sesijų – Aukščiausiosios Tarybos Prezidiumas teisingumo ministro ir Aukščiausiojo Teismo pirmininko teikimu šiais atvejais: dėl sveikatos būklės; išrinkus į kitas pareigas arba perkėlus jo sutikimu į kitą darbą; savo noru; sukakus įstatyme numatytam amžiui. Teisėjas galėjo būti atšauktas, jeigu savo poelgiu pažemino teisėjo vardą, taip pat jeigu išiteisėjo jį apkaltinęs nuosprendis. Teisėją galėjo atšaukti Aukščiausioji Taryba, o tarp jos sesijų – Aukščiausiosios Tarybos Prezidiumas teisingumo ministro ir Aukščiausiojo Teismo pirmininko teikimu. Teisėjui negalėjo būti keliama baudžiamoji byla ir jo negalima buvo suimti be Aukščiausiosios Tarybos, o tarp jos sesijų – Aukščiausiosios Tarybos Prezidiumo sutikimo. Baudžiamąją bylą teisėjui galėjo iškelti tik generalinis prokuroras. Teisėjo įgaliojimus, pareiškus jam kaltinimą baudžiamojoje byloje, galėjo sustabdyti Aukščiausioji Taryba, o laiko-

tarpiu tarp sesijų – Aukščiausiosios Tarybos Prezidiumas generalinio prokuroro teikimu. Teisėjas negalėjo būti traukiamas administracinėn atsakomybėn. Jeigu teisėjas padarė administracinį teisės pažeidimą, medžiaga turėjo būti perduota teisingumo ministruui ar Aukščiausiojo Teismo pirmininkui dėl drausminės bylos iškėlimo. Politinės partijos, politinio visuomeninio judėjimo ar kitokios politinės organizacijos narys, paskirtas teisėju, privalėjo savo narystę bei veiklą nutraukti.

Teismų įstatyme buvo padarytas reikšmingas sprendimas dėl teismo, nagrinėjančio bylą, sudėties. Nors, kaip jau minėjome, Laikinajame Pagrindiniame Įstatyme ir buvo numatyti renkami tarėjai, tačiau įstatyme jie nebebuvo minimi. Reikia konstatuoti, kad būtent šiuo įstatymu buvo likviduotas „liaudies tarėjų“ institutas, o teisingumo vykdymas perduotas profesionaliems teisėjams. Pagal įstatymą apylinkių teismuose bylas teisėjas nagrinėjo vienas. Apygardų teismuose, Apeliaciniame teisme ir Aukščiausiojo Teismo visos bylos, taip pat kasacinės bylos iškėlimą nagrinėjo trijų teisėjų kolegija. Kolegijų narius ir jos pirmininką skyrė atitinkamo teismo ar jo skyriaus pirmininkas.

Buvo nustatyta bendra taisyklė, kad Lietuvos Respublikos teismų įstatymas įsigalioja nuo 1992 m. vasario 10 d.¹¹², tačiau įstatymo normos dėl teismų sistemos (1 skirsnis), teismų kompetencijos (2 skirsnis), Lietuvos teisėjų senato (3 skirsnis), teisėjų ir teismo kandidatų (4 skirsnis), teisėjų egzaminų (5 skirsnis), teismų pirmininkų ir jų pavaduotojų (7 skirsnis), teisėjo ir teismų nepriklausomumo (9 skirsnis), teisėjų socialinių garantijų (10 skirsnis), teisėjų atleidimo, atšaukimo ir drausminės atsakomybės (11 skirsnis), pagrindinių teismų veiklos principų (12 skirsnis), bylų nagrinėjimo teismuose (13 skirsnis), teismų darbo sąlygų (14 skirsnis), teismo antstolių (15 skirsnis) turėjo įsigalioti nuo 1992 m. lapkričio 1 d., t. y. priėmus visus kitus būtinus teisės aktus ir užtikrinus visas kitas sąlygas naujų teismų veiklai.

1992 m. kovo 12 d. buvo įsteigti apylinkių teismai¹¹³. 1992 m. spalio 29 d., t. y. jau po referendumo, kuriuo buvo priimta Lietuvos Respublikos Konstitucija, buvo įsteigti apygardų teismai, Lietuvos apeliacinis teismas ir Lietuvos Aukščiausiasis Teismas¹¹⁴. Tačiau ir tada tikroji šių teismų veiklos

¹¹² 1992 m. vasario 6 d. Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos teismų įstatymo įsigaliojimo“ // Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos ir Vyriausybės žinios. 1992. Nr. 8-209.

¹¹³ 1992 m. kovo 12 d. Lietuvos Respublikos apylinkių teismų įsteigimo įstatymas // Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos ir Vyriausybės žinios. 1992. Nr. 10-240.

¹¹⁴ 1992 m. spalio 29 d. Lietuvos Respublikos įstatymas „Dėl apygardų teismų, Lietuvos apeliacinio teismo ir Lietuvos Aukščiausiojo Teismo įsteigimo ir Lietuvos Respublikos teismų įstatymo 15 straipsnio papildymo“ // Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos ir Vyriausybės žinios. 1992. Nr. 32-976.

pradžią buvo atidėta – įstatyme buvo nustatyta, kad numatyti teismai turi būti sudaryti iki to laiko, kai išrinktas Lietuvos Respublikos Seimas priims atitinkamus įstatymus dėl Lietuvos Respublikos civilinio proceso ir Baudžiamojo proceso kodeksų pakeitimo bei papildymo, ir nuo tada turėjo įsigalioji dauguma Lietuvos Respublikos teismų įstatymo straipsnių.

Taigi Laikinojo Pagrindinio Įstatymo galiojimo laikotarpiu pradėta teismų reforma nebuvo baigta, tačiau nustatyti šios reformos gairių teisiniai pagrindai.

Lietuvos Respublikos prokuratūra. 1990 m. liepos 27 d. Lietuvos Respublikos Aukščiausioji Taryba priėmė įstatymą „Dėl Lietuvos Respublikos Laikinojo Pagrindinio Įstatymo pakeitimo ir papildymo“, kuriuo pakoregavo teisinį prokuratūros statusą. Pakeitus Lietuvos Respublikos prokuroro pavadinimą į Lietuvos Respublikos generalinio prokuroro, buvo naujai išdėstytas Laikinojo Pagrindinio Įstatymo 15 skirsnis „Prokuratūra“, taip pat pakeisti 78 straipsnio 2 dalies 11 punktą, 81 straipsnio 1 dalies, 87 straipsnio 1 dalies 4 punktą, kuriuose buvo numatyta generalinio prokuroro skyrimo tvarka¹¹⁵.

Prokuratūros konstitucinis statusas nebuvo iš esmės koreguojamas. Šiai institucijai ir toliau buvo pavesta prižiūrėti, kad visos ministerijos, departamentai, kontrolės organai, valstybinės tarnybos, inspekcijos, vietinės valstybinės valdžios ir valdymo organai, komercinės ūkinės veiklos dalyviai, kitokie valdymo organai, partijos, visuomeninės organizacijos ir visuomeniniai judėjimai, pareigūnai, taip pat piliečiai Lietuvos Respublikos teritorijoje vykdytų įstatymus.

Lietuvos Respublikos generalinį prokurorą Aukščiausiosios Tarybos pirmininko teikimu skyrė Lietuvos Respublikos Aukščiausioji Taryba, kuriai jis buvo atsakingas ir atskaitingas. Generalinio prokuroro pavaduotojus Respublikos generalinio prokuroro teikimu skyrė Aukščiausioji Taryba. Vyriausiuosius teritorijų prokurorus skyrė Lietuvos Respublikos generalinis prokuroras. Visų prokurorų kadencijos laikas buvo penkeri metai.

Laikinajame Pagrindiniame Įstatyme (129 str.) buvo pabrėžta, kad Lietuvos Respublikos prokuratūros organai vykdo savo įgaliojimus nepriklausomai nuo kitų valstybinės valdžios ir valdymo organų, pareigūnų, būdami pavaldūs tik Lietuvos Respublikos generaliniam prokurorui. Nors ir buvo įtvirtinta prokuratūros nepriklausomybė, tačiau šis principas nebuvo

¹¹⁵ 1990 m. liepos 27 d. Lietuvos Respublikos įstatymas „Dėl Lietuvos Respublikos Laikinojo Pagrindinio Įstatymo pakeitimo ir papildymo“ // Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos ir Vyriausybės žinios. 1990. Nr. 23-556.

išplėtotas – perėmus buvusios tarybinės sistemos nuostatas generalinis prokuroras buvo atsakingas ir atskaitingas Aukščiausiai Tarybai.

Laikinojo Pagrindinio Įstatymo dalinę korekciją ir naujo Prokuratūros įstatymo priėmimą lėmė ne tik poreikis tobulinti valstybės institucijų sistemą ir jų kompetenciją. Šių teisės aktų greitą priėmimą lėmė ir politinės sąlygos: greta Lietuvos Respublikos prokuratūros funkcionavo alternatyvus TSRS prokuratūros padalinys Lietuvoje, kuris savo veikloje vadovavosi TSRS įstatymais ir tuo varžė nepriklausomos Lietuvos valstybės prokuratūros veiklą. Tuo metu prokuratūros savarankiškumo klausimas buvo vienas iš ryškiausių politinio gyvenimo aktualijų. Absoliuti dauguma prokurorų, tardytojų, kitų prokuratūros tarnybų darbuotojų atsisakė bendradarbiauti su TSRS generalinio prokuroro pasiuntiniais Lietuvoje. Ginkluoti kariškiai užėmė prokuratūros pastatą, terorizavo tarnautojus. Minėtų teisės aktų priėmimas reiškė konstitucinį Lietuvos Respublikos prokuratūros statuso įtvirtinimą. Vertinant tuo metu priimtus teisės aktus, reglamentuojančius prokuratūros veiklą, negalima į šias aplinkybes neatsižvelgti. Tuometinis Lietuvos Respublikos prokuroras A. Paulauskas, kalbėdamas apie tai, sakė: „Prokuratūros įstatymą reikia priimti neatidėliojant, tai yra ne tik teisinis, bet ir politinis įvykis. Būtina įteisinti Lietuvos Respublikos prokuratūros savarankiškumą, išėjimą iš TSRS prokuratūros pavaldumo, apsiginti nuo sukurtos alternatyvinės prokuratūros, reglamentuoti naujos prokuratūros sistemą, statusą, organizavimo klausimus ir panašiai“¹¹⁶.

Siekiant konkretizuoti Laikinojo Pagrindinio Įstatymo normas ir nustatyti išsamesnį teisinį reguliavimą, 1990 m. liepos 27 d. Lietuvos Respublikos Aukščiausioji Taryba priėmė Lietuvos Respublikos prokuratūros įstatymą¹¹⁷. Pagrindiniai prokuratūros uždaviniai buvo: prižiūrėti, kad ministerijos, departamentai, valstybinės tarnybos, inspekcijos, vietinės valstybinės valdžios ir valdymo organai, komercinės ūkinės veiklos dalyviai, partijos, visuomeninės organizacijos ir judėjimai, pareigūnai, taip pat piliečiai laikytųsi įstatymų; ginti piliečių socialines ekonomines, politines ir asmens teises bei laisves; vykdyti nusikaltimus padariusių asmenų baudžiamąjį persekiojimą, derinti visų teisėsaugos organų veiksmus prieš nusikalstamumą.

Nors Prokuratūros įstatyme ir buvo atsakyta vadinamosios „bendrosios priežiūros“, tačiau šios funkcijos atspindžiai buvo įtvirtinti daugelyje prokuratūros įgaliojimų. Įstatymo skirsnyje „Bendroji prokuroro kompetencija“ buvo numatyta prokuroro teisė tikrinti, ar Vyriausybės, kitų val-

¹¹⁶ Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos (pirmojo šaukimo) pirmoji sesija. Stebnogramos. Nr. 12. – Vilnius: Valstybinis leidybos centras, 1992. P. 325.

¹¹⁷ Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos ir Vyriausybės žinios. 1990. Nr. 23-557.

dymo institucijų, vietinės valstybinės valdžios ir valdymo organų, komercinės ūkinės veiklos dalyvių, profsajunginių ir kitų visuomeninių organizacijų aktai neprieštarauja Laikinajam Pagrindiniam Įstatymui bei kitiems įstatymams.

Įgyvendindamas „bendrąją priežiūrą“, pavadintą „bendroja prokuroro kompetencija“, prokuroras turėjo teisę tikrinti, ar minėtos institucijos, jų pareigūnai ir piliečiai vykdo įstatymus. Jeigu prokuroras nustatė, kad priimti aktai yra neteisėti, jis galėjo paduoti tai institucijai protestą. Protesto nepatenkinus, prokuroras galėjo kreiptis į teismą dėl neteisėto akto panaikinimo ar pakeitimo. Jeigu generalinis prokuroras nustatydavo, kad priimti Vyriausybės teisiniai aktai prieštarauja Laikinajam Pagrindiniam Įstatymui ar kitiems įstatymams, jis privalėjo nedelsdamas apie tai pranešti Aukščiausiajai Tarybai. Beje, svarstant Prokuratūros įstatymo projektą buvo labai aktyviai diskutuojama, ar suteikti prokurorui teisę protestuoti Vyriausybės priimtus teisės aktus, t. y. aktyviai įgyvendinti Vyriausybės aktų konstitucingumo kontrolę ar atitiktį įstatymams. Šiuo klausimu Aukščiausiojoje Taryboje vyko audringa diskusija¹¹⁸.

Šis klausimas sistemingai išskildavo, buvo svarstomi įvairūs jo aspektai. Štai 1992 m. generalinis prokuroras siūlė suteikti prokuratūrai papildomų įgaliojimų, t. y. kontroliuoti vykdomosios valdžios teisės aktų teisėtumą. Šiuo tikslu buvo siūloma padaryti pakeitimus ir papildymus Laikinajame Pagrindiniame Įstatyme, Civilinio proceso kodekse, Vyriausybės įstatyme ir Prokuratūros įstatyme. Pakeitimais buvo siekiama, kad generalinis prokuroras turėtų teisę užprotestuoti ne tik ministerijų, departamentų, kontrolės organų, valstybės tarnybų, inspekcijų, vietinės valstybinės valdžios ir valdymo organų, komercinės ūkinės veiklos dalyvių, partijų ir visuomeninių judėjimų, pareigūnų aktus, bet ir Vyriausybės teisės aktus. Nustatęs, kad Vyriausybės ar kitos valdymo institucijos teisės aktas prieštarauja įstatymui, generalinis prokuroras būtų galėjęs protestuoti tokį aktą ir kreiptis į atitinkamą instituciją, kad šis aktas būtų panaikintas. Protesto pareiškimas būtų stabdęs tokio akto veikimą. Nepatenkinus protesto, generalinis prokuroras galėjo kreiptis į Aukščiausiąjį Teismą, kad šis panaikintų teisės aktą. Šią idėją palaikė ir kai kurios politinės partijos. Štai Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos deputatų socialdemokratų pareiškime „Dėl neatidėliotinių priemonių politinei krizei įveikti bei tolesniam Aukščiausiosios Tarybos ir Vyriausybės darbui užtikrinti iki naujų rinkimų į Seimą“ buvo siūloma: „4. Neatidėliotinai priimti Lietuvos Respublikos generalinio pro-

¹¹⁸ Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos (pirmojo šaukimo) pirmoji sesija. Stenogramos. Nr. 13. – Vilnius: Valstybinis leidybos centras, 1992. P. 175.

kuroro pristatytą įstatymo projektą, suteikiančią teisę Lietuvos Respublikos generaliniam prokurorui stabdyti Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimus ir potvarkius, rajonų ir Respublikos miestų tarybų sprendimus, prieštaraujančius Lietuvos Respublikos įstatymams¹¹⁹.

Taigi nors prokuratūros „bendroji priežiūra“ ir transformavosi į „bendrąją prokuroro kompetenciją“, tačiau įgaliojimų turinys išliko. Tokio pobūdžio įgaliojimus dar papildė prokuroro teisė raštiškai reikalauti pašalinti įstatymo pažeidimą, kuris galėjo būti adresuotas subjektui, kuris šį pažeidimą padarė. Nustatęs tokią pažaidą prokuroras galėjo priimti nutarimą ne tik iškelti baudžiamąją, tačiau ir administracinę ar drausminę bylą.

Nagrinėjant prokuratūros teisinį statusą, kuris buvo įtvirtintas Laikinojo Pagrindinio Įstatymo pataisomis ir Prokuratūros įstatyme, reikėtų atkreipti dėmesį į dar vieną prokurorų funkciją, kuri, aišku, atitiko to laikotarpio prokuratūros koncepciją. Įstatymo skirsnyje „Specialioji prokuroro kompetencija“ buvo įrašyta prokuroro teisė užprotestuoti neteisėtus ar nepagrįstus teismų ir arbitražo sprendimus, nuosprendžius, nutartis ar nutarimus, teisėjų nutarimus. Šia nuostata prokuratūrai buvo sudarytos teisinės prielaidos toliau kontroliuoti teismų nuosprendžius, sprendimus, nutarimus ir nutartis.

Dėl to meto politinių, teisinių aplinkybių dabar neberekėtų stebėtis ir kitomis teisės normomis, įtvirtintomis įstatyme. Štai generalinis prokuroras **privalėjo** pranešti Lietuvos Respublikos Aukščiausiajai Tarybai, kai Lietuvos Respublikos Aukščiausiojo Teismo plenumo nutarimas dėl teisminės praktikos neatitiko įstatymo (įstatymo 28 str.). Generalinis prokuroras turėjo teisę kreiptis į Aukščiausiojo Teismo plenumą siūlydamas teikti teismams vadovaujamuosius išaiškinimus įstatymų taikymo klausimais, kylančiais nagrinėjant bylas teismuose.

Dėl Prokuratūros įstatymo būta įvairių nuomonių. Štai deputatas Z. Juknevičius, teikdamas Aukščiausiajai Tarybai Prokuratūros įstatymo projektą, kalbėjo: „Projektas parengtas pagal galiojančią Lietuvos Respublikos Laikinąjį Pagrindinį Įstatymą neatsižvelgus į išsakytas nuomones, kad prokuratūra turėtų grįžti prie tos formos, kokia buvo Lietuvos Respublikoje, tai yra nebūti savarankiška institucija, o įsikomponuoti į Teisingumo ministerijos sistemą. Tačiau tuomet tokia nuomonė buvo nepriimtina politiškai. Be to, nesusiformavusi valstybės kontrolė, nebuvo apeliacinių teismų, todėl prokuratūra dar ir todėl turėjo teisę egzistuoti kaip savarankiškas organas,

¹¹⁹ Plačiau apie tai žr.: Žilys J. Konstitucinis Teismas – teisinės ir istorinės prielaidos. – Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2001. P. 97–98.

turintis specialių funkcijų, t. y. bendrąją prokurorinę priežiūrą, kad neliktų Lietuvos liaudies ūkyje visiškai nekontroliuojamų sričių¹²⁰.

4. Lietuvos Respublikos Laikinojo Pagrindinio Įstatymo raidos baigiamasis etapas

Gilėjant politinei krizei Aukščiausiojoje Taryboje, joje veikusios frakcijos, nežiūrint priešpriešų ir nesutarimų, parodė politinę išmintį. Šalies parlamente imta ieškoti susitarimo, kaip politinį procesą nukreipti konstruktyvia kryptimi. Aukščiausiosios Tarybos frakcijų (Centro, Jungtinės Sąjūdžio, Liberalų, Nuosakiųjų, Santaros, Tautininkų, Tautos pažangos, Lenkų) bei nepriklausančių frakcijoms deputatų grupės atstovai tarėsi dėl išeities iš susidariusios situacijos¹²¹.

1992 m. birželio 3 d. Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos Prezidiumas pareiškime pasiūlė oponuojančioms Aukščiausiosios Tarybos politinėms grupėms kuo greičiau susitarti tarpusavyje dėl naujų rinkimų į Aukščiausiąją Tarybą datos ir pabrėžė, kad „geriausiai rudens pradžioje“, taip pat dėl rinkimų sistemos¹²².

1992 m. birželio 9 d. Lietuvos Respublikos Aukščiausioji Taryba pareiškimu¹²³ pritarė tokiam deputatų frakcijų susitarimui:

1. Rinkimai į Lietuvos Respublikos Aukščiausiąją Tarybą (Seimą) bus rengiami pagal naują (arba pagal pataisytą tebegaliojantį) Aukščiausiosios Tarybos (Seimo) rinkimų įstatymą, paremtą mišria rinkimų sistema, rugsėjo pabaigoje–lapkričio pradžioje.
2. Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos (Seimo) rinkimų dieną pateikti referendumui naujos Konstitucijos projektą. Jeigu vieningas Konstitucijos projektas nebūtų parengtas, konstituciniam referendumui teikiamos pagrindinių Konstitucijos nuostatų (dėl valdžios galių) alternatyvos.

¹²⁰ Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos (pirmojo šaukimo) pirmoji sesija. Ste-nogramas. Nr. 12. – Vilnius: Valstybinis leidybos centras, 1992. P. 322.

¹²¹ Birmontienė T., Jarašiūnas E., Kūris E., Maksimaitis M., Mesonis G., Normantas A., Pumputis A., Vaitiekienė E., Vidrinskaitė S., Žilys J. Lietuvos konstitucinė teisė: Vadovėlis. – Vilnius: Lietuvos teisės universiteto Leidybos centras, 2002. P. 166.

¹²² 1992 m. birželio 3 d. Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos Prezidiumo pa-reiškimas Aukščiausiajai Tarybai // Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos ir Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos Prezidiumo dokumentų rinkinys. 1992. Nr. 3. P. 444.

¹²³ 1992 m. birželio 9 d. Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos pareiškimas / Lie-tuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos ir Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos Prezidiumo dokumentų rinkinys. 1992. Nr. 5. P. 445–446.

3. Pavesti frakciniu pagrindu sudarytoms derinimo komisijoms iki 1992 m. birželio 16 d. pateikti rinkimų įstatymo projekto metmenis, o iki birželio 23 d. – suderintas pagrindines konstitucijos nuostatas.
4. Priimti naują (arba pataisytą tebegaliojantį) rinkimų įstatymą iki 1992 m. birželio 30 d. ir, nutraukus Aukščiausiajai Tarybai įgaliojimus anksčiau laiko, paskelbti rinkimus į naują Aukščiausiąją Tarybą (Seimą).
5. Tęsti konsultacijas tarp Aukščiausiosios Tarybos frakcijų ir šioms sutarus pateikti Aukščiausiosios Tarybos posėdžių darbotvarkei įstatymus ir klausimus, kuriuos Aukščiausioji Taryba turės priimti iki naujų rinkimų.

1992 m. birželio 18 d. Lietuvos Respublikos Aukščiausioji Taryba priėmė nutarimą „Dėl pirmalaikių rinkimų į Lietuvos Respublikos Aukščiausiąją Tarybą (Seimą) sistemos ir datos“¹²⁴. Aukščiausioji Taryba, remdamasi Aukščiausiosios Tarybos deputatų frakcijų susitarimu, nustatė, kad rinkimai į Lietuvos Respublikos Aukščiausiąją Tarybą (Seimą) vyks 1992 m. spalio 25 d. mišriąja sistema: 50 proc. Aukščiausiosios Tarybos (Seimo) narių bus išrinkti mažoritarinės rinkimų sistemos, o 50 proc. – proporcinės rinkimų sistemos pagrindu. Nutarimu buvo pritarta Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos (Seimo) rinkimų įstatymo metmenims iš esmės.

Siekdama suteikti susitarimams dėl Aukščiausiosios Tarybos (Seimo) rinkimų negrįžtamumo pobūdį ir pagreitinti pasirėngimą, Aukščiausioji Taryba nutarė į 1992 m. birželio 23 d. posėdžių darbotvarkę įrašyti Rinkimų į Lietuvos Respublikos Aukščiausiąją Tarybą (Seimą) įstatymo ir Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos nutarimo „Dėl pirmalaikių Aukščiausiosios Tarybos (Seimo) rinkimų“ svarstymą.

1992 m. liepos 9 d. Lietuvos Respublikos Aukščiausioji Taryba paskelbė rinkimus į Lietuvos Respublikos Seimą vyksiant 1992 m. spalio 25 d. ir konstatavo, kad Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos įgaliojimai baigiasi tą dieną, kai išrinktas Lietuvos Respublikos Seimas susirinks į pirmąjį posėdį. Taip pat buvo nutarta kartu su rinkimais į Lietuvos Respublikos Seimą skelbti referendumą dėl Lietuvos Respublikos Konstitucijos¹²⁵.

1992 m. liepos 7 d. Lietuvos Respublikos Aukščiausioji Taryba priėmė įstatymą „Dėl Lietuvos Respublikos Laikinojo Pagrindinio Įstatymo pakeitimo ir papildymo ir Lietuvos Respublikos aukščiausiosios valstybinės valdžios institucijos pavadinimo pakeitimo“¹²⁶, kuriuo Laikinajame Pagrindi-

¹²⁴ Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos ir Vyriausybės žinios. 1992. Nr. 19-552.

¹²⁵ Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos ir Vyriausybės žinios. 1992. Nr. 21-620.

¹²⁶ Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos ir Vyriausybės žinios. 1992. Nr. 22-634.

niame Įstatyme padarė vienus iš reikšmingiausių pakeitimų ir papildymų per visą šio akto galiojimo laikotarpį. Pataisos Laikinajame Pagrindiniame Įstatyme reiškė politinio proceso posūkį į naujus konstitucinius reiškinius: būsimojo parlamento rinkimus ir Lietuvos Respublikos Konstitucijos priėmimą. Aukščiausioji Taryba šiuos kelius grindė logiškais teisiniais veiksmais ir aktais, kurių visuma sudarė prielaidas konstitucinį procesą (Seimo rinkimus, Konstitucijos priėmimą) grįšti tvirtais teisiniais pagrindais. Savo ruožtu tai lėmė sklandų valstybės valdžios perdavimą Lietuvos Respublikos parlamentui (Seimui), kurio pagrindinė priedermė buvo įgyvendinti Lietuvos Respublikos Konstituciją.

Lietuvos Respublikos aukščiausiosios valstybinės valdžios institucijos – Aukščiausiosios Tarybos – pavadinimas buvo pakeistas į Lietuvos Respublikos Seimo pavadinimą ir todėl padaryti atitinkami pakeitimai Laikinojo Pagrindinio Įstatymo 2–4, 49, 51, 74, 75, 77, 78–92, 94, 95, 98, 99, 108, 114, 126, 127, 131, 132 straipsniuose, taip pat kituose Lietuvos Respublikos įstatymuose. Žodžiai „Aukščiausioji Taryba“ buvo pakeisti žodžiu „Seimas“. Šios nuostatos turėjo įsigaliooti nuo pirmojo po rinkimų Seimo posėdžio pradžios.

Ši Aukščiausiosios Tarybos veiksmą reikėtų vertinti ypač dėmesingai. Nelaukdama, kol bus baigta rengti ir priimta Lietuvos Respublikos Konstitucija, Aukščiausioji Taryba teisiškai užprogramavo Lietuvos Respublikos Seimą. Tokiu būdu Aukščiausioji Taryba išreiškė savo požiūrį į Lietuvos Respublikos konstitucinės sistemos rekonstrukciją ir jos kryptį. Aišku, kad šias Laikinojo Pagrindinio Įstatymo pataisas galima vertinti ir kaip politinę direktyvą Konstitucijos projekto rengėjams priimti būtent tokią, o ne kitoią būsimojo parlamento koncepciją.

Aukščiausioji Taryba priėmė dar vieną svarbų sprendimą – panaikino Laikinojo Pagrindinio Įstatymo 7 skirsnį („Liaudies deputatų tarybų sistema ir jų veiklos principai“). Tai reiškė, kad pagaliau buvo atsisakyta vadinamosios „vieningosios valstybinės valdžios“ oficialiosios doktrinos, kuri buvo įtvirtinta Laikinajame Pagrindiniame Įstatyme ir kuri buvo perimta iš buvusios tarybinės politinės teisinės tikrovės. Taigi Laikinajame Pagrindiniame Įstatyme nebeliko vieno iš akivaizdžiausių buvusios sistemos relikto, kuris buvo apibūdinamas taip: „Liaudies deputatų tarybos – Lietuvos Respublikos Aukščiausioji Taryba, rajonų, miestų, gyvenviečių ir apylinkių Liaudies deputatų tarybos – sudaro vieningą Lietuvos atstovaujamųjų valstybinės valdžios organų sistemą“.

Įstatymu buvo pakeistas ir vietinių valstybinės valdžios institucijų – liaudies deputatų tarybų – pavadinimas, nutarta jas toliau vadinti savivaldybių tarybomis ir nustatyta, kad Laikinajame Pagrindiniame Įstatyme, taip

pat kituose įstatymuose žodžiai „vietinės Liaudies deputatų tarybos“ keičiami žodžiais „savivaldybių tarybos“. Ši nuostata įsigaliojo nuo įstatymo priėmimo. Taigi nuo 1992 m. liepos 7 d. Lietuvos Respublikos konstitucinėje sistemoje nebeliko „liaudies deputatų tarybų“, o jas pakeitė „savivaldybių tarybos“. Buvo numatyta bei įtvirtinta esminė politinės valdžios ir vietos bendruomenių reikalų tvarkytojų savivaldybių reforma, kurios pagrindai vėliau buvo įtvirtinti 1992 m. spalio 25 d. Lietuvos Respublikos Konstitucijoje. Siekdama užtikrinti naujųjų įstatymų normų veikimo tolygų perėjimą į programuojamą naująją konstitucinę sistemą Aukščiausioji Taryba nustatė, kad Lietuvos Respublikos Laikinojo Pagrindinio Įstatymo, taip pat kitų Lietuvos Respublikos įstatymų normos, reglamentuojančios Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos, jos deputatų, savivaldybių tarybų, jų deputatų veiklą ir statusą, galios iki tol, kol išrinktas Seimas nenuspręs ką kita. Čia buvo laikomasi analogiško principo, kuriuo buvo vadovaujama 1990 m. kovo 11 d., kai reikėjo nustatyti buvusios teisės sistemos aktų tolygų transformavimą ir naująjį teisinį reguliavimą.

Išreikšdama politines aktualijas, Aukščiausioji Taryba nustatė konstitucines prielaidas Lietuvos Respublikos Aukščiausiajai Tarybai nutraukti savo įgaliojimus anksčiau laiko. Toks nutarimas galėjo būti priimtas dviejų trečdalių bendro deputatų skaičiaus balsų dauguma. Tokiu atveju turėjo būti skelbiami pirmalaikiai rinkimai, o Aukščiausioji Taryba vykdė valstybinės valdžios funkcijas tol, kol išrinkta nauja Lietuvos Respublikos aukščiausioji valstybinės valdžios institucija susirinks į pirmąjį posėdį.

Literatūra

1. Andriukaitis V. Konstitucija penkerių metų retrospektyvoje. Konferencijų medžiaga. – Vilnius: Lietuvos istorijos instituto leidykla, 1998.
2. Andriulis V., Maksimaitis M., Pakalniškis V., Pečkaitis J. S., Šenavičius A. Lietuvos teisės istorija. – Vilnius: Justitia, 2002.
3. Anušauskas A., Banionis J., Bauža Č. ir kiti. Lietuva, 1940–1990: okupuotos Lietuvos istorija. – Vilnius: Lietuvos genocido ir rezistencijos centras, 2005.
4. Anušauskas A., Bagušauskas J. R., Bauža Č., Blažytė D., Ilgevičiūtė V., Kašauskienė V., Liekis A. Lietuvos suvereniteto atkūrimas 1988–1991 metais. – Vilnius: Diemedis, 2000.
5. Bauža Č., Setkauskis P. Lietuvos valstybingumas XX amžiuje. Atkūrimas ir tęstinumas. – Vilnius: Vilniaus universiteto leidykla, 2002.

6. 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.
7. Buračas A. Valstybė penkerių metų retrospektyvoje. Konferencijų medžiaga. – Vilnius: Lietuvos istorijos instituto leidykla, 1998.
8. Genzelis B. Socialinės ir politinės minties raida Lietuvoje. Būti ar nebūti Lietuvai? – Vilnius: Margi raštai, 2005.
9. Genzelis B. Lietuvos Respublikos Konstitucijos parengimo ištakos ir peripetijos // Lietuvos aidas, 2002 m. spalio 22 d.
10. Glendon M. A., Gordon M. W., Osakwe C. Vakarų teisės tradicijos. – Vilnius: Pradai, 1993.
11. Hollstein A. Das staatsorganisatorische Modell der neun litauischen Verfassung. – Köln: Verlag Wissenschaft und Politik, 1999.
12. Landsbergis V. Lūžis prie Baltijos. Politinė autobiografija. – Vilnius: Vaga, 1997.
13. Landsbergis V. Iš laikinosios į pastovią / Konstitucija, žmogus, teisinė valstybė. – Vilnius: Lietuvos žmogaus teisių centras, 1998.
14. Landsbergis V. Kryžkelė. Politiniai tekstai (1992–1994) ir šiek tiek prisiminimų. – Vilnius: Lietuvos aidas, 1995.
15. Landsbergis V. Kovo 11-osios aktų idėjos / Penkeri Lietuvos valstybinumo atkūrimo metai. Konferencijos medžiaga. – Vilniaus: Lietuvos istorijos instituto leidykla, 1997.
16. Lietuvos Persitvarkymo Sąjūdis. Steigiamasis suvažiavimas. 1988 m. spalio 22–23 d. – Vilnius: Mintis, 1990.
17. Lietuvos kelias. 1. – Vilnius, 1989.
18. Laurėnas V. Normalios politikos genezės atvejis. Lietuvos politinės sociologijos studija. – Klaipėda: Klaipėdos universiteto leidykla, 2001.
19. Lietuvos Sąjūdis ir valstybės idealų įgyvendinimas. Sud. Blažytė D., Kašauskienė V. – Vilnius: Lietuvos istorijos instituto leidykla, 1998.
20. Maksimaitis M. Lietuvos valstybės konstitucijų istorija. – Vilnius: Justitia, 2005.
21. Ozolas R. 1992 m. Lietuvos Respublikos Konstitucijos prielaidos / Lietuvos Respublikos Konstitucija penkerių metų retrospektyvoje. Konferencijų medžiaga. – Vilnius: Lietuvos istorijos instituto leidykla, 1998.
22. Pečeliūnas S. Konstitucinės nuostatos ir prioritetai perspektyvoje / Lietuvos Respublikos Konstitucija penkerių metų retrospektyvoje. Konferencijų medžiaga. – Vilnius: Lietuvos istorijos instituto leidykla, 1998.
23. Sinkevičius V. Lietuvos Respublikos pilietybė 1918–2001 metais. – Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2003.

24. Šileikis E. Alternatyvi konstitucinė teisė. – Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2003. P. 616.
25. Taube C. Constitutionalism in Estonia, Latvia and Lithuania. A Study in comparative constitutional law. – Uppsala: Justus Förlag, 2001.
26. Vainiutė M. Die Verfassungsentwicklung der Republik Litauen Unter Besonderer Berücksichtigung der Verfassungsgerichtsbarkeit. – Vilnius: Lietuvos teisės universiteto Leidybos centras, 2001.
27. Vilkas E. Nelengvas Konstitucijos gimimas // Veidas. 2002. Nr. 43.
28. Žalimas D. Lietuvos Respublikos nepriklausomybės atkūrimo 1990 m. kovo 11 d. tarptautiniai teisiniai pagrindai ir pasekmės. – Vilnius: Rosma, 2005.
29. Žalimas D. Lietuvos Respublikos nepriklausomybės atkūrimas: pagrindiniai klausimai pagal tarptautinę teisę. – Vilnius: Rosma, 1997.
30. Žilys J. Konstituciniai politinės sistemos pagrindai / Lietuvos politinė sistema: sąranka ir kaita. – Kaunas: Poligrafija ir informatika, 2004.
31. Žilys J. Parlamentaro konstitucinio statuso bruožai demokratijoje. Teisinis istorinis aspektas // Parlamento studijos. 2004. Nr. 2.
32. Žilys J. Aukščiausiosios Tarybos-Atkuriamojo Seimo deputatų grupės ir frakcijos – teisinio statuso problemos / Konstitucingumas ir pilietinė visuomenė. – Vilnius: Lietuvos teisės universiteto Leidybos centras, 2002.
33. Žilys J. Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos Prezidiumas teisėkūros procese 1990–1992 metais // Jurisprudencija. 2004. Nr. 51(43).
34. Žilys J. Lietuvos prokuratūros statuso raida: teisiniai istoriniai aspektai // Jurisprudencija. 2005. Nr. 70(62).
35. Žilys J. 1992 m. spalio 25 d. Lietuvos Respublikos Konstitucijos kai kuriuos teisinės ir politinės ištakos // Jurisprudencija. 2002. Nr. 30(22).

III. LIETUVOS RESPUBLIKOS 1992 M. KONSTITUCIJA: NUO PAGRINDINIO ĮSTATYMO IKI AUKŠČIAUSIOSIOS TEISĖS

Paprastai konstitucija analizuojama kaip šalies pagrindinis įstatymas, tačiau XX a. antrojoje pusėje vis labiau įsigali požiūris, kad konstitucija, kaip šalies aukščiausioji teisė, yra išreikšta ne vien teisės akto, įvardinto konstitucija, nuostatose, bet ir konstitucinėje jurisprudencijoje, kurioje minėto konstitucinio akto turinys ir prasmė yra aiškinami ir plėtojami.

Požiūrio pokytį lėmė aktyvi konstitucinės justicijos institucijų veikla taikant konstitucijos normas ir principus. Konstitucinė interpretacija – būtinas konstitucinės justicijos institucijų veiklos etapas. Remdamiesi konstitucinių nuostatų interpretacijomis (t. y. išsiaiškinę konstitucijos nuostatose įtvirtinto teisinio reguliavimo turinį) konstituciniai teismai vykdo įstatymų ir kitų teisės aktų konstitucingumo kontrolę. Realiai taikoma tik atitinkamai suprasta konstitucija, tiksliau, toks konstitucinio reguliavimas, koks išaiškintas konstitucinėje jurisprudencijoje. Taigi realiai taikomą konstituciją reikia suprasti kaip neatskiriamą dviejų minėtų elementų (teisės akto nuostatų ir jas aiškinančios konstitucinės jurisprudencijos) junginį, todėl ir konstitucinės teisės moksle konstitucijos – svarbiausio šalies teisės akto – analizė turi būti papildyta jurisprudencinės konstitucijos dalies analize. Galima teigti, kad be konstitucinės jurisprudencijos analizės konstitucijos analizė bus nebaigta ir laikytina tik pradine konstitucijos teisinio pažinimo stadija.

Teiginį, kad konstitucijos – pagrindinio teisės akto – nuostatos ir konstitucinė jurisprudencija sudaro neatskiriamą konstitucinę norminę tikrovę, geriausiai patvirtina Jungtinių Amerikos Valstijų 1787 m. Konstitucijos ir Jungtinių Amerikos Valstijų Aukščiausiojo Teismo, Vokietijos 1949 m. Pagrindinio Įstatymo ir Vokietijos Federalinio Konstitucinio Teismo, Prancūzijos 1958 m. Konstitucijos ir Konstitucinės Tarybos, Ispanijos 1978 m. Konstitucijos ir Konstitucinio Tribunolo jurisprudencijos sąsąja, rodanti šių šalių konstitucinę norminę tikrovę. Tai – klasikiniai tokios jungties pavyzdžiai. Akivaizdu, kad tikruosius konstitucinio reguliavimo dydžius regime ne tiek iš konstitucijos – pagrindinio įstatymo, kiek iš jurisprudencinės

konstitucijos pusės. Dar daugiau, konstitucinės jurisprudencijos iškilimas pakeitė ir pačios konstitucijos sampratą¹. „Valstybių, kuriose konstituciją aiškina teismai, jurisprudencija ir joje formuluojama oficiali konstitucinė doktrina, yra svarbi sudedamoji pačios konstitucijos dalis“². Pagrindinio įstatymo tekstas – tik potencialas, tik teisinės tvarkos pagrindus bendriausiais bruožais numatantis projektas, kurio tikrasis ir aiškiai apibrėžtas galutinis pavidalas išryškėja tik konstitucinės justicijos formuluojamoje oficialioje doktrinoje.

Nesant teisminės apsaugos mechanizmo, į konstituciją galima žvelgti tik kaip į politinę teisę. Beje, iš pradžių konstitucija ir buvo suprantama kaip politinis teisinis aktas, kurio nuostatos turėjo orientuoti valdžios institucijas. Konstitucijos nuostatose pirmiausia išvelgtos filosofinės, moralinės, politinės kategorijos. Tokios konstitucijos norminis poveikis buvo kuklus. Konstitucijos nuostatos taikytos ne tiesiogiai, o per joms įgyvendinti skirtus įstatymų ir kitus teisės aktus. Taigi konstitucijos nuostatų turinys buvo suprantamas pagal tai, kaip jį suprato valstybės valdžios institucijos, visų pirma parlamentas, todėl tokios konstitucijos, kaip valdžią ribojančio dokumento, veiksmingumas neretai priklausė nuo minėtos valdžios atstovų sąmoningumo ar geros valios. Suprantama, tokią konstituciją vadinti aukščiausiaja šalies teise buvo galima tik metaforiškai.

Konstitucijos, kaip iš esmės politinio pobūdžio akto, virtimas tikra teise (tiksliau – aukščiausiaja teise), kurią sudaro tiesiogiai taikomos normos ir principai, sietinas su konstitucinės justicijos instituto įtvirtinimu. Ne įstatymas, bet konstitucija tampa tobuliausia teisės išraiška. „Kitados kalbėta apie teisėtumo principą, šiandien apie konstitucingumą“³. Konstitucinių teismų ar kitų konstitucinės justicijos institucijų jurisprudencijos išryškina tikruosius konstitucinio reguliavimo dydžius. Konstitucijos – teisės akto – nuostatos – tik prielaida interpretavimui. Tikra teisė visada yra gyva teisė. Gyvosios teisės požymis – jos taikymas. Taikymo procesas negalimas be teisės akte įtvirtinto teisinio turinio išsiaiškinimo ir išaiškinimo. Tikrasis teisės

¹ Antai Dominique Rousseau, analizuodamas Prancūzijos Konstitucinės Tarybos 1971 m. jurisprudencijos reikšmę, daro išvadą, kad Konstitucinės Tarybos jurisprudencija „transformavo Konstitucijos sąvoką“ (žr: Rousseau D. Les grandes avancées de la jurisprudence du Conseil constitutionnel / Mélanges Jacques Robert, Libertés. – Paris: Montchrestien, 1998. P. 298).

² Kūris E. Konstitucinė justicija Lietuvoje: pirmasis dešimtmetis / Konstitucinis teisingumas ir teisės viešpatavimas. – Vilnius: Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas, 2002. P. 26.

³ Favoreu L. La constitutionnalisation du droit / La constitutionnalisation des branches du droit (sous la direction de B.Matieu et M. Verpeaux). – Paris: Economica, 1998. P. 195. Teisėtumas čia siejamas su atitiktimi įstatymui.

turinys galų gale atsiskleidžia ją taikant. Taigi būtent konstitucinės justicijos formuluojamoje oficialioje doktrinoje, kuri saisto ir valstybės valdžios institucijas, ir pareigūnus, ir piliečius, išryškėja tikrasis konstitucijos pavidalas, aiškiai apibrėžiamos konstitucinio reguliavimo ribos. Taigi veikianti, nuolatos taikoma konstitucija nebėra vien pagrindinis įstatymas, bet tampa neatskiriamu dviejų elementų junginiu: konstitucijos tekstas ir konstitucinė jurisprudencija, aiškinanti šio teksto turinį, tampa susijusia konstitucine normine tikrove.

Jeigu pripažįstame, kad modernią konstituciją sudaro dvi neatsiejamos dalys: konstitucija – pagrindinio įstatymo tekstas ir jurisprudencinė konstitucijos dalis, turėtume kitaip žvelgti ir į lietuvišką konstitucinę norminę tikrovę. Į Lietuvos Respublikos 1992 m. Konstituciją kaip vien pagrindinį įstatymą buvo galima žvelgti tik pirmaisiais metais po jos priėmimo ir įsigaliojimo, kai dar nebuvo daugelio jos nuostatų oficialios ir visus įpareigojančios interpretacijos. Praėjus keliolikai metų jau matome apie konstitucinio akto tekstą susiformavusį didžiulį jurisprudencijos masyvą, suteikusį Konstitucijos nuostatose įtvirtintiems principams ir normoms aiškiai apibrėžtą norminį turinį, pavertusį teisinį dokumentą „gyvąja“ aukščiausiaja teise.

* * *

Jurisprudencinė, „gyvoji“, konstitucija turėjo tapti realybe. Tokio tapsmo pradžioje susiduriame su konstitucinės idėjos vartimu aktu. Konstitucinė vizija (tam tikras valstybės ir visuomenės gyvenimo sutvarkymo modelis) turėjo virsti tautos aprobuotu teisės aktu, todėl pirmiausia turime bent trumpai apžvelgti Lietuvos Respublikos 1992 m. Konstitucijos rengimo procesą.

XX a. pabaigoje atkūrusios nepriklausomybę Lietuvos visuomenė naujo gyvenimo viltis siejo su naujos demokratinės konstitucinės tvarkos įtvirtinimu. Konstitucionalizmo idėjos, Sąjūdžio laikais vėl sugrįžusios į politinę apyvartą, orientavo Lietuvos visuomenę ir jos lyderius: reikalinga konstitucija, kuri įtvirtintų asmens teisių prioritetą, valdžių padalijimu grindžiamą valstybės valdžios organizacijos modelį, veiksmingą konstitucinės tvarkos apsaugos sistemą. 1990 m. priimtas Laikinasis Pagrindinis Įstatymas tiko tik pereinamajam laikotarpiui, tolesnė Lietuvos ateitis galėjo būti siejama tik su moderniu, vakarietiško tipo konstituciniu aktu.

1990–1992 metai – aktyvios konstitucinės kūrybos laikotarpis. Politinės jėgos, mokslininkų grupės ir net asmenys ryžosi siūlyti savo konstitucijų projektus. Juose atsispindėjo įvairių politinių jėgų Lietuvos konstitucinės santvarkos vizijos. Tai buvo nevienodo turinio, skirtingos teisinės kokybės

projektai. Vienuose regime atvirą pamėgdžiojimą, bandymus atnaujinti tarpukario reguliavimą. Kiti projektų kūrėjai orientavosi į ateitį, siūlė modernesnius valstybės valdžios organizavimo, asmens ir valstybės santykių modelius. Projektų reikšmė irgi nevienoda. Vieni tenkino asmenines ambicijas, kitus rėmė įtakingos politinės jėgos. To meto politinės organizacijos konstitucinius projektus bandė naudoti ir kaip šalininkų telkimo instrumentą. Konstitucinio proceso raidai svarbūs ne tik konkretūs vienos ar kitos politinės jėgos siekiai, bet ir tuo metu vykusios konstitucinė diskusija, kuri laidavo, kad tautos referendumu sprendimas bus priimtas išklausius argumentus „už“ ir „prieš“.

Kas formavo tuos galimo konstitucinio reguliavimo modelius?

Pirmausia – lietuviška konstitucinė tradicija. Tai – valstybinio gyvenimo tradicija, be jokios abejonės, atgimimo laikotarpiu suvokta gana idealistiškai, juolab todėl, kad Lietuvos Didžiosios Kunigaikštystės patirtis buvo nutolusi ir primiršta. Tarpukario Lietuvos patyrimas buvo prieštaringas: daug žadanti pradžia, bandymas demokratiškai tvarkyti bendrus reikalus, vėliau paaiškėjęs visuomenės ir jos elito nepasirengimas gyventi pagal parlamentinės demokratijos taisykles, krizė, perversmas ir laikotarpis po perversmo. Tiesa, to meto institucijų veikla žinota gan paviršutiniškai, gerai, kad bent mokslinė doktrina tapo neblogo atspirtimi. Turime būti dėkingi Mykolui Römeriui už jo konstitucinius veikalus, propagavusius klasikinio konstitucionalizmo idėjas. Konstitucijos projekto autoriams neretai tai buvo parankinė literatūra.

Kartu reikia suprasti, kad pasaulis labai pasikeitė. Į 1940-tuosius metus neįmanoma grįžti (tą patvirtina ir 1990 m. kovo 11 d. vien simbolinis 1938 m. Konstitucijos galiojimo atkūrimas). Įkvėpimo reikėjo ieškoti žvelgiant į pasaulinius konstitucinės minties ir konstitucinės praktikos pasiekimus (ypač antrosios XX a. pusės) – 1949 m. Vokietijos Pagrindinį Įstatymą, 1958 m. Prancūzijos Penktosios Respublikos Konstituciją, 1978 m. Ispanijos Konstituciją. Šiuose aktuose įtvirtintas reguliavimas, taip pat jų priėmimo istorijos buvo studijuojamos. Gal kiek kuklesnės buvo mokslinės konstitucinės doktrinos žinios. Konstitucijos teksto kūrėjai – savo meto vaikai (kitokių Lietuva neturėjo). Lietuvos konstitucinio teksto kūrėjai buvo neblogoai susipažinę ne tik su A. Esmeino ar G. Jellineko, bet ir su K. Hesse, M. Prélot ar T. Maunzo darbais (reikia pastebėti, kad, palyginus su 1922 m. Konstitucijos kūrėjais, 1992 m. Konstitucijos kūrėjai buvo žymiai geriau pasirengę; bendras tautos išsilavinimo lygis buvo kitoks, ir pasaulis per tiek laiko pasikeitė). Studijuota ir tarptautinių institucijų, ypač ginančių žmogaus teises, praktika. Konstitucijos teksto kūrėjai suprato, kad šiuolaikinis konstitucinis modelis reiškia demokratijos principo sujungimą su

„formomis, susijusiomis su pagrindinių teisių „nepažeidžiamumo“ legitimavimu ir kodifikavimu“⁴.

To meto Lietuvos gyvenimo politinės ir socialinės aktualijos – trečias veiksny, iš esmės koregavęs konstitucinių projektų turinį. Tai – politinių jėgų varžybos, politinių, socialinių ir ekonominių reformų problemos, įvairių sluoksnių ir jėgų interesai, net asmenybių susidūrimai, t. y. kas įvardijama kaip politinio proceso dalyvių siekiai ir interesai.

Minėti veiksniai: nacionalinės tradicijos, pasaulio teisinė mintis ir praktika, tuometinės Lietuvos politinės realijos, lėmė konstitucinio proceso kryptį ir eigą.

Oficialaus naujos Konstitucijos kūrimo darbo pradžia Lietuvos Respublikos Aukščiausiojoje Taryboje – Aukščiausiosios Tarybos prezidiumo 1990 metų lapkričio 7 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Konstitucijos rengimo“. Juo patvirtinta darbo grupė parengė Lietuvos Respublikos Konstitucijos koncepcijos metmenis, kuriuose buvo suformuluoti svarbiausi būsimo konstitucinio reguliavimo pagrindai, svarbiausios nuostatos. Aukščiausiosios Tarybos prezidiumo nutarimu Metmenys buvo paskelbti 1991 m. gegužės 10 d. „Lietuvos aido“ laikraštyje.

Tarptautinis Lietuvos pripažinimas ir betarpiškos grėsmės Lietuvos valstybei išnykimas iširus SSRS, pasikeitusi ekonominė, socialinė ir politinė padėtis lėmė tai, kad Sąjūdyje, sutelkusiame įvairių politinių pažiūrų žmones, kuriuos vienijo Lietuvos nepriklausomybės idėjos, ėmė veikti išcentrinės jėgos. Buvusios vienybės ir susitelkimo neliko. Šie procesai buvo ypač ryškūs Aukščiausiosios Tarybos darbe. Tai neabejotinai apsunkino ir Aukščiausiosios Tarybos darbą apskritai, ir Konstitucijos tolesnį rengimą. 1991 m. lapkričio 5 d. Aukščiausiosios Tarybos nutarimo „Dėl Lietuvos Respublikos konstitucingumo raidos“ priėmimas parodė, kad prasidėjo naujas politinio proceso etapas. Išryškėjo tuometinės naujosios parlamentinės daugumos ir Sąjūdžio koalicijos priešprieša. Kampanija dėl Respublikos Prezidento institucijos atkūrimo, parlamentinė rezistencija (konfrontacijos viršūnė) – to laikotarpio politinio vyksmo svarbiausios žymės, todėl visai suprantama, kad Konstitucijos rengimo „finišą“ pasiekė ne vienas, o du projektai, dvi konstitucinės vizijos. Vieną parengė naujajai daugumai atstovaujanti Laikinosios komisijos Konstitucijai parengti dauguma, kitą – Sąjūdžio koalicijos atstovai, sudarę mažumą komisijoje. Vienas projektas skelbė parlamentinį valdymą, kitam būdingas siekis stiprinti vykdomąją valdžią. Tai-

⁴ Gambino S. Réflexion sur les récentes transitions constitutionnelles des Etats ex - socialistes: à propos des rapports entre le pouvoir constituant et pouvoir constitué / Constitution Lex superior. Mélanges Pavle Nolić (rédacteur S. Djordjević). – Belgrade, 2004. P. 136.

gi buvo siūlomi du valdžios organizacijos modeliai, skirtingos Seimo, Respublikos Prezidento ir Vyriausybės santykių vizijos ir jas grindžiantys nevienodi aiškinimai parlamentiniuose debatuose apie tautos atstovavimą, valdžių pusiausvyrą, valdymo veiksmingumą. Šituose ginčuose žmogaus teisių problemos atsidūrė antrame plane, dėl jų nekilo labai didelių nesutarimų, nes abiejų projektų autoriai orientavosi į Europos žmogaus teisių ir laisvių konvencijos standartus.

Iškilus krizės valstybės institucijose grėsmei, politinės jėgos Aukščiausioje Taryboje parodė nemenką politinę išmintį. Kaip išeitį iš susidariusios situacijos, buvo nutarta 1992 m. rudenį surengti rinkimus į Seimą pagal mišrią rinkimų sistemą ir parengti suderintą Konstitucijos projektą, kurio pagrindas turėjo būti Konstitucijos rengimo komisijos ir Sąjūdžio koalicijos „Už demokratinę Lietuvą“ projektai. 1992 m. liepos 9 d. Aukščiausioji Taryba priėmė Seimo rinkimų įstatymą ir paskyrė Seimo rinkimų datą – 1992 m. spalio 25 d.

Dviejų projektų virtimas vienu buvo dar vienas išbandymas to meto Lietuvos politikams. Konstitucijos projekto derinimo grupei per labai trumpą laiko tarpą pavyko parengti bendrą Konstitucijos projektą. Tai – didžiausias to meto politinių jėgų pasiekimas. 1992 m. spalio 13 d. Aukščiausioji Taryba pritarė Lietuvos Respublikos Konstitucijos projektui. Kartu Aukščiausioji Taryba pritarė įstatymo „Dėl Lietuvos Respublikos Konstitucijos įsigaliojimo tvarkos“ projektui ir nutarė abiejų teisės aktų projektus pateikti referendumui, rengiamam kartu su Seimo rinkimais.

1992 m. spalio 25 d. įvykusiame referendume Lietuvos Respublikos piliečiai pritarė Lietuvos Respublikos Konstitucijai. Už ją balsavo 56,7 proc. visų į rinkėjų sąrašus įrašytų Lietuvos piliečių. Pagal naujosios Konstitucijos 151 straipsnį ji įsigaliojo kitą dieną po referendumo rezultatų oficialaus paskelbimo, nustačius, kad referendume jai pritarė daugiau kaip pusė visų Lietuvos piliečių, turinčių rinkimų teisę. 1992 m. lapkričio 2 d. įsigaliojus Lietuvos Respublikos Konstitucijai neteko galios Lietuvos Respublikos Laikinis Pagrindinis Įstatymas. 1992 m. lapkričio 6 d. iškilmingame Aukščiausiosios Tarybos prezidiumo posėdyje Lietuvos Respublikos Konstituciją pasirašė Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos pirmininkas.

* * *

Įprastas konstitucijos apibūdinimas – svarbiausias valstybės aktas (dar šis aktas įvardijamas kaip pagrindinis įstatymas), turintis aukščiausią teisinę galią, priimamas ir keičiamas ypatinga tvarka. „Tikrai demokratinėje santvarkoje konstitucija yra pagrindinis ir aukščiausias įstatymas (*lex su-*

perior), teisinės tvarkos pamatas, konstitucinės bei politinės sistemos bei jų institucijų buvimo ir funkcionavimo pagrindas, taip pat teisių ir laisvių garantas⁵. Šiuo aktu apibrėžiami valstybės valdžios organizacijos ir funkcionavimo pagrindai, asmens ir valstybės santykiai. Priimta konstitucija – „normatyvus bendro valstybinio būvio projektas“⁶. Tokia yra konstitucijos, kaip svarbiausio teisinio šalies akto, samprata.

Kaip reikėtų vertinti 1992 m. spalio 25 d. Tautos referendumo priimtą Lietuvos Respublikos Konstituciją kaip svarbiausią šalies teisinį aktą? Reikia nagrinėti šio teisės akto formą, turinį, teisines savybes.

Pagal formą 1992 m. Lietuvos Respublikos Konstitucija priskirtina prie sudėtinių kodifikuotų konstitucijų. Šalies Konstituciją sudaro Lietuvos Respublikos Konstitucija (t. y. pagrindinis teisinis aktas) ir jos sudedamoji dalis (žiūrėkite Konstitucijos 150 str.):

- 1) 1991 m. vasario 11 d. konstitucinis įstatymas „Dėl Lietuvos valstybės“;
- 2) 1992 m. birželio 8 d. konstitucinis aktas „Dėl Lietuvos 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“.

Visų šių aktų negalima laikyti atskirų dokumentų visuma, juos reikėtų vertinti kaip vieną sudėtinį aukščiausios galios teisinį aktą.

Konstitucijų turinį lemia jų kūrėjai, tačiau visose konstitucijose įtvirtinami valstybės valdžios organizavimo ir veiklos pagrindai. Pasaulio konstitucinės patirties tyrinėtojai pažymi, kad konstitucijose visada įtvirtinamos taisyklės apie politinės valdžios funkcionavimą, dažnai jose skelbiamos pagrindinės teisės bei nustatomos „įvairios“ nuostatos⁷. Analizuojant Lietuvos Respublikos Konstitucijos reguliuojamus santykius, reikia pažymėti, kad mūsų šalies Konstitucijoje, kaip ir daugelyje kitų XX a. pabaigoje priimtų naujosios demokratijos valstybių konstitucijų, dominuoja dvi svarbiausios visuomeninių santykių sritys: valstybės, valstybės valdžios organizacijos ir asmens teisinės padėties pagrindai. Kita vertus, reikėtų pabrėžti ir

⁵ Nicolici P. La légitimité de la justice constitutionnelle et la démocratie / Melanges Patrice Gélard. Droit constitutionnel. – Paris: Montchrestien, 1999. P. 308.

⁶ Šileikis E. Diskutuotini Lietuvos Respublikos Konstitucijos aiškinimo klausimai / Konstitucijos aiškinimas ir tiesioginis taikymas. Konferencijos medžiaga. – Vilnius: Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas, 2002. P. 190.

⁷ Chagnollaude D. Droit constitutionnel contemporain, tome 1 (Théorie générale. Les réformes étrangères), 4e édition. – Paris: Armand Colin, 2005. P. 30.

mūsų šalies pagrindinio įstatymo teksto specifika. Akivaizdūs ne tik Konstitucijos formos, struktūros, bet ir turinio ypatumai. Antai Konstitucijos kūrėjui pasirodė būtina konstituciniu lygiu sureguliuoti tokius klausimus, kaip požiūrį į postsovietinę erdvę, į Lietuvos Respublikos narystę Europos Sąjungoje ir t. t.

Kokius santykius reguliuoja įvairios konstitucinės nuostatos? Turėtume apžvelgti visas 1992 m. Lietuvos Respublikos Konstitucijos, kaip sudėtinės kodifikuotos konstitucijos, nuostatas: ir jos preambulę, ir pagrindinę dalį (I–XIV skirsniai), baigiamuosius nuostatus, taip pat aktus – Konstitucijos sudedamąją dalį.

Lietuvos Respublikos Konstitucijos preambulė – glausta išanginė konstitucinio teksto dalis – raktas konstitucinio reguliavimo sistemai suprasti. Joje įtvirtinti esminiai Lietuvos valstybinio gyvenimo principai, svarbiausios konstitucinės vertybės ir siekiai. „Dabar galiojančios 1992 metų Lietuvos Respublikos Konstitucijos preambulėje taip pat pabrėžiamas ypatingas buvusių Lietuvos Respublikos Konstitucijų ir net Lietuvos Statutų, kurie prieš daugelį amžių dėjo tautos sukurtos Lietuvos valstybės teisinius pagrindus, vaidmuo“⁸. Tokios nuostatos apie Lietuvos valstybės ir teisės tęstinumą ir perimamumą – tiltas iš Lietuvos Didžiosios Kunigaikštystės į 1918–1940 m. gyvavusią Lietuvos Respubliką ir į 1990 m. vėl atkurtą Lietuvos Respubliką. Reikšmingi ir teiginiai apie prigimtine žmogaus teisę ir Tautos teisę laisvai gyventi ir kurti savo tėvų ir protėvių žemėje – nepriklausomoje Lietuvos valstybėje, apie tokias vertybes kaip laisvės ir nepriklausomybės gynimą, tautos dvasios, gimtosios kalbos, rašto ir papročių išsaugojimą, tautinės santarvės puoselėjimą Lietuvoje. Preambulėje skelbiami tautos gyvenimo ir konstitucinio reguliavimo svarbiausieji tikslai: atviros, teisingos, darnios pilietinės visuomenės ir teisinės valstybės siekis. Preambulėje atsispindi valstybę kuriančio subjekto – etninės tautos (žiūrėkite preambulės pradžią „lietuvių tauta“) virtimas pilietine tauta („atgimusios Lietuvos valstybės piliečių valia priima ir skelbia šią Konstituciją“). Pagal Konstituciją Lietuvos valstybės kūrėjas – pilietinė Lietuvos žmonių bendrija, susidariusi Lietuvos istorijos, kultūros, valstybės kalbos, teritorijos ir ūkinio gyvenimo bendrumo pagrindu.

Konstitucijos I skirsnyje „Lietuvos valstybė“ įtvirtinti konstituciniai Lietuvos valstybės santvarkos pagrindai: nepriklausoma demokratinė respublika, Tautos suverenitetas, valstybės valdžios padalijimas (valstybės valdžią Lietuvoje vykdo Seimas, Respublikos Prezidentas ir Vyriausybė, Tei-

⁸ Maksimaitis M. Lietuvos valstybės konstitucijų istorija (XX a. pirmoji pusė). – Vilnius: Justitia, 2005. P. 9.

smas), valdžios galių ribojimas Konstitucija, valdžios įstaigų tikslas – tarauti žmonėms, Konstitucijos viršenybės principas ir kt. Svarbios šio skirsnio normos dėl svarbiausių valstybės ir tautos klausimų sprendimo referendumu, dėl Lietuvos valstybės teritorijos vientisumo ir nedalomumo į jokių valstybinius darinius, dėl Lietuvos Respublikos pilietybės, valstybinės kalbos, taip pat dėl valstybės simbolių, sostinės.

Konstitucijos II skirsnyje „Žmogus ir valstybė“ įtvirtintos pagrindinės asmens teisės ir laisvės. Labai svarbus šio skirsnio 18 straipsnis, skelbiantis, kad žmogaus teisės ir laisvės yra prigimtinės. Šio skirsnio normos įtvirtina žmogaus teisę į gyvybę, žmogaus laisvę, asmens neliečiamumą, žmogaus orumo apsaugą, privataus gyvenimo neliečiamumą, nuosavybės apsaugą, butų neliečiamumą, informacijos laisvę, minties, tikėjimo ir sąžinės laisvę. Svarbios šiame Konstitucijos skirsnyje išdėstytos normos apie visų asmenų lygybę įstatymui, teismui ir valstybės institucijoms ir pareigūnams, apie asmens, kurio konstitucinės teisės ar laisvės pažeidžiamos, teisę kreiptis į teismą, apie asmens nekaltumo prezumpciją ir t. t. Šiame skirsnyje taip pat rasime normas dėl piliečių teisės laisvai kilnotis ir pasirinkti gyvenamąją vietą, dėl jų teisės dalyvauti valdant savo šalį, rinkimų, peticijų, susivienijimų, susirinkimų teisių ar piliečių, priklausančių tautinėms bendrijoms, teisės puoselėti savo kalbą, kultūrą ir papročius.

Konstitucijos III skirsnyje „Visuomenė ir valstybė“ nustatyti šeimos, auklėjimo, ugdymo santykių pagrindai, įtvirtinama asmens teisė į mokslą, kultūrą, taip pat mokslo ir tyrinėjimų bei dėstymo laisvė, bažnyčių ir religinių organizacijų veiklos pagrindai ir t. t. Paminėtinas ir šio skirsnio 44 straipsnis, uždraudžiantis masinės informacijos cenzūrą bei masinės informacijos priemonių monopolį. Šiame skirsnyje taip pat numatyta, kad piliečių tautinės bendrijos savo tautinės kultūros reikalus tvarko savarankiškai, o valstybė joms teikia paramą. Konstitucijos IV skirsnyje „Tautos ūkis ir darbas“ nustatyti Lietuvos ūkio pagrindai, darbo ir socialinės paramos santykių pagrindai, gamtinės aplinkos apsauga ir t. t.

Valstybės valdžios institucijų organizacijos ir funkcionavimo, jų tarpusavio sąveikos pagrindus nustato keli Konstitucijos skirsniai: V skirsnis „Seimas“ (55–76 straipsniai), VI skirsnis „Respublikos Prezidentas“ (77–90 straipsniai), VII skirsnis „Lietuvos Respublikos Vyriausybė“ (91–101 straipsniai), VIII skirsnis „Konstitucinis Teismas“ (102–108 straipsniai), IX skirsnis „Teismas“ (109–118 straipsniai). Konstitucijoje Seimas traktuojamas kaip Tautos atstovybė, įstatymų leidybos institucija. Valstybės vadovo funkcijos patikėtos Respublikos Prezidentui, kuris pagal Konstituciją atstovauja Lietuvos valstybei ir daro visa, kas jam pavesta Konstitucijos ir įstatymų. Lietuvos Respublikos Vyriausybė pagal Konstituciją yra kolegiali

krašto reikalus tvarkanti institucija. Konstitucijos VIII ir IX skirsniai nustato Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo ir bendros bei specializuotos kompetencijos teismų sudarymo bei funkcionavimo pagrindus.

Konstitucijos X skirsnis „Vietos savivalda ir valdymas“ skirtas tiek Konstitucijoje laidojamai savivaldos teisei, tiek aukštesnių administracinių vienetų organizuojamam vietiniam valdymui. XI skyrius „Finansai ir valstybės biudžetas“ nustato finansų bei valstybės biudžeto pagrindus, o XII skirsnis „Valstybės kontrolė“ skirtas valstybės kontrolės sistemos pagrindams. XIII Konstitucijos skirsnis „Užsienio politika ir valstybės gyvenimas“ nustato šalies užsienio politikos bei valstybės gynybos pagrindus. Konstitucijos XIV skirsnis „Konstitucijos keitimas“ reguliuoja Konstitucijos keitimo klausimus.

Paskutinis Konstitucijos skirsnis (tiesa, tekste neįvardijamas kaip skirsnis, bet išskiriamas kaip atskira Konstitucijos dalis) – „Baigiamieji nuostatai“ (150–154 straipsniai). Baigiamuosiuose nuostatuose nustatyta, kokie aktai yra Konstitucijos sudedamoji dalis, taip pat nustatyta, kada Konstitucija įsigalioja, kaip ji skelbiama. „Baigiamuosiuose nuostatuose“ išsiskiria 153 straipsnis, kuriame buvo numatyta, kad kai Konstitucija bus priimta referendumu, Seimas iki 1993 m. spalio 25 d. trijų penktadalių visų Seimo narių balsų dauguma gali pakeisti atitinkamas nurodytų Konstitucijos straipsnių nuostatas.

Lietuvos Respublikos konstituciniame įstatyme „Dėl Lietuvos valstybės“ įtvirtinta, kad teiginys „Lietuvos valstybė yra nepriklausoma demokratinė respublika“ yra Lietuvos Respublikos konstitucinė norma ir pamatinis principas, kad ši konstitucinė norma ir pamatinis principas gali būti pakeisti tik plebiscitu, jeigu už tai pasisakytų ne mažiau kaip trys ketvirtadaliai Lietuvos piliečių, turinčių rinkimų teisę. Lietuvos Respublikos konstituciniame akte „Dėl Lietuvos Respublikos nesijungimo į postsovietines Rytų sąjungas“ užfiksuotas Lietuvos siekis puoselėti abipusiškai naudingus ryšius su kiekviena valstybe, anksčiau buvusia SSRS sudėtyje, tačiau niekada ir jokių pavidalu nesijungti į jokias buvusios SSRS pagrindu kuriamas naujas politines, karines, ekonomines ar kitokias valstybių sąjungas bei sandraugas. Lietuvos Respublikos įstatyme „Dėl Lietuvos Respublikos Konstitucijos įsigaliojimo tvarkos“ reglamentuota Konstitucijos ir jos atskirų nuostatų įsigaliojimo tvarka. 2004 m. liepos 13 d. konstituciniame akte „Dėl Lietuvos Respublikos narystės Europos Sąjungoje“ nustatyti Lietuvos dalyvavimo Europos Sąjungoje konstituciniai pagrindai.

Lietuvos Respublikos 1992 m. Konstitucija priskirtina prie ketvirtosios konstitucionalizmo kartos konstitucijų. Ji panaši į to paties laikotarpio naujas Europos Vidurio Rytų šalių, išsivadavusių iš totalitarinės sistemos gniaužtų, konstitucijas. Teisinio turinio ir teisinės technikos požiūriu šis aktas yra tipiškas XX a. pabaigos teisinis aktas. Teisinėje literatūroje pabrėžiamos tokios svarbiausios Lietuvos Respublikos Konstitucijos teisinės savybės: tai – Konstitucijos, kaip pagrindinio šalies įstatymo, vaidmuo; Konstitucijos viršenybė; Konstitucijos stabilumas; Konstitucijos vientisumas. Konstitucija yra tiesiogiai taikomas aktas, pagrindinis nacionalinės teisės šaltinis, Lietuvos teisės sistemos pagrindas.

Lietuvos Respublikos Konstitucija yra priimta ypatinga, kitokia negu priimami paprasti įstatymai, tvarka: ją 1992 m. spalio 25 d. referendumu priėmė tauta. Pagal Konstitucijos 151 straipsnį Konstitucija įsigalioja kitą dieną po referendumo rezultatų oficialaus paskelbimo. Konstitucija keičiama irgi ypatinga tvarka (Konstitucijoje numatyta, kam priklauso pataisų iniciatyvos teisė, kokia tvarka ir sąlygomis keičiamos Konstitucijos nuostatos, kaip pasirašomas ir įsigalioja įstatymas dėl Konstitucijos keitimo).

Lietuvos Respublikos Konstitucija reguliuoja visuomenės gyvenimo reikšmingiausias socialinius santykius. Ji nustato valstybės valdžios organizacijos ir funkcionavimo pagrindus, apibrėžia asmens teisinę padėtį, jo santykius su valstybe. Konstitucijoje nustatyta valstybės valdžios institucijų sistema, kompetencija, jų veiklos kryptys, jų priimamų teisės aktų rūšys. Konstitucijoje nustatyti ir svarbiausi teisinio reguliavimo tikslai ir objektai. Neretai Konstitucijos straipsniuose tiesiogiai nurodyta, kokius klausimus reikia sureguliuoti įstatymu („Asmeniui padarytos materialinės ir moralinės žalos atlyginimą nustato įstatymas“ (30 straipsnis), „Pilietybės įgijimo ir netekimo tvarką nustato įstatymas“ (35 str. 3 d.). Kartais net tiesiogiai nurodoma, kokių įstatymų atitinkami klausimai turi būti sureguliuoti: „Konstitucinio Teismo statusą ir jo įgaliojimų vykdymo tvarką nustato Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo įstatymas“ (102 str. 2 d.), „Teismų sudarymą ir kompetenciją nustato įstatymas“ (111 str. 4 d.). Neretai tiesiogiai nustatomos įstatyminio reguliavimo ribos. Antai Konstitucijos 32 straipsnyje numatyta, kad piliečio teisės laisvai kilnotis ir pasirinkti gyvenamąją vietą ribojamos įstatymais. Kartu nustatyta, kad toks ribojimas įstatymu galimas tik tada, jeigu tai būtina valstybės saugumui užtikrinti, žmonių sveikatai apsaugoti, taip pat vykdant teisingumą.

Kita svarbi Konstitucijos teisinė savybė – jos viršenybė, aukščiausia Konstitucijos normų juridinė galia. Lietuvos Respublikos Konstitucijos viršenybė lemia Konstitucijos ypatingą vietą teisinėje sistemoje. Ji daro ypatingą poveikį visoms teisinio reguliavimo sritims ir teisinio reguliavimo bū-

dams. Konstitucijos 7 straipsnyje nustatyta: „Negalioja joks įstatymas ar kitas aktas, priešingas Konstitucijai.“

Konstitucijoje ne tik skelbiama šio akto viršenybė, bet ir numatytas jos užtikrinimo mechanizmas. Konstitucijos teisinę apsaugą laiduoja konstitucinė justicija. Konstitucijos 102 straipsnyje numatyta, kad Konstitucinis Teismas sprendžia, ar įstatymai ir kiti Seimo aktai neprieštarauja Konstitucijai, o Respublikos Prezidento ir Vyriausybės aktai – neprieštarauja Konstitucijai arba įstatymams. Užtikrinant Konstitucijos viršenybę, svarbi konstitucinė norma, kad Lietuvos Respublikos įstatymas (ar jo dalis) arba kitas Seimo aktas (ar jo dalis), Respublikos Prezidento aktas, Vyriausybės aktas (ar jo dalis) negali būti taikomi nuo tos dienos, kai oficialiai paskelbiamas Konstitucinio Teismo sprendimas, kad atitinkamas aktas (ar jo dalis) prieštarauja Lietuvos Respublikos Konstitucijai (Konstitucijos 107 str. 1 d.). Ne mažiau svarbi ir kita konstitucinė nuostata: „Teisėjas negali taikyti įstatymo, kuris prieštarauja Konstitucijai“ (110 str. 1 d.). Tais atvejais, kai yra pagrindas manyti, kad įstatymas ar kitas teisinis aktas, kuris turėtų būti taikomas konkrečioje byloje, prieštarauja Konstitucijai, teisėjas sustabdo šios bylos nagrinėjimą ir kreipiasi į Konstitucinį Teismą prašydamas spręsti, ar šis įstatymas ar kitas teisinis aktas atitinka Konstituciją.

Konstitucijos 6 straipsnyje nustatyta, kad Konstitucija yra vientisas ir tiesiogiai taikomas aktas, kad kiekvienas savo teises gali ginti remdamasis Konstitucija. Taigi Konstitucijoje tiesiogiai užfiksuotos dvi šio teisinio dokumento savybės: konstitucinio reguliavimo vientisumas ir Konstitucijos normų tiesioginis taikymas. Konstitucijos vientisumas reiškia konstitucinio reguliavimo sąryšį ir darną. Konstitucijos normos, principai, institutai – viena sistema. Norint suprasti konkrečią teisinę taisyklę, reikia ją traktuoti ne kaip izoliuotą, o kaip vientisos sistemos elementą, t. y. normą būtina aiškinti šios sistemos teisinio reguliavimo kontekste. Logiška išvada, kad „Konstitucija yra vientisas aktas, todėl interpretuojant jos normas negalima nustatyti to bet kurios jos normos turinio, kuris prieštarautų visumai“⁹.

Kita Konstitucijos savybė – Konstitucijos tiesioginis taikymas. Jis reiškia, kad Lietuvos Respublikos Konstitucija – ne politinė deklaracija, bet teisės normų aktas, kuris galioja, kurio reikalavimų privalo laikytis visi teisiųjų santykių subjektai.

* * *

⁹ Pavilonis V. Konstitucijos interpretavimas vykdant abstrakčią teisės aktų teisėtumo kontrolę / Konstitucinės priežiūros institucijų baigiamieji aktai. Konferencijos medžiaga. – Vilnius: Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas, 2000. P. 28.

Svarbi Konstitucijos savybė – jos stabilumas. Konstitucinis Teismas 2006 m. sausio 16 d. ir kovo 14 d. nutarimuose¹⁰ yra konstatavęs, kad Konstitucijos stabilumas yra tokia jos savybė, kuri kartu su kitomis (pirmiausia Konstitucijos ypatinga, aukščiausia teisine galia) konstitucinę teisinę reguliavimą skiria nuo žemesnės galios teisės akto nustatyto ordinarinio teisinio reguliavimo.

Konstitucijos stabilumas reiškia, kad Lietuvos Respublikos Konstitucija buvo priimta žvelgiant į ilgalaikę šalies raidos perspektyvą. Konstitucijos stabilumą visų pirma užtikrina pats jos turinys. Ji reguliuoja svarbiausius visuomenės gyvenimo santykius. Tai – labai apibendrintas reguliavimas. Kitas Konstitucijos stabilumą užtikrinantis veiksnys – ypač sudėtinga jos priėmimo, keitimo ir įsigaliojimo tvarka. Žinoma, Konstitucijos stabilumas nepaneigia teisinio reguliavimo dinamiškumo.

Ypatinga Konstitucijos priėmimo ir keitimo tvarka, kuri skiriasi nuo paprastų įstatymų priėmimo ir keitimo tvarkos, yra laikoma viena iš esminių sąlygų, užtikrinančių Konstitucijos stabilumą. 1992 m. Lietuvos Respublikos Konstitucija buvo priimta Tautos referendumu.

„Lietuvos Respublikos Konstitucija priskirtina prie tų konstitucijų, ku-

¹⁰ Lietuvos Respublikos 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) neprieštarauja Lietuvos Respublikos Konstitucijai // Valstybės žinios. 2006. Nr. 7-254. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2006 m. kovo 14 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos saugomų teritorijų įstatymo, Lietuvos Respublikos miškų įstatymo, Lietuvos Respublikos žemės įstatymo, Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1995 m. gruodžio 22 d. nutarimu Nr. 160 „Dėl statybų privačioje žemėje reglamento patvirtinimo“ patvirtinto statybų privačioje žemėje reglamento nuostatų atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai, dėl Lietuvos Respublikos saugomų teritorijų įstatymo, Lietuvos Respublikos žemės reformos įstatymo nuostatų atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijos 47 straipsnio antrojoje dalyje numatyto žemės sklypų išsigijimo nuosavybės subjektų, tvarkos, sąlygų ir apribojimų konstitucinio įstatymo (1996 m. birželio 20 d. redakcija) nuostatomis, taip pat dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1995 m. gruodžio 22 d. nutarimu Nr. 1608 „Dėl statybų privačioje žemėje reglamento patvirtinimo“ patvirtinto statybų privačioje žemėje reglamento 2 punkto atitikties Lietuvos Respublikos miškų įstatymo, Lietuvos Respublikos žemės įstatymo nuostatomis // Valstybės žinios. 2006. Nr. 30-150.

rioms keisti nustatytos gana sunkios taisyklės¹¹. Ypatingai saugomomis reikėtų laikyti Konstitucijos 1 straipsnio, Konstitucijos I ir XIV skirsnių nuostatas.

Konstitucijos 147 straipsnyje numatyta, kad sumanymą keisti ar papildyti Lietuvos Respublikos Konstituciją turi teisę pateikti Seimui ne mažesnė kaip vieno ketvirtadalio visų Seimo narių grupė arba ne mažiau kaip 300 tūkstančių rinkėjų. Nepaprastosios arba karo padėties metu Konstitucija negali būti taisoma.

Konstitucijos 1 straipsnio nuostata, kad „Lietuvos Respublikos valstybė yra nepriklausoma demokratinė respublika“ gali būti pakeista tik referendumu, jeigu už tai pasisakytų ne mažiau kaip trys ketvirtadaliai Lietuvos piliečių, turinčių rinkimų teisę.

Tik referendumu gali būti keičiamos Konstitucijos I skirsnio „Lietuvos valstybė“ bei XIV skirsnio „Konstitucijos keitimas“ nuostatos.

Kitų Konstitucijos skirsnių pataisos turi būti svarstomos ir dėl jų balsojama Seime du kartus. Tarp šių balsavimų turi būti daroma ne mažesnė kaip trijų mėnesių pertrauka. Įstatymo projektas dėl Konstitucijos keitimo laikomas Seimo priimtu, jeigu kiekvieno balsavimo metu už tai balsavo ne mažiau kaip du trečdaliai visų Seimo narių.

Nepriimta Konstitucijos pataisa Seimui iš naujo svarstyti gali būti teikiama ne anksčiau kaip po metų.

Priimtą įstatymą dėl Konstitucijos keitimo pasirašo Respublikos Prezidentas ir ne vėliau kaip per 5 dienas oficialiai paskelbia. Jeigu nurodytu laiku tokio įstatymo Respublikos Prezidentas nepasirašo ir nepaskelbia, šis įstatymas įsigalioja, kai jį pasirašo ir oficialiai paskelbia Seimo pirmininkas. Įstatymas dėl Konstitucijos keitimo įsigalioja ne anksčiau kaip po vieno mėnesio nuo jo priėmimo.

Taip pat reikia prisiminti, kad rengiant Lietuvos Respublikos Konstitucijos galutinę teksto redakciją buvo sutarta straipsniams, dėl kurių buvo itin sunku susitarti ir kurių galutinėms redakcijoms priimti reikėjo daugiausia kompromisų, tam tikrą laiką taikyti lengvesnę keitimo tvarką. Konstitucijos kūrimo procese dalyvavusios politinės jėgos tikėjosi po 1992 m. Seimo rinkimų turėti Seime pakankamą Seimo narių daugumą, kurios užtektų Konstituciją pakeisti norima linkme. Taip atsirado Konstitucijos „Baigiamųjų nuostatų“ 153 straipsnis, kuriame nustatyta: „Kai ši Lietuvos Respublikos Konstitucija bus priimta referendumu, Lietuvos Respublikos Seimas

¹¹ Žilys J. Konstitucijos stabilumas teisinės kultūros kontekste / Konstitucija, žmogus, teisinė valstybė. Konferencijos medžiaga. – Vilnius: Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas, 1998. P. 23.

iki 1993 m. spalio 25 dienos 3/5 visų Seimo narių balsų dauguma gali pakeisti Lietuvos Respublikos Konstitucijos nuostatas, kurios yra 47, 55, 56 straipsniuose, 58 str. antrosios dalies 2 punkte, 65, 68, 69 str., 84 str. 11 ir 12 punktuose, 87 str. pirmojoje dalyje, 96, 103, 118 str., 119 str. ketvirtojoje dalyje.“

Šios Konstitucijos keitimo sąlygų išlygos – teisinė politinių kompromisų paieškos išraiška. Paprastesne tvarka buvo leista keisti normas, apibrėžiančias nuosavybės konstitucinį statusą (47 str.), Seimo narių skaičių, Seimo narių rinkimo tvarką (55 str.), teisines prielaidas būti renkamam Seimo nariu (56 str.), teisines pirmalaikių Seimo rinkimų paskelbimo prielaidas (58 str. 2 d. 2 p.), naujai išrinkto Seimo pirmojo posėdžio sušaukimo tvarką (65 str.), įstatymų leidybos iniciatyvos teisę (68 str.), įstatymų priėmimą (69 str.), Respublikos Prezidento įgaliojimus (84 str. 11 ir 12 p.), pirmalaikių Respublikos Prezidento rinkimų sąlygas (87 str. 1 d.), ministrų statuso klausimus (96 str.), Konstitucinio Teismo sudarymą (103 str.), prokurorų konstitucinį statusą (118 str.), savivaldybės taryboms atsakingų vykdomųjų organų teisinį statusą (119 str. 4 d.). Kaip matome, išskyrus 47 straipsnį, tai buvo daugiausia nuostatos, susijusios su valstybės valdžios institucijų statusu, jų tarpusavio santykiais.

Politinio kompromiso dalyvių lūkesčiai ir politinė tikrovė nesutapo. Politinėms partijoms, kurioms buvo atstovaujama Seime po 1992 m. Seimo rinkimų, nepavyko suderinti nuomonių, ir paprastesne tvarka Konstitucija nebuvo pakeista.

Konstitucinis Teismas yra konstatavęs, kad Konstitucija, kaip aukščiausioji teisė, turi būti stabilus aktas (Konstitucinio Teismo 2006 m. sausio 16 d., 2006 m. kovo 14 d. nutarimai). Konstitucijos stabilumas yra tokia jos savybė, kuri kartu su kitomis (ir pirmiausia – su Konstitucijos ypatinga, aukščiausia teisine galia) konstitucinį teisinį reguliavimą atskiria nuo žemesnės galios teisės aktais nustatyto (ordinarinio) teisinio reguliavimo (Konstitucinio Teismo 2006 m. kovo 14 d., 2006 m. kovo 28 nutarimai), o Konstituciją – nuo visų kitų teisės aktų. Konstitucijos stabilumas – didžiulė teisinė vertybė. Konstitucija neturi būti keičiama, jeigu tai nėra teisiškai būtina.

Konstitucinis Teismas priminė, kad Konstitucijos stabilumą laiduoja ir sudėtingesnė, sunkesnė, palyginus su konstituciniais ir paprastaisiais įstatymais, Konstitucijos pataisų darymo tvarka (Konstitucinio Teismo 2006 m. kovo 14 d. nutarimas), ypač tai, kad kai kurių Konstitucijos nuostatų (1 straipsnio, I skirsnio „Lietuvos valstybė“, XIV skirsnio „Konstitucijos keitimas“) keitimui yra nustatyti ypatingi procesiniai reikalavimai. Konstitucijos stabilumas – viena iš prielaidų užtikrinti valstybės tęstinumą, pagarba

konstitucinei santvarkai ir teisei, Konstitucijoje deklaruotų lietuvių tautos siekių, kuriais grindžiama pati Konstitucija, įgyvendinimą.

Dar kartą norėčiau priminti ir tai, kad Konstitucijos stabilumas nepažeigia konstitucinio reguliavimo dinamikos. Vienais atvejais Konstitucija plėtojama konstitucinėje jurisprudencijoje atskleidžiant naujus teisinio reguliavimo aspektus, kitais atvejais – keičiant ar papildant Konstitucijos tekstą.

Per praėjusius keliolika metų, kai Lietuvoje galioja Lietuvos Respublikos Konstitucija, buvo daugybė siūlymų ją keisti, tačiau politinėms jėgoms tik aštuonis kartus pasisekė sėkmingai susitarti dėl Konstitucijos pataisų.

Lietuvos Respublikos Konstitucija buvo keista¹²:

- 1) 1996 m. birželio 20 d. Lietuvos Respublikos Konstitucijos 47 straipsnio papildymo įstatymu;
- 2) 1996 m. gruodžio 12 d. Lietuvos Respublikos Konstitucijos 119 straipsnio pakeitimo įstatymu;
- 3) 2002 m. birželio 20 d. Lietuvos Respublikos Konstitucijos 119 straipsnio pakeitimo įstatymu;
- 4) 2003 m. sausio 23 d. Lietuvos Respublikos Konstitucijos 47 straipsnio pakeitimo įstatymu;
- 5) 2003 m. kovo 20 d. Lietuvos Respublikos Konstitucijos 84 straipsnio papildymo įstatymu;
- 6) 2003 m. kovo 20 d. Lietuvos Respublikos Konstitucijos 118 straipsnio pakeitimo įstatymu;
- 7) 2004 m. liepos 13 d. Lietuvos Respublikos Konstitucijos papildymo konstituciniu aktu „Dėl Lietuvos Respublikos narystės Europos Sąjungoje“ ir Lietuvos Respublikos Konstitucijos 150 straipsnio papildymo įstatymu;
- 8) 2004 m. liepos 13 d. Lietuvos Respublikos Konstitucijos 57 straipsnio papildymo įstatymu;
- 9) 2006 m. balandžio 25 d. Lietuvos Respublikos Konstitucijos 125 straipsnio pakeitimo įstatymu.

Peržvelgus šį sąrašą matyti, kad 2002–2004 m. laikotarpiu Konstitucija taisyta ypač aktyviai. Beje, Seimo darbų planuose numatytos naujos Konstitucijos pataisos. 1996–2004 m. Lietuvos Respublikos Konstitucijos pataisas galėtume vadinti „būtinomis“ ir „nebūtinomis“ (šias lėmė ne konstitucinės raidos logika, bet vienalaikiai ar „patogesnio reguliavimo“ motyvai). Neabejotinas pataisų, sudarančių prielaidas europinei integracijai, būtinumas, o kitų galėjo ir nebūti (pavyzdžiui, tokiomis pataisomis laikytini Konstituci-

¹² Iki 2007 m. sausio 1 d.

jos 118 ar 57 straipsnių keitimai). Seimo nariams nevalia pamiršti, kad priimdami Konstitucijos pataisas jie įgyvendina ne įstatymų leidybos, bet išvestinės steigiamosios valdžios funkciją. Šiai funkcijai įgyvendinti keliami kitokie reikalavimai. „Nebūtinose“ pataisose „nustūmė“ į politinės darbotvarkės paraštes pataisas, susijusias su konstitucinės demokratijos plėtra. Turime nuolatos prisiminti, kad demokratija – ne vien visuotiniai rinkimai, bet ir valdžios kontrolė, kurią būtina plėtoti. Todėl nesuprantamas delsimas įtvirtinti individualų konstitucinį skundą, leidžiantį asmeniui dėl valdžios institucijų aktais pažeistų konstitucinių teisių gynimo kreiptis į Konstitucinį Teismą.

Pastebėtina, kad dažniausiai valstybės gyvenime problemos kyla ne dėl konstitucinio reguliavimo kokybės, bet dėl Konstitucijos reikalavimų nesilaikymo. Todėl svarbiausias šių dienų uždavinys – ne mąstyti, kaip keisti Konstituciją, bet siekti, kad visa Lietuvos teisės sistema atitiktų Konstituciją, kad visi subjektai, tiek kuriantys, tiek taikantys teisę (ypač teismai, kaip asmens teisių apsaugos svarbiausia institucinė garantija), suprastų konstitucinius imperatyvus ir jų besąlygiškai laikytųsi.

* * *

Primenu, kad šiuolaikinė konstitucinė mintis pripažįsta, kad konstitucijos tekstas tampa tik išeities punktu atskleidžiant tikrąją konstitucinio reguliavimo prasmę ir turinį, kad tikrasis „svorio centras“ suprantant konstituciją kaip norminę tikrovę iš konstitucijos – pagrindinio įstatymo – perkeliamas į konstitucinę jurisprudenciją. Konstitucinė jurisprudencija išryškino, kad konstitucija – ne normų rinkinys. Konstitucinis teismas visada remiasi konstitucijos normų ir principų sistema. Rašytinis tekstas yra tik išeities padėtis, leidžianti išvesti taisykles, kurios tiesiogiai neįrašytos konstitucijos tekste, tačiau išplaukia iš jos vertybių sistemos arba konstitucinio reguliavimo visumos. Tokios sąvokos kaip: teisinė valstybė, atvira darni pilietinė visuomenė, demokratija, tiesioginis konstitucijos taikymas, jos viršenybė, būtų vien gražios frazės, palinkėjimai, jeigu konstitucinis teismas, jas aiškindamas, neatskleistų šiose kategorijose glūdinčių norminio pobūdžio reikalavimų. Būtent šie reikalavimai filosofines kategorijas paverčia teisinėmis kategorijomis, kurių pažeidimas sukelia teisinius padarinius. Dar daugiau – konstitucijos jurisprudencinės dalies iškilimas „nuvertina“ pagrindinio įstatymo teksto reikšmę, kitaip sakant, konstruktyvi interpretacija leidžia ištaisyti konstitucinio teksto trūkumus¹³. Konstitucinės jurisprudencijos

¹³ Vengrijos Konstitucinio Teismo jurisprudencija interpretuojant modifikuotą dar 1949

cijos dėka konstitucinė teisė įgauna nuoseklios, darnios aukščiausiosios teisės pavidalą, tampa tikru įstatymų ir kitų teisės aktų teisiškumo tikrinimo matu. „Konstitucinės jurisprudencijos, kaip naujo konstitucinės teisės šaltinio, iškilimas verčia modifikuoti įprastą Konstitucijos, kaip „pagrindinio įstatymo“, sampratą papildyti ją „gyvosios“, nuolat „evoliucionuojančios“ Konstitucijos idėja“¹⁴.

Konstitucinis Teismas formuoja oficialią konstitucinę doktriną: Konstitucinio Teismo aktuose yra aiškinamos Konstitucijos nuostatos: normos bei principai. Oficialios konstitucinės doktrinos esmė – joje atskleidžiama ne tik įvairių konstitucinių nuostatų turinys, bet ir jų tarpusavio sąsajos, konstitucinių vertybių pusiausvyra, konstitucinio teisinio reguliavimo, kaip vienos visumos, esmė (žr. Konstitucinio Teismo 2004 m. liepos 1 d., 2004 m. gruodžio 13 d., 2006 m. kovo 14 d., 2006 m. kovo 28 d. nutarimus). Pažymėtina ir tai, kad oficialioje konstitucinėje doktrinoje taip pat gali būti tiesiogiai nurodoma, koks Konstitucijos nuostatų aiškinimas yra negalimas (2006 m. kovo 28 d. nutarimas).

Kuo motyvuojama išvada apie Konstitucijai prilygstančią konstitucinės jurisprudencijos galią? Atsakymas labai paprastas – Konstitucinio Teismo akte suformuluotos konstitucinės doktrinos, kuri yra visus saistanti, negalima paneigti priėmus įstatymą ar konstitucinį įstatymą pagal Konstitucijos 69 straipsnio 3 dalį. Tik pačios Konstitucijos pataisa „įveikiamos“ konstitucinėje jurisprudencijoje suformuluotos oficialios konstitucinės doktrinos nuostatos.

Yra ir papildomų argumentų: išimtinė Konstitucinio Teismo teisė oficialiai aiškinti konstituciją (Konstitucinio Teismo 2003 m. gegužės 30 d., 2003 m. spalio 29 d., 2004 m. gegužės 13 d., 2004 m. liepos 1 d., 2004 m. gruodžio 13 d., 2006 m. kovo 28 d. nutarimuose, taip pat 2005 m. rugsėjo 20 d. sprendime konstatuota, kad pagal Konstituciją įgaliojimus oficialiai aiškinti Konstituciją turi tik Konstitucinis Teismas); Konstitucinio Teismo sprendimų vieningumas ir jo visuotinis privalomumas („Konstitucinio Tei-

m. priimtą Konstituciją (tegl ir daugelį kartų taisyta) rodo, kad nenuoseklų, stokojantį vidinės darnos, įvairių epochų požiūrius atspindintį „margą“ aktą galima paversti nuoseklia, šiuolaikinio konstitucionalizmo reikalavimus atitinkančia konstitucine sistema. Panašiai ir Lenkijos Konstitucinis Tribunolas iki 1997 m. Konstitucijos priėmimo įvairialypį reguliavimą (vadinamąją „Mažąją Konstituciją“ ir tai, kas liko iš liaudies Lenkijos laikų konstitucinio reguliavimo), sėkmingai pavertė veiksminga modernia konstitucine sistema. Dar daugiau – vėliau daugelis Konstitucinio Tribunolo doktrinų iš jurisprudencijos perkelta į naujos Konstitucijos tekstą.

¹⁴ Kūris E. Konstitucija, konstitucinė doktrina ir Konstitucinio Teismo diskrecija / Konstitucijos aiškinimas ir tiesioginis taikymas. Konferencijos medžiaga. – Vilnius: Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas, 2002. P. 16.

smo nutarimai, sprendimai, išvados yra galutiniai, neskundžiami, jie yra visiems privalomi; Konstitucinio Teismo nutarimas sudaro vieną visumą, jo visos sudedamosios dalys yra tarpusavyje susijusios; leidžiant naujus, keičiant, papildant jau priimtus įstatymus, kitus teisės aktus, juos leidžiančias valstybės institucijas saisto Konstitucinio Teismo nutarimo motyvuojamojoje dalyje išdėstyta Konstitucijos nuostatų samprata, kiti teisiniai argumentai“ – taip konstatuota Konstitucinio Teismo 2003 m. gegužės 30 d. nutarime; Konstitucinio Teismo 2006 m. kovo 28 d. nutarime pažymėta ir tai, kad teisę kuriančias ir teisę taikančias institucijas (pareigūnus) saisto konstitucinių nuostatų samprata, kad pagal Konstituciją visi Konstitucinio Teismo aktai, kuriuose yra aiškinama Konstitucija – formuojama oficiali konstitucinė doktrina, savo turiniu saisto ir teisę kuriančias, ir teisę taikančias institucijas (pareigūnus), neišskiriant nė bendrosios kompetencijos ir specializuotų teismų); Konstitucinio teismo aktų galutinis ir neskundžiamas pobūdis.

Taigi nėra valstybės valdžios institucijos, kuri galėtų paneigti Konstitucinio Teismo sprendimą. To negali padaryti nei Seimas įstatymu arba kitu Seimo aktu, nei Respublikos Prezidentas ar Vyriausybė savo aktu, nei koks nors teismas savo sprendimu. Yra tik vienas kelias „įveikti“ Konstitucinio Teismo nutarime išdėstyta konstitucinę interpretaciją – pakeisti pačią Konstituciją.

Jeigu Konstituciją sudaro normos ir principai (tiesiogiai formuluojami Konstitucijos tekste ar iš jo išvedami), tai viena iš svarbiausių Konstitucijos, suprantamos kaip dviejų jos dalių: pagrindinio įstatymo ir jurisprudencijos, charakteristikų būtų tai, kiek išplėtotas išaiškintų konstitucinių principų ir normų tinklas ir kokie šių principų ir normų turinio aspektai yra atskleisti.

Norint susidaryti tikrą plėtojamų konstitucinių normų ir principų tinklo vaizdą, reikėtų nagrinėti daugelio konstitucinių nuostatų interpretacijas. Tai – didžiulis darbas, beje, šios knygoje dažnai bus nagrinėjami konstitucinėje jurisprudencijoje atskleisti ne vienos konstitucinės nuostatos elementai, jų turinys ir prasmė.

Analizuodamas Lietuvos konstitucinės justicijos instituto pirmuosius dešimt metų Konstitucinio Teismo pirmininkas E. Kūris pažymėjo: „Per pirmąjį Konstitucinio Teismo veiklos dešimtmetį sukaupta konstitucinė jurisprudencija aprėpia pačius įvairiausius santykius ir institutus: pilietybę, žmogaus teises (politines, ekonomines, socialines), demokratinius institutus (pvz., rinkimus ir referendumą), parlamentines procedūras, valdžios santykius, valstybės valdžios pareigūnų statusą, įstatymų leidybos procesą, biudžeto procesą, teisingumo vykdymą, ūkio reguliavimą, nuosavybę, mokesčius, bažnyčios ir valstybės santykius, vietos savivaldą, net pačios Konsti-

tucijos keitimo tvarką¹⁵. Praėjus dar trejetui metų nagrinėtų sričių tapo dar daugiau. Taigi ir Konstitucijos nuostatų išaiškinimų, kaip neatskiriama konstitucinės kontrolės elemento, tapo dar daugiau.

* * *

Konstitucinio Teismo formuluojamoje oficialioje doktrinoje išsiskiria konstitucinių principų – visos konstitucinės norminės sistemos karkaso – interpretavimas. „Konstitucinių principų turinio atskleidimas – sudėtinė (ir, matyt, svarbiausia) konstitucijos aiškinimo veiklos dalis, pagrindžianti konstitucinės jurisprudencijos ir konstitucinės doktrinos svarbą“¹⁶. Tokio darbo rezultatas – principų, kaip reikalavimų sistemos, turinio atskleidimas. Iliustracija galėtų būti konstitucinis teisinės valstybės principas, kuris iki Konstitucinio Teismo suformuluotos doktrinos buvo aiškinamas tik kaip įtvirtinąs teisės prioritetą, žmogaus teises ir laisves, valdžių padalijimą. Sutikite, kad toks aiškinimas tik leidžia suvokti principo esmę, bet daugelis jo turinio aspektų lieka neatskleisti. Konstitucinis Teismas savo nutarimuose ne kartą konstatavo įvairius reikalavimus, kylančius iš šio principo. Konstitucinio Teismo nutarimuose konstatuota, kad teisinės valstybės principas – universalus principas, kuriuo grindžiama visa Lietuvos teisės sistema bei pati Lietuvos Respublikos Konstitucija, kad konstitucinės nuostatos turi būti aiškinamos atsižvelgiant į šį principą. Konstitucinėje jurisprudencijoje pažymima, kad konstitucinio teisinės valstybės principo esmė – teisės viešpatavimas. Konstitucinis teisės viešpatavimo imperatyvas reiškia, kad valdžios laisvę riboja teisė, kuriai privalo paklusti visi teisiųjų santykių subjektai. Konstitucinis Teismas Konstitucinio Teismo 2000 m. gruodžio 6 d. nutarime konstatavo, kad konstituciniu teisinės valstybės principu turi būti vadovaujama ir kuriant teisę, ir ją įgyvendinant.

Konstitucinis Teismas savo nutarimuose taip pat ne kartą konstatavo, kad Konstitucijoje įtvirtintas teisinės valstybės principas, be kitų reikalavimų, suponuoja ir tai, kad turi būti užtikrintos žmogaus teisės ir laisvės, kad visos valstybės valdžią įgyvendinančios ir kitos valstybės bei savivaldybių institucijos, visi pareigūnai turi veikti vadovaudamiesi teise, paklusdami Konstitucijai ir teisei, kad Konstitucija turi aukščiausią teisinę galią ir kad visi teisės aktai turi atitikti Konstituciją.

¹⁵ Kūris E. Konstitucinė justicija Lietuvoje: pirmasis dešimtmetis / Konstitucinis teisingumas ir teisės viešpatavimas. – Vilnius: Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas, 2002.

¹⁶ Kūris E. Konstitucijos dvasia // Jurisprudencija. 2002. T. 30(22). P. 22.

Konstitucinėje jurisprudencijoje (2004 m. gruodžio 13 d., 2004 m. gruodžio 29 d., 2005 m. rugsėjo 29 d. nutarimai) suformuluoti teisinės valstybės principo reikalavimai įstatymų leidėjui, kitiems teisėkūros subjektams: teisėkūros subjektai teisės aktus gali leisti tik neviršdami savo įgaliojimų; teisės aktuose nustatyti reikalavimai turi būti grindžiami bendro pobūdžio nuostatomis (teisės normomis ir principais), kurias įmanoma taikyti visiems numatytiems atitinkamų teisinių santykių subjektams; diferencijuotas teisinis reguliavimas turi būti grindžiamas tik atitinkamais teisės aktais reguliuojamų visuomeninių santykių subjektų padėties objektyviais skirtumais; 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 santykinai stabilus; teisės aktais negalima reikalauti neįmanomų dalykų (*lex non cogit ad impossibilia*); teisės aktų galia yra nukreipta į ateitį, įstatymų ir kitų teisės aktų galiojimas atgal neleidžiamas (*lex retro non agit*), nebent teisės aktu būtų švelninama teisinių santykių subjekto padėtis ir kartu nebūtų kenkiama kitiems teisinių santykių subjektams (*lex benignior retro agit*); teisės pažeidimai, už kuriuos teisės aktuose yra nustatyta atsakomybė, turi būti aiškiai apibrėžti; nustatant teisinius apribojimus bei atsakomybę už teisės pažeidimus privalu paisyti protingumo reikalavimo, taip pat proporcingumo principo, pagal kurį nustatytos teisinės priemonės turi būti būtinos demokratinėje visuomenėje ir tinkamos siekiamiems teisėtiems bei 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 ir 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 1999 m. gegužės 11 d., 2000 m. rugsėjo 19 d., 2003 m. sausio 24 d., 2004 m. gruodžio 13 d., 2004 m. gruodžio 29 d. nutarimuose pažymima, kad teisinės valstybės principu turi būti vadovaujamas

ir taikant teisę. Šis principas suponuoja asmens teisę į tinkamą teisinį procesą. Taikant teisę taip pat būtina laikytis tokių iš konstitucinio teisinės valstybės principo kylančių reikalavimų: teisę taikančios institucijos turi paisyti asmenų lygiateisiškumo reikalavimo; negalima dukart bausti už tą patį teisės pažeidimą (*non bis in idem*); atsakomybė (sankcija, bausmė) už teisės pažeidimus turi būti nustatyta iš anksto (*nulla poena sine lege*); veika nėra nusikalstama, jeigu tai nėra numatyta įstatyme (*nullum crimen sine lege*), ir kt. Konstitucinis teisinės valstybės principas reikalauja, kad jurisdikcinės ir kitos teisės taikymo institucijos būtų nešališkos, nepriklausomos, siektų nustatyti objektyvią tiesą ir sprendimus priimtų tik teisės pagrindu. Konstitucinis teisinės valstybės principas įpareigoja teisę taikančias institucijas nenukrypti nuo bendrųjų teisės principų, įtvirtintų demokratinių teisiųjų valstybių jurisprudencijoje.

* * *

Pateiksiu keletą pavyzdžių, kaip konstitucinėje jurisprudencijoje aiškinaamos Konstitucijos nuostatos.

Antai Konstitucijos 14 straipsnyje nustatyta, kad valstybinė kalba yra lietuvių kalba. Konstitucinis Teismas 1999 m. spalio 21 d. ir 2006 m. gegužės 10 d. nutarimuose konstatavo, kad konstitucinis valstybinės kalbos statuso įtvirtinimas reiškia, kad lietuvių kalba yra konstitucinė vertybė. Valstybinė kalba saugo tautos tapatybę, integruoja pilietinę Tautą, užtikrina Tautos suvereniteto raišką, valstybės vientisumą ir jos nedalomumą, normalų valstybės ir savivaldybių įstaigų funkcionavimą. Valstybinė kalba yra svarbi piliečių lygiateisiškumo garantija, nes leidžia visiems piliečiams vienodomis sąlygomis bendrauti su valstybės ir savivaldybių įstaigomis, įgyvendinti savo teises ir teisėtus interesus. Konstitucinis valstybinės kalbos statuso įtvirtinimas taip pat reiškia, kad įstatymų leidėjas privalo įstatymais nustatyti, kaip šios kalbos vartojimas užtikrinamas viešajame gyvenime, be to, jis turi numatyti valstybinės kalbos apsaugos priemones. Lietuvių kalba, pagal Konstituciją įgijusi valstybinės kalbos statusą, privalo būti vartojama visose valstybės ir savivaldos institucijose, visose Lietuvoje esančiose įstaigose, įmonėse ir organizacijose; įstatymai ir kiti teisės aktai turi būti skelbiami valstybine kalba; raštvedyba, apskaitos, atskaitomybės, finansiniai dokumentai privalo būti tvarkomi lietuvių kalba; valstybės ir savivaldos institucijos, įstaigos, įmonės bei organizacijos tarpusavyje susirašinėja valstybine kalba.

Pagal Konstituciją lietuvių kalba, kaip valstybinė kalba, yra valstybės ir savivaldybių institucijų ir įstaigų viešosios raiškos ir bendravimo tarpusavyje bei su visuomenės nariais priemonė. Ji yra svarbus valstybingumo ele-

mentas, visus Lietuvos Respublikos piliečius vienijantis, valstybinę bendruomenę – pilietinę Tautą – integruojantis veiksnys, nes užtikrina visiems valstybės piliečiams lygias galimybes dalyvauti valdant savo šalį, priimant valstybinės reikšmės sprendimus, taip pat teisę lygiomis sąlygomis stoti į valstybinę tarnybą. Valstybinės kalbos mokėjimas yra visaverčio piliečių dalyvavimo valdant valstybę prielaida ir būtina sąlyga.

Konstitucinis valstybinės kalbos statusas reiškia ir tai, kad valstybinė kalba yra privalomai vartojama tik viešajame Lietuvos gyvenime; kitose gyvenimo srityse asmenys nevaržomai gali vartoti bet kokią jiems priimtina kalbą.

Konstitucinio reguliavimo turinys ir prasmė atskleidžiami ir oficialiai aiškinant Konstitucijos 5 straipsnyje ir kituose Konstitucijos straipsniuose (jų dalyse) įtvirtintą valdžių padalijimo principą. Aiškindamas šį principą Konstitucinis Teismas savo nutarimuose ne kartą konstatavo, kad valdžių padalijimas reiškia, jog įstatymų leidžiamoji, vykdomoji ir teisminė valdžios turi būti atskirtos, pakankamai savarankiškos, bet kartu tarp jų turi būti pusiausvyra; kad kiekvienai valdžios institucijai yra nustatyta jos paskirtį 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 nustatčius konkrečios valstybinės valdžios institucijos įgaliojimus viena valstybės valdžios institucija negali iš kitos perimti tokių įgaliojimų, jų perduoti ar atsisakyti, kad tokie įgaliojimai negali būti pakeisti ar apriboti įstatymu. Konstitucinis valdžių padalijimo principas lemia, kad Lietuvoje nėra deleguotosios įstatymų leidybos.

Konstitucinėje jurisprudencijoje išryškėjo ir konstitucinės peticijos teisės esmė bei turinys. Konstitucinis Teismas 2006 m. sausio 26 d. nutarime¹⁷ konstatavo, kad konstitucinė peticijos teisė – viena iš teisių, kurias įgyvendindami piliečiai gali dalyvauti valdant savo šalį. Lietuvos, kaip ir daugelio Europos valstybių, teisės sistemose peticija paprastai suprantama kaip individualus ar kolektyvinis kreipimasis į viešosios valdžios institucijas, kuriame yra išdėstytas reikalavimas (siūlymas) spręsti tam tikrą ne tik pareiškėjui, bet ir visai visuomenei ar jos daliai svarbų klausimą, kai reikia pakeisti, papildyti ar pripažinti netekusiu galios galiojantį arba priimti naują teisės aktą.

¹⁷ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2006 m. sausio 26 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos peticijų įstatymo 10 straipsnio 1 dalies 2 punkto, 10 straipsnio 4 dalies ir 16 straipsnio atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ // Valstybės žinios. 2006. Nr. 11-410.

Konstitucinis Teismas pažymėjo, kad pagal Konstitucijos 33 straipsnio 3 dalį peticijos teisės įgyvendinimo tvarką nustato įstatymas, todėl daroma išvada, kad įstatymų leidėjas turi pareigą peticijų santykius reglamentuoti ne bet kokių teisės aktu, o būtent įstatymu, kuriame būtų nustatyti visi svarbiausi peticijos teisės įgyvendinimo tvarkos elementai, būtent: dėl ko galima kreiptis su peticija; kurioms viešosios valdžios institucijoms gali būti paduodama peticija; formalūs reikalavimai, kuriuos turi atitikti peticija; peticijos padavimo tvarka; sprendimų dėl atsisakymo priimti peticiją priėmimo ir jų apskundimo tvarka ir kt. Pagal Konstituciją įstatymų leidėjas, įstatymu nustatydamas peticijos teisės įgyvendinimo tvarką, turi tam tikrą diskreciją, tačiau negali paneigti pačios peticijos teisės esmės, dirbtinai suvaržyti ar nepagrįstai pasunkinti šios piliečių konstitucinės teisės įgyvendinimą.

Konstitucinėje jurisprudencijoje išryškinta, kad konstitucinė peticijos teisės samprata lemia tai, kad piliečio konstitucinė peticijos teisė yra laikoma įgyvendinta tada, kai atitinkamus įgaliojimus turinti viešosios valdžios institucija apsparsto pateiktą peticiją ir priima sprendimą dėl peticijoje išdėstytų reikalavimų (siūlymų) tenkinimo ar netenkinimo. Konstitucinio Teismo 2006 m. sausio 26 d. nutarime pabrėžta, kad Konstitucijos 33 straipsnio 2 dalyje įtvirtintos piliečių teisės kritikuoti valstybės įstaigų ar pareigūnų darbą, apskūsti jų sprendimus negalima tapatinti su Konstitucijos 33 straipsnio 3 dalyje įtvirtinta piliečių peticijos teise: kiekviena iš šių teisių turi savo tik jai būdingą turinį; tai lemia ir skirtingą šių teisių įgyvendinimo tvarką, taip pat kai kuriuos jų gynimo ypatumus.

* * *

Oficiali konstitucinė doktrina – „gyvoji“ jurisprudencinė konstitucinė teisė (ir kaip visuma, ir kiekvienu atskiru konstitucinio teisinio reguliavimo klausimu) yra formuojama laipsniškai ir nuosekliai, ankstesniuose Konstitucinio Teismo aktuose atskleistus tos doktrinos elementus (fragmentus) papildant kitais, atskleidžiamais naujuose Konstitucinio Teismo aktuose.

Tirdamas įstatymų ir kitų teisės aktų atitiktį Konstitucijai Konstitucinis Teismas plėtoja savo ankstesniuose nutarimuose, kituose aktuose pateiktą Konstitucijos nuostatų sampratą, atskleidžia naujus, atitinkamos konstitucinės justicijos bylos tyrimui būtinus Konstitucijoje nustatyto teisinio reguliavimo aspektus (žr. Konstitucinio Teismo 2003 m. gegužės 30 d., 2004 m. liepos 1 d., 2004 m. gruodžio 13 d., 2006 m. kovo 14 d., 2006 m. kovo 28 d. nutarimus).

Taigi oficialios konstitucinės doktrinos (ir kaip visumos, ir kiekvienu atskiru konstitucinio teisinio reguliavimo klausimu) formavimas yra ne

vienkartinis aktas, bet laipsniškas ir nuoseklus procesas. Šis procesas yra nenutraukiamas ir niekuomet nebūna visiškai baigtas, nes pati Konstitucijos, kaip aukščiausios teisinės galios akto, prigimtis, konstitucingumo idėja suponuoja tai, kad Konstitucijoje negali būti ir nėra spragų ar vidinių prieštaravimų (Konstitucinio Teismo 2004 m. gegužės 25 d., 2004 m. gruodžio 13 d. nutarimai), nes aiškinant Konstitucijos normas bei principus, tiesiogiai arba netiesiogiai įtvirtintus Konstitucijos tekste ir sudarančius darnią sistemą, visados bus galimybė (tai lemia nagrinėjama byla) atskleisti tokius konstitucinio teisinio reguliavimo aspektus, kurie dar nebuvo atskleisti anksčiau. Taip Konstitucinio Teismo aktuose suformuota oficiali konstitucinė doktrina yra papildoma vis naujais fragmentais.

Pažymėtina, kad Konstitucijos nuostatų sampratos, šių nuostatų pagrindu suformuluotų oficialios konstitucinės doktrinos nuostatų tolesnis aiškinimas ir plėtojimas naujose konstitucinės justicijos bylose, priimtuose Konstitucinio Teismo aktuose tam tikromis aplinkybėmis gali lemti ne tik naujų, toms konstitucinės justicijos byloms tirti būtinų konstitucinio teisinio reguliavimo aspektų atskleidimą ir ankstesnėse konstitucinės justicijos bylose, priimtuose Konstitucinio Teismo aktuose pateiktos Konstitucijos nuostatų sampratos papildymą naujais elementais, bet ir anksčiau suformuluotų oficialios konstitucinės doktrinos nuostatų reinterpretavimą, kai oficiali konstitucinė doktrina yra patikslinama.

Pažymėtina, kad atskleisdamas konstitucinio reguliavimo turinį Konstitucinis Teismas taiko įvairius metodus, jų derinius. Konstitucijos negalima aiškinti pažodžiui, toks aiškinimas tik iškreiptų tikrąją konstitucinių nuostatų prasmę. Pravartu prisiminti M. Duverger pasakytą pastabą, kad konstitucijos negalima aiškinti atskirais straipsniais, lyg ji būtų į ritinėlius pjaustoma dešra, nesuvokiant, kad kiekvienas jos straipsnis neatsiejamas nuo viso konstitucinio teksto, kad konstitucija visados remiasi, tiesiogiai ar netiesiogiai, tam tikru politinio režimo tipu, kurio principai persmelkia kiekvienos nuostatos interpretaciją¹⁸. Konstitucinė jurisprudencija patvirtina tokią konstitucinės interpretacijos sampratą. Antai Konstitucinis Teismas 2004 m. gegužės 25 d. nutarime yra konstatavęs, kad Konstitucija yra vientisas aktas, kad ją sudaro įvairios nuostatos: ir konstitucinės normos, ir konstituciniai principai, tarp kurių negali būti ir nėra priešpriešos ir kurie sudaro darnią sistemą, nes konstituciniai principai yra išvedami ir iš Konstitucijos dvasią išreiškiančios konstitucinio teisinio reguliavimo visumos, iš Konstitucijos, kaip svarbiausių valstybinės bendruomenės – pilietinės Tautos – vertybių sistemą įtvirtinančio ir ginančio, visai teisės sistemai gaires

¹⁸ Duverger M. *Bréviaire de la cohabitation*. – Paris: PUF, 1986. P. 15.

nubrėžiančio akto, prasmės, taip pat todėl, kad Konstitucijos negalima aiškinti ar taikyti taip, kad būtų neigiama Konstitucijos dvasia, Konstitucijos negalima aiškinti vien pažodžiui, vien taikant lingvistinį (verbalinį) metodą. Aiškinant Konstituciją privalu taikyti įvairius teisės aiškinimo metodus: sisteminių, bendrųjų teisės principų, loginį, teleologinį, įstatymų leidėjo ketinimų, precedentų, istorinį, lyginamąjį ir kt. Tik šitaip – visapusiškai – aiškinant Konstituciją galima sudaryti prielaidas realizuoti jos, kaip visuomenės sutarties ir aukščiausios teisinės galios akto, paskirtį, užtikrinti, kad nebus nukrypta nuo Konstitucijos prasmės, kad nebus paneigta Konstitucijos dvasia ir kad gyvenime bus įtvirtintos tos vertybės, kuriomis Tauta grindžia savo pačios priimtą Konstituciją.

Tokia doktrina taikoma aiškinant Lietuvos Respublikos Konstitucijos nuostatas. Antai Konstitucinis Teismas 2006 m. kovo 28 d. nutarime pabrėžė, kad „Konstitucijos 102 straipsnio 1 dalies negalima aiškinti vien taikant lingvistinį metodą, pažodžiui, kaip esą pateikiančios išsamų, baigtinį teisės aktų, kurių atitikties aukštesnės galios teisės aktams, *inter alia* (ir pirmiausia) Konstitucijai, tyrimas ir atitinkamų sprendimų priėmimas Konstitucijoje yra priskirtas Konstitucinio Teismo jurisdikcijai, sąrašą. Konstitucijos 102 straipsnio 1 dalis aiškintina paisant viso konstitucinio teisinio reguliavimo konteksto, atsižvelgiant *inter alia* į konstitucinį valdžių padalijimo principą, į Konstitucijoje įtvirtintą Konstitucinio Teismo paskirtį ir vietą teismine valdžia (ir valstybės valdžia apskritai) vykdančių valstybės institucijų sistemoje, į Konstitucijoje *expressis verbis* įtvirtintą konstitucinių įstatymų (pagal Konstituciją turinčių aukštesnę teisinę galią už paprastesius įstatymus) institutą, į Konstitucijos nuostatas, pagal kurias įstatymai (jų nuostatos) ar kiti teisės aktai gali būti priimami ir referendumu (Konstitucijos 9 straipsnio 1 dalis, 69 straipsnio 4 dalis, 71 straipsnio 3 ir 4 dalys), į Respublikos Prezidento konstitucinę pareigą daryti visa, kas jam pavesta Konstitucijos ir įstatymų (Konstitucijos 77 straipsnio 2 dalis), į Vyriausybės konstitucinę pareigą vykdyti įstatymus, Seimo nutarimus dėl įstatymų įgyvendinimo bei Respublikos Prezidento dekretus (Konstitucijos 94 straipsnio 2 punktas), į Konstitucijos viršenybės bei konstitucinį teisinės valstybės principus, suponuojančius, be daugelio kitų dalykų, visų teisės aktų hierarchiją ir iš jos kylantį draudimą žemesnės galios teisės aktuose nustatyti tokį teisinį reguliavimą, kuris konkuruotų su nustatytoju aukštesnės galios teisės aktuose (be abejo, pirmiausia pačioje Konstitucijoje), bei taikyti teisės aktus, prieštaraujančius aukštesnės galios teisės aktams, taip pat galimybę minėtų reikalavimų neatitinkančius teisės aktus (jų dalis) šalinti iš teisės sistemos, taigi atsižvelgiant į konstitucinės teisminės kontrolės, kaip konstitucinio instituto, paskirtį ir ją įtvirtinančių Konstitucijos nuostatų konteks-

tinę prasmę. Šitaip viso konstitucinio teisinio reguliavimo kontekste aiškinant Konstitucijos 102 straipsnio 1 dalį konstatuotina, kad pagal Konstituciją Konstitucinis Teismas turi išimtinę kompetenciją tirti ir spręsti, ar bet kuris Seimo, Respublikos Prezidento arba Vyriausybės aktas, taip pat bet kuris referendumu priimtas aktas (jo dalis) neprieštarauja bet kuriam aukštesnės galios aktui, *inter alia* (ir pirmiausia) Konstitucijai, būtent: ar bet kuris konstitucinis įstatymas (jo dalis) neprieštarauja Konstitucijai, ar bet kuris įstatymas (jo dalis), taip pat Seimo statutai (jo dalis) neprieštarauja Konstitucijai ir konstituciniams įstatymams, ar bet kuris Seimo poįstatyminis teisės aktas (jo dalis) neprieštarauja Konstitucijai, konstituciniams įstatymams ir įstatymams, Seimo statutui, ar bet kuris Respublikos Prezidento aktas (jo dalis) neprieštarauja Konstitucijai, konstituciniams įstatymams ir įstatymams, ar bet kuris Vyriausybės aktas (jo dalis) neprieštarauja Konstitucijai, konstituciniams įstatymams ir įstatymams¹⁹. Būtent šitokiu Konstitucijos 102 straipsnio 1 dalies aiškinimu grindžiamą Konstitucinio Teismo konstitucinių įgaliojimų sprendžiant dėl teisės aktų atitikties aukštesnės galios teisės aktams (ir pirmiausia Konstitucijai) sampratą įkūnija Konstitucinio Teismo jurisprudencija.

* * *

Konstitucinėje jurisprudencijoje suformuota ir pačios Konstitucijos samprata. Ji būtų lyg konstitucinėje jurisprudencijoje išdėstytas daugelio kitų šio reiškinio problemų „raktas“. Pažymėtina, kad ši samprata plėtota palaipsniui. Konstitucinio Teismo 1994 m. vasario 14 d. nutarimo nuostata „valstybės Konstitucija yra aukščiausia teisinę galią turintis teisės aktas, grindžiantis šalies teisės sistemą. Tai reiškia, kad visi kiti teisės aktai turi atitikti Konstituciją“²⁰ žymi interpretacinio darbo pradžią.

¹⁹ Lietuvos Respublikos 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.

²⁰ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1994 m. vasario 14 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos civilinio proceso kodekso 53 straipsnio ir Lietuvos Respublikos prokuratūros įstatymo 21 straipsnio trečiosios dalies atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai // Valstybės žinios. 1994. Nr. 13-221.

Konstitucinio Teismo 2004 m. gegužės 25 d. nutarime²¹ regime tokį apibendrinimą dešimt metų plėtotos konstitucijos sampratos (iki tokios interpretacijos – ilgas kelias, kai byla po bylos buvo pabrėžiami įvairūs tos sampratos elementai: aukščiausioji Konstitucijos galia (Konstitucinio Teismo 1994 m. vasario 14 d. nutarimas); konstitucijos kaip įstatymų leidybos pagrindo vaidmuo (Konstitucinio Teismo 2002 m. birželio 19 d. nutarimas); valstybės valdžią vykdančių ir kitos valstybės institucijų pareiga veikti remiantis teise ir paklūstant teisei (Konstitucinio Teismo 2002 m. liepos 11 d. nutarimas) ir kt.):

„Konstitucija, kaip teisės aktas, yra išreikšta tam tikra tekstine forma, turi tam tikrą kalbinę išraišką. Tačiau 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 kaip eksplicitinių nuostatų visumos. Konstitucija yra vientisas aktas (Konstitucijos 6 straipsnio 1 dalis). Pati Konstitucijos, kaip aukščiausios teisinės galios akto, prigimtis, konstitucingumo idėja suponuoja tai, kad Konstitucijoje negali būti ir nėra spragų, vadinasi, 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* suformuluotose konstitucinėse normose, kiti, nors ir nėra jose įtvirtinti *expressis verbis*, bet 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 sieja 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 ir jos ginama vertybė. Per konstitucinius principus atsiskleidžia ne tik Konstitucijos

²¹ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2004 m. gegužės 25 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Prezidento rinkimų įstatymo 1¹ straipsnio (2004 m. gegužės 4 d. redakcija) ir 2 straipsnio 2 dalies (2004 m. gegužės 4 d. redakcija) atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ // Valstybės žinios. 2004. Nr. 85-3094.

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, eksplicitiškai arba implicitiškai 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 neigiama Konstitucijos dvasia, kuri gali būti suvokta tik konstitucinį teisinį reguliavimą vertinant 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.“

Konstitucinis Teismas yra ne kartą konstatavęs, kad visos Konstitucijos nuostatos yra tarpusavyje susijusios ir sudaro vieningą, darnią sistemą, kad tarp Konstitucijoje įtvirtintų vertybių yra pusiausvyra, kad 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 (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. nutarimai).

Konstitucinėje jurisprudencijoje rasime tokius oficialios Konstitucijos sampratos elementus:

- Konstitucijos šaltinis yra pati valstybinė bendruomenė – pilietinė Tauta.
- Konstitucija – tai aukščiausios teisinės galios aktas.
- Konstitucijoje atsispindi visuomenės sutartis – visų Lietuvos Respublikos piliečių demokratiškai priimtąsipareigojimą dabartinei ir būsimosioms kartoms gyventi pagal Konstitucijoje įtvirtintas pamatines taisykles ir joms paklusti, idant būtų užtikrintas valdžios legitimumas, jos sprendimų teisėtumas, žmogaus teisės ir laisvės, idant visuomenėje būtų santarvė.
- Konstitucija, kaip aukščiausios teisinės galios aktas ir visuomenės sutartis, yra grindžiama universaliomis, nekvestionuojamomis vertybėmis – suvereniteto priklausymu Tautai, demokratija, žmogaus teisių ir laisvių pripažinimu bei jų gerbimu, pagarba teisei bei teisės

viešpatavimui, valdžios galių ribojimu, valdžios įstaigų priederme tarnauti žmonėms ir atsakomybe visuomenei, pilietiškumu, teisingumu, atviros, teisingos, darnios pilietinės visuomenės ir teisinės valstybės siekiu.

- Konstitucijoje yra nustatyti žmogaus ir valstybės santykių, viešosios valdžios formavimo ir funkcionavimo, Tautos ūkio, vietos savivaldos, kitų svarbiausių visuomenės ir valstybės gyvenimo santykių pagrindai.
- priėmusi Konstituciją pilietinė Tauta padėjo savo, kaip valstybinės bendruomenės, bendro gyvenimo norminių pagrindą ir įtvirtino valstybę kaip bendrą visos visuomenės gėrį.
- Tauta Konstituciją keičia tiesiogiai arba per savo demokratiškai išrinktus atstovus ir tik pagal pačioje Konstitucijoje nustatytas taisykles.
- Konstitucija yra aukščiausioji teisė.
- Konstitucija nubrėžia gaires visai teisės sistemai – visa teisės sistema kuriama Konstitucijos pagrindu.

Konstitucinėje jurisprudencijoje Konstitucija suprantama kaip aukščiausiosios teisinės galios aktas, aukščiausioji teisė, visų kitų teisės aktų teisiškumo ir legitimumo matas.

* * *

Kokius teisinius padarinius sukelia aukščiausioji Konstitucijos galia, Konstitucijos vientisumas ir tiesioginis taikymas? Mokslinis atsakymas į pirmą klausimą gali būti toks: „Konstitucijos viršenybė reiškia, kad konstitucija pateikia įstatymų leidybos proceso produkcijos, taip pat vykdomosios valdžios teisėtumo matą“²², tačiau realią įtaką teisiniams santykiams daro konstitucinėje jurisprudencijoje atskleistų principų samprata, tik joje apibrėžti reikalavimai yra privalomi ir visus saistantys.

Antai Konstitucinio Teismo 2004 m. kovo 5 d. nutarime konstatuota, kad pamatinis demokratinės teisinės valstybės reikalavimas – Konstitucijos viršenybės principas – įtvirtintas Konstitucijos 7 straipsnio 1 dalyje, kurioje nustatyta, kad negalioja joks įstatymas ar kitas aktas, priešingas Konstitucijai; šis principas taip pat yra įvairiais aspektais įtvirtintas Konstitucijos 5 straipsnio 2 dalyje, kurioje nustatyta, kad valdžios galias riboja Konstitucija, 6 straipsnio 1 dalyje, kurioje nustatyta, kad Konstitucija yra vientisas ir

²² Van Reenen T. Tendances actuelles dans l'interprétation de la Constitution de l'Afrique du Sud // Revue française de droit constitutionnel. 2002. Nr. 50. P. 356

tiesiogiai taikomas aktas, 6 straipsnio 2 dalyje, kurioje nustatyta, kad kiekvienas savo teises gali ginti remdamasis Konstitucija, 30 straipsnio 1 dalyje, kurioje nustatyta, kad asmuo, kurio konstitucinės teisės ar laisvės pažeidžiamos, turi teisę kreiptis į teismą, 102 straipsnio 1 dalyje, kurioje nustatyta, kad Konstitucinis Teismas sprendžia, ar įstatymai ir kiti Seimo aktai neprieštarauja Konstitucijai, o Respublikos Prezidento ir Vyriausybės aktai – neprieštarauja Konstitucijai arba įstatymams, 110 straipsnio 1 dalyje, kurioje nustatyta, kad teisėjas negali taikyti įstatymo, kuris prieštarauja Konstitucijai, ir kt. Visos Konstitucijos nuostatos aiškintinos atsižvelgiant į Konstitucijos viršenybės principą.

Konstitucinis Teismas 2002 m. gruodžio 24 d. nutarime konstatavo, kad „Konstitucijos viršenybės principas reiškia, kad Konstitucija teisės aktų hierarchijoje užima išskirtinę – aukščiausią – vietą, kad joks teisės aktas negali prieštarauti Konstitucijai, kad niekam neleidžiama pažeisti Konstitucijos, kad konstitucinė tvarka turi būti ginama, kad pati Konstitucija įtvirtina mechanizmą, įgalinantį nustatyti, ar teisės aktai (jų dalys) neprieštarauja Konstitucijai. Šiuo atžvilgiu Konstitucijoje įtvirtintas Konstitucijos viršenybės principas yra neatsiejamai susijęs su konstituciniu teisinės valstybės principu – universaliu konstituciniu principu, kuriuo grindžiama visa Lietuvos teisės sistema ir pati Konstitucija. Konstitucijos viršenybės principo pažeidimas reikštų, kad yra pažeidžiamas ir konstitucinis teisinės valstybės principas“.

Konstitucijoje įtvirtintas konstitucinės kontrolės institutas, įgalinantis Konstitucijai prieštaraujančius įstatymus bei kitus aktus pašalinti iš teisės sistemos. Esminę reikšmę turi ir tai, kad Konstitucijoje yra įtvirtintas teisminis teisių ir laisvių gynimas. Konstitucijos 30 straipsnyje nustatyta, kad asmuo, kurio konstitucinės teisės ar laisvės pažeistos, turi teisę kreiptis į teismą (Konstitucinio Teismo 2002 m. rugsėjo 19 d. nutarimas).

Konstitucija – vientisas aktas (Konstitucijos 6 straipsnio 1 dalis), Konstitucijos principai ir normos sudaro darnią sistemą. Skirtinguose Konstitucijos straipsniuose išdėstytos normos yra tarp savęs suderintos ir sudaro vientisą visumą, darnią sistemą; nė vienos Konstitucijos nuostatos negalima priešinti kitoms Konstitucijos nuostatoms, aiškinti taip, kad būtų paneigta arba iškreipta kitų Konstitucijos nuostatų prasmė.

Konstitucinis Teismas ne viename nutarime yra konstatavęs, kad „Konstitucija – vientisas aktas (Konstitucijos 6 straipsnio 1 dalis). Konstitucijos principai ir normos sudaro darnią sistemą. Nė vienos Konstitucijos nuostatos negalima aiškinti taip, kad būtų iškreiptas arba paneigtas kurios nors kitos konstitucinės nuostatos turinys, nes taip būtų iškreipta viso kons-

titucinio reguliavimo esmė, pažeista Konstitucijoje įtvirtinta vertybių pusiausvyra“ (Konstitucinio Teismo 2003 m. liepos 4 d. nutarimas).

Aiškindamas Konstitucijos vientisumo principą Konstitucinis Teismas savo nutarimuose ne kartą konstatavo, kad skirtinguose Konstitucijos straipsniuose išdėstytos normos yra tarp savęs suderintos ir sudaro vientisą visumą, darnią sistemą; nė vienos Konstitucijos nuostatos negalima priešinti kitoms Konstitucijos nuostatoms, aiškinti taip, kad būtų paneigta arba iškreipta kitų Konstitucijos nuostatų prasmė. Konstitucijoje įtvirtintos vertybės sudaro darnią sistemą, tarp jų yra pusiausvyra. Konstitucinis Teismas 1999 m. kovo 16 d. nutarime konstatavo, jog Konstitucijos saugomų vertybių sandūroje turi būti rasti sprendimai, užtikrinantys, kad nė viena iš tokių vertybių nebus paneigta ar nepagrįstai apribota.

Tiesioginis Konstitucijos taikymas reiškia, kad Konstitucijos normos ir principai tiesiogiai daro įtaką įvairioms socialinės tikrovės sritims, kad kiekvienas gali ginti savo teises remdamasis Konstitucija.

Tiesioginio Konstitucijos taikymo doktrinos įtvirtinimas Konstitucijos tekste atspindi Konstitucijos kūrėjų siekį svarbiausią šalies teisės aktą laikyti nuolatos taikoma, veikiančia teise, o ne politinių orientacijų, tiesiogiai nesukeliančių teisinių padarinių, rinkiniu. Teisinėje demokratinėje valstybėje neišsivaizduojamas Konstitucijos nustatytų valdžios galių ribų nepaisymas, deklaratyvus asmens teisių katalogas, todėl Konstitucijoje įtvirtinta teisių teisminė gynyba – būtinas konstitucinės santvarkos elementas. Konstitucinių ginčų sprendimas patikėtas Lietuvos Respublikos Konstituciniam Teismui. Ne vienoje byloje sprenddamas sudėtingus įstatymų ir kitų teisės aktų konstitucingumo klausimus Teismas atskleidė, ką reiškia nuostata, kad Konstitucija yra tiesiogiai taikomas aktas.

Nenorintys pripažinti modernios Konstitucijos reikšmės teisės sistemoje autoriai kartais tvirtina: jeigu Konstitucija taikoma tiesiogiai, jeigu ji yra visa apimančius teisės pagrindus įtvirtinantis centras, tai daugiau nebereikia nei įstatymų, nei poįstatyminių aktų. Tiesioginis Konstitucijos taikymas nepaneigia įstatyminio ar poįstatyminio reguliavimo. Konstitucijos tiesioginis taikymas yra tik vienas iš Konstitucijos poveikio būdų įtvirtinant konkrečius santykius, apsaugant konstitucines teises ir laisves. Konstitucija – svarbiausias teisės šaltinis, visos teisės sistemos pagrindas, joje rasime visų teisės šakų pagrindus. Tuos pagrindus konkretina ir detalizuoja žemesnio rango teisės šaltiniuose įtvirtintas teisinis reguliavimas.

Norminės konstitucijos samprata keičia ir teisės sistemos sampratą. Nėra teisinių santykių, kurių pradų neapibrėžtų konstitucijos normos ir principai, įtvirtinantys asmenų susivienijimų, visuomenės ir valstybės santykių pagrindus. Teisinio gyvenimo centras – konstitucija. Įstatymai anaipol nėra ta teisės šaltinių sistemos ašis, kaip kad buvo traktuojama iki konstitucinės justicijos atsiradimo. Būtent konstitucinio teismo veikla aiškinant įstatymų atitiktį konstitucijai labai aiškiai įrodo, kad įstatymas yra anaipol ne pirminis teisės aktas, kad įstatymų leidėjas gali veikti tik konstitucijoje apibrėžtose kompetencijos ribose, laikydamasis nustatytų konstitucinių imperatyvų. Taigi konstitucija – pirminė teisė ir teisinės galios, ir turinio požiūriu. Tai ne tik valstybės valdžios institucijų struktūrą, kompetenciją, tarpusavio santykius, asmens teisinės padėties pagrindus, bet ir teisėkūros kryptį ir turinį nustatantis aktas. Konstitucija lemia ir įvairių teisės šaltinių vietą ir reikšmę teisės sistemoje. Nacionalinės teisės sistema yra grindžiama konstitucijos viršenybe. Konstitucijos normų ir principų teisėtumas teisės normų sistemoje nekvestionuojamas.

Konstitucinio Teismo praktika tikrinant įstatymų ir kitų teisės aktų konstitucingumą leidžia kalbėti apie Lietuvoje įsitvirtinančią konstitucio-centrinės teisės sistemos sampratą, kuriai būdinga tai, kad visas teisinis gyvenimas sukasi apie šalies konstituciją, kad konstitucijos principai ir normos nukreipia teisės kūrybą ir praktiką, kad visa teisė konstituciją turi atitikti tiek turinio, tiek formaliaisiais požymiais. Šiais laikais nacionalinė teisė suvokiama kaip kylanti iš konstitucijos teisė. Tokia sistema – griežtai hierarchizuota, šioje sistemoje išsiskiria konstitucija – pirminė ir aukščiausiaji pozityvioji teisė. Konstitucijos įtaką jaučia visa teisės sistema, visos teisinio reguliavimo sritys. Konstitucinės justicijos instituto funkcionavimas pagrindžia konstitucio-centrinės teisės sistemos, grindžiamos pirmine aukščiausiaja teise – konstitucija, sampratą.

Išryškėja, kad teisę sudaro du lygmenys. Pirmasis – konstitucija – abso-
liučios pamatinės normos, kurių teisiškumas nekelia abejonių. Antrasis lygmuo – visas kitas teisinis reguliavimas, kurio teisiškumas yra reliatyvus, prežiuruojamas. Jis tikrinamas atitiktimi konstitucijai.

Pirmajam lygmeniui įvardinti tiktų aukščiausiosios teisės vardas. Ant-
rajam tektų ordinarinės teisės pavadinimas. Visas teisinis gyvenimas sukasi apie konstituciją – aukščiausiąją pozityviąją teisę, kurios principai nukreipia teisėkūrą ir teisės praktiką. Aukščiausiaji teisė – tikrasis teisiškumo ma-
tas, kuriam turi atitikti visa kita – ordinarinė teisė. Pagal savo galią ir reikšmę aukščiausiai teisei artimiausias įstatyminio reguliavimo sluoksnis. Dar toliau – poįstatyminės normos, žemesnės galios, turinčios atitikti įsta-

tymus ir Konstituciją, tačiau kiekvienu atveju konstitucijos įtaką jaučia visa teisės sistema, visos ordinarinio teisinio reguliavimo sritys.

* * *

Europos integracija ir teisės europeizacija – naujas mūsų dienų iššūkis konstitucinei sistemai. Kai kurie autoriai, pabrėždami Europos Sąjungos teisės reikšmę, paskubėjo „nurašyti“ ir nacionalinę teisę, ir nacionalinę konstituciją. Neginčytina, kad visuomenės valdymas kinta – tai akivaizdi tendencija. Akivaizdu ir kita – kol kas nerasta tinkamos tokios transformacijos teisinės išraiškos formos.

Daug diskutuota dėl 2004 m. spalio 29 d. Romoje Europos Sąjungos valstybių ir vyriausybių vadovų pasirašytos sutarties, steigiančios Konstituciją Europai. Jeigu šią sutartį būtų ratifikavusios Europos Sąjungos šalys, ji būtų pradėta taikyti nuo 2006 m. lapkričio 1 d. Kai kurių Europos Sąjungos šalių piliečiai, balsuodami prieš, „pakoregavo“ šį procesą.

Minėtos sutarties ypatumas – jos hibridinis pobūdis. Viena vertus, tai – sutartis tarp valstybių, kita vertus, ja steigiama Konstitucija Europai. Jau Europos Bendrijų kūrėjai mąstė apie glaudžią Europos šalių sąjungą, tikrą Europos tautų bendriją. Sutartis dėl Konstitucijos Europai turėjo būti naujo integracijos lygio įtvirtinimo aktas, tačiau tai sutrukdė šio teisinio teksto kūrėjų pernelyg dideli siekiai parašyti Europos Sąjungos Konstituciją.

Ar tokia sutartis laikytina konstitucija? Pamišti keli esminiai dalykai. Konstituciją priima tauta, konstitucija yra tautos susitarimas dėl valstybinio gyvenimo būvio, dėl valstybės ir asmens santykių. Europos tautos kol kas nėra, taigi nėra ir galinčio priimti konstituciją subjekto.

Konstitucija – visada pirminė teisė, konstitucijos priėmimas – tautos suvereniteto išraiška. Sutartis dėl Konstitucijos Europai – išvestinė teisė, grindžiama valstybių dalyvavimu Europos Sąjungoje.

Sutartis neatitinka konstitucinių kriterijų pagal daugelį parametrų – tiek savo turiniu (ji nenustato vienos politinės valdžios), tiek priėmimo ar keitimo tvarka.

Jeigu konstitucija reiškia valstybiškai organizuotos visuomenės svarbiausias taisykles, tai neaišku, ką reiškia Sutartis dėl Konstitucijos Europai. Mechaniskas konstitucinės teisės institutų perkėlimas parodė šio akto teksto autorių minties ribotumą ir pretenzingumą, neįtikino kai kurių šalių pilietinių bendruomenių. Beje, daugelį iškilusių problemų visiškai nesunkiai buvo galima išspręsti sutartimi dėl Europos Sąjungos institucijų.

Kokias išvadas galėtume padaryti?

Pirma, Lietuva, kaip ir kitos Europos Sąjungos šalys, dalyvauja šiame susivienijime tik konstituciniu pagrindu. Nacionalinė konstitucija (žinoma, ir Lietuvos Respublikos) buvo ir lieka universali aukščiausioji teisė. Jos viršenybė absoliuti. Europos Sąjungos teisės pirmenybė, lyginant su įstatymais ir kitais teisės aktais, galima tik todėl, kad dėl to yra susitarusios šalys, kad *pacta sunt servanda* ir kad tai padaryti joms leidžia jų konstitucijos. Taigi Europos Sąjungos teisės viršenybė tegali būti tik reliatyvi ir tik tam tikrose apibrėžtose srityse.

Antra, turime galvoti apie tolesnę Europos integraciją, apie tokios integracijos teisinius mechanizmus, kurie užtikrintų ekonominio ir politinio vienijimosi darną, piliečių ir tautų Europos idėjos ir valstybių suvereniteto suderinimą. Tai nebus standartiniai sprendimai. Derinimo, koordinacijos, darnos užtikrinimo paieškų kelias buvo ir lieka perspektyvus.

* * *

Konstitucija, kaip teisinės tvarkos pagrindas, nereiškia kažką baigtinio, duoto visiems laikams. Ji nuolat turi būti plėtojama, tvirtinama. Neabejotina, kad šalies raidos procese nuolat kils didesni ar mažesni iššūkiai. Juos įveikdama visuomenė stiprėja. Konstitucija – vienas iš iššūkių įveikimo mechanizmų, todėl labai svarbu, kad visuomenė ja tikėtų, ją suvoktų kaip vertingiausią socialinį gėrį. Tik tada Konstitucija bus tokia tvarka, kokios siekė jos kūrėjai.

Dabartinė situacija nėra vienareikšmė. Prie konstitucinių mūsų visuomenės laimėjimų galime priskirti tai, kad konstitucinės struktūros funkcionuoja, kad konstitucinė teisė iš esmės tapo veikiančia jurisprudencine teise su išplėtotu teisės principų ir normų tinklu, kad visuomenėje vis daugėja asmenų, suprantančių konstitucinių imperatyvų reikšmę. Pripažįstama, kad per keliolika galiojimo metų Konstitucija ne kartą pasirodė esanti patikimas Lietuvos politinio stabilumo ir demokratinės santvarkos užtikrinimo instrumentas, padedantis išspręsti kylančius konfliktus ar krizes. Paaiškėjo ir tai, kad didžiausios problemos kyla ne dėl „prastos“ Konstitucijos, bet dėl jos nesilaikymo, pažeidimų. Ir priešingai – būtent Konstitucijoje rasti veiksmingi konfliktų ar krizių sprendimo būdai.

Reikia pastebėti ir kitką. Ne vienoje srityje konstituciniu potencialu nepasinaudota, kai kurios teisinės sistemos srityse konstituciniai pagrindai iki šiol nesuvalkoti ir neįtvirtinti (tai šių sričių atsilikimo viena iš didžiausių priežasčių). Didelė dalis dabartinės kartos valstybės veikėjų nesupranta konstitucinės kalbos, konstitucinių imperatyvų pažeidimai nereti tiek kuriant, tiek taikant teisę. Konstitucija – piliečių laisvės instrumentas. Kol kas

juo nemokama naudotis arba naudojama ne itin sumaniai. Menka ir visuomenės konstitucinės demokratijos kultūra (tą rodo rinkimų kampanijų panašėjimas į „prekių reklamą“, nesupratimas, kad rinkimai prasmingi tik kaip tautos autentiškos valios raiškos būdas, išrinktų asmenų veiklos visuomeninės kontrolės silpnumas). Visos šios aplinkybės (paminėjau tik nedidelę dalį) kelia grėsmę konstitucinei sistemai. Kita vertus, tokių grėsmių įveikimas – geriausias sistemos patikrinimo testas.

Vertinant mūsų Konstitucijos vaidmenį būtina atsižvelgti į abiejų grupių aplinkybes. Besikeičiančioje tikrovėje į aktyvią veiklą įsitraukiant naujai, jau nepriklausomybės metais užaugusiai kartai pamažu ryškėja didėjanči konstitucinių pozityvų įtaka. Tai – vienas iš visuomenės gyvenimo modernėjimo ženklų, teikiančių vilties.

Literatūra

1. Birmontienė T. Žmogaus teisių raida ir perspektyvos Lietuvoje // *Jurisprudencija*. 2000. T. 15(7).
2. Chagnollaud D. *Droit constitutionnel contemporain*, tome 1 (Théorie générale. Les régimes étrangers). 4e édition. – Paris: Armand Colin.
3. Jarašiūnas E. Aukščiausioji ir ordinarinė teisė: požiūrio į konstituciją pokyčiai // *Jurisprudencija*. 2002. T. 33(25).
4. Jarašiūnas E. Žvelgiant į Lietuvos Respublikos 1992 m. Konstituciją platesniame konstitucionalizmo raidos kontekste // *Jurisprudencija*. 2002. T. 30(22).
5. Kūris E. Konstituciniai principai ir konstitucijos tekstas // *Jurisprudencija*. 2001. T. 23(15).
6. Kūris E. Koordinaciniai ir determinaciniai konstituciniai principai (1, 2) // *Jurisprudencija*. 2002. T. 26(18).
7. Kūris E. Konstitucijos aiškinimas, konstitucinės teisės šaltiniai ir besikeičianti konstitucinės teisės paradigma // *Teisės problemos*. 2003. Nr. 3.
8. Kūris E. Konstitucija, konstitucinė doktrina ir Konstitucinio Teismo diskrecija / Konstitucijos aiškinimas ir tiesioginis taikymas. Konferencijos medžiaga. – Vilnius: Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas, 2002.
9. Kūris E. Konstitucinė justicija Lietuvoje: pirmasis dešimtmetis / Konstitucinis teisingumas ir teisės viešpatavimas. – Vilnius: Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas, 2002.
10. Kūris E. Konstitucijos dvasia // *Jurisprudencija*. 2002. T. 30(22).

11. Kūris E. Konstitucinė justicija Lietuvoje: pirmasis dešimtmetis / Konstitucinis teisingumas ir teisės viešpatavimas. – Vilnius: Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas, 2002.
12. Maksimaitis M. Lietuvos valstybės konstitucijų istorija (XX a. pirmoji pusė). – Vilnius: Justitia, 2005.
13. Pumputis A. Konstitucija kaip simbolis ir kaip priemonė // Jurisprudencija. 2002. T. 30(22).
14. Sinkevičius V. Konstitucijos aiškinimas ir jo ribos // Justitia. 2004. Nr. 3. P. 2–11.
15. Stačiokas S. Lietuvos Respublikos konstitucingumo tradicijos / Lietuvos teisės kūrimo principai. – Vilnius, 1995.
16. Stačiokas S. Konstitucija – ne valstybės, o tautos aktas // Lietuvos teisė. 1993. Nr. 1.
17. Šileikis E. Alternatyvi konstitucinė teisė. – Vilnius, 2003.
18. Šileikis E. Diskutuotini Lietuvos Respublikos Konstitucijos aiškinimo klausimai / Konstitucijos aiškinimas ir tiesioginis taikymas. Konferencijos medžiaga. – Vilnius: Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas, 2002.
19. Žilys J. Konstitucijos stabilumas teisinės kultūros kontekste / Konstitucija, žmogus, teisinė valstybė. Konferencijos medžiaga. – Vilnius: Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas, 1998.
20. Žilys J. Konstitucijos stabilumas teisinės kultūros kontekste / Konstitucija, žmogus, teisinė valstybė. Konferencijos medžiaga. – Vilnius: Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas, 1998.
21. Žilys J. Some of the Legal Political Sources of the Constitution of the Republic of Lithuania of 25 october 1992 // Jurisprudencija. 2004. T. 50(42).
22. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1994 m. vasario 14 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos civilinio proceso kodekso 53 straipsnio ir Lietuvos Respublikos prokuratūros įstatymo 21 straipsnio trečiosios dalies atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai // Valstybės žinios. 1994. Nr. 13-221.
23. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2004 m. gegužės 25 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Prezidento rinkimų įstatymo 1¹ straipsnio (2004 m. gegužės 4 d. redakcija) ir 2 straipsnio 2 dalies (2004 m. gegužės 4 d. redakcija) atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ // Valstybės žinios. 2004. Nr. 85-3094.
24. Lietuvos Respublikos 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) neprieštarauja Lietuvos Respublikos Konstitucijai // Valstybės žinios. 2006. Nr. 7-254.
25. Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismo 2006 m. sausio 26 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos peticijų įstatymo 10 straipsnio 1 dalies 2 punkto, 10 straipsnio 4 dalies ir 16 straipsnio atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ // Valstybės žinios. 2006. Nr. 11-410.
26. Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismo 2006 m. kovo 14 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos saugomų teritorijų įstatymo, Lietuvos Respublikos miškų įstatymo, Lietuvos Respublikos žemės įstatymo, Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1995 m. gruodžio 22 d. nutarimu Nr. 160 „Dėl statybų privačioje žemėje reglamento patvirtinimo“ patvirtinto statybų privačioje žemėje reglamento nuostatų atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai, dėl Lietuvos Respublikos saugomų teritorijų įstatymo, Lietuvos Respublikos žemės reformos įstatymo nuostatų atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijos 47 straipsnio antroje dalyje numatyto žemės sklypų įsigijimo nuosavybės subjektu, tvarkos, sąlygų ir apribojimų konstitucinio įstatymo (1996 m. birželio 20 d. redakcija) nuostatomis, taip pat dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1995 m. gruodžio 22 d. nutarimu Nr. 1608 „Dėl statybų privačioje žemėje reglamento patvirtinimo“ patvirtinto statybų privačioje žemėje reglamento 2 punkto atitikties Lietuvos Respublikos miškų įstatymo, Lietuvos Respublikos žemės įstatymo nuostatomis // Valstybės žinios. 2006. Nr. 30-150.
27. Lietuvos Respublikos 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.



ANTROJI DALIS



IV. VALDŽIŲ PADALIJIMO PRINCIPAS: SAMPRATA IR KELETAS INTERPRETAVIMO PROBLEMŲ KONSTITUCINĖJE JURISPRUDENCIJOJE

Valdžių padalijimas ir asmens teisės bei laisvės – pamatiniai konstitucionalizmo elementai. Teisinėje literatūroje nuolat kartojamas teiginys, kad demokratinėje valstybėje valdžios organizacija ir veikla turi būti grindžiama valdžių padalijimo principu. Šio principo paskirtis – užtikrinti asmens teises ir laisves, padėti visuomenei išvengti valdžios savivalės. Principo esmė – įstatymų leidžiamoji, vykdomoji ir teisminė valdžios turi būti atskirtos, užtektinai savarankiškos, bet kartu tarp jų turi būti pusiausvyra. Kiekviena valdžia įgyvendinama per jos institucijas. Valdžios institucijai suteikiama jos paskirtį atitinkanti kompetencija, kurią lemia tos valstybės valdžios institucijos vieta tarp kitų valdžios institucijų, jos įgaliojimų santykis su kitais įgaliojimais. Parlamentas leidžia įstatymus, vyriausybė juos įgyvendina, teismai vykdo teisingumą.

Kaip matote, valdžių padalijimas – kertinis konstitucionalizmo akmuo. Tiesa, jeigu apžvelgtume XX a. antrosios pusės įvairiose pasaulio šalyse (išskyrus nedemokratinę šalį) išleistus mokslo darbus, pastebėtume tam tikrą disproporciją. Daugiausia dėmesio mokslinė teisinė mintis skyrė asmens teisėms. Šios srities problemas nagrinėjo daug autorių, jų parašyti veikalai sudarytų didžiulį knygų kalną. Valdžių padalijimo reikšmė visą laiką buvo pripažįstama, tačiau XX a. antroje pusėje tik kartkartėmis regėjome bandymus iš naujo įvertinti šią doktriną ar ją praturtinti. Tokia situacija versta vertė daryti tokias išvadas: arba valdžių padalijimo klausimai konstitucinėje teisėje tapo nebeaktualūs¹, arba imta manyti, kad dauguma šio principo sampratos ir įgyvendinimo problemų visapusiškai išnagrinėtos, kad mokslinių atradimų sunku tikėtis.

Valstybiškai organizuotų visuomenių gyvenimo tikrovė patvirtino valdžių padalijimo reikšmingumą. Šio principo svarba ypač išryškėjo XX a.

¹ Kai kas pastebi net šios „teorijos pasenimą“ (apie tai žr: Pactet P. Mélin-Soucramanien F. Droit constitutionnel. 24 e éd. – Paris: Armand Colin, 2005. P. 107).

pabaigoje. Vidurio ir Rytų Europos šalims po totalitarinės sistemos žlugimo iškilo uždavinys – įtvirtinti tokį valdžios organizacijos modelį, kuris ne tik užtikrintų veiksmingą bendrą visuomenės reikalų tvarkymą, bet ir laiduotų kiekvieno „jaunos“ demokratinės visuomenės nario teises ir laisves, neleistų atgimti nedemokratinio valdymo tendencijoms. Pokomunistinio pasaulio visuomenės atmetė marksistinę „valstybės valdžios vienybės“ doktriną ir demokratinę valstybės valdžios organizaciją grindė valdžių padalijimu.

* * *

Naujosiose Vidurio ir Rytų Europos konstitucijose, priimtose XX a. pabaigoje, valdžių padalijimas – vienas iš pagrindinių organizacinių valstybės principų². Konstitucinių tekstų autoriai susidūrė su dilema: vadovautis „klasikine“ ar kokia nors „modernizuota“ valdžių padalijimo samprata? Ar valdžių triada – universalus modelis? Ir svarbiausia – kokie turi būti šiuolaikiniai valdžių pusiausvyros užtikrinimo mechanizmai?

Pagal tradicinę valdžių padalijimo sampratą valstybės valdžios skirstomos į įstatymų leidžiamąją, vykdomąją ir teisminę valdžias. Šios valdžios patikėtos atitinkamoms institucijoms. Siekiant užtikrinti kiekvienos valstybės valdžios institucijos kryptingą veiklą, nustatoma šių institucijų kompetencija, apibrėžiama jų tarpusavio sąveika. Kiekvienai iš valstybės valdžių būdingi tam tikri ypatumai, kuriuos visų pirma lemia šių valdžių prigimtis.

Įstatymų, t. y. aukščiausios teisinės galios norminių aktų, reguliuojančių svarbiausius visuomeninius santykius, priėmimas patikimas parlamentui – valstybės valdžios institucijai, kurią sudaro išrinkti tautos atstovai. Jie išreiškia įvairių socialinių grupių interesus ir tuo pačiu atstovauja visuomenei. Tautos atstovų vykdoma įstatymų leidžiamoji valdžia užtikrina demokratiją ir tautos savivaldą. Kartu reikia pažymėti, kad ne tik parlamentas, bet ir pati tauta tiesiogiai gali priimti įstatymus, tačiau daugelis įstatymų yra priimti parlamento, laikantis nustatytos įstatymų leidybos procedūros.

Vykdomoji valdžia – tai institucijos, kurios įgyvendina valstybinę valdžią vykdydamos įstatymus ir kitus teisės aktus. Konstitucionalizmo įsitvirtinimo laikmečio pradžioje vykdomajai valdžiai atstovavo monarchas, kuriam, netekusiam teisės leisti įstatymus, liko teisė juos užtikrinti, įpareigoti piliečius jų laikytis, prireikus net tuo tikslu naudoti jėgą. Jam pakluso ka-

² Antai E. Konstantinov, nagrinėdamas Bulgarijos Konstitucijos rengimą, valdžių padalijimo principą priskiria prie pagrindinių bulgarų valstybės organizacinių principų (žr. Konstantinov E. The Establishment of Democratic Institutions in Bulgaria // Journal of Constitutional Law in Eastern and Central Europe. 1994. Vol. 1. P. 192.)

riuomenė, jis buvo atsakingas už šalies gynybą. Vykdomoji valdžia labiau- siai keitėsi moderniose visuomenėse. Ji iš monarcho perėjo į vyriausybės ir ministrų rankas, ji gavo naujas funkcijas, kurioms įgyvendinti parlamentas neturi priemonių. Jos įgaliojimai išsiplėtė, jų padaugėjo.

Parlamentinėse valdymo sistemose vykdomoji valdžia dvilypė: valsty- bės vadovas ir vyriausybė. Prezidentinėse valdymo sistemose valstybės va- dovas paprastai yra kartu ir vyriausybės vadovas³.

Vyriausybė – aukščiausia kolegiali vykdomosios valdžios institucija. Vyriausybės skyrimo būdas priklauso nuo šalies valdymo formos, politinių ir istorinių tradicijų, kitų ypatumų. Parlamentinėse monarchijose vyriausy- bę skiria parlamentas, o tvirtina monarchas. Prezidentinėse respublikose vyriausybę sudaro prezidentas. Parlamentinėse monarchijose ir respubliko- se vyriausybei vadovauja ministras pirmininkas, o prezidentinėse respubli- kose – prezidentas. Vyriausybės kompetencijai paprastai priklauso šie klausimai: 1) įstatymų ir kitų teisės aktų įgyvendinimas; 2) vadovavimas ci- vilinei ir karinei administracijai; 3) vidaus ir užsienio politika; 4) biudžeto sudarymas bei vykdymas ir t. t.

Teismas įgyvendina teisminę valdžią. Tai – nepriklausoma ir savaran- kiška valdžios šaka. Teismų paskirtis – teisingumo vykdymas sprendžiant bylas nustatyta procesine forma. Teismai formuojami įvairiais būdais: teisė- jai ir renkami, ir skiriami. Teismų nepriklausomybė nuo kitų valstybės insti- tucijų užtikrinama tuo, kad teismai niekam nepavaldūs, išskyrus teisę. Svarbi teismų nepriklausomumo garantija – teisėjų kadencija, neliečiamy- bė, aukšta socialinė padėtis ir tinkamas materialinis aprūpinimas. Teisminė valdžia laiduoja įstatymuose ir kituose teisės šaltiniuose įkūnytą teisės įgy- vendinimą.

Analizuojant valdžių padalijimo principą atskleidžiami tokie jo sudėti- niai elementai:

- 1) valdžių atskyrimas ir savarankiškumas;
- 2) valdžių pusiausvyra (stabdžiai ir atsvaros, tarpusavio kontrolė);
- 3) valdžių sąveika.

Kaip minėta, valdžių padalijimas grindžiamas tuo, kad valstybei tenka vykdyti tris funkcijas: leisti įstatymus, juos vykdyti ir spręsti ginčus. Šios funkcijos yra atskiriamos ir patikimos atskiroms valdžioms – įstatymų lei- džiamajai, vykdomajai ir teisminei. Šios valdžios veikia savarankiškai, jas įgyvendinančioms valstybės valdžios institucijoms suteikiami atitinkami įga- liojimai. Taigi kiekviena iš valstybės valdžios institucijų vykdo tik jai patikė-

³ Antai Jungtinių Amerikos Valstijų Konstitucijos II straipsnio 1 skyriuje nustatyta, kad vykdomoji valdžia priklauso Jungtinių Amerikos Valstijų prezidentui.

tas funkcijas ir negali vykdyti kitoms institucijoms pavestų funkcijų. Nė viena iš šių institucijų negali kištis į kitų institucijų įgaliojimų vykdymą. Tais atvejais, kai konstitucijoje konkretūs įgaliojimai yra paskirti vienai ar kitai valstybės valdžios institucijai, jokia kita valstybės valdžios institucija jų negali pasiimti; tokių įgaliojimų negalima perduoti ar atsisakyti. Negalimas ir valdžių susiliejimas.

Valdžių atskyrimas valdžią dalijant negali būti atsietas nuo valdžių savarankiškumo, kitaip reikėtų kalbėti tik apie veiklos specializaciją, bet ne apie savarankiškai veikiančias valdžias. Valdžios institucijų sudarymas, jų įgaliojimų visuma, veiklos materialiniai pagrindai leidžia institucijoms būti gana savarankiškoms savo veiklos srityje. Kita vertus, valdžių savarankiškumas nereiškia, kad valdžios gali daryti bet ką. Savo uždavinius jos gali vykdyti tik laikydamosis konstitucinių įgaliojimų, gerbdamos kitų valstybės valdžios institucijų prerogatyvas ir sąveikaudamos su šiomis institucijomis.

Teisinėje literatūroje pabrėžiama: „Valdžių padalijimo principo esmė (ne tik modernios politikos ir konstitucionalizmo teorijos, bet ir šios koncepcijos „klasikos“ požiūriu) – ne formalus, schematiškas atskirų valdžios šakų galių diferencijuotas išvardijimas, bet visų pirma tam tikras stabdžių ir atsvarų mechanizmas, garantuojantis jų santykinį autonomiškumą ir pusiausvyrą“⁴. Taigi susiduriame su valdžių konstitucinės pusiausvyros problema, su „stabdžių ir atsvarų“ klausimu, kuris visada yra demokratinės valdžios organizacijos konstitucinės konstrukcijos centre.

Pirmiausia reikėtų pažymėti, kad konstitucinėje praktikoje žinomi įvairūs valdžių pusiausvyros institucinio užtikrinimo būdai. Vienas iš jų, įtvirtintas Jungtinių Amerikos Valstijų Konstitucijoje, vadinamas „*checks and balances*“ sistema. Tai – Jungtinių Amerikos Valstijų aukščiausių valstybės valdžios institucijų organizacijos ir veiklos pagrindas⁵. Stabdžių ir atsvarų sistemos paskirtis – sukurti tokį mechanizmą, kuris užtikrintų, kad kiekviena valdžia turėtų galimybę užkirsti kelią kitos valdžios bandymams pasisavinti jai nepriklausančią valdžią, neteisėtai išplėsti savo galias. Tai – galimybė „neutralizuoti“ vienai kitą. Antai įstatymų leidyba – Kongreso funkcija, tačiau ją vykdydamas Kongresas „jaučia“ tiek prezidento, tiek Aukščiausiojo Teismo kontrolę. Svarbiausia prezidento poveikio priemonė – atidedamojo veto teisė. Valstybės vadovo prieštaravimas gali būti įveiktas

⁴ Kūris E. Politinių klausimų jurisprudencija ir Konstitucinio Teismo obiter dicta Lietuvos Respublikos Prezidento institucija pagal Konstitucinio Teismo 1998 m. sausio 10 d. nutarimą // Politologija. 1998. Nr. 1 (11). P. 44.

⁵ Apie valdžių padalijimo principo įtvirtinimą Jungtinių Amerikos Valstijų konstitucinėje sistemoje žr.: Lafitskij V. I. Osnovy konstitucionnogo stroja SŠA. – Moskva: Norma, 1998. P. 140–191.

tik tada, jeigu biliams ar rezoliucijoms abejuose rūmuose bus pritarta kvalifikuota balsų dauguma. Aukščiausiajam Teismui tenka kitoks vaidmuo. Jis, nagrinėdamas konkrečią bylą, Kongreso aktą gali pripažinti prieštaraujančiu Konstitucijai. Prezidento rankose sutelkta vykdomoji valdžia, nors jam suteikti didžiuliai įgaliojimai vykdyti šią funkciją, jo veiksmus gali kontroliuoti kitos dvi valdžios. Antai Konstitucijoje numatyta tokia veiksminga kontrolės priemonė kaip balsavimas dėl valstybės biudžeto. Spręsdamas klausimą dėl valstybės pajamų ir išlaidų Kongresas gali iš esmės apriboti prezidento veiklą. Dar vienas pusiausvyros užtikrinimo atvejis – tam tikrus valstybės pareigūnus prezidentas gali paskirti tik „patarus ir pritarus“ Senatui. Ta pati taisyklė galioja sudarant tarptautines sutartis ir t. t. Kongresas taip pat gali apkaltos tvarka prezidentą pašalinti iš pareigų, jei jis apkaltinamas ir nuteisiamas už tėvynės išdavimą, kyšininkavimą ar kitus sunkius teisės pažeidimus. Stabdžių ir atsvarų sistema užtikrina valdžių pastovumą, palaiko valdžios institucijų pusiausvyrą, yra viena iš valstybės valdžios institucijų veiklos teisėtumo užtikrinimo garantijų.

Europos šalių, kurioms būdingos parlamentinės ir mišriosios (pusiau prezidentinės) valdymo sistemos, konstitucinėje praktikoje žinomos įvairios valdžių tarpusavio kontrolės formos. Pirmiausia reikia atkreipti dėmesį į tai, kad parlamentas – įstatymų leidžiamoji institucija – suprantamas kaip tautos atstovybė, tautai atstovaujanti institucija, todėl, atrodytų, niekas negali atsverti įstatymų leidžiamosios valdžios. Neatsitiktinai XIX–XX amžių sandūros konstitucinės teisės autoritetas A. V. Dicey tvirtino, kad „parlamentas pagal Anglijos Konstituciją turi teisę priimti arba panaikinti bet kokią įstatymą; be to, joks asmuo ar institucija pagal Anglijos teisę neturi teisės pažeisti ar nevykdyti parlamento priimtų teisės aktų“⁶. „Lankstaus“ valdžių padalijimo sistemose įstatymų leidžiamosios ir vykdomosios valdžių pusiausvyrą atspindi vykdomosios valdžios teisė paleisti parlamentą ir parlamento teisė pareikšti nepasitikėjimą vyriausybe. Tai yra tarpusavio priklausomybė, nes pareiškęs nepasitikėjimą įstatymų leidėjas gali net paskatinti pirmalaikius rinkimus.

XX a. Europoje įsitvirtinus ir sustiprėjus konstituciniams teismams – konstitucinės kontrolės institucijoms – įstatymų leidžiamosios valdžios institucijų veikla imta kontroliuoti ir atitikties konstitucijai požiūriu. Kartu pažymėtina, kad vykdomosios valdžios aktų kontrolė yra dar griežtesnė. Teisės aktų hierarchijoje jiems tenka tik poįstatyminis lygmuo, todėl šie aktai tikrinami, ar atitinka konstituciją bei įstatymus. Tai yra svarbus konstitucinės ar administracinės justicijos veiklos baras.

⁶ Dicey A. V. Konstitucinės teisės studijų įvadas. – Vilnius: Eugrimas. 1998. P. 35.

Europos šalyse žinomas ir apkaltos institutas, taikomas aukščiausiems valstybės pareigūnams. Neretai apkaltos procesą įgyvendina ne vien parlamentas, bet ir konstitucinis teismas (parlamentas pareiškia kaltinimą, o konstitucinis teismas priima sprendimą) arba specialiai sudaryta institucija.

Valdžių atskyrimas, savarankiškumas, jų pusiausvyra nereiškia, kad valdžios visiškai atskirtos, nesusijusios viena su kita jokiais ryšiais. Institucijų savarankiškumas, jų vykdomų funkcijų apibrėžtumas nepaneigia jų sąveikos, jų veiklos bendro kryptingumo.

* * *

Valdžių padalijimas – būtinas šiuolaikinio konstitucinio reguliavimo elementas, todėl pirmiausia turime analizuoti konstitucinių aktų tekstus. Jeigu nagrinėtumėme Europos šalių konstitucijas pagal valdžių padalijimo principo įtvirtinimo būdą, jas galėtumėme suskirstyti į dvi grupes⁷:

- a) konstitucijos, kurios tiesiogiai skelbia valdžių padalijimo principą;
- b) konstitucijos, kuriose valdžių padalijimas pripažįstamas, tačiau formaliai neskelbiamas.

Žinoma, kaip ir kiekvienas, taip ir šis skirstymas yra sąlyginis.

Pirmąją grupę sudaro daugiausia moderniosios konstitucijos, kuriose aiškiai suformuluoti teisinės valstybės ir konstitucionalizmo principai. Vakarų Europoje šią tendenciją geriausiai atspindi Vokietijos Federacinės Respublikos Pagrindinis Įstatymas, kuriame gana plačiai dėstomas valdžių padalijimo principas. Pagrindinio Įstatymo 20 straipsnio 2 dalyje skelbiama: „Visa valstybinė valdžia kyla iš tautos. Tauta ją vykdo per rinkimus ir balsavimus, taip pat per specialias įstatymų leidybos, vykdomosios ir teisminės valdžios institucijas“. To paties straipsnio 3 dalyje pažymima, kad įstatymų leidybą saisto konstitucinė santvarka, o vykdomąją valdžią ir teisminę valdžias – įstatymas ir teisė. Šios nuostatos atskleidžia valdžių organizacijos konstitucinę sampratą: valstybės valdžia kyla iš tautos, ji vieninga. Valdžių padalijimas apibrėžia valdžių organizaciją ir valdžios vykdymo funkcijas. Kaip ne kartą yra pažymėjęs Vokietijos Federalinis Konstitucinis Teismas, valdžių padalijimas nereiškia, kad valdžių kilmė skirtinga, bet žymi įvairias valstybės valdžios funkcijas, tai iš esmės yra organizacinis ir funkcinis principas.

⁷ Paczoly P. La jurisprudence de la cour constitutionnelle en matière de séparation des pouvoirs / The 10th conference of the European constitutional Court. 1st volume. – Budapest: Hungarian Constitutional Court. 1997. P. 268–272.

Lenkijos Respublikos Konstitucijos 10 straipsnyje nustatyta, kad Lenkijos Respublikos santvarka grindžiama įstatymų leidžiamosios valdžios, vykdomosios valdžios ir teisminės valdžios atskyrimu ir pusiausvyra, kad įstatymų leidžiamąją valdžią įgyvendina Seimas ir Senatas, vykdomąją valdžią – Lenkijos Respublikos prezidentas ir Ministrų Taryba, teisminę valdžią – teismai ir tribunolai. Bulgarijos Respublikos Konstitucijos 8 straipsnyje skelbiama, kad valstybės valdžia dalijama į įstatymų leidžiamąją, vykdomąją ir teisminę, Kroatijos Respublikos Konstitucijos 4 straipsnyje įtvirtinta: „Kroatijos Respublikoje valstybės valdžia organizuojama pagal valdžių padalijimo į įstatymų leidžiamąją, vykdomąją ir teisminę valdžias principą“, o Estijos Respublikos Konstitucijos 4 straipsnis numato: „Valstybės susirinkimo, Respublikos Prezidento, Respublikos Vyriausybės ir teismų veikla pagrįsta valdžių padalijimo ir pusiausvyros principu“. Čekijos Respublikos Konstitucijos 2 straipsnio 1 dalyje įtvirtinta: „Visos valstybės valdžios šaltinis yra tauta: ji ją įgyvendina per įstatymų leidžiamosios, vykdomosios ir teisminės valdžių institucijas“. Pažymėtina, kad toks valdžių padalijimo principo tiesioginis įtvirtinimas ypač būdingas pototalitarinėms šalims, kurioms valstybės demokratinės organizacijos principo įgyvendinimas buvo ir yra ypač svarbus⁸.

Kartais valdžių padalijimas tiesiogiai skelbiamas ne konstitucijos teksto pagrindinėje dalyje, bet konstitucijos preambulėje. Antai Turkijos Konstitucijos preambulėje skelbiama, kad valdžių padalijimas jokiū būdu nenustato kurios nors valstybės institucijos prioriteto, bet atspindi civilizuo-tą darbo padalijimą ir bendravimo būdus, kuriuos lemia nustatytas specifinės valstybės valdžios vykdymas, kai viršenybė išimtinai priklauso konstitucijai ir įstatymui. Tai – lyg konstitucijos kūrėjo atsakas į ankstesnę autoritarinio režimo patirtį.

Antrajai konstitucijų grupei būdinga tai, kad tik iš jose įtvirtinto reguliavimo visumos analizės galima daryti išvadą, kad šiose konstitucijose nustatyta valstybės valdžios institucijų organizacija ir veikla grindžiama valdžių padalijimu. Tokia yra Belgijos Konstitucija. Jos pradinės (dar 1831 m.) redakcijos III skirsnis „Valdžių teisės“ buvo padalytas į keturis skyrius, kurie reguliavo įstatymų leidžiamosios, vykdomosios ir teisminės valdžių veiklą. 1993 m. Konstitucijos pataisos nustatė federacinę valstybės sandarą. Atsirado naujos institucijos: Arbitražo teismas, Valstybės taryba. Taigi pasirinktas faktinis principo įtvirtinimo kelias jo formaliai nefiksuojant. Kartais ir moderniose konstitucijose nerasime tiesioginių nuorodų, kad įtvirtinamas valdžių padalijimas. Antai Ispanijos Konstitucijoje neminimos įstaty-

⁸ Paczolay P. Ten pat. P. 268–273.

mų leidžiamosios ar vykdomosios valdžių sąvokos (nors teisminė valdžia minima – Konstitucijos VI skirsnis vadinamas „Apie teisminę valdžią“), tačiau pati Konstitucijos nustatyta valdžių struktūra akivaizdžiai grindžiama valdžių padalijimu.

* * *

Lietuvos Respublikos Konstitucijos 5 straipsnyje nustatyta:

„Valstybės valdžią Lietuvoje vykdo Seimas, Respublikos Prezidentas ir Vyriausybė, Teismas.

Valdžios galias riboja Konstitucija.

Valdžios įstaigos tarnauja žmonėms.“

Būtent šio Konstitucijos straipsnio 1 dalies nuostatas Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas – oficialusis Konstitucijos aiškintojas – pasirinko išeities tašku⁹ formuodamas valdžių padalijimo konstitucinę doktriną. Bet ar šis principas išreikštas vien Konstitucijos 5 straipsnyje? Juk šio straipsnio 1 dalyje tik išvardijamos institucijos, vykdančios valstybės valdžią, 2 dalyje skelbiama, kad valdžios galias riboja Konstitucija, o 3 dalyje įtvirtinta, kad valdžios įstaigos tarnauja žmonėms. Ar galima vien iš šių nuostatų daryti išvadą, kad nustatomas valdžių padalijimas, įtvirtinama valdžių pusiausvyra?

Neatsitiktinai Konstitucinis Teismas, pabrėždamas Konstitucijos 5 straipsnį, ėmė ieškoti platesnio konstitucinio pagrindo. Antai Konstitucinio Teismo 1998 m. sausio 10 d. nutarime konstatuota: „Konstitucijos 5 straipsnyje nustatyta: „Valstybės valdžią Lietuvoje vykdo Seimas, Respublikos Prezidentas ir Vyriausybė, Teismas“. Šia norma, kurios turinys detaliau atskleidžiamas kituose Konstitucijos straipsniuose, įtvirtintas valstybės valdžios padalijimo principas“¹⁰.

⁹ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1995 m. spalio 26 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos įstatymo „Dėl piliečių nuosavybės teisių į išlikusį nekilnojamąjį turtą atstatymo tvarkos ir sąlygų“ 10 straipsnio septintosios dalies nuostatos, taip pat dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1994 m. sausio 26 d. nutarimo Nr. 55 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1991 m. lapkričio 15 d. nutarimu Nr. 470 patvirtintos Lietuvos Respublikos įstatymo „Dėl piliečių nuosavybės teisių į išlikusį nekilnojamąjį turtą atstatymo tvarkos ir sąlygų“ įgyvendinimo tvarkos dalinio pakeitimo“ 1.2 punkto nuostatos, 2.1 punkto ir jo 1, 2 bei 3 papunkčių atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ // Valstybės žinios. 1995. Nr. 89-2007.

¹⁰ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1998 m. sausio 10 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Seimo 1996 m. gruodžio 10 d. nutarimo „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės programos“ atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ // Valstybės žinios. 1998. Nr. 5-99.

Vėliau (1999 m. kovo 4 d. nutarime) Konstitucinis Teismas, nurodydamas Konstitucijos 5 straipsnį, konstatavo, kad šis principas yra plėtojamas, detalizuojamas atskiruose Konstitucijos skirsniuose, straipsniuose. 1999 m. birželio 3 d. nutarime Konstitucinis Teismas, nurodęs Konstitucijos 5 straipsnio 1 dalį, aiškino: „Šioje Konstitucijos normoje įtvirtintas valstybės valdžių padalijimo principas, kuris toliau kituose Konstitucijos straipsniuose detaliau atskleidžiamas nustatant kiekvienos valstybės valdžios įgaliojimus, jų tarpusavio sąveiką“¹¹. Konstitucijos 5 straipsnio, kuris nustato, kokios institucijos vykdo valstybės valdžią, turinį atskleidžia kiti Konstitucijos skirsniai, nustatantys konkrečių valdžios institucijų organizaciją ir funkcionavimą: V skirsnis „Seimas“, VI skirsnis „Respublikos Prezidentas“, VII skirsnis „Vyriausybė“ ir IX skirsnis „Teismas“. Kiekviename iš šių skirsnių nustatoma valstybės valdžios institucijų kompetencija, jų būdingos funkcijos. Panagrinėkime V skirsnio normas. Konstitucijos 55 straipsnyje įtvirtinta, kad Seimą sudaro tautos atstovai – 141 Seimo narys, kurie renkami ketveriems metams remiantis visuotine, lygia, tiesiogine rinkimų teise slaptu balsavimu. Konstitucijos 67 straipsnyje, apibrėžiančiame Seimo kompetenciją, nustatyta, kad Seimas leidžia įstatymus, pritaria ar nepitaria Respublikos Prezidento teikiamai ministro pirmininko kandidatūrai, pritaria Vyriausybės programai, prižiūri Vyriausybės veiklą, gali reikšti nepasitikėjimą ministru pirmininku ar ministru, tvirtina valstybės biudžetą ir prižiūri, kaip jis vykdomas, nustato valstybinius mokesčius ir kitus privalomus mokėjimus, sprendžia kitus Konstitucijoje numatytus klausimus. Tai – tipiški įstatymų leidžiamosios valdžios institucijos įgaliojimai. VI skirsnyje „Respublikos Prezidentas“ išdėstomos normos, nustatančios, kad Respublikos Prezidentas yra valstybės vadovas, jis atstovauja valstybei ir daro visa, kas jam pavesta Konstitucijos ir įstatymų. VII skirsnyje „Vyriausybė“ įtvirtinama, kad Lietuvos Respublikos Vyriausybę sudaro ministras pirmininkas ir ministrai, tai – vykdomoji tvarkomoji šalies institucija, vykdanči įstatymus ir Seimo nutarimus dėl įstatymų įgyvendinimo, taip pat Respublikos Prezidento dekretus, tvarkanti krašto reikalus, koordinuojanti ministerijų ir kitų Vyriausybės įstaigų veiklą, rengianti valstybės biudžetą

¹¹ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1999 m. birželio 3 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1998 m. gegužės 22 d. nutarimo Nr. 620 „Dėl buvusių Statybos ir urbanistikos ministerijos, Europos reikalų ministerijos, Ryšių ir informatikos ministerijos ir jų institucijų reorganizavimo tvarkos bei terminų“ atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai, Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatymo 22 straipsnio 2 punktui, 29 straipsnio 2 daliai, Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatymo pakeitimo įstatymo įgyvendinimo įstatymo 1 straipsniui ir Lietuvos Respublikos biudžetinių įstaigų įstatymo 4 straipsniui“ // Valstybės žinios. 1999. Nr. 50-1624.

projektą, vykdanči valstybės biudžetą ir t. t. IX skirsnis „Teismas“ įtvirtina, kad teisingumą Lietuvos Respublikoje vykdo tik teismai. Konstitucijoje ypatinga vieta skiriama konstituciniam teisingumui (VIII skyrius „Konstitucinis Teismas“).

Analizuodami valdžių padalijimo principą pagal jo išraišką konstituciniame tekste turime sutikti su E. Kūriu: „Valdžių padalijimo principas, be abejonės, yra kompleksinis principas“¹². Jis atsispindi ir išvedamas iš daugelio Konstitucijos straipsnių (ne tik iš 5 str.) nuostatų (žr.: Konstitucinio Teismo 1998 m. sausio 10 d., 1999 m. vasario 5 d., 1999 m. birželio 3 d., 1999 m. liepos 9 d., 2001 m. balandžio 26 d., 2001 m. liepos 12 d., 2004 m. gegužės 13 d ir kt. nutarimus).

Pažymėtina, kad į valdžių padalijimo principą galima žvelgti ir kaip į sudedamąją teisinės valstybės principo dalį. Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas ne viename nutarime (1995 spalio 26 d., 1998 m. sausio 10 d., 1998 m. balandžio 21 d. ir kt.), analizuodamas Konstitucijoje įtvirtintą valstybės valdžios institucijų sistemą, yra pažymėjęs, kad Konstitucijoje įtvirtintas valdžių padalijimas yra pagrindinis demokratinės teisinės valstybės organizacijos ir veiklos principas.

* * *

Oficiali konstitucinė valdžių padalijimo principo doktrina formuota laipsniškai. Nuo pirmojo šio principo paminėjimo (Konstitucinis Teismas 1994 m. sausio 19 d. nutarime¹³ pažymėjo, kad klasifikuojant teisinius valdžios aktus ir tą klasifikaciją derinant su konstituciniu valdžių padalijimu

¹² Kūris E. Doktrina razdelenija vlastei v praktike Konstitucionnogo Suda Litvy // Konstitucionnoje pravo: vostočnoevropejskoje obozrenije. 2004. No. 2(47). S. 71. Pagal principų išraišką konstitucijos tekste E. Kūris siūlo skirti pirminius, kompleksinius (sudėtinius) ir išvestinius principus: pirminiai principai yra suformuluoti konstitucijos tekste tiesiogiai, kompleksiniai (arba sudėtiniai) išvedami iš kelių (t. y. komplekso) konstitucijos nuostatų, kuriose įtvirtinti tam tikri tokio principo aspektai, o išvestiniai principai nėra deklaruojami konstitucijoje, bet formuluojami konstituciniam teismui aiškinant konstituciją, t. y. išvedami iš pirminių arba sudėtinių principų juos aiškinant (apie tai žr.: Kūris E. Doktrina razdelenija vlastei v praktike Konstitucionnogo Suda Litvy // Konstitucionnoje pravo: vostočnoevropejskoje obozrenije. 2004. Nr. 2(47), S. 70–71; Kūris E. Konstitucinių principų plėtojimas konstitucinėje jurisprudencijoje // Konstitucinių principų plėtojimas konstitucinėje jurisprudencijoje. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo ir Lenkijos Respublikos Konstitucinio Tribunolo konferencijos medžiaga. – Vilnius: Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas, 2002. P. 33–41.).

¹³ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1994 m. sausio 19 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos 1993 m. birželio 17 d. Seimo nutarimo „Dėl žemės reformos pagrindinių krypčių“ atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ // Valstybės žinios. 1994. Nr. 7-116.

[...] teisiniai valdžios aktai skirstomi į Konstituciją, konstitucinius įstatymus, įstatymus ir poįstatyminius aktus, kad iš Konstitucijos 67 straipsnyje įtvirtintos Seimo kompetencijos bei Konstitucijos 5 straipsnyje įtvirtinto valdžių padalijimo principo akivaizdu, kad Seimas negali duoti tiesioginių norminio pobūdžio pavedimų Vyriausybei ne įstatymų leidybos tvarka) iki vienos iš paskutinių šio principo konstitucinių interpretacijų, išdėstytų 2006 m. birželio 6 d. nutarime, nueitas ilgas kelias. Paskutiniame nutarime pakartota principo esmė: „Pagal Konstituciją Lietuvoje valstybės valdžia yra organizuota ir įgyvendinama remiantis valdžių padalijimo principu. Konstitucinis Teismas savo aktuose ne kartą yra konstatavęs, jog šis konstitucinis principas reiškia, kad įstatymų leidžiamoji, vykdomoji ir teisminė valdžios yra atskirtos, pakankamai savarankiškos; kad tarp jų turi būti pusiausvyra; kad kiekviena valdžios institucija turi jos paskirtą atitinkančią kompetenciją, kurios konkretus turinys priklauso nuo to, kokiai valstybės valdžiai ši institucija priklauso, nuo jos vietos tarp kitų valstybės valdžios institucijų bei įgaliojimų santykio su kitų valstybės valdžios institucijų įgaliojimais; kad Konstitucijoje tiesiogiai nustačius tam tikros valstybės valdžios institucijos įgaliojimus, viena valstybės valdžios institucija negali iš kitos perimti tokių įgaliojimų, jų perduoti kitai valstybės valdžios institucijai ar atsisakyti; kad tokie įgaliojimai negali būti pakeisti ar apriboti įstatymu“¹⁴.

Aiškinant Konstitucijos 5 straipsnyje nustatytą teisinį reguliavimą pažymėta, kad konstitucinis valdžių padalijimo principas yra įtvirtintas šio straipsnio 1 ir 2 dalyse (Konstitucinio Teismo 2002 m. balandžio 23 d. nutarimas); šis konstitucinis principas įvairiais požiūriais yra sukonkretintas kituose Konstitucijos straipsniuose. Kita vertus, Konstitucijos 5 straipsnio 2 dalyje atsispindi ne tik konstitucinis valdžių padalijimo principas, bet ir Konstitucijos viršenybės bei konstitucinis teisinės valstybės principas (Konstitucinio Teismo 2001 m. liepos 12 d., 2002 m. gruodžio 24 d., 2003 m. sausio 24 d. nutarimai); jeigu nustatomas toks teisinis reguliavimas, kad konstituciškai nepagrįstai išplečiamos ne tik Konstitucijos 5 straipsnio 1 dalyje nurodytos valstybės valdžios institucijos, bet ir kurios nors kitos valdžios institucijos galios, konstatuotina, kad yra pažeidžiama ir Konstitucijos 5 straipsnio 2 dalies nuostata, jog valdžios galias riboja Konstitucija (Konstitucinio Teismo 2002 m. gruodžio 24 d. nutarimas).

¹⁴ Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas 2006 m. birželio 6 d. nutarimas „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.

Aiškindamas konstitucinį valdžių padalijimo principą Konstitucinis Teismas savo aktuose ne kartą yra konstatavęs, kad valdžių padalijimas reiškia:

- kad įstatymų leidžiamoji, vykdomoji ir teisminė valdžios turi būti atskirtos, pakankamai savarankiškos;
- bet kartu tarp jų turi būti pusiausvyra;
- kad kiekvienai valdžios institucijai yra nustatyta jos paskirtį atitinkanti kompetencija;
- kad 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 valstybės 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 (pvz., Seimas neturi teisės pavesti Vyriausybei ar kuriai nors kitai institucijai įgyvendinti jo konstitucinę kompetenciją).

* * *

Konstitucinio Teismo 1996 m. gruodžio 19 d. nutarime išdėstytos nuostatos apie šio principo būtinybę demokratinėje sistemoje: „Žmogaus teisių ir laisvių doktrinoje valstybė traktuojama tiek kaip šių teisių ir laisvių svarbiausias garantas, tiek kaip subjektas, potencialiai galintis pažeisti šias teises ir laisves. Realiai įgyvendinant valdžių padalijimo principą įmanoma sustiprinti žmogaus teisių garantijas. Valstybės valdžia suskaidoma į santykinai savarankiškas šakas: įstatymų leidžiamąją, vykdomąją ir teisminę. Šioms valdžioms pagrindinių teisių ir laisvių srityje tenka skirtingi, tačiau vienodai svarbūs vaidmenys. Kiekvienai valdžios institucijai suteikiama jos paskirtį atitinkanti kompetencija.“

Valdžių atskyrimas ir savarankiškumas – pirmasis valdžių padalijimo principo elementas. Valdžių padalijimas, kaip minėta, grindžiamas tuo, kad valstybė vykdo ar privalo vykdyti tris funkcijas: leisti įstatymus, juos vykdyti ir spręsti ginčus. Šios funkcijos yra atskiriamos ir patikimos atskiroms valdžioms: įstatymų leidžiamajai, vykdomajai ir teisminei. Šios valdžios yra savarankiškos, jas įgyvendinančioms valstybės valdžios institucijoms suteikiami tam tikri įgaliojimai.

Nagrinėjant Lietuvos Respublikos Konstituciją paaiškėja, kad įstatymų leidžiamoji, vykdomoji ir teisminė valdžios yra atskirtos, kiekviena iš jų

patikėta valstybės valdžios institucijai, savarankiškai įgyvendinančiai jai patikėtas funkcijas.

Pagal Lietuvos Respublikos Konstituciją kiekviena valstybės valdžia užima tam tikrą vietą valstybės valdžios sistemoje, atlieka jai būdingas funkcijas. Seimas, kurį sudaro tautos atstovai – Seimo nariai, leidžia įstatymus, prižiūri Vyriausybės veiklą, tvirtina valstybės biudžetą ir prižiūri jo vykdymą. Respublikos Prezidentas – valstybės vadovas – atstovauja valstybei ir daro visa, kas jam pavesta Konstitucijos ir įstatymų. Vyriausybė yra vykdomoji tvarkomoji šalies institucija. Ji vykdo įstatymus ir kitus teisės aktus, tvarko krašto reikalus. Teismai vykdo teisingumą.

Taigi konstitucinė valdžių konstrukcija leidžia teigti, kad kiekviena iš valstybės valdžios institucijų vykdo tik jai patikėtas funkcijas ir negali vykdyti kitoms institucijoms pavestų funkcijų. Nė viena iš šių institucijų negali kištis kitoms institucijoms vykdant joms pavestus įgaliojimus.

Siekiant valdžių atskyrimo, didelę reikšmę turi tiesioginis valstybės valdžios institucijų įgaliojimų įtvirtinimas Konstitucijoje. Konstitucinis Teismas ne viename iš savo nutarimų yra pažymėjęs, kad tais atvejais, kai Konstitucijoje konkretūs įgaliojimai yra paskirti tam tikrai valstybės valdžios institucijai, jokia kita valstybės valdžios institucija jų negali pasisavinti; tokių įgaliojimų negalima perduoti ar atsakyti. Negalimas ir valdžių susilieėjimas.

Valdžių atskyrimas negali būti atsietas nuo valdžių savarankiškumo, kitaip būtų galima kalbėti tik apie veiklos specializaciją, bet ne apie savarankiškai funkcionuojančias valdžias. Valstybės valdžios institucijų sudarymas, jų įgaliojimų visuma, veiklos materialiniai pagrindai leidžia institucijoms būti pakankamai savarankiškoms savo veiklos srityje. Kita vertus, valdžių savarankiškumas nėra tai, kad jos gali daryti bet ką. Savo uždavinius jos gali vykdyti tik konstitucinių įgaliojimų ribose, gerbdamos kitų valstybės valdžios institucijų teises ir veikdamos kartu su šiomis institucijomis.

Valdžių atskyrimo reikšmė pabrėžta Konstituciniam Teismui sprendžiant deleguotos įstatymų leidybos konstitucingumo klausimus (Konstitucinio Teismo 1995 m. spalio 26 d., 1996 m. gruodžio 19 d., 1997 m. vasario 13 d. nutarimai), apribojant prokuroro „bendrosios priežiūros“ galias (Konstitucinio Teismo 1994 m. vasario 14 d. nutarimas), uždraudžiant įstatymų leidžiamajai valdžiai savo aktais lemti teisėjų einamų pareigų trukmę (Konstitucinio Teismo 1994 m. gruodžio 22 d. nutarimas) ir t. t. Visi šie sprendimai rodo, kad Konstitucinis Teismas veikė kaip konstitucinės valdžių sistemos arbitras, saugantis kiekvienos institucijos funkcijas ir savarankiškumą, ypač tą pabrėždamas bylose, kuriose nagrinėti teismo veiklos reglamentavimo klausimai.

* * *

Konstitucinis Teismas savo nutarimuose pateikė įvairias Seimo, kaip valstybės valdžios institucijos, teines charakteristikas: Seimas – viena iš aukščiausiųjų valstybės valdžios institucijų: „Aukščiausiųjų valstybės valdžios institucijų statusas pirmiausia paremtas Konstitucijoje įtvirtintais įgaliojimais: Seimo įgaliojimai įtvirtinti Konstitucijos 67, Respublikos Prezidento – 84, Vyriausybės – 94 straipsnyje“¹⁵ (Konstitucinio Teismo 1998 m. balandžio 21 d. nutarimas). Seimas traktuojamas kaip tautos atstovybė („Seimas, kurį sudaro tautos atstovai – Seimo nariai“), kuriai priklauso tokios įgaliojimų grupės: „Seimas leidžia įstatymus, prižiūri Vyriausybės veiklą, tvirtina valstybės biudžetą ir prižiūri, kaip jis vykdomas, sprendžia kitus Konstitucijoje numatytus klausimus“¹⁶ (Konstitucinio Teismo 1998 m. sausio 10 d. nutarimas). Seimas – įstatymų leidžiamosios valdžios institucija (Konstitucinio Teismo 1999 m. birželio 3 d. nutarimas). „Seimo savarankiskumą riboja Konstitucijoje nustatyta Seimo kompetencija, taip pat pareiga laikytis Konstitucijos ir galiojančių įstatymų“¹⁷. Tai konstatuota 1993 m. lapkričio 8 d. Konstitucinio Teismo nutarime. „Seimas savarankiškas tiek, kiek jo galių neribuoja Lietuvos Respublikos Konstitucija“¹⁸ (1993 m. spalio 1 d. Konstitucinio Teismo nutarimas). 1995 m. spalio 26 d. Konstitucinio Teismo nutarime teigiama, kad „tautos įgalioto įstatymų leidėjo Seimo priimtame įstatyme išreiškiama tautos valia svarbiausiais gyvenimo klausimais“¹⁹. Taigi konstitucinėje jurisprudencijoje Seimas – įstatymų lei-

¹⁵ 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“ // Valstybės žinios. 1998. Nr. 39-1044.

¹⁶ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1998 m. sausio 10 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Seimo 1996 m. gruodžio 10 d. nutarimo „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės programos“ atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ // Valstybės žinios. 1998. Nr. 5-99.

¹⁷ 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.

¹⁸ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1993 m. spalio 1 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Seimo 1993 m. birželio 10 d. nutarimo neįrašyti į sesijos darbų programą nutarimo „Dėl Seimo nario K. Bobelio įgaliojimų nutraukimo“ projekto atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ // Valstybės žinios. 1993. Nr. 51-991.

¹⁹ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1995 m. spalio 26 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos įstatymo „Dėl piliečių nuosavybės teisių į išlikusį nekilnojamąjį turtą atstatymo tvarkos ir sąlygų“ 10 straipsnio septintosios dalies nuostatos, taip pat dėl Lietuvos Respub-

džiamosios valdžios institucija su jai būdingomis funkcijomis ir kompetencija.

Konstitucinės jurisprudencijos analizė leidžia teigti, kad Konstitucinis Teismas yra suformavęs įstatyminio reguliavimo apsaugos doktriną. Šiai doktrinai būdinga įstatymo, kaip svarbiausio teisės sistemos šaltinio, teisės akto, turinčio aukščiausią galią, samprata. Ši galia grindžiama tuo, kad įstatymu išreiškiama tautos valia svarbiausiais gyvenimo klausimais, įstatymų normose nustatomos bendro pobūdžio taisyklės, kurios poįstatyminiuose aktuose gali būti detalizuojamos, reglamentuojama jų įgyvendinimo tvarka. Ypač svarbi Konstitucinio Teismo išvada, kad viską, kas siejasi su pagrindinėmis žmogaus teisėmis, reguliuoja įstatymai. Tai – žmogaus teisių ir laisvių patvirtinimas, jų turinio apibrėžimas, apsaugos bei gynimo teisinės garantijos, leistinas jų atribojimas ir kt. Įstatyminio reguliavimo srities apsaugai reikšmės turi Konstitucinio Teismo nutarimai, kuriuose konstatuota, kad Lietuvos teisinėje sistemoje nėra deleguotos įstatymų leidybos.

Vykdomąją valdžią įgyvendina Respublikos Prezidentas ir Vyriausybė. Respublikos Prezidentas – valstybės vadovas, jis atstovauja valstybei ir daro visa, kas jam pavesta Konstitucijos ir įstatymų. Konstitucinio Teismo nutarimuose Respublikos Prezidento institucija apibūdinama kaip „vykdomosios valdžios dalis“. Aiškindamas Konstitucijos 77 straipsnį Konstitucinis Teismas 2000 m. gegužės 8 d. nutarime konstatavo: „Valstybės vadovo statusą Konstitucijoje nustatytam laikui įgyja tik vienas asmuo, t. y. Respublikos Prezidentas, kurį išrenka Lietuvos Respublikos piliečiai. Respublikos Prezidento, kaip valstybės vadovo, teisinis statusas yra individualus, besiskiriantis nuo visų kitų piliečių teisinio statuso“²⁰. Konstitucinio Teismo 2002 m. birželio 19 d. nutarime pažymėta: „Respublikos Prezidento, kaip valstybės vadovo, teisinis statusas skiriasi ir nuo visų kitų valstybės pareigūnų teisinio statuso. Respublikos Prezidento, kaip valstybės vadovo, individualų, išskirtinį teisinį statusą atskleidžia įvairios Konstitucijos nuostatos, įtvirtinančios: Respublikos Prezidento asmens neliečiamybę; negalimumą Respublikos Prezidentui būti Seimo nariu, užimti kitas pareigas, gauti ki-

likos Vyriausybės 1994 m. sausio 26 d. nutarimo Nr. 55 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1991 m. lapkričio 15 d. nutarimu Nr. 470 patvirtintos Lietuvos Respublikos įstatymo „Dėl piliečių nuosavybės teisių į išlikusį nekilnojamąjį turtą atstatymo tvarkos ir sąlygų“ įgyvendinimo tvarkos dalinio pakeitimo“ 1.2 punkto nuostatos, 2.1 punkto ir jo 1, 2 bei 3 papunkčių atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ // Valstybės žinios. 1995. Nr. 89-2007.

²⁰ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2000 m. gegužės 8 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos operatyvinės veiklos įstatymo 2 straipsnio 12 dalies, 7 straipsnio 2 dalies 3 punkto, 11 straipsnio 1 dalies ir Lietuvos Respublikos baudžiamojo proceso kodekso 1981 straipsnio 1 bei 2 dalių atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ // Valstybės žinios. 2000. Nr. 39-1105.

tokį atlyginimą, išskyrus Respublikos Prezidentui nustatytą atlyginimą ir atlyginimą už kūrybinę veiklą; asmens, išrinkto Respublikos Prezidentu, pareigą sustabdyti savo veiklą politinėse partijose ir politinėse organizacijose; reikalavimus kandidatams į Respublikos Prezidentus bei Respublikos Prezidento rinkimų pagrindus ir tvarką“. Konstitucinio Teismo nutarimuose pabrėžiama, kad pagal Konstituciją Respublikos Prezidento statusas yra individualus, skiriasi nuo visų kitų valstybės pareigūnų statuso.

„Lietuvos vykdomosios valdžios sistemoje Vyriausybė, įgyvendinanti valstybinį valdymą, užima išskirtinę vietą. Vyriausybė – kolegiali bendros kompetencijos institucija“²¹ – taip apibrėžiamas šios institucijos statusas Konstitucinio Teismo 1998 m. sausio 10 d. nutarime. „Vyriausybė įgyvendina vykdomąją valdžią, jos galias apibrėžia Konstitucija ir įstatymai. Vyriausybė savo veikloje turi vadovautis demokratijos, teisėtumo ir viešumo principais (Vyriausybės įstatymo 4 straipsnis). Vykdomosios valdžios teisėtumo principas reikalauja, kad jos veikla būtų grindžiama teise. Tai reiškia, kad Vyriausybė pagal jai suteiktą kompetenciją turi atlikti atitinkamus veiksmus ir susilaikyti nuo veiksmų, kurie teisės normų nėra leidžiami“²². Konstitucinio Teismo 1999 m. lapkričio 23 d. nutarime konstatuota: Konstitucijos 94 straipsnyje nustatyta, kad Vyriausybė tvarko krašto reikalus, saugo Lietuvos Respublikos teritorijos neliečiamybę, garantuoja valstybės saugumą ir viešąją tvarką, koordinuoja ministerijų ir kitų Vyriausybės įstaigų veiklą, rengia valstybės biudžeto projektą ir teikia jį Seimui, užmezga diplomatinis santykius su užsienio valstybėmis ir kt. Vyriausybės įgaliojimai nustatyti ir kituose Konstitucijos straipsniuose (84, 89, 123, 128 ir kt.). Konstitucinis Teismas yra pastebėjęs: „Konstitucijoje yra įtvirtinti tik svarbiausi Vyriausybės įgaliojimai ir nustatoma, kad Vyriausybė vykdo ne tik Konstitucijoje, bet ir kituose įstatymuose nurodytas pareigas (Konstitucijos 94 straipsnio 7 punktą)“²³.

²¹ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1998 m. sausio 10 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Seimo 1996 m. gruodžio 10 d. nutarimo „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės programos“ atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ // Valstybės žinios. 1998. Nr. 5-99.

²² Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1997 m. birželio 17 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1995 m. rugpjūčio 31 d. nutarimo Nr. 1169-22 „Dėl specialaus Vyriausybės vertybinių popierių aukciono“ atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai, Lietuvos Respublikos valstybės išdo įstatymo 1 straipsnio antrajai daliai, Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatymo 21 straipsnio 5 punktui ir Lietuvos Respublikos įstatymo „Dėl Lietuvos Respublikos 1995 metų valstybės biudžeto ir atskaitymų į savivaldybių biudžetus normatyvų bei dotacijų patvirtinimo“ 4 straipsniui“ // Valstybės žinios. 1997. Nr. 58-1351.

²³ Lietuvos Respublikos 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

Konstituciniame Teisme ne kartą buvo nagrinėjami Seimo, Respublikos Prezidento ir Vyriausybės – neretai „politinėmis“ vadinamų valstybės valdžios institucijų įgaliojimų ir veiklos teisinio reguliavimo atitikimo Konstitucijai klausimai. Šiuo požiūriu reikšmingas Konstitucinio Teismo 1998 m. sausio 10 d. nutarimas²⁴, kuriame išnagrinėjus Seimo ir Respublikos Prezidento santykius sudarant Vyriausybę padaryta išvada apie Lietuvos valdymo formą –parlamentinę respubliką, turinčią kai kurių mišriosios respublikos bruožų. Tokia nuostata atspindi Konstitucinio Teismo požiūrį į Konstitucijoje įtvirtintą valdžios institucijų santykių modelį, prioriteto teikimą parlamentinės sistemos elementams. Įvairūs įstatymų leidžiamosios ir vykdomosios valdžios institucijų santykių aspektai buvo atskleisti daugelyje Konstitucinio Teismo nutarimų, kuriuose Teismas interpretavo Konstituciją „atribodamas“ Seimo ir vykdomosios valdžios institucijų teises įvairiose srityse (pvz., finansų, biudžeto, valstybės turto valdymo), tikrino Respublikos Prezidento ir Vyriausybės įgaliojimus tarpusavio santykiuose ir t. t.

Reikšmingos teisminės valdžios organizacijos ir veiklos konstitucinės doktrinos nuostatos buvo suformuluotos Konstitucinio Teismo 1995 m. gruodžio 6 d., 1999 m. gruodžio 21 d., 2001 m. liepos 12 d. nutarimuose²⁵.

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.

²⁴ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1998 m. sausio 10 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Seimo 1996 m. gruodžio 10 d. nutarimo „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės programos“ atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ // Valstybės žinios. 1998. Nr. 5-99.

²⁵ Žr. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1995 m. gruodžio 6 d. nutarimą „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; Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1999 m. gruodžio 21 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos teismų įstatymo 14, 25(1), 26, 30, 33, 34, 36, 40, 51, 56, 58, 59, 66, 69, 69(1) ir 73 straipsnių atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ // Valstybės žinios. 1999. Nr. 109-3192; 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 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 val-

Svarbūs teisminės valdžios konstitucinės sistemos ir galių aspektai atskleisti 2006 m. kovo 28 d. nutarime²⁶, teisėjų skyrimo, perkėlimo ir atleidimo iš pareigų santyčiai išaiškinti 2006 m. gegužės 9 d. nutarime²⁷. Konstitucinis Teismas konstatavo, kad įgyvendinti savo konstitucinę priedermę ir funkciją vykdyti teisingumą teisminė valdžia gali tik būdama savarankiška, nepriklausoma nuo kitų valstybės valdžių: įstatymų leidžiamosios ir vykdomosios, kurios yra formuojamos politiniu pagrindu. Jei teisminė valdžia nebūtų savarankiška, nepriklausoma nuo įstatymų leidžiamosios ir vykdomosios valdžių, ji nebūtų visavertė. Teisminės valdžios savarankiškumą, nepriklausomumą nuo kitų valstybės valdžių lemia ir tai, kad ji, kitaip nei kitos valstybės valdžios, yra formuojama ne politiniu, bet profesiniu pagrindu (Konstitucinio Teismo 1999 m. gruodžio 21 d., 2001 m. liepos 12 d. nutarimai,

džios, 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 vadovaujančiųjų pareigūnų ir valdininkų darbo apmokėjimo“ dalinio pakeitimo“ atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ // Valstybės žinios. 2001. Nr. 62-2276.

²⁶ Lietuvos Respublikos 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.

²⁷ Lietuvos Respublikos 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.

2004 m. kovo 31 d. išvada, 2006 m. kovo 28 d., 2006 m. gegužės 9 d. nutarimai).

Konstitucinis Teismas, nagrinėdamas teismų veiklos teisinio reguliavimo konstitucingumo klausimus, ne kartą yra pabrėžęs: „teismo santykius su kitomis valstybės institucijomis ar pareigūnais, jo veiksmų pobūdį [...] lemia Konstitucijoje įtvirtintas valdžių padalijimo principas. Teismai yra vienintelė valstybės institucija, vykdanči teisingumą. Jį teismas vykdo laikydamasis tam tikros procesinės tvarkos, kuri yra reglamentuota įstatymu“²⁸.

Konstitucijos 109 straipsnio 2 dalyje nustatyta, kad teisėjas ir teismai, vykdydami teisingumą, yra nepriklausomi. Teisėjo ir teismų nepriklausomumas – vienas iš esminių demokratinės teisinės valstybės principų: teismai, vykdydami teisingumą, privalo užtikrinti Konstitucijoje, įstatymuose ir kituose teisės aktuose išreikštos teisės įgyvendinimą, garantuoti teisės viršenybę, apsaugoti žmogaus teises ir laisves.

Konstitucinis Teismas savo aktuose (1995 m. gruodžio 6 d., 1999 m. gruodžio 21 d., 2001 m. liepos 12 d., 2004 m. gruodžio 13 d., 2006 m. gegužės 9 d. nutarimuose) ne kartą konstatavo: teisminės valdžios visavertiškumas ir nepriklausomumas suponuoja jos savireguliaciją ir savivaldą, apimančią 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 laiduoti teismų organizacinį savarankiškumą, kartu ir teisėjo procesinį savarankiškumą – būtina nešališko ir teisingo bylos išnagrinėjimo sąlyga; teismų administravimas turi būti organizuojamas taip, kad nebūtų pažeidžiamas tikrasis teisėjų nepriklausomumas. Konstitucinio Teismo nuomone, užtikrinti teismo val-

²⁸Lietuvos Respublikos 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 iširti, ar Lietuvos Respublikos baudžiamojo proceso kodekso 410 straipsnis (2002 m. kovo 14 d. redakcija) neprieštaruja Lietuvos Respublikos Konstitucijai // Valstybės žinios. 2002. Nr. 7-254.

džios galias – tai reiškia užtikrinti asmens teisių bei laisvių institucines garantijas.

* * *

Valdžių pusiausvyra – problemišiausias valdžių padalijimo sistemos elementas. Teisinėje literatūroje pabrėžiama: „Valdžių padalijimo principo esmė (ne tik modernios politikos ir konstitucionalizmo teorijos, bet ir šios koncepcijos „klasikos“ požiūriu) – ne formalus, schematiškas atskirų valdžios šakų galių diferencijuotas išvardijimas, bet visų pirma tam tikras stabdžių ir atsvarų mechanizmas, garantuojantis jų santykinę autonomiškumą ir pusiausvyrą“²⁹.

Taigi susiduriame su valdžių konstitucinės pusiausvyros problema, su „stabdžių ir atsvarų“ klausimu, kuris, „nežiūrint didesnės ar mažesnės reikšmės polinėje sistemoje, visada bus liberalios konstitucinės konstrukcijos centre“³⁰.

Lietuvos Respublikos Konstitucijoje valdžių pusiausvyra, kaip reikšmingas valdžių padalijimo principo elementas, tiesiogiai neminima. Ar yra ši valdžių padalijimo esminė aplinkybė ar jos nėra, galima spręsti tik išanalizavus valdžios institucijų konstitucinę kompetenciją, jų tarpusavio santykius. Taigi konstitucinės justicijos institucijoms, konkrečiose bylose interpretuojančioms konstitucines normas, ir tenka svarbus vaidmuo atskleidžiant valdžių pusiausvyros esmę.

Konstitucinio Teismo nutarimuose atsispindi įvairūs Konstitucijoje įtvirtintos valdžių pusiausvyros aspektai. Manychiau, ypač reikšmingas yra Konstitucinio Teismo 1998 m. sausio 10 d. nutarimas, kuriame nagrinėti Respublikos Prezidento ir Seimo įgaliojimų formuojant Vyriausybę klausimai. Valdžių pusiausvyrai Lietuvos konstitucinėje sistemoje suprasti ypač reikšmingas šio nutarimo teiginys, kad Lietuvos valstybės modelis priskirtas prie parlamentinės valdymo formos, kuriai būdingi ir kai kurie pusiau prezidentinio valdymo formos ypatumai. Taip konstitucinėje jurisprudencijoje pripažįstamas „lankstaus“ valdžių padalijimo įtvirtinimas, kuris lemia šiai valdymo sistemai būdingus Seimo, Vyriausybės ir Respublikos Prezidento santykius. 1998 m. balandžio 21 d. nutarime, kuriame valdžių pusiausvyros klausimai susieti su institucijų partnerystės idėja, Konstitucinis Teismas teigė: „Konstitucijoje apibrėžiant aukščiausiųjų valstybės valdžios instituci-

²⁹ Kūris E. Politinių klausimų jurisprudencija ir Konstitucinio Teismo *obiter dicta* // Politologija. 1998. Nr. 1(11). P. 44.

³⁰ Mény Y. Politique comparée. Les démocraties: Allemagne, États-Unis, France, Grande-Bretagne, Italie. 4e éd. – Paris: Montchrestien, 1993. P. 14.

jų funkcijas ir įgaliojimus yra numatyta jų tarpusavio kontrolė ir atsvara, taip pat partnerystė: pavyzdžiui, Respublikos Prezidentas turi teisę skirti Ministrą Pirmininką, tačiau šią teisę gali įgyvendinti tik gavęs Seimo pritarimą (Konstitucijos 67 straipsnio 6 punktas), 84 straipsnio 4 ir 5 punktai, 92 straipsnio 1 dalis); Seimas skiria Aukščiausiojo Teismo teisėjus ir šio teismo pirmininką (Konstitucijos 67 straipsnio 10 punktas), bet tam būtinas Respublikos Prezidento teikimas (Konstitucijos 84 straipsnio 11 punktas); Seimas steigia ir panaikina Lietuvos Respublikos ministerijas, tačiau tam reikia Vyriausybės siūlymo (Konstitucijos 67 straipsnio 8 punktas)³¹.

Valdžių pusiausvyros klausimas pabrėžtas ir Konstitucinio Teismo 1995 m. spalio 17 d. nutarime, kuriame sprendžiant Tarptautinių sutarčių įstatymo 7 straipsnio 4 dalies ir 12 straipsnio atitikimo Konstitucijai klausimą aptarti kai kurie vykdomosios valdžios įgaliojimai tarptautinėje srityje (Respublikos Prezidentas pasirašo tarptautines sutartis) ir Seimo atsvaros galimybė (Respublikos Prezidentas teikia Seimui šias sutartis ratifikuoti). Šis ir kiti Konstitucinio Teismo nutarimai atspindi Konstitucinio Teismo pasirinktą jurisprudencijos kryptį valdžių padalijimo srityje.

* * *

Valdžių padalijimas turi užtikrinti ir valstybės valdžios institucijų sąveiką. Konstitucinis Teismas ne kartą yra pažymėjęs, kad valdžių padalijimo principas reiškia, jog kiekvienai valdžios institucijai nustatyta jos paskirtą atitinkanti kompetencija, kurią lemia tos valstybės valdžios institucijos vieta tarp kitų valdžios institucijų, jos įgaliojimų santykis su kitų valdžios institucijų įgaliojimais. Taigi kiekviena iš jų turi apibrėžtą veiklos sritį, vykdo tam tikras konstitucines funkcijas.

Tai nereiškia, kad valdžios institucijos visiškai atskirtos, nesusijusios viena su kita jokiais ryšiais. Institucijų savarankiškumas, jų vykdomų funkcijų apibrėžtumas nepaneigia jų sąveikos.

Gal ir paradoksas – įgyvendinti savo funkciją konkreti institucija neretai gali tik savo veiksmus derindama su kitomis institucijomis, tačiau negalima kalbėti, kad Konstitucijoje yra įtvirtinta „institucinės intervencijos“ galimybė. Turėtume kalbėti apie institucijų sąveiką. Institucijų sąveika yra

³¹ 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“ // Valstybės žinios. 1998. Nr. 39-1044.

susijusi su valdžių pusiausvyra, t. y. tame pačiame santykyje akivaizdūs tiek sąveikos, tiek abipusio poveikio ir kontrolės aspektai. Konstitucinio Teismo nutarimuose minimos sąvokos „tarpusavio sąveika“ (Konstitucinio Teismo 1999 m. birželio 3 d. nutarime rašoma, kad Konstitucijoje nustatant įstatymų leidžiamosios ir vykdomosios valdžios funkcijas ir įgaliojimus yra numatyta jų tarpusavio sąveika; kaip tokios normos pavyzdį Konstitucinis Teismas nurodo Konstitucijos 67 straipsnio 8 normą, nustatančią, kad Seimas Vyriausybės siūlymu steigia ir panaikina Lietuvos Respublikos ministerijas), „tarpfunkcinė partnerystė“, „bendradarbiavimas“. 1998 m. sausio 10 d. nutarime Konstitucinis Teismas, interpretuodamas valdžių padalijimo principą, pažymėjo, kad įgyvendinant bendruosius valstybės uždavinius ir funkcijas valstybės valdžios institucijų veikla grindžiama jų bendradarbiavimu, todėl jų tarpusavio sąveika apibūdintina kaip tarpfunkcinė partnerystė. Vienas iš tokio valdžios institucijų bendradarbiavimo užtikrinimo būdų yra vyriausybės atsakingumo parlamentui principas. Matyt, tokius valstybės valdžios institucijų ryšius geriausiai tiktų apibūdinti „tarpusavio sąveikos“ sąvoka.

Daugelyje konstitucinio reguliavimo sričių valstybės valdžios institucijų sąveika akivaizdi. Antai biudžeto srityje Seimui priklauso teisė tvirtinti biudžetą, prižiūrėti, kaip jis vykdomas (Konstitucijos 67 straipsnio 14 punktas), tačiau atlikti šią funkciją Seimas gali tik glaudžiai bendradarbiaudamas su Vyriausybe. Konstitucijos 94 straipsnio 4 punkte nustatyta, kad Vyriausybė rengia valstybės biudžeto projektą ir teikia jį Seimui (Konstitucijos 130 straipsnyje nustatyta, kad sudarytą valstybės biudžeto projektą Vyriausybė pateikia Seimui ne vėliau kaip prieš 75 dienas iki biudžetinių metų pabaigos). Valstybės biudžeto projektą svarsto Seimas ir tvirtina įstatymu iki naujųjų biudžetinių metų pradžios (Konstitucijos 131 str. 1 d.).

Taigi matome, kad kiekviena iš nurodytų institucijų turi apibrėžtą funkciją, tačiau viena be kitos jos nepajėgtų atlikti savo uždavinių. Vyriausybė pateikia biudžeto projektą Seimui svarstyti, Seimas įstatymu patvirtina biudžetą ir jis tampa svarbiausia Vyriausybės veiklos atrama. Seimas kontroliuoja biudžeto vykdymą. Regime nuoseklią teisinių veiksmų grandinę, kai vienos institucijos funkcijos įgyvendinimas galimas tik tada, jei kitos institucijos veiksmingai atlieka savąsias.

Tą patį, matyt, galėtume pasakyti ir apie kitas valstybės valdžios institucijų veiklos sritis. Panagrinėkime įstatymų leidybą. Konstitucijos 68 straipsnio 1 dalyje nustatyta, kad įstatymų leidybos iniciatyvos teisė priklauso Seimo nariams, Respublikos Prezidentui ir Vyriausybei. Taigi du pastarieji subjektai atstovauja vykdomajai valdžiai. Didžiąją dalį įstatymų projektų, dažniausiai reikšmingiausiais klausimais, pateikia būtent Vyriaus-

sybė. Įstatymų leidybos procedūroje Seimo statutas Vyriausybei ir Respublikos Prezidentui taip pat numato tam tikrus prioritetus, palyginus su Seimo nariais. Antai Seimo statuto 140 straipsnio, numatančio iniciatorių teisę atšaukti įstatymo projektą, 4 dalyje įtvirtinta, kad jei iniciatorių atšauktą įstatymo projektą ne vėliau kaip kitą dieną paremia ir pateikia kitas įstatymų leidybos iniciatyvos teisę turintis subjektas, tokio įstatymo projekto svarstymas tęsiamas toliau. Tačiau ši nuostata netaikoma įstatymų projektams, kuriuos teikia Respublikos Prezidentas ir Vyriausybė. Statuto 158 straipsnio 5 dalyje numatyta, kad jeigu įstatymo projekto priėmimo metu, balsuojant dėl mokesčių įstatymo projekto straipsnių ar kitų įstatymų straipsnių, kurie reglamentuoja mokesčius arba dėl kurių gali labai pasikeisti valstybės pajamos, Vyriausybės narys, Vyriausybės įgaliotas asmuo pareikalauja, daroma įstatymo priėmimo pertrauka iki artimiausios Seimo posėdžio dienos. Statuto 162 straipsnio 2 dalyje Respublikos Prezidentui, Vyriausybei taip pat suteikta teisė motyvuotu teikimu siūlyti svarstyti įstatymo projektą. Respublikos Prezidentas ir Vyriausybė pagal Statuto 169 straipsnio 1 dalį gali motyvuotu teikimu siūlyti projektą svarstyti ypatingos skubos tvarka ir t. t. Seimo priimti įstatymai įsigalioja po to, kai juos pasirašo ir oficialiai paskelbia Respublikos Prezidentas.

Taigi Seimui, kurio būdingiausia funkcija yra įstatymų leidyba, įgyvendinti šią funkciją tenka kartu su vykdomąja valdžia. Beje, reikia priminti, kad Lietuvos Respublikos Konstitucijoje, kitaip negu kai kurių kitų šalių (pvz., Austrijos, Ispanijos, Italijos, Prancūzijos) konstitucijose, nenumatyta vadinamoji deleguotoji įstatymų leidyba, kai įstatymų leidėjo pavedimu vyriausybė gali leisti teisės aktus, turinčius įstatymo galią, todėl įstatymų leidybos sritis mūsų konstitucinėje sistemoje yra žymiai platesnė, nors vykdomosios valdžios poveikis yra taip pat reikšmingas.

Ir vykdomosios valdžios veikloje galima rasti tokių sąsajų. Antai Konstitucijos 84 straipsnyje nustatyta, kad Respublikos Prezidentas sprendžia pagrindinius užsienio politikos klausimus ir kartu su Vyriausybe vykdo užsienio politiką, Respublikos Prezidentas pasirašo tarptautines sutartis ir teikia Seimui jas ratifikuoti. Šių įgaliojimų įgyvendinimas siejamas su Seimo būsimu įvertinimu. Konstitucijos 67 straipsnio 16 punkte nustatyta, kad Seimas ratifikuoja ir denonsuoja Lietuvos Respublikos tarptautines sutartis, svarsto kitus vykdomajai valdžiai patikėtus užsienio politikos klausimus. Taigi matome, kad įstatymų leidėjas turi didžiules galimybes daryti įtaką užsienio politikos srityje.

Šioje tarpusavio santykių sistemoje gal tik teisminės valdžios padėtis kiek kitokia. Teisėjų ir teismų nepriklausomumas – iš valdžių padalijimo principo kildinama taisyklė, kad „teisingumą Lietuvos Respublikoje vykdo

tik teismai“ (Konstitucijos 109 straipsnio 1 dalis), išskiria išimtinę teismo veiklos sritį, bet negalima absoliutinti tokio požiūrio. Konstitucijos 74 straipsnyje nustatyta, kad Respublikos Prezidentą, Konstitucinio Teismo pirmininką ir teisėjus, Aukščiausiojo Teismo pirmininką ir teisėjus, Apeliacinio teismo pirmininką ir teisėjus, Seimo narius, šturkščiai pažeidusius Konstituciją ar sulaužiusius priesaiką, taip pat paaiškėjus, kad padarytas nusikaltimas, Seimas apkaltos proceso tvarka gali pašalinti iš užimamų pareigų arba panaikinti Seimo nario mandatą. Taigi apkaltos procesas – parlamentinė procedūra, kurią Seimas taiko siekdamas išspręsti minėtame Konstitucijos straipsnyje nurodytų asmenų atsakomybės klausimą. Susiduriame su procesu, labai panašiu į teisingumo vykdymą.

Atrodytų, minėti institucijų sąveikos atvejai patvirtina teiginį, kad Lietuvos Respublikos Konstitucijoje yra įtvirtinta „lankstaus“ valdžių padalijimo principo modelis. Valdžių kompetencija ir funkcijos atskirtos, tačiau siekiant visos sistemos veiksmingumo neretai galutinis rezultatas pasiekiamas kelių institucijų veiksmais. Tai nereiškia paties valdžių padalijimo paneigimo, o tik rodo, kad šiam padalijimui būdingi ir bendradarbiavimo santykiai.

Kartu reikia pažymėti, jog būtina laikytis Konstitucijoje įtvirtinto principo, kad valdžios galias riboja Konstitucija. Nė viena valdžios institucija negali pasisavinti kitos įgaliojimų, už ją vykdyti jos funkcijas. Bendradarbiavimu, vienos instancijos aktyvumu ir kitos neveiklumu negalima pateisinti institucijos veiklos srities sumažinimo. Institucijai būdingos funkcijos, jos veiklos sritis, kurią lemia pati konstitucinė valdžios padalijimo ryšių sistema, turi būti apsaugotos.

Literatūra

1. Dicey A. V. Konstitucinės teisės studijų įvadas. – Vilnius: Eugrimas, 1998.
2. Jarašiūnas E. Valstybės valdžios institucijų santykiai ir Konstitucinis Teismas. – Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2003.
3. Kūris E. Politinių klausimų jurisprudencija ir Konstitucinio Teismo *obiter dicta* // Politologija. 1998. Nr. 1(11).
4. Kūris E. Doktrina razdelenija klastei v praktike Konstitucionnogo Suda Litvy // Konstitucionnoje pravo: vostočnoevropejskoje obozrenije. 2004. Nr. 2(47).
5. Kūris E. Konstitucinių principų plėtojimas konstitucinėje jurisprudencijoje / Konstitucinių principų plėtojimas konstitucinėje jurisprudencijoje

- joje. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo ir Lenkijos Respublikos Konstitucinio Tribunolo konferencijos medžiaga. – Vilnius: Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas, 2002.
6. Konstitucinė justicija. Dabartis ir ateitis / Tarptautinė konferencija skirta Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo įkūrimo penkerių metų sukakčiai. – Vilnius, 1998.
 7. Lafitskij V. Osnovy konstitucionnogo stroja SŠA. – Moskva: Norma, 1988.
 8. Lokas Dž. Esė apie tikrąją pilietinės valdžios kilmę, apimtį ir tikslą (Antras traktatas apie valdžią). – Vilnius: Mintis, 1992.
 9. Mény Y. Politique comparée. Les démocraties: Allemagne, États-Unis, France, Grande-Bretagne, Italie. 4e éd. – Paris: Montchrestien, 1993.
 10. Mesonis G. Valstybės valdymo forma konstitucinėje teisėje: Lietuvos Respublika Vidurio ir Rytų Europos kontekste. – Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2003.
 11. Mesonis G. Valdžių padalijimo teorija ir jos įgyvendinimo modeliai: kokybės kriterijų problema // Jurisprudencija. 2005. Nr. 61(53).
 12. Mesonis G. Valdžių padalijimas: teisinės valstybės charakteristika / Konstitucionalizmas ir pilietinė visuomenė. – Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2002.
 13. Montesquieu Š. L. Apie įstatymų dvasią / Iš prancūzų kalbos vertė V. Malinauskienė. – Vilnius: Mintis, 2004.
 14. Paczolay P. La jurisprudence de la cour constitutionnelle en matière de séparation des pouvoirs // The 10th conference of the European Constitutional Court. 1st volume. – Budapest: Hungarian Constitutional Court, 1997.
 15. Sartori G. Lyginamoji konstitucinė inžinerija. Struktūrų, paskatų ir rezultatų tyrimas / Iš anglų kalbos vertė E. Kūris. – Kaunas: Poligrafija ir informatika, 2001.
 16. Šinkūnas H. Valdžių padalijimo principas ir teisminės valdžios vieta valdžių padalijimo sistemoje // Teisė. 2003. Nr. 49.
 17. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1994 m. sausio 19 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos 1993 m. birželio 17 d. Seimo nutarimo „Dėl žemės reformos pagrindinių krypčių“ atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ // Valstybės žinios. 1994. Nr. 7-116.
 18. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1995 m. spalio 26 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos įstatymo „Dėl piliečių nuosavybės teisių į išlikusį nekilnojamąjį turtą atstatymo tvarkos ir sąlygų“ 10 straipsnio septintosios dalies nuostatos, taip pat dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1994 m. sausio 26 d. nutarimo Nr. 55 „Dėl Lietuvos

- Respublikos Vyriausybės 1991 m. lapkričio 15 d. nutarimu Nr. 470 patvirtintos Lietuvos Respublikos įstatymo „Dėl piliečių nuosavybės teisių į išlikusį nekilnojamąjį turtą atstatymo tvarkos ir sąlygų“ įgyvendinimo tvarkos dalinio pakeitimo“ 1.2 punkto nuostatos, 2.1 punkto ir jo 1, 2 bei 3 papunkčių atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ // Valstybės žinios. 1995. Nr. 89-2007.
19. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1998 m. sausio 10 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Seimo 1996 m. gruodžio 10 d. nutarimo „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės programos“ atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ // Valstybės žinios. 1998. Nr. 5-99.
 20. 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“ // Valstybės žinios. 1998. Nr. 39-1044.
 21. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1999 m. birželio 3 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1998 m. gegužės 22 d. nutarimo Nr. 620 „Dėl buvusių Statybos ir urbanistikos ministerijos, Europos reikalų ministerijos, Ryšių ir informatikos ministerijos ir jų institucijų reorganizavimo tvarkos bei terminų“ atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai, Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatymo 22 straipsnio 2 punktui, 29 straipsnio 2 daliai, Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatymo pakeitimo įstatymo įgyvendinimo įstatymo 1 straipsniui ir Lietuvos Respublikos biudžetinių įstaigų įstatymo 4 straipsniui“ // Valstybės žinios. 1999. Nr. 50-1624.
 22. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2001 m. balandžio 26 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1993 m. balandžio 20 d. nutarimu Nr. 276 patvirtintos Įmonių finansinių prievolių mokėjimo bankroto procedūrų metu tvarkos 1 punkto atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai ir 1992 m. rugsėjo 15 d. Lietuvos Respublikos įmonių bankroto įstatymo (su 1994 m. gegužės 19 d. pakeitimais ir papildymais) 6 straipsnio 7 dalies 2 punktui“ // Valstybės žinios. 2001. Nr. 37-1259.
 23. 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 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 vadovaujančiųjų pareigūnų ir valdininkų darbo apmokėjimo“ dalinio pakeitimo“ atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ // Valstybės žinios. 2001. Nr. 62-2276.
24. 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.
25. 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“ neprieštaruja Lietuvos Respublikos Konstitucijai ir Lietuvos Respublikos Seimo laikinųjų tyrimo komisijų įstaty-

- mo 3 bei 8 straipsniams (2003 m. balandžio 3 d. redakcija“ // Valstybės žinios. 2003. Nr. 81-2903.
26. Lietuvos Respublikos 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) neprieštarauja Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ // Valstybės žinios. 2002. Nr. 7-254.
 27. Lietuvos Respublikos 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.
 28. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2006 m. birželio 6 d. nutarimas „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.
 29. Lietuvos Respublikos 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

dalis (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“ // Vals-tybės žinios. 2006. Nr. 51-1894.

V. LIETUVOS RESPUBLIKOS SEIMO, KAIP TAUTOS ATSTOVYBĖS, KONSTITUCINĖ KONCEPCIJA

1. Seimas – Tautos atstovybė

Lietuvos valstybę kuria Tauta, suverenitetas priklauso Tautai. Tautai priklausanti suvereni galia yra aukščiausia, šią aukščiausią suverenią galią Tauta vykdo tiesiogiai ar per demokratiškai išrinktus savo atstovus (Konstitucijos 4 straipsnis).

Pagal Konstitucijos 55 straipsnio 1 dalį Seimo nariai yra Tautos atstovai, jie renkami ketveriems metams remiantis visuotine, lygia, tiesiogine rinkimų teise ir slaptu balsavimu. Tiesioginiai Seimo narių rinkimai – tai tiesioginė demokratijos įgyvendinimo forma. Svarbiausi valstybės ir Tautos gyvenimo klausimai taip pat gali būti sprendžiami referendumu (Konstitucijos 9 straipsnis).

Pažymėtina, kad pagal Konstituciją tik Seimas yra Tautos atstovybė, nes tik Seimo nariai yra Tautos atstovai. Jokia kita valstybės valdžios institucija nėra Tautos atstovybė; joks kitas valstybės pareigūnas nėra Tautos atstovas. Konstitucijos 77 straipsnio 2 dalyje nustatyta, kad Respublikos Prezidentas yra valstybės vadovas ir atstovauja Lietuvos valstybei. Nors atstovavimo Tautai ir atstovavimo Lietuvos valstybei negalima priešinti, tačiau atstovavimas Tautai ir atstovavimas valstybei nėra tapačios teisinės kategorijos, kiekviena iš jų turi ir tik jai vienai būdingą teisinį turinį¹. Vienas iš svarbiausių požymių, pagal kurį valstybės valdžios institucija yra priskirtina prie Tautos atstovybės, yra tas, kad tai yra kolegiali (kolegialiai veikianti) valstybės valdžios institucija, kuri sudaryta iš Tautos atstovų ir kuri priima sprendimus tik po debatų, tik balsų dauguma ir atsižvelgdama į įvairias nuomones. Atstovavimas Tautai visada susijęs su įstatymų ir kitų

¹ 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 1 daliai“ // Valstybės žinios. 2003. Nr. 124-5643.

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 Seimo nariai, sudarydami Tautos atstovybę, paverčia Tautos valią įstatymais ir kitais sprendimais; būtent per Seimą – Tautos atstovybę – Tautos valia įgauna valstybinės valios formą. Pažymėtina, kad Konstitucija nenumato dviejų Tautos atstovybių: pagal Konstituciją Tautos atstovybė yra tik viena – tai Seimas.

Konstitucijoje įtvirtinta Seimo, kaip Tautos atstovybės, koncepcija yra grindžiama šiomis nuostatomis:

- 1) Seimą – Tautos atstovybę – steigia pati Tauta. Tauta tai daro priimdama Konstituciją ir įtvirtindama joje Seimą – Tautos atstovybę – vieną iš valstybės valdžią įgyvendinančių institucijų;
- 2) Tauta – subjektas, kuriam priklauso suverenitetas ir kuris vykdo aukščiausią suverenią galią, įgalioja Seimą – Tautos atstovybę – Konstitucijoje nustatytų įgaliojimų ribose vykdyti (įgyvendinti) įstatymų leidžiamąją valdžią, atlikti kitas Konstitucijoje numatytas ir iš jos kylančias funkcijas;
- 3) Seimas – Tautos atstovybė, vykdydamas jam pagal Konstituciją priskirtus įgaliojimus, negali peržengti ribų, kurias jam Konstitucijoje nustatė Tauta, t. y. Seimą jo veikloje saisto Konstitucija, taip pat jo paties priimti įstatymai;
- 4) Tauta, siekdama užtikrinti, kad visos valstybės valdžią įgyvendinančios institucijos, taip pat ir Tautos atstovybė – Seimas, laikytųsi Konstitucijos, jos nepažeistų, Konstitucijoje numato (steigia) konstitucinės kontrolės instituciją – Konstitucinį Teismą, kuriam paveda prižiūrėti, *inter alia*, tai, ar Seimas – Tautos atstovybė, įgyvendindamas savo įgaliojimus, veikia Konstitucijoje jam nustatytų įgaliojimų ribose, ar neperžengia jam Konstitucijoje nustatytų įgaliojimų, ar paiso Konstitucijos. Tauta suteikia Konstituciniam Teismui, *inter alia*, įgaliojimus spręsti, ar Seimo priimti įstatymai atitinka konstitucinius įstatymus ir Konstituciją, ar konstituciniai įstatymai atitinka Konstituciją, ar Seimo priimti poįstatyminiai aktai atitinka įstatymus, konstitucinius įstatymus ir Konstituciją, ir, nustačius, kad Seimo priimti įstatymai, kiti teisės aktai prieštarauja aukštesnės galios teisės aktams ir pirmiausia Konstitucijai, – šalinti juos iš Lietuvos teisės sistemos;
- 5) Seimas – Tautos atstovybė – formuojama demokratiškai, laisvų, sąžiningų rinkimų būdu; Seimo narys yra visos Tautos atstovas neatšizvelgiant į tai, pagal kokią rinkimų sistemą jis yra išrinktas. Seimo narys nėra jį išrinkusių rinkimų apygardos rinkėjų, kurios nors jį iš-

kėlusios politinės partijos ar politinės organizacijos, kurio nors kito subjekto atstovas Seime – Seimo narys, kaip minėta, yra visos Tautos atstovas. Seimo nario mandatas yra laisvas – savo veikloje Seimo narys vadovaujasi tik Konstitucija, valstybės interesais ir savo sąžine, Seimo narys negali būti varžomas jokių mandatų; Seimo narys negali būti atšauktas.

Seimas, kaip Tautos atstovybė, yra atstovaujamosios demokratijos institutas, šalies politinės sistemos šerdis, politinę sistemą konsoliduojanti ir jos stabilumą užtikrinanti institucija².

Nuo 1918 metų, kai buvo atkurta Lietuvos valstybės nepriklausomybė, iki jos netekimo 1940 metais, Lietuvoje buvo šie Seimai: Steigiamasis Seimas (1920–1922 metai), I Seimas (1922–1923 metai), II Seimas (1923–1926 metai), III Seimas (1926–1927 metai), IV Seimas (1936–1940 metai).

Nuo 1990 metų, kai buvo išrinkta Aukščiausioji Taryba-Atkuriamasis Seimas, Lietuvoje buvo šie Seimai: Aukščiausioji Taryba-Atkuriamasis Seimas, t. y. V Seimas (1990–1992 metai), VI Seimas (1992–1996 metai), VII Seimas (1996–2000 metai), VIII Seimas (2000–2004 metai) ir IX Seimas (išrinktas 2004 metais).

Taigi nuo 1918 metų iki šiol Lietuvos valstybė turėjo dešimt Seimų, įskaitant Steigiamąjį Seimą, kuris kūrė valstybės pagrindus ir dėl savo svarbos nėra numeruojamas.

Pabrėžtina, kad nei 1940 metais okupacinės valdžios sudarytas vadinamasis „Liaudies Seimas“, nei vadinamosios „Lietuvos TSR Aukščiausiosios Tarybos“, kurios buvo okupacinės valdžios sudaromos nuo 1944 metų iki tol, kol 1990 m. vasario 24 d. laisvuose demokratiniuose rinkimuose buvo išrinkta Aukščiausioji Taryba-Atkuriamasis Seimas, nėra ir negali būti laikomi Lietuvos valstybės parlamentais. Vadinamosios „Lietuvos TSR Aukščiausiosios Tarybos“ negali būti laikomos Lietuvos valstybės parlamentais vien todėl, kad pati vadinamoji „Lietuvos TSR“ niekada nebuvo valstybė, niekada nebuvo jokia Lietuvos valstybingumo forma; „Lietuvos TSR“ nėra ir niekada nebuvo Lietuvos Respublikos tąsa. Tai nebuvo ir jokia „marionetinė valstybė“, „sovietinė valstybė“ ar kokia nors kita valstybė, kaip, deja, dar neretai teigiama net ir teisės mokslinėje literatūroje.

Tai kas buvo ta vadinamoji „Lietuvos TSR“? Norint atsakyti į šį klausimą, būtina išsiaiškinti, ar minėta „Lietuvos TSR“ atitiko visuotinai pripažintus valstybės požymius.

² Krupavičius A., Lukošaitis A. (red.). Lietuvos politinė sistema: sąranga ir raida: monografija. – Kaunas: Poligrafija ir informatika, 2004. P. 349.

Visuotinai pripažinti valstybės požymiai yra įtvirtinti 1933 metų Montevideo konvencijoje „Dėl valstybių teisių ir principų“³, kurios 1 straipsnyje numatyta, kad valstybė, kaip tarptautinės teisės subjektas, turi turėti tokius požymius: a) nuolatinis gyventojus; b) apibrėžtą teritoriją; c) vyriausybę; d) galėti užmegzti santykius su kitomis valstybėmis. Pažymėtina, kad neatskiriamas valstybės požymis yra suverenitetas⁴.

Akivaizdu, kad po 1940 metų okupacijos ir aneksijos Lietuvos Respublika neteko suvereniteto. Tauta neturėjo jokių sąlygų laisvai ir savarankiškai spręsti valstybės ir visuomenės gyvenimo organizavimo klausimų: pasirinkti valstybės santvarką, nustatyti ūkinio ir visuomeninio gyvenimo pagrindus, pasirinkti užsienio politikos kryptis ir kt. Okupacinė valdžia likvidavo visas Lietuvos Respublikos valstybės valdžios institucijas, visi politinio bei nors kiek svarbesni kitokio pobūdžio sprendimai buvo besąlygiškai primami Maskvoje. Panaikinus Lietuvos Respublikos valstybės valdžios institucijas, jos negalėjo kurti ir palaikyti valstybės teritorijoje teisinės tvarkos pagal Konstituciją, t. y. negalėjo kontroliuoti šalies teritorijos, taip pat neturėjo galimybės savarankiškai veikti tarptautiniu mastu, teisiškai nepriklausomai nuo kitų valstybių. Tačiau būtent valstybės valdžios viršenybė šalies viduje ir jos nepriklausomumas tarptautiniuose santykiuose yra svarbiausi valstybės suvereniteto požymiai.

Valstybės teisinio subjektiškumo šaltinis yra tautos suvereni valia. Valstybę kuria tik tauta, suverenitetas taip pat priklauso tik tautai. Okupacijos sąlygomis tauta neturėjo jokių galimybių išreikšti savo suverenią valią. Tai iš kur galėjo atsirasti „Lietuvos TSR“ kaip valstybė, tegul ir „marionetinė“, „sovietinė“, „socialistinė“ ar dar kokia nors?

„Lietuvos TSR“ sukūrė ne tauta, ne jos atstovai: „Lietuvos TSR“ atsirado iš okupacinės valdžios sudaryto ir tautos įgaliojimų neturėjusio, tautos valios neatspindinčio vadinamojo „Liaudies Seimo“ 1940 m. liepos 21 d. priimto sprendimo, kuriuo buvo paskelbta, kad Lietuva yra „Socialistinė Tarybų Respublika“⁵. Pabrėžtina, kad „Lietuvos TSR“ neturėjo esminio požymio, būtino valstybei, – suvereniteto. „Lietuvos TSR“ institucijos, nors ir turėjo pavadinimus, turėjusius rodyti jų „valstybinį“ pobūdį (pvz., pavadinimas „Lietuvos TSR Aukščiausioji Taryba“ turėjo parodyti, kad ši institucija yra „tikros valstybės“ parlamentas; terminas „Ministrų Taryba“ turėjo parodyti, kad tai yra „tikros valstybės“ vyriausybė ir pan.), buvo ne kas kita kaip okupacinės valstybės (tuometinės SSRS) sudarytos vietinės admi-

³ Vadapalas V. Tarptautinė teisė: pagrindiniai dokumentai ir jurisprudencija. – Vilnius: Eugrimas, 2003. P. 68–70.

⁴ Vadapalas V. Tarptautinė teisė. – Vilnius: Eugrimas, 2006. P. 189.

⁵ Lietuvos Liaudies Seimas (stenogramos ir medžiaga). – Vilnius: Mintis, 1985. P. 62.

nistracinės įstaigos, turėjusios padėti jai valdyti okupuotą ir aneksuotą Lietuvos valstybę.

Galima teigti, kad „Lietuvos TSR“ terminas atspindi ne Lietuvos valstybingumo formą, bet okupuotos ir aneksuotos Lietuvos Respublikos valdymo būdą, kurio esmę galima apibūdinti taip: SSRS valdžios organai sukūrė joms pavaldžias ir jų tiesiogiai kontroliuojamas vietines administracines įstaigas, suteikė joms pavadinimus, turėjusius rodyti, kad šios įstaigos esą atstovauja tautai ir yra valstybinio pobūdžio ir per šias įstaigas, pasiremdami represinėmis struktūromis, valdė okupuotą ir aneksuotą Lietuvos valstybę. Akivaizdu, kad po 1940 metų okupacijos ir aneksijos Lietuvoje buvo įgyvendinama ne Lietuvos valstybės valdžia, bet okupacinės valstybės – tuometinės SSRS – valdžia.

Taigi laikyti „Lietuvos TSR“ valstybe nėra jokie teisinio pagrindo. Lietuvos Respublikos Seimo 1999 m. sausio 12 d. priimtame Memorandume Šiaurės Atlanto Aljanso valstybių parlamentams pabrėžiama, kad „bet koks buvusios sovietų respublikos“ arba „posovietinės“ valstybės terminas Lietuvai [...] negali būti taikomas“⁶.

Šiame kontekste pabrėžtina, kad vadinamosios „Lietuvos TSR Aukščiausiosios Tarybos“, veikusios Lietuvoje nuo 1944 metų iki tol, kol 1990 m. vasario 24 d. laisvuose demokratinuose rinkimuose buvo išrinkta Aukščiausioji Taryba-Atkuriamasis Seimas, buvo ne kas kita, o tik okupacinės valdžios sudarytos vietinės administracinės įstaigos, turėjusios klusniai legalizuoti ir įgyvendinti okupacinės valdžios sprendimus. Minėtoms „Lietuvos TSR Aukščiausiosioms Taryboms“ negali būti taikomas „parlamento“ terminas, net ir su išlygomis, esą tai buvo „netikras parlamentas“, „guminis parlamentas“, „minimalus parlamentas“ ar pan. Pateiktuose apibūdinimuose pavartotas terminas „parlamentas“, nors ir su nurodytomis išlygomis, suponuoja, kad minėtos „Lietuvos TSR Aukščiausiosios Tarybos“ vis dėlto buvo parlamentai, na, gal ir ne visai tikri, bet parlamentai. Jeigu suktume su kartais pateikiamais tokiais „Lietuvos TSR Aukščiausiųjų Tarybų“ apibūdinimais, kad „sovietinėje sistemoje veikęs parlamentas atitiko visus nereikšmingo „guminio anspaudo“ arba „minimalaus parlamento“ kriterijus“, kad 1990 m. atkūrus Lietuvos valstybės nepriklausomybę „pats parlamentas irgi turėjo prisitaikyti prie aplinkos pokyčių ir pradėti veikti naujomis sąlygomis“, galima pateikti kad ir tokį klausimą: kieno valia ir iš kur atsirado šis „sovietinėje sistemoje veikęs parlamentas“, kas buvo jo šaltinis? Visuotinai priimta, kad parlamentas – tai tautos atstovybė, kurią

⁶ Lietuvos Respublikos Seimo 1999 m. sausio 12 d. memorandumas Šiaurės Atlanto Aljanso valstybių parlamentams // Valstybės žinios. 1999. Nr. 7-144.

steigia pati tauta priimdama konstituciją ar kitą steigiamąjį aktą; parlamento, kaip tautos atstovybės, sudėtis gali būti suformuota tik laisvų demokratinių rinkimų būdu; būtent per parlamentą tauta įgyvendina savo suverenią galią. Argi sovietinės okupacijos metu tauta galėjo laisvai reikšti savo suverenią valią, argi galėjo įsteigti būtent tokią savo atstovybę, per kurią galėtų laisvai reikšti savo suverenią valią, argi sovietinės „Aukščiausiosios Tarybos“ buvo formuojamos laisvų, demokratinių rinkimų būdu? Akivaizdu, kad ne. Sovietinės okupacijos sąlygomis nebuvo jokių galimybių įsteigti tautos atstovybę – parlamentą. Kaip tautos atstovybės jo net ir nereikėjo, nes sprendimus visais esminiais visuomenės ir ūkinio gyvenimo klausimais priimdavo Sovietų Sąjungos komunistų partijos vadovaujantys organai Maskvoje, taip pat tuo metu Lietuvoje veikę šios partijos vietiniai padaliniai. Minėtų „Lietuvos TSR Aukščiausiųjų Tarybų“ sudėtį taip pat lemdavo ne rinkėjai, o Sovietų Sąjungos komunistų partijos vadovaujančių organų Maskvoje ir tuo metu Lietuvoje veikusių šios partijos vietinių padalinių priimami sprendimai⁷. Pakanka konstatuoti, kad į vieną „Lietuvos TSR Aukščiausiosios Tarybos“ deputato vietą visada buvo keliamas tik vienas komunistų partijos parinktas kandidatas, kad jokios kitos politinės partijos negalėjo kelti savo kandidatų, nes jokių kitų politinių partijų tuo metu apskritai nebuvo – iš esmės jos buvo uždraustos. Pačių „rinkimų“ tikslas buvo ne sudaryti sąlygas rinkėjams iš įvairių kandidatų laisvai išrinkti savo atstovus į tautos atstovybę, kurios, kaip minėta, tuo metu nebuvo, bet, prisidengus vadinamaisiais „rinkimais“, legalizuoti okupacinės valstybės valdžios struktūrų, konkrečiai – Sovietų Sąjungos komunistų partijos vadovaujančių organų Maskvoje ir tuo metu Lietuvoje veikusių šios partijos vietinių padalinių – paskirtų vadinamųjų „Lietuvos TSR Aukščiausiųjų Tarybų“ sudarymą.

Taigi nėra jokio teisinio pagrindo sovietinėje sistemoje veikusių „Lietuvos TSR Aukščiausiųjų Tarybų“ vadinti parlamentais, tegul ir ne visai tikrais. Šios „Aukščiausiosios Tarybos“ niekada nebuvo ir negali būti laikomos Lietuvos valstybės parlamentais – Tautos atstovybėmis, jos nėra ir negali būti laikomos Lietuvos valstybės valdžios institucijomis. Jos taip pat niekada nebuvo ir negali būti laikomos ir Lietuvos valstybės parlamentų, kaip tautos atstovybių, bei Lietuvos valstybės valdžios institucijų veiklos tęsėjomis. Sovietinės Aukščiausiosios Tarybos, kaip minėta, buvo ne kas kita, o tik okupacinės valdžios sudarytos vietinės administracinės įstaigos, per

⁷ Sovietų Sąjungos komunistų partija nebuvo politinė partija tikraja šio žodžio prasme. Ši partija, kaip savo 1992 m. lapkričio 30 d. nutarime konstatavo Rusijos Konstitucinis Teismas, buvo tuometinės Sovietų Sąjungos valstybinės valdžios sudedamoji ir pagrindinė dalis, lemdavusi visus valstybinės valdžios institucijų, taip pat kitų institucijų priimamus sprendimus.

kurias SSRS valdžios organai, pasiremdami represinėmis struktūromis, valdė okupuotą ir aneksuotą Lietuvos valstybę.

Iki 1940 m. okupacijos veikusią Lietuvos valstybės parlamentų – Seimų – veiklos ir tradicijų tęsėja yra 1990 m. vasario 24 d. laisvuose ir demokratinuose rinkimuose išrinkta Lietuvos Respublikos Aukščiausioji Taryba-Atkuriamasis Seimas, taip pat vėliau išrinkti Lietuvos Respublikos seimai⁸.

Seimo, kaip Tautos atstovybės, konstitucinė prigimtis lemia jo ypatingą vietą valstybės valdžios institucijų sistemoje, jo funkcijas bei įgaliojimus. Literatūroje išvardinta daugybė funkcijų, kurias atlieka demokratinų valstybių parlamentai, šios funkcijos įvairiai klasifikuojamos ir grupuojamos⁹. Pateikti išsamų, tiksliai apibrėžtą parlamento funkcijų sąrašą yra neįmanoma. Lietuvos Respublikos Seimas, įgyvendindamas savo konstitucinius įgaliojimus, vykdo klasikinės 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. Minėtos Seimo funkcijos yra konstitucinės vertybės. Pagal Konstituciją įstatymų leidėjas, kiti teisėkūros subjektai negali nustatyti tokio teisinio reguliavimo, kuriuo būtų paneigtos minėtos Seimo konstitucinės funkcijos arba būtų suvaržytos galimybės jas vykdyti, nes taip būtų kliudoma Seimui – Tautos atstovybei – efektyviai veikti Tautos ir Lietuvos valstybės interesais¹⁰.

Seimas veikia pagal Konstitucijoje jam nustatytus įgaliojimus; Seimo įgaliojimai taip pat gali būti nustatyti ir įstatymais; Seimas gali turėti bei vykdyti ir tokius įgaliojimus, kurie, nors nėra *expressis verbis* nustatyti

⁸ Būtent todėl 1944–1990 m. veikusios vadinamosios „Lietuvos TSR Aukščiausiosios Tarybos“, kaip okupacinės valdžios sudarytos institucijos, nėra įtrauktos į Lietuvos valstybės seimų sąrašą (smulkiau žr., pvz., Lietuvos Seimas. – Vilnius, 2001. P. 94).

⁹ Krupavičius A., Lukošaitis A. (red.). Lietuvos politinė sistema: sąranga ir raida: monografija. – Kaunas: Poligrafija ir informatika, 2004. P. 349.

¹⁰ 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.

Konstitucijoje ar įstatymuose, tačiau kyla iš Seimo, kaip Tautos atstovybės ir įstatymų leidžiamosios institucijos, konstitucinės paskirties.

Konstitucijoje yra nustatyta tokia valstybės valdžios sąranga, kai kiekviena valstybės valdžios institucija savo funkcijas vykdo nepertraukiamai. Pagal Konstituciją negali būti tokių teisinių situacijų, kai kuri nors valstybės valdžią įgyvendinanti institucija nefunkcionuoja. Taigi pagal Konstituciją negali būti ir tokių teisinių situacijų, kad nefunkcionuotų Seimas – Tautos atstovybė. Iš Konstitucijos Seimui kyla pareiga užtikrinti, kad Konstitucijoje nustatyti jo įgaliojimai būtų įgyvendinami nepertraukiamai, kad šalyje esant bet kokiai situacijai Tautos atstovybė galėtų konstruktyviai, efektyviai ir nepertraukiamai įgyvendinti aukščiausią suverenią Tautos galią¹¹.

Seimo veiklos nepertraukiamumas suponuoja ir Seimo nario, kaip Tautos atstovo, veiklos nepertraukiamumą. Konstitucijos 55 straipsnio 2 dalyje nustatyta, kad Seimas laikomas išrinktu, kai yra išrinkta ne mažiau kaip trys penktadaliai Seimo narių; pagal Konstituciją Seimą sudaro 141 Seimo narys. Taigi Seimas laikomas išrinktu, kai yra išrinkti ne mažiau kaip 85 Seimo nariai. Tam, kad būtų užtikrintas Seimo, kaip tautos atstovybės, veiklos nepertraukiamumas, Konstitucijos 59 straipsnyje nustatyta, kad Seimo narių įgaliojimų laikas pradedamas skaičiuoti nuo tos dienos, kai naujai išrinktas Seimas susirenka į pirmąjį posėdį, ir kad nuo šio posėdžio pradžios baigiasi anksčiau išrinktų Seimo narių įgaliojimų laikas.

Seimo nario išrinkimas savaime nereiškia, kad išrinktas Seimo narys iš karto įgyja visas Tautos atstovo teises. Visų Tautos atstovo teisių įgijimas Konstitucijoje yra siejamas su Seimo nario priesaika, kurią išrinktas Seimo narys turi duoti Seimo posėdyje. Konstitucijos 59 straipsnio 2 dalyje nustatyta, kad Seimo narys visas Tautos atstovo teises įgyja tik po to, kai Seime jis prisiekia būti ištikimas Lietuvos Respublikai. Ši konstitucinė nuostata reiškia ir tai, kad tol, kol išrinktas Seimo narys neprisiekia, jis neturi visų Tautos atstovo teisių – toks išrinktas Seimo narys dar nėra Tautos atstovas, jis dar neturi Seimo nario įgaliojimų ir dar negali jų vykdyti. Naujai išrinktas Seimas kaip visavertė Tautos atstovybė turi pradėti funkcionuoti nuo tos dienos, kai naujai išrinktas Seimas susirenka į pirmąjį posėdį. Pagal Konstituciją Seimo narys visas Tautos atstovo teises įgyja tik po to, kai Seime jis prisiekia būti ištikimas Lietuvos Respublikai, todėl išrinkti Seimo

¹¹ 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.

nariai pagal Konstituciją privalo prisiekti pirmame naujai išrinkto Seimo posėdyje¹².

Seimo nario priesaika nėra vien formalus ar simbolinis aktas; ji nėra vien iškilmingas priesaikos žodžių ištaramas ir priesaikos akto pasirašymas. Konstitucinis Teismas 2004 m. gegužės 25 d. nutarime konstatavo, kad Seimo nario priesaikos aktas yra konstituciškai teisiškai reikšmingas: duodamas priesaiką išrinktas Seimo narys viešai ir iškilmingai įsipareigoja veikti taip, kaip įpareigoja duota priesaika, ir jokiais aplinkybėmis jos nesulaužyti; nuo priesaikos davimo jam atsiranda konstitucinė pareiga veikti tik taip, kaip įpareigoja duota priesaika, ir jokiais aplinkybėmis jos nesulaužyti¹³.

Konstitucijos 59 straipsnio 4 dalyje nustatyta, kad „pareigas eidami Seimo nariai vadovaujasi Lietuvos Respublikos Konstitucija, valstybės interesais, savo sąžine ir negali būti varžomi jokių mandatų“. Konstitucinė nuostata, kad „Seimo nariai negali būti varžomi jokių mandatų“, įtvirtina Seimo nario laisvą mandatą. Laisvo mandato esmė – Tautos atstovo laisvė įgyvendinti jam nustatytas teises ir pareigas nevaržant šios laisvės rinkėjų priesakais, jį išskėlusių partijų ar organizacijų politiniais reikalavimais, nepripažįstant teisės atšaukti Seimo narį¹⁴. Seimo narys nėra kurios nors teritorinės bendruomenės, piliečių bendrijos ar grupės, politinės partijos ar kurios nors kitos organizacijos atstovas; Seimo narys atstovauja visai Tautai¹⁵. Konstitucijos 59 straipsnio 4 dalies nuostata „negali būti varžomi jokių mandatų“ reiškia ir tai, kad po to, kai asmuo yra išrinktas Seimo nariu, rinkėjai negali padaryti jokios įtakos jų išrinkto Seimo nario teisinei padė-

¹² 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.

¹³ Konstitucinio Teismo 2004 m. gegužės 25 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Prezidento rinkimų įstatymo 11 straipsnio (2004 m. gegužės 4 d. redakcija) ir 2 straipsnio 2 dalies (2004 m. gegužės 4 d. redakcija) atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ // Valstybės žinios. 2004. Nr. 85-3094.

¹⁴ 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.

¹⁵ Ten pat.

čiai, kad Seimo nario teisinę padėtį lemia tik Konstitucija ir įstatymai. Laisvo mandato esmė – „tautos atstovo teisė spręsti, kas yra valstybės ir ją kuriančios valstybinės bendruomenės interesai (ir kokios priemonės jiems tinkamiausios) pagal savo sąžinę, jei vienareikšmis atsakymas į tokį klausimą nėra įvardytas Konstitucijoje“¹⁶.

Seimo nario – Tautos atstovo – teisinis statusas kyla iš Konstitucijos nuostatų, kad Lietuva yra nepriklausoma demokratinė respublika (1 straipsnis), kad aukščiausią suverenią galią Tauta vykdo tiesiogiai ar per demokratiškai išrinktus savo atstovus (4 straipsnis), taip pat iš kitų Konstitucijos nuostatų. Laisvas mandatas yra esminis Seimo nario – Tautos atstovo – teisinio statuso elementas.

Konstitucija nepripažįsta vadinamojo imperatyvaus mandato. Tai – visiška priešingybė laisvam mandatui. Imperatyvaus mandato esmė – parlamento narys yra saistomas rinkėjų priesakų, jį iškėlusią politinių partijų ar kitų organizacijų reikalavimų, turi atsiskaityti rinkėjams už rinkėjų priesakų vykdymą, o svarbiausia – gali būti rinkėjų atšauktas. Demokratinės teisinės valstybės nepripažįsta parlamento nario imperatyvaus mandato, nes toks mandatas nesuderinamas su nuostata, kad parlamento narys yra visos Tautos atstovas; parlamento nario imperatyvus mandatas sudaro prielaidas paversti parlamento narį klusniu jį išrinkusių rinkėjų, jį iškėlusią politinių partijų ar kitų organizacijų atstovu, nes, esant galimybei atšaukti parlamento narį, jis, priimdamas vienus ar kitus sprendimus, turės vadovautis visų pirma savo rinkėjų, jį iškėlusią politinių partijų ar kitų organizacijų interesais, nors šie interesai ne visada gali sutapti su visos Tautos interesais, o kartais gali net prieštarauti visos Tautos interesams¹⁷.

Konstitucijoje įtvirtintas Seimo nario laisvas mandatas – viena iš Seimo narių veiklos savarankiškumo ir lygiateisiškumo garantijų.

Kartu pabrėžtina, kad Seimo nario laisvas mandatas – ne Tautos atstovo privilegija, o viena iš teisinių priemonių, užtikrinančių, kad Tautai bus deramai atstovaujama jos demokratiškai išrinktoje atstovybėje Seime, kad Tautos atstovybė Seimas veiks tik Tautos ir Lietuvos valstybės labui, todėl Seimo nario laisvas mandatas negali būti naudojamas ne Tautos ir Lietuvos valstybės labui. Jis negali būti naudojamas Seimo nario ar jam artimų asmenų arba kitų asmenų privačiai naudai gauti, jų asmeniniais ar grupiniais interesais, kandidatą į Seimo narius iškėlusią ar jį rėmusią politinių partijų ar politinių organizacijų, visuomeninių organizacijų, kitų orga-

¹⁶ Šileikis E. Alternatyvi konstitucinė teisė. – Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2003. P. 181.

¹⁷ Ten pat.

nizacijų ar kitų asmenų interesais, teritorinių bendruomenių, Seimo nario rinkimų apygardos rinkėjų interesais, t. y. partikuliariais interesais¹⁸.

Konstitucinė nuostata, kad Seimo narys yra visos Tautos, o ne jį išrinkusių rinkėjų atstovas, suponuoja, kad Seimas nėra rinkėjų įgaliotų atstovų susirinkimas, kuriame kiekvienas Seimo narys, kaip rinkėjų įgaliotas asmuo, turi ginti savo rinkėjų interesą ir kovoti už tai, kad šis interesas būtų pats svarbiausias ir turėtų pirmumą prieš visų kitų rinkėjų interesus. Priešingai, Seimas yra Tautos atstovų susirinkimas – Tautos atstovybė, kuri priima sprendimus po diskusijų, atspindinčių įvairias nuomones bei interesus, ir kuri vadovaujasi ne vietiniais interesais ir ne „vietiniu“ atstovavimu, bet tik bendro gėrio siekimu – Tautos ir valstybės interesais.

Atsižvelgiant į tai, kad Seimą sudaro Seimo nariai – Tautos atstovai, Seimas yra Tautos atstovybė, kurioje Tauta atpažįsta save.

Iš konstitucinės nuostatos, kad Tauta jai priklausančią suverenią galią vykdo per savo atstovus, kyla tai, kad Seimas, sudarytas iš Tautos atstovų – Seimo narių, išreiškia būtent Tautos, o ne kurio nors kito subjekto valią; Seimo valia – tai netiesiogiai, per Seimo narius – Tautos atstovus – išreikšta pačios Tautos valia. Pabrėžtina, kad pagal Konstituciją negali būti ir nėra priešpriešos tarp aukščiausiosios suverenios galios, kurią Tauta vykdo tiesiogiai, ir aukščiausios suverenios galios, kurią Tauta vykdo per demokratiškai išrinktus savo atstovus – Seimo narius. Taigi pagal Konstituciją negali būti ir nėra priešpriešos tarp Tautos ir jos atstovybės – Seimo: Seimas įgyvendina tuos įgaliojimus, kuriuos jam Tauta nustatė savo priimtoje Konstitucijoje. Todėl Seimas veikia paklusdamas tik Konstitucijai, savo paties išleistiems ar referendumu priimtiems įstatymams, o ne Seimo narius išrinkusiems rinkėjams ar Seimo narius iškėlusioms politinėms partijoms, kitoms organizacijoms, kurioms nors piliečių grupėms ir pan. Seimo narių, kurie pagal Konstituciją yra visos Tautos atstovai, teisinį statusą taip pat nustato tik Konstitucija ir įstatymai, bet ne rinkėjai, politinės partijos, kurios nors kitos organizacijos, kurios nors piliečių grupės ir pan. Todėl Seimo nariai savo veikloje turi vadovautis Konstitucija, valstybės interesais ir savo sąžine, jie negali būti varžomi jokių mandatų (Konstitucijos 59 straipsnio 4 dalis).

Iš ko sudaryta Konstitucija, kuria, kaip minėta, turi vadovautis Seimo narys? Konstitucija, kaip ir visi kiti teisės aktai, yra išreikšta tam tikra teisine forma, turi tam tikrą kalbinę išraišką. Tačiau, kaip ne kartą savo aktuo-

¹⁸ 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.

se yra konstatavęs Konstitucinis Teismas, teisės negalima traktuoti vien kaip teksto, kuriame *expressis verbis* yra išdėstytos tam tikros teisės nuostatos; teisinės realybės negalima traktuoti vien kaip jos tekstinės formos, vien kaip eksplisicinių nuostatų visumos. Konstitucija – tai ne vien jos tekstas, ne vien jos raidė (ne vien tas teisinis reguliavimas, kuris įtvirtintas Konstitucijoje *expressis verbis*). Konstitucija yra tam tikrų pamatinių vertybių, kuriomis visuomenė grindžia savo gyvenimą, sistema, turinti tekstinę išraišką. Konstitucijos turinys yra daug platesnis ir visapusiškesnis negu jos tekstas; Konstitucija turi ne tik raidę, bet ir dvasią: Konstitucijos turinio neįmanoma atskleisti remiantis vien jos tekstu, aiškinant ją vien pažodžiui ir nematant tų esminių (pamatinių) vertybių, kurias implikuoja jos tekstas (kurios slypi už jos teksto), kurios yra išvedamos iš Konstitucijos teksto.

Konstituciją, kaip teisinę realybę, sudaro ne tik joje įtvirtintos normos, bet ir principai. Konstituciniais principais laikytinos tos pamatinės konstitucinės nuostatos, kuriomis grindžiamas visas konstitucinis reguliavimas, kurios lemia Konstitucijos turinį¹⁹. Konstituciniai principai gali būti įtvirtinti Konstitucijos normose, jie gali būti išvedami iš Konstitucijos normų, iš kitų konstitucinių principų, iš konstitucinio reguliavimo visumos. Konstituciniai principai ir saisto, ir įpareigoja; konstituciniai principai yra savitas konstitucinio reguliavimo „karkasas“, ant kurio „lipdoma“ norminė medžiaga. Konstitucinių principų galia – tai pačios Konstitucijos galia. Tikrasis konstitucinio reguliavimo turinys gali būti atskleistas tik tada, kai konstitucinės normos yra analizuojamos konstitucinių principų kontekste. Konstituciniai principai nėra „greta“ normų, nėra „šalia“ jų – konstituciniai principai persmelkia Konstitucijos normas, lemia jų turinį, kreipia jose įtvirtintą teisinį reguliavimą, kitaip tariant, yra konstitucinių normų pamatas. Prie konstitucinių principų priskiriami tokie principai, kaip Konstitucijos viršenybės principas, teisinės valstybės principas, valdžių padalijimo ir jų pusiausvyros principas, visų asmenų lygybės įstatymui bei teismui principas ir kiti principai²⁰. Konstitucinių principų yra labai daug, jie įvairūs, visų

¹⁹ Konstitucinius principus labai išsamiai ir visapusiškai nagrinėja prof. E. Kūris vadovėlyje „Lietuvos konstitucinė teisė“, taip pat straipsniuose, paskelbtuose „Jurisprudencijoje“ (žr. pvz., Kūris E. Konstituciniai principai ir Konstitucijos tekstas // Jurisprudencija. 2001. T. 23(15). P. 46–70; 2002. T. 24(16). P. 57–70).

²⁰ Teisinėje literatūroje pateikta įvairių nuomonių apie tai, iš ko yra kildintini konstituciniai principai. Antai prof. E. Kūris teigia, kad „principai negali būti „išvedami“ iš tam tikrų normų, jie turi būti arba tiesiogiai suformuluoti, deklaruoti, arba juos turi būti įmanoma logiškai išvesti iš kitų – tiesiogiai suformuluotų principų“ (žr. Lietuvos konstitucinė teisė. – Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2001. P. 208); E. Vaitiekienės ir S. Vidrinskaitės nuomone, yra „normos-principai“, taip pat principai, kuriuos galima „išvesti iš teisės normų“ (žr. Vaitiekienė E., Vidrinskaitė S. Lietuvos konstitucinės teisės įvadas. – Vilnius: Justitia, 2001. P. 28–29);

jų net neįmanoma įvardinti. Konstituciniai principai neretai persipina tarpusavyje, kuris nors vienas konstitucinis principas gali būti kito konstitucinio principo sudėtinė dalis ir atvirkščiai. Nors kiekvienas konstitucinis principas turi jam būdingą turinį, tačiau konstitucinių principų turinys negali turėti kokio nors išsamaus (baigtinio) apibrėžtumo, jų turinys turi daugybę įvairių aspektų. Konstituciniai principai visada turi aiškiai apibrėžtą savo pamatinę prasmę, jie visada atspindi pagrindines, fundamentines vertybes, kuriomis grindžiama Konstitucija. Būtent konstituciniai principai į darnią sistemą sieja visas Konstitucijos nuostatas, neleidžia, kad Konstitucijoje būtų vidinių prieštaravimų ar tokio jos aiškinimo, kai iškreipiama ar neigiama kurios nors Konstitucijos nuostatos prasmė, kuri nors Konstitucijoje įtvirtinta ir saugoma 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, eksplicitiškai ir implicitiškai įtvirtinusi tam tikrą teisinį reguliavimą. Konstitucija iš esmės yra ne kas kita, o konstitucinių principų sistema, jų rinkinys; iš šio pamatinio, visą teisės sistemą grindžiančių principų rinkinio išsirutulioja ištisas teisinių konstrukcijų tinklas, nes ir pati konstitucinių principų sistema yra savitas „tinklas“, kurio įvairūs elementai susiję sudėtingais determinaciniais ir koordinaciniais ryšiais²¹. Požiūris į Konstituciją, kaip į pamatinį, visą teisės sistemą grindžiančių principų rinkinį, nepaneigia Konstitucijos normatyvumo, nes bendrieji konstituciniai principai vis tiek yra pripildyti norminės materijos²².

Konstituciniai principai kreipia ir determinuoja Konstitucijos aiškinimą. Konstitucinių principų norminis turinys (krūvis) yra daug platesnis negu konstitucinių normų. Konstitucinis Teismas suvokia Konstituciją kaip darnią normų ir principų sistemą, todėl ne viename savo nutarime yra konstatavęs, kad negalima vienu Konstitucijos normų ir principų aiškinti neigiant kitų normų ir principų esmę. Konstitucija aiškintina remiantis tik ja pačia, jos pačios logika, jos normų ir principų ryšiais ir sąveika, konstituciniu visuminiu reguliavimu. Konstitucijos normų ir principų, konstitucinio

atsargesnę nuomonę yra pareiškęs prof. E. Jarašiūnas, kuris teigia, kad „konstituciniai principai ir konstitucinės teisės normos yra glaudžiai susiję, kartais vienas nuostatas galima laikyti ir principais, ir normomis“ (žr. Lietuvos konstitucinė teisė. – Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2001. P. 77).

²¹ Kūris E. Konstitucinių principų samprata. Žr.: Lietuvos konstitucinė teisė. – Vilnius, 2001. P. 225.

²² Safjan M. Rol konstytcionnyh sudov v procese sozdaniija Konstitucionnogo prava / Konstytcionnoje pravo na rubeže vekov. – Moskva: Norma, 2002. S. 134.

reguliavimo turinio negalima aiškinti remiantis įstatymais ar kitais teisės aktais, neva konkretinančiais Konstituciją, nes taip būtų paneigta Konstitucijos viršenybė teisės sistemoje. Požiūris, kad Konstitucija yra konstitucinių principų sistema (jų rinkinys), leidžia – oficialiai interpretuojant Konstituciją – „išlyginti“ tariamus konstitucinio reguliavimo neaiškumus, pašalinti tariamas dviprasmybes, sukonkretinti konstitucinių sąvokų ir formuluočių turinį, nubrėžti tam tikrus konstitucinius orientyrus, kuriais turi toliau vadovautis teisėkūros subjektai, teisinė praktika. Toks požiūris leidžia atskleisti vis naujus konstitucinio reguliavimo aspektus, realiai įgyvendinti „gyvosios“ Konstitucijos idėją, neleidžia Konstitucijos raidei dominuoti prieš Konstitucijos dvasią²³.

Konstitucijoje nustatyta, kad tam tikros jos nuostatos gali būti pakeistos tik referendumu, o kitas nuostatas gali pakeisti ir Seimas. Tai nereiškia, kad nuostatos, kurios gali būti keičiamos tik referendumu, turi didesnę teisinę galią ar yra labiau privalomos negu kitos Konstitucijos nuostatos. Visos be išimties Konstitucijos nuostatos, taip pat ir tos, kurios yra išdėstytos Konstitucijos preambulėje, turi vienodą teisinę galią. Konstitucijos preambulė taip pat turi norminį krūvį; Konstitucijos preambulėje įtvirtinti imperatyvai neatsiejamai susiję su įvairiais konstituciniais principais, šie imperatyvai ne tik gali būti, bet, kaip rodo Konstitucinio Teismo jurisprudencija, neretai ir yra svarūs argumentai sprendžiant, ar ginčijamas įstatymas, kitas teisės aktas neprieštarauja Konstitucijai.

Konstituciją sudaro ne tik Konstitucijos normos ir principai, bet ir Konstitucinio Teismo suformuota konstitucinė doktrina, atskleidžianti Konstitucijos normų ir principų turinį, konstitucinių nuostatų sampratą. Konstitucinis Teismas savo nutarimuose yra konstatavęs, kad priimdamos naujus, keisdamos ar papildydamos priimtus įstatymus ir kitus teisės aktus juos leidžiančios institucijos: Seimas, Respublikos Prezidentas, Vyriausybė, yra saistomos Konstitucinio Teismo aktų motyvuojamoje dalyje išdėstytos konstitucinių nuostatų sampratos, kitų teisinių argumentų. Tai, kad Konstitucinio Teismo pateikta Konstitucijos nuostatų samprata varžo Seimą, Respublikos Prezidentą, Vyriausybę, reiškia, kad Konstitucinio Teismo aktai (nutarimai ir sprendimai), kuriuose yra suformuota konstitucinė doktrina, iš esmės įgyja pačios Konstitucijos galią, kad įstatymų ir kitų teisės aktų leidimas nepaisant tokios konstitucinių nuostatų sampratos, kurią savo ak-

²³ Konstitucinio Teismo 2004 m. gegužės 25 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Prezidento rinkimų įstatymo 11 straipsnio (2004 m. gegužės 4 d. redakcija) ir 2 straipsnio 2 dalies (2004 m. gegužės 4 d. redakcija) atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ // Valstybės žinios. 2004. Nr. 85-3094.

tuose pateikė Konstitucinis Teismas, iš esmės reiškia Konstitucijos pažeidimą.

Konstitucinis reikalavimas, kad Seimo narys savo veikloje turi vadovautis Konstitucija, reiškia, kad Seimo nario veikla negali būti priešinga Konstitucijai, kad Seimo narys negali veikti kitaip, negu reikalauja Konstitucija; Seimo narys negali veikti taip, kad būtų pažeistos Konstitucijos normos ir principai, kad būtų nepaisoma Konstitucijoje įtvirtintų vertybių, nepriklausomai nuo to, ar Konstitucijoje šios vertybės yra įtvirtintos eksplacitiškai, ar implicitiškai.

Konstitucija reikalauja, kad Seimo narys savo veikloje vadovautųsi valstybiniais interesais ir savo sąžine. Koks yra šių reikalavimų turinys, kitaip tariant, kas yra „valstybės interesai“ ir kas yra „sąžinė“, kuriais turi vadovautis Seimo narys?

Teisine forma, teisinėmis kategorijomis sunku, o gal net neįmanoma apibūdinti, kas yra „valstybės interesai“. Tačiau tai nereiškia, kad apskritai nėra kriterijų, kuriais remiantis galima būtų spręsti, ar Seimo narys vadovaujasi (vadovavosi) valstybės interesais, ar jais nesivadovavo. Kriterijai gali būti įvairūs: vienas iš jų – ar Seimo narys veikė Tautos, visos visuomenės labui, ar tik dėl savo rinkėjų, atskirų asmenų ar jų grupių interesų, ar Seimo narys vadovavosi viešaisiais interesais, ar siekė asmeninių tikslų, vietinių interesų. Akivaizdu, kad jeigu Seimo narys vadovavosi siaurais vietiniais ar partiniais interesais, Seimo nario mandatą naudojo siekdamas asmeninių interesų, veikė atskirų asmenų ar jų grupių interesais – tokiais atvejais net netenka kalbėti apie tai, kad buvo veikiamas valstybės interesais. Ne valstybės interesais būtų veikiamas ir tuomet, jeigu Seimo narys nepaisytų Konstitucijos ir įstatymų, veiktų taip, kad būtų diskredituojamas valstybės ir valstybės valdžios autoritetas, pažeidžiamos žmogaus teisės ir laisvės, ir atvirksčiai – Seimo nario veikla, kuria siekiama įgyvendinti Konstitucijoje įtvirtintas vertybes, jas apsaugoti ir ginti, vertintina kaip veikla, kurią lemia valstybės interesai. Būtent orientavimasis į Konstituciją, joje įtvirtintas vertybes yra vienas iš svarbiausių kriterijų sprendžiant, ar Seimo narys vadovavosi valstybės interesais. Taigi Konstitucijoje nurodyti valstybės interesai, kuriais turi vadovautis Seimo narys, – visais atvejais interesai nukreipti į pačią Konstituciją, jos įgyvendinimą, į joje įtvirtintų vertybių apsaugą ir gynimą.

Dar sunkiau apibrėžti „sąžinės“ sąvoką. Sąžinė – tai visų pirma moralės, etikos, kultūros, filosofijos kategorija. Nei Konstitucijoje, nei įstatymuose ar kituose teisės aktuose „sąžinės“ kaip teisės kategorijos samprata nepateikta ir dėl savo ypatingo turinio ir daugiaspektiškumo gal net ir negali būti pateikta. Teisės literatūroje nurodoma, kad „konstituciškai Seimo

nario sąžinė suvoktina išimtinai parlamentaro teisinio savarankiškumo, teisės balsuoti ar kalbėti savo nuožiūra požiūriu²⁴. Pabrėžiant veikimo „savo nuožiūra“ svarbą, kartu atsižvelgtina ir į tai, kad konstitucinė nuostata, jog Seimo narys savo veikloje vadovaujasi savo sąžine, yra įtvirtinta tame pačiame sakinyje, kuriame išdėstyti ir kiti imperatyvai, kuriais turi vadovautis Seimo narys, t. y. Seimo narys vadovaujasi Konstitucija, valstybės interesais, savo sąžine ir negali būti varžomas jokių mandatų. Nurodyti imperatyvai sudaro vieną visumą, jie yra neatskiriami, todėl Seimo narys visais atvejais turi vadovautis ne kuriuo nors vienu atskiru reikalavimu, bet visais nurodytais reikalavimais kaip vientisa visuma. Sąžinė, kaip vienas iš imperatyvų, kuriuo turi vadovautis Seimo narys, negali būti išskirta iš Konstitucijoje įtvirtintų reikalavimų visumos ir negali būti vertinama kaip visiškai savarankiškas atskiras elementas, leidžiantis Seimo nariui laisvai veikti vien savo nuožiūra. Konstitucijoje yra įtvirtinta tokia Seimo nario sąžinės samprata, kuri yra orientuota į Konstituciją ir valstybės interesus; Konstitucijoje įtvirtinta Seimo nario sąžinės samprata negali būti suprantama ir aiškinaama tik kaip leidimas Seimo nariui veikti vien savo nuožiūra, veikti vadovaujantis vien savo sąžine ir ignoruoti Konstituciją, nepaisyti Konstitucijoje nustatytų reikalavimų ir imperatyvų, t. y. veikti nesivadovaujant Konstitucija ir valstybės interesais, veikti būnant susaistytam kokių nors mandatų, veikti ne Tautos ir Lietuvos valstybės, bet savo asmeniniais ar grupiniais interesais, naudotis savo statusu savo ar sau artimų asmenų arba kitų asmenų privačiai naudai gauti. Konstitucija suponuoja tokią Seimo nario nuožiūros ir tokią Seimo nario sąžinės sampratą, kurioje tarp Seimo narių nuožiūros bei Seimo narių sąžinės ir Konstitucijos reikalavimų, Konstitucijos saugomų ir ginamų vertybių neturi būti atotrūkio: kaip minėta, pagal Konstituciją Seimo nario nuožiūra ir jo sąžinė turi būti orientuotos į Konstituciją, į Tautos ir Lietuvos valstybės interesus.

Kita vertus, tai, kad vien teisinėmis kategorijomis neįmanoma apibrėžti sąvokų „valstybės interesai“, „sąžinė“ turinio, lemia, kad Seime – Tautos atstovybėje – yra (gali būti) tiek „valstybės interesų“ ir „sąžinių“ sampratų, kiek yra Seimo narių.

Atlikdamas savo konstitucinę priedermę atstovauti Tautai, Seimo narys dalyvauja vykdant visas konstitucines Seimo funkcijas bei vykdo visus Seimo nario įgaliojimus. Minėta, kad Seimas – Tautos atstovybė – veikia pagal jam Konstitucijoje nustatytus įgaliojimus, kad pagal Konstituciją nėra ir negali būti priešpriešos tarp Tautos ir jos atstovybės – Seimo.

²⁴ Šileikis E. Seimo nario teisinė padėtis. – Vilnius, 1996. P. 57.

Konstitucijos 2 straipsnyje nustatyta, kad suverenitetas priklauso Tautai. Ši konstitucinė nuostata reiškia, kad tik Tautai priklauso teisė į valdžią, kad ši teisė yra neatskiriama nuo Tautos, kad ši teisė yra aukščiausia. Ši konstitucinė nuostata reiškia ir tai, kad Tauta yra aukščiausias (pirminis) valdžios šaltinis, kad valstybės valdžia ir valstybės valdžios institucijos yra išvestiniai dariniai – jie atsiranda iš Tautai priklausančios aukščiausios valdžios. Valstybė, valstybės valdžios institucijos, taip pat ir Seimas – tai subjektai, veikiantys Tautos pasitikėjimo pagrindu. Tauta šiuos subjektus steigia (juos numato Konstitucijoje) tam, kad jie tarnautų Tautai.

Ar Tautai priklausanči aukščiausia valdžia yra absoliuti? Tai – sudėtingas klausimas. Nors pagal Konstitucijos 4 straipsnį aukščiausia suvereni galia priklauso Tautai, tačiau tai nereiškia, kad Tautai priklausanči aukščiausia suvereni galia, taigi ir aukščiausia valdžia, yra neribota. Ši valdžia yra apribota pačios Tautos priimtos Konstitucijos. **Tauta, priimdama Konstituciją – kaip visuomenės sutartį, nustato (nusistato) tam tikras taisykles, reikalavimus ne tik valstybės valdžios institucijoms, bet ir sau – Tauta prisiima pareigą paklusti savo pačios nustatytoms taisyklėms, kurias atspindi Konstitucijos normos ir principai.**

Konstitucijoje Tauta pati nusistato sau, kaip aukščiausios valdžios tu-rėtojai, įvairių formalių apribojimų, kurie reiškia, kad Tauta jai priklausančią aukščiausią suverenią galią įgyvendins pagal tam tikras taisykles, laikydamasi tam tikrų teisinių procedūrų. Kitaip tariant, Tauta pati nusistato, kad jai priklausančią suverenią galią Tauta vykdys tik Konstitucijoje nustatytose ribose ir Konstitucijoje įtvirtintomis formomis (referendumu, rinkimais, įstatymų leidybos iniciatyvos teisės įgyvendinimu ir kt.), todėl žmonių minios nuomonė, piliečių susirinkimo ar mitingo rezoliucijos ir kita savai-me netampa ir negali tapti Tautai priklausančios suverenios valdžios įgyvendinimo aktu, t. y. netampa teisės aktu, galinčiu sukelti ar sukeliančiu teises pasekmes. Įstatymu Tautos suvereni galia gali tapti tik tuomet, kai parlamentas – Tautos atstovybė – priima įstatymus ar kai įstatymo nuostas yra priimanos referendumu (Konstitucijos 69 straipsnio 4 dalis).

Tautos suverenią galią taip pat apriboja žmogaus teisės ir laisvės. Žmogaus teisės ir laisvės yra prigimtinės, žmogus jas įgyja gimdamas, o ne įgaudamas iš Tautos, visuomenės, valstybės, kurios nors valstybės valdžios institucijos, pareigūno ar kurio nors kito asmens. Žmogaus teisės ir laisvės yra neatskiriamos nuo žmogaus, jos yra žmonių bendruomenės ir teisingumo pagrindas. Konstitucija neleidžia paneigti žmogaus teisių ir laisvių Tautos suvereniteto labui.

Tautos suverenią galią riboja ir valstybės tarptautiniai įsipareigojimai. Pagrindinis principas tarptautinių sutarčių laikymosi srityje yra princi-

pas *pacta sunt servanda* (sutarčių reikia laikytis), suformuluotas 1969 m. Vienos konvencijoje dėl sutarčių teisės²⁵. Pagal šios Konvencijos 27 straipsnį „šalis negali remtis savo vidaus teisės nuostatomis, kad pasiteisintų dėl sutarties nesilaikymo“. Principas *pacta sunt servanda* yra bendra taisyklė. 1969 m. Vienos konvencija įtvirtina situacijas, kai galima tarptautinės sutarties veikimą sustabdyti, pasitraukti iš tarptautinės sutarties, kai tarptautinė sutartis gali būti denonsuota ar net anuluota²⁶. Tačiau tol, kol valstybė yra prisiėmusi (turi) tarptautinių įsipareigojimų, šie įsipareigojimai negali būti nevykdomi. Net vidaus santykiuose Tauta jai priklausančią aukščiausią suverenią galią gali įgyvendinti tik paisydama valstybės tarptautinių įsipareigojimų.

Seimas – Tautos atstovybė, veikdamas Konstitucijoje jam nustatytų įgaliojimų ribose, išreiškia Tautos suverenią galią. Tačiau, kaip minėta, Seimas savo veikloje nėra visiškai laisvas: pagal Konstitucijos 5 straipsnio 2 dalį valdžios galias – taigi ir Seimo, kaip Tautos atstovybės, galias – riboja Konstitucija. Vadinasi, įgyvendindamas Tautos suverenią galią Seimas yra saistomas Konstitucijos normų ir principų, taip pat ir tokios konstitucinių nuostatų sampratos, kuri yra pateikta Konstitucinio Teismo aktuose. Iš konstitucinio teisinės valstybės principo, kitų konstitucinių principų kyla ir tai, kad Seimas yra saistomas ir savo priimtu įstatymu. Ar Seimo išleisti įstatymai, kiti teisės aktai neprieštarauja aukštesnės galios teisės aktams, pirmiausia Konstitucijai, sprendžia Konstitucinis Teismas. Pabrėžtina, kad Konstitucinis Teismas yra įsteigtas Tautos, numatant šį teismą Konstitucijoje, kad Konstitucinio Teismo įgaliojimai spręsti, ar Seimo išleisti įstatymai, kiti teisės aktai neprieštarauja aukštesnės galios teisės aktams, pirmiausia Konstitucijai, taip pat kyla iš Tautos, nes šie įgaliojimai *expressis verbis* yra nustatyti Tautos priimtoje Konstitucijoje. Pagal Konstitucijos 107 straipsnio 1 dalį Lietuvos Respublikos įstatymas (ar jo dalis) arba kitas Seimo aktas (ar jo dalis), Respublikos Prezidento aktas, Vyriausybės aktas (ar jo dalis) negali būti taikomi nuo tos dienos, kai oficialiai paskelbiamas Konstitucinio Teismo sprendimas, kad atitinkamas aktas (ar jo dalis) prieštarauja Lietuvos Respublikos Konstitucijai. Konstitucijos 107 straipsnio 2 dalyje nustatyta, kad Konstitucinio Teismo sprendimai klausimais, kuriuos Konstitucija priskiria jo kompetencijai, yra galutiniai ir neskundžiami. Vadinasi, Konstituciniam Teismui nusprendus, kad Seimo išleisti įstatymai,

²⁵ Vadapalas V. Tarptautinė teisė: pagrindiniai dokumentai ir jurisprudencija. – Vilnius: Eugrimas, 2003. P. 92–123.

²⁶ Lietuvos Respublikos tarptautinių sutarčių denonsavimą ar galiojimo sustabdymą reguliuoja Lietuvos Respublikos tarptautinių sutarčių įstatymas, priimtas 1999 m. birželio 2 d. // Valstybės žinios. 1999. Nr. 60-1948.

kiti teisės aktai prieštarauja aukštesnės galios teisės aktams, pirmiausia Konstitucijai, yra panaikinama tokių teisės aktų juridinė galia, tokie teisės aktai visam laikui pašalinami iš Lietuvos teisės sistemos. Taigi, turėdamas konstitucinius įgaliojimus spręsti, ar Seimo išleisti įstatymai, kiti teisės aktai neprieštarauja aukštesnės galios teisės aktams, pirmiausia Konstitucijai, Konstitucinis Teismas turi įgaliojimus Konstitucijoje ir Konstitucinio Teismo įstatymo nustatyta tvarka paneigti Seimo – Tautos atstovybės – valią, kuri yra atspindėta Seimo priimtuose įstatymuose, kituose teisės aktuose. Taip nuo Seimo – Tautos atstovybės, per kurią Tauta vykdo aukščiausią suverenią galią, yra saugomas pačios Tautos sukurtas (jos priimtas) aukščiausias teisinis gėris – Konstitucija.

2. Reikalavimai asmeniui, kuris gali būti renkamas Seimo nariu

Konstitucija yra vientisas aktas. Konstitucinis Teismas ne kartą yra konstatavęs, kad visos Konstitucijos nuostatos (ir konstitucinės normos, ir konstituciniai principai) yra tarpusavyje susijusios ir sudaro darnią sistemą, kad tarp Konstitucijoje įtvirtintų vertybių yra pusiausvyra, kad nė vienos Konstitucijos nuostatos negalima aiškinti taip, kad būtų iškreiptas ar paneigtas kurios nors kitos Konstitucijos nuostatos turinys, nes taip būtų iškreipta viso konstitucinio teisinio reguliavimo esmė, pažeista konstitucinių vertybių pusiausvyra.

Vadinasi, aiškinant Konstitucijos normas, įtvirtinančias reikalavimus asmenims, kurie gali būti renkami Seimo nariais, šias normas būtina aiškinti atskleidžiant jos sąsajas su kitomis Konstitucijos normomis ir Konstitucijos principais. Ypač svarbu Konstitucijos normas aiškinti viso konstitucinio reguliavimo kontekste.

Reikalavimai asmeniui, kuris gali būti renkamas Seimo nariu, *ekspresis verbis* yra nustatyti Konstitucijos 56 straipsnyje, bet ne tik jame. Norint atskleisti, kokie reikalavimai asmeniui, kuris gali būti renkamas Seimo nariu, yra įtvirtinti visoje Konstitucijoje, būtina matyti ne tik Konstitucijos 56 straipsnio nuostatas, bet ir jų ryšį su Konstitucijos 74, 113, 141 straipsnių nuostatomis, taip pat jų ryšį su konstituciniais principais. Atskleidžiant, kokie reikalavimai asmeniui, kuris gali būti renkamas Seimo nariu, yra nustatyti visoje Konstitucijoje, negalima apsiriboti vien lingvistiniu (verbaliniu) teisės aiškinimo metodu; aiškinant minėtus reikalavimus įtvirtinančias Konstitucijos nuostatas, kaip ir aiškinant visas kitas Konstitucijos nuostatas, privalu taikyti įvairius teisės aiškinimo metodus: sisteminių, bendrųjų teisės principų, loginį, teleologinį, įstatymų leidėjo ketinimų, istorinį, pre-

cedentų, lyginamąjį ir kt. Tik šitaip – visapusiškai – aiškinant Konstituciją galima sudaryti prielaidas atskleisti tikrąją Konstitucijos nuostatų – taip pat ir tų, kurios įtvirtina reikalavimus asmeniui, kuris gali būti renkamas Seimo nariu – prasmę ir paskirtį, nenukrypti nuo tų vertybių, kuriomis Tauta grindžia savo pačios priimtą Konstituciją, apginti šias vertybes.

Konstitucijos 34 straipsnio 2 dalyje nustatyta, kad „teisę būti išrinktam nustato Lietuvos Respublikos Konstitucija ir įstatymai“. Aiškinant šią konstitucinę nuostatą vien pažodžiui, taikant vien lingvistinį teisės aiškinimo metodą galima būtų teigti, esą Seimo rinkimų įstatymu galima nustatyti ir tokius reikalavimus asmeniui, kuris gali būti renkamas Seimo nariu, kurių nenumato pati Konstitucija, t. y. greta konstitucinių reikalavimų įstatymu nustatyti ir kitokius, papildomus reikalavimus asmeniui, kuris gali būti renkamas Seimo nariu.

Toks Konstitucijos 34 straipsnio 2 dalies minėtos nuostatos aiškinimas būtų konstituciškai nepagrįstas, padarytų teisiškai beprasmį patį konstitucinį teisinį reguliavimą. Pastebėtina, kad reikalavimai asmeniui, kuris gali būti renkamas Seimo nariu, yra nustatyti Konstitucijoje. Pagal Konstitucijos 7 straipsnio 1 dalį „negalioja joks įstatymas ar kitas aktas, priešingas Konstitucijai“. Vadinasi, Konstitucijos 32 straipsnio 2 dalies nuostata „teisę būti išrinktam nustato [...] rinkimų įstatymai“ reiškia tai, kad įstatymų leidėjas pagal Konstituciją turi įgaliojimus rinkimų įstatymuose, taigi ir Seimo rinkimų įstatyme, nustatyti tokius reikalavimus (sąlygas) asmeniui, kuris gali būti renkamas Seimo nariu, kurie yra konstituciškai pagrįsti, kurie neprieštarauja Konstitucijai. Seimo rinkimų įstatyme negali būti nustatomi tokie reikalavimai (sąlygos) asmeniui, kuris gali būti renkamas Seimo nariu, kuriais būtų paneigti ar iškreipti Konstitucijoje įtvirtinti reikalavimai, negali būti nustatomi tokie reikalavimai, kurie neišplauktų iš Konstitucijos. Kitaip tariant, Seimo rinkimų įstatyme gali būti nustatomi ir tokie reikalavimai (sąlygos) asmeniui, kuris gali būti renkamas Seimo nariu, kurie nėra *ekspresis verbis* nustatyti Konstitucijoje, tačiau yra skirti įgyvendinti Konstitucijoje nustatytus reikalavimus, yra grindžiami Konstitucijos nuostatomis, išplaukia iš Konstitucijos. Svarbu, kad Seimo rinkimų įstatyme nustatyti reikalavimai (sąlygos) asmeniui, kuris gali būti renkamas Seimo nariu, nekonkuruotų su Konstitucijoje nustatytu teisiniu reguliavimu ir jo nepaneigtų. Seimo rinkimų įstatyme nustatyti reikalavimai (sąlygos) asmeniui, kuris gali būti renkamas Seimo nariu, negali pažeisti ne tik Konstitucijos normų, bet ir konstitucinių principų. Jeigu Seimo rinkimų įstatyme būtų nustatyti ir tokie reikalavimai (sąlygos) asmeniui, kuris gali būti renkamas Seimo nariu, kurie neišplaukia iš Konstitucijos, nėra ja grindžiami, toks teisinis reguliavimas būtų nesuderinamas su Konstitucijos viršenybės principu, su Kons-

titucijos 7 straipsnio 1 dalies nuostata, kad negalioja joks įstatymas ar kitas teisės aktas, priešingas Konstitucijai.

Konstitucijos 56 straipsnyje nustatyta, kad Seimo nariu gali būti renkamas Lietuvos Respublikos pilietis, kuris nesusijęs priesaika ar pasižadėjimu užsienio valstybei ir rinkimų dieną yra ne jaunesnis kaip 25 metų bei nuolat gyvena Lietuvoje; Seimo nariais negali būti renkami asmenys, nebaigę atlikti baumės pagal teismo paskirtą nuosprendį, taip pat asmenys, teismo pripažinti neveiksniais.

Panagrinėkime kiekvieną iš šių reikalavimų (sąlygų) išsamiau, nes kai kurie iš jų yra suformuluoti gana abstrakčiai, jų turinys teisės mokslinėje literatūroje ir teisės aktų taikymo praktikoje kartais aiškinamas nevienodai; pagaliau yra teismų sprendimai įvairiose rinkimų bylose, kuriuose atskleidžiama atskirų reikalavimų teisinė samprata.

Seimo nariu gali būti renkamas tik Lietuvos Respublikos pilietis.

Pagal Konstitucijos 12 straipsnį Lietuvos Respublikos pilietybė įgyjama gimstant ir kitais įstatymo nustatytais pagrindais (1 dalis), pilietybės įgijimo ir netekimo tvarką nustato įstatymas (3 dalis).

Kokie asmenys yra Lietuvos Respublikos piliečiai, nustato Pilietybės įstatymas²⁷. Pagal Pilietybės įstatymo 1 straipsnį Lietuvos Respublikos piliečiai yra:

- 1) asmenys, iki 1940 m. birželio 15 d. turėję Lietuvos pilietybę, jų vaikai, vaikaičiai ir provaikaičiai (jeigu šie asmenys, jų vaikai, vaikaičiai ar provaikaičiai nerepatrijavo);
- 2) asmenys, 1919 m. sausio 9 d. – 1940 m. birželio 15 d. nuolat gyvenę dabartinėje Lietuvos Respublikos teritorijoje, taip pat jų vaikai, vaikaičiai ir provaikaičiai, jeigu jie Pilietybės įstatymo įsigaliojimo dieną nuolat gyveno ir šiuo metu gyvena Lietuvos Respublikos teritorijoje ir nėra kitos valstybės piliečiai;
- 3) lietuvių kilmės asmenys, jeigu jie nėra kitos valstybės piliečiai. Lietuvių kilmės asmeniu laikomas asmuo, kurio tėvai ar seneliai arba vienas iš tėvų ar senelių yra ar buvo lietuviai ir pats asmuo pripažįsta save lietuviu;
- 4) asmenys, iki 1991 m. lapkričio 4 d. įgiję Lietuvos Respublikos pilietybę pagal 1989 m. lapkričio 3 d. priimtą Pilietybės įstatymą;
- 5) kiti asmenys, kurie Lietuvos Respublikos pilietybę įgijo pagal 1991 m. gruodžio 5 d. priimtą Pilietybės įstatymą.

²⁷ Šiuo metu galioja Lietuvos Respublikos pilietybės įstatymas, kurį Seimas priėmė 2002 m. rugsėjo 17 d. (Valstybės žinios. 2002. Nr. 95-4087).

Atkreiptinas dėmesys, jog Konstitucijoje nereikalaujama, kad Seimo nariu gali būti renkamas tik toks asmuo, kuris yra Lietuvos Respublikos pilietis pagal kilmę, t. y. įgijęs Lietuvos Respublikos pilietybę gimdamas. Toks reikalavimas Konstitucijoje nustatytas tik asmeniui, kuris siekia būti išrinktas Respublikos Prezidentu (Konstitucijos 78 straipsnio 1 dalis). Svarbu tai, kad Seimo nariu renkamas asmuo būtų Lietuvos Respublikos pilietis; pilietybės įgijimo būdas reikšmės neturi, tad siekti būti išrinktas Seimo nariu gali ir Lietuvos Respublikos pilietis pagal kilmę, ir asmuo, įgijęs Lietuvos Respublikos pilietybę natūralizacijos būdu, ir asmuo, kuriam Lietuvos Respublikos pilietybė buvo suteikta išimties tvarka už nuopelnus Lietuvos valstybei.

Konstitucinis reikalavimas, kad Seimo nariu gali būti renkamas tik Lietuvos Respublikos pilietis, yra susijęs su kitomis konstitucinėmis nuostatomis: Seimas yra Tautos atstovybė (Konstitucijos 55 straipsnio 1 dalis); Tauta suverenią galią vykdo per savo atstovus (4 straipsnis); rinkimų teisę turi piliečiai (34 straipsnis) ir kt. Pilietybė išreiškia ypatingą – nuolatinį – teisinį asmens ir valstybės ryšį, atspindi teisinį asmens priklausymą valstybinei bendruomenei, pilietinei Tautai. Atsižvelgiant į tai, kad Lietuvos valstybę kuria Tauta, kad tik Lietuvos piliečiai gali nustatyti Lietuvos valstybės konstitucinę santvarką, ūkio sistemą, spręsti kitus esminius Tautos ir valstybės gyvenimo klausimus, akivaizdu, kad būti Tautos atstovais – Seimo nariais – gali tik Lietuvos Respublikos piliečiai.

Nesusijęs priesaika ar pasižadėjimu užsienio valstybei.

Pagal Konstitucijos 56 straipsnį Seimo nariu gali būti renkamas Lietuvos pilietis, kuris „nesusijęs priesaika ar pasižadėjimu užsienio valstybei“²⁸. Konstitucijoje reikalavimas „būti nesusijusiu priesaika ar pasižadėjimu užsienio valstybei“ yra suformuluotas gana abstrakčiai²⁹. Konstitucijos normose nėra detalizuota, kokią konkrečiai priesaiką ar pasižadėjimą asmuo turi būti davęs užsienio valstybei, koku būdu jis tai turėjo būti padaręs, kokia užsienio valstybės institucija ir kaip turėjo konstatuoti tokios priesaikos ar pasižadėjimo užsienio valstybei davimą, kad asmenį galima būtų laikyti susijusiu priesaika ar pasižadėjimu užsienio valstybei. Konstitucinė formu-

²⁸ Įvairiose enciklopedijose, taip pat teisės literatūroje „priesaika“ dažniausiai apibūdinama kaip asmens iškilmingas ir tvirtas pasižadėjimas tinkamai vykdyti jį saistančias pareigas. Žr., pvz., Lietuvių enciklopedija. – Boston, 1961. T. 24. P. 32; Čiočys P. Priesaika: juridinio fakto, sukeliančio darbo(tarnybos) teisinį santykį, sudedamoji dalis // Teisė. 1996. T. 30. P. 29–31.

²⁹ Rengiant Konstitucijos projektą darbo grupėje dėl šio reikalavimo nebuvo bent kiek plačiau diskutuota. Šis reikalavimas buvo įrašytas pačioje Konstitucijos projekto rengimo pa- baigoje.

luotė „priesaika ar pasižadėjimas užsienio valstybei“ suponuoja ne bet kokią priesaikos ar pasižadėjimo pobūdį, bet politinį pobūdį, nes rašoma apie priesaiką ar pasižadėjimą ne bet kokiam subjektui, bet ypatingam subjektui – užsienio valstybei.

Konstitucinės nuostatos „nesusijęs priesaika ar pasižadėjimu užsienio valstybei“ samprata yra atskleista Konstitucinio Teismo 1998 m. lapkričio 11 d. nutarime „Dėl Lietuvos Respublikos Seimo rinkimų įstatymo 38 straipsnio 4 dalies ir Lietuvos Respublikos savivaldybių tarybų rinkimo įstatymo 36 straipsnio 4 dalies atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ nagrinėjant, ar Konstitucijai neprieštarauja kai kurios Seimo rinkimų įstatymo bei Savivaldybių tarybų rinkimų įstatymo nuostatos³⁰. Minėtame nutarime Konstitucinis Teismas yra konstatavęs, kad, aiškinant konstitucines nuostatas „būti nesusijusiu priesaika ar pasižadėjimu užsienio valstybei“ turinį, joje vartojamas formuluotes „priesaika ar pasižadėjimas užsienio valstybei“ reikėtų suprasti kaip bet kurią priesaiką ar pasižadėjimą užsienio valstybei. Kita vertus, atskleidžiant šių konstitucinių nuostatų turinį, būtina prisiminti ir svarbiausius tikslus, dėl kurių ji (kartu su kitomis nuostatomis) yra įtvirtinta Konstitucijoje. Tai – iš esmės politiniai tikslai: užtikrinti Seimo – ne tik kaip valstybės valdžią įgyvendinančios institucijos, bet ir kaip Tautą atstovaujančios institucijos – tinkamą suformavimą. Akivaizdu, kad Tautai gali atstovauti tik Lietuvos Respublikos piliečiai.

Konstitucinės nuostatos „nesusijęs priesaika ar pasižadėjimu užsienio valstybei“ turinys aiškintinas neatsiejamai nuo Konstitucijos 59 straipsnio 2 dalies nuostatos, kad „išrinktas Seimo narys [...] prisiekia būti ištikimas Lietuvos Respublikai“, taip pat nuo 59 straipsnio 3 dalies nuostatos, kad „Seimo narys, įstatymo nustatyta tvarka neprisiekęs arba prisiekęs lygtinai, netenka Seimo nario mandato“. Vadinasi, Konstitucija iš Seimo reikalauja besąlygiškos ištikimybės, priesaikos vien Lietuvos valstybei, pasižadėjimo gerbti ir vykdyti jos Konstituciją ir įstatymus. Tai suprantama, nes valstybės valdžios institucijose gali dirbti tik lojalūs tai valstybei asmenys, kurių ištikimybė jai ir patikimumas nekelia jokių abejonių. Akivaizdu, kad jeigu Seimo nario priesaiką duotų asmuo, kuris yra susijęs priesaika ar pasižadėjimu su kita valstybe, kiltų abejonių dėl duotos priesaikos tikrumo ir patikimumo, o tokio Seimo nario teisinė politinė situacija taptų dviprasmiška (antai pagal Jungtinių Amerikos Valstijų įstatymus asmuo, kuris siekia įgyti Jungtinių Amerikos Valstijų pilietybę natūralizacijos būdu, atviraime teismo posėdyje turi duoti priesaiką, kuria jis, *inter alia*, absoliučiai ir visiškai atsisako ištikimybės bet kuriai kitai valstybei, kurios piliečiu jis

³⁰ Valstybės žinios. 1998. Nr. 100-2791.

anksčiau buvo, kuria jis pasižada būti ištikimas Jungtinėms Amerikos Valstijoms; minėta priesaika asmuo išipareigoja ginti Jungtinių Amerikos Valstijų Konstituciją nuo bet kurių vidaus ir užsienio priešų, įstatymo nustatytais atvejais tarnauti Jungtinių Amerikos Valstijų karinėse pajėgose ir pan.³¹. Akivaizdu, kad jeigu asmuo, prieš tapdamas Seimo nariu, būtų davęs Jungtinių Amerikos Valstijų piliečio priesaiką, jis, net ir tapęs Seimo nariu, būtų susaistytas minėta priesaika, dėl jo duotos Seimo nario priesaikos tikrumo ir patikimumo visada galėtų kilti abejonių).

Taigi Konstitucijos 56 straipsnio 1 dalyje įtvirtinta formuluotė „priesaika ar pasižadėjimas užsienio valstybei“ apima bet kokius **asmens politinio pobūdžio išipareigojimus užsienio valstybei**: tiek kylančius iš formaliai duotos priesaikos ar pasižadėjimo, tiek atsirandančius kaip politinė pareiga ar politinio lojalumo reikalavimas, susijęs su kitos valstybės pilietybės turėjimu. Konstitucinis Teismas 1998 m. lapkričio 11 d. nutarime yra pabrėžęs, kad „svarbiausias būdas konstitucinei sąlygai – būti nesusijusiam priesaika ar pasižadėjimu užsienio valstybei – įvykdyti yra užsienio valstybės pilietybės atsisakymas“. Teisinėje literatūroje pagrįstai teigiama, kad Seimo nario dviguba pilietybė „iš esmės neatitinka Konstitucijos reikalavimo, kad kandidatas į Seimo narius būtų politiškai-teisiškai nesusijęs su kita valstybe“, kad „Seimo nario dviguba pilietybė yra probleminė tuo požiūriu, jog ji disonuoja „tautos atstovo“ (Konstitucijos 55 str. 1 d.) rangui ir dvigubos pilietybės neigiamam vertinimui pagal Konstitucijos 12 straipsnį“³².

Suprantama, atsižvelgdamas į nuostatos „nesusijęs priesaika ar pasižadėjimu užsienio valstybei“ konstitucinę sampratą, įstatymų leidėjas gali nustatyti ir kitus, papildomus reikalavimus, kad ši konstitucinė nuostata būtų įvykdyta. Įstatymų normos, nustatančios tokius reikalavimus, visais atvejais turi būti suformuotos aiškiai, nedviprasmiškai, kad liktų kuo mažiau galimybių skirtingai jas aiškinti. Ypač svarbu nustatyti procedūras, kurios turi būti įvykdytos, kad galima būtų spręsti, ar asmuo, kuris buvo susijęs priesaika ar pasižadėjimu užsienio valstybei, jau nėra susijęs priesaika ar pasižadėjimu užsienio valstybei.

Reikalavimas, kad asmuo, siekiantis būti įregistruotas kandidatu į Seimo narius, turi atsisakyti kitos valstybės piliečio priesaikos, Lietuvos teisės sistemoje atsirado dar iki tol, kol 1992 m. spalio 25 d. referendumu buvo priimta Lietuvos Respublikos Konstitucija. Pirmą kartą ši nuostata buvo

³¹ Sojedinionyje Štaty Ameriki. Konstitucija i zakonodatelnyje akty. – Moskva, 1993. P. 345–346.

³² Šileikis E. Aktualūs Seimo kvorumo ir Seimo nario dvigubos pilietybės klausimai // Teisė. 2003. Nr. 47. P. 192–193.

įtvirtinta Seimo rinkimų įstatyme³³, kurį Lietuvos Respublikos Aukščiausioji Taryba priėmė 1992 m. liepos 9 d.: šio įstatymo 31 straipsnio 3 dalyje buvo nustatyta, kad „kandidatai, kurie yra davę kitų valstybių piliečio priesaiką, turi raštu jos atsisakyti“. Pažymėtina, kad nei Seimo rinkimų įstatyme, nei kituose įstatymuose nebuvo nustatyta, kokia tvarka turi būti atsisakoma kitos valstybės piliečio priesaikos: nebuvo nustatyta, į kokią valstybės instituciją asmuo turi kreiptis raštu atsisakydamas kitos valstybės piliečio priesaikos, kaip konstatuojamas minėtos priesaikos atsisakymo faktas ir kt.

Šis teisinio reguliavimo neapibrėžtumas sudarė prielaidas nevienodai aiškinti, kaip pagal įstatymą turi būti įgyvendinama jo nuostata „raštu atsisakyti kitos valstybės piliečio priesaikos“. Buvo įmanomos bent dvi interpretacijos, kurias lėmė tai, kokiam teisės aiškinimo metodui bus teikiama pirmenybė.

Pasirinkus vien pažodinį (verbalinį) teisės aiškinimo metodą buvo galima teigti, esą įstatymų leidėjo svarbiausia intencija buvo įtvirtinti reikalavimą, kad asmuo turi išreikšti savo požiūrį į priesaiką, kurią jis davė įgydamas kitos valstybės pilietybę, kad šiuo atveju neturi reikšmės, ar asmuo – nors ir atsisakęs minėtos priesaikos – ir toliau lieka teisiškai susijęs su kita valstybe jai duota piliečio priesaika, ar su ta kita valstybe nėra susijęs jos piliečio priesaika. Kitaip tariant, įstatymų leidėjas, įtvirtinęs minėtą reikalavimą, neturėjo intencijos, kad asmuo atsisakytų kitos valstybės pilietybės; įstatymų leidėjui buvo svarbu vien tai, kad asmuo išreikštų savo valią, kad jis nelaiko savęs susijusiu su kita valstybe tai valstybei duota jos piliečio priesaika; savo valią, kad asmuo nelaiko savęs susijusiu su kita valstybe tai valstybei duota jos piliečio priesaika, toks asmuo gali išreikšti arba Lietuvos Respublikos institucijai, arba tos valstybės, kuriai davė priesaiką ar pasižadėjimą, institucijai.

Teikiant pirmumą ne vien pažodiniam (verbaliniam) teisės aiškinimo metodui, bet taikant ir kitus metodus, o ypač atsižvelgiant į tai, kad aptariamas teisinis reguliavimas sudarytas ne tik iš eksplikitinių, bet ir iš implicitinių nuostatų, buvo galima ir kita Seimo rinkimų įstatyme (1992 m. liepos 9 d. red.) įtvirtinto reikalavimo „kandidatai, kurie yra davę kitų valstybių piliečio priesaiką, turi raštu jos atsisakyti“ bei jo įvykdymo interpretacija, pavyzdžiui, tokia: nors nei Seimo rinkimų įstatyme, nei kituose įstatymuose nenustatyta, kokia tvarka „kandidatai, kurie yra davę kitų valstybių piliečio priesaiką, turi raštu jos atsisakyti“, tačiau minėtos nuostatos turinys, o ypač jos paskirtis, implikuoja (suponuoja) kai kuriuos būtinus šios tvarkos elementus; atsižvelgiant į tai, kad reikalavimas „kandidatai, kurie

³³ Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos ir Vyriausybės žinios. 1992. Nr. 22-635.

yra davę kitų valstybių piliečio priesaiką, turi raštu jos atsisakyti“ yra skirtas užtikrinti, kad Seimo nariu galėtų būti renkamas, taigi ir Seimo nariu galėtų būti tik toks asmuo, kuris nėra susijęs su kita valstybe jai duota tos valstybės piliečio priesaika, akivaizdu, kad spręsti, ar asmuo yra susijęs su kita valstybe jai duota tos valstybės piliečio priesaika, gali tik tos valstybės, kuriai asmuo davė tos valstybės piliečio priesaiką, institucijos; taigi nuostata „kandidatai, kurie yra davę kitų valstybių piliečio priesaiką, turi raštu jos atsisakyti“ visais atvejais, *inter alia*, reiškia, kad asmuo, kuris yra davęs kitos valstybės piliečio priesaiką, apie tai, kad jis atsisako minėtos priesaikos, turi raštu pranešti ne kuriai nors Lietuvos valstybės institucijai (*ne tik* kuriai nors Lietuvos valstybės institucijai), o tos valstybės, kuriai asmuo davė tos valstybės piliečio priesaiką, institucijai.

Dar vienas argumentas, pastiprinantis būtent tokią Seimo rinkimų įstatyme (1992 m. liepos 9 d. red.) įtvirtinto reikalavimo „kandidatai, kurie yra davę kitų valstybių piliečio priesaiką, turi raštu jos atsisakyti“ bei jo vykdymo interpretaciją, galėtų būti toks: vien pažodinis (verbalinis) nuostatos „kandidatai, kurie yra davę kitų valstybių piliečio priesaiką, turi raštu jos atsisakyti“ aiškinimas, t. y. toks aiškinimas, esą norint įvykdyti minėtos nuostatos reikalavimus pakanka vien to, kad asmuo Lietuvos Respublikos valstybės institucijai raštu pareikštų, jog jis atsisako kitai valstybei duotos tos valstybės piliečio priesaikos, ne tik iškreiptų, bet ir visiškai paneigtų minėtos nuostatos prasmę bei jos paskirtį, nes vien raštiškas asmens pareiškimas Lietuvos Respublikos valstybės institucijai, kad jis atsisako kitai valstybei duotos tos valstybės piliečio priesaikos, jokių teisinių pasekmių nesukelia – asmuo, davęs kitos valstybės piliečio priesaiką, ir toliau liktų susijęs su ta valstybe jai duota tos valstybės piliečio priesaika; vadinasi, vien pažodinis (verbalinis) nuostatos „kandidatai, kurie yra davę kitų valstybių piliečio priesaiką, turi raštu jos atsisakyti“ aiškinimas neleistų pasiekti to tikslo, kuriam ši nuostata buvo skirta – užkirsti kelią būti renkamiems Seimo nariais tiems asmenims, kurie yra susiję su kita valstybe jai duota tos valstybės piliečio priesaika.

Teisinis ginčas dėl to, kaip reikėtų suprasti Seimo rinkimų įstatymo (1992 m. liepos 9 d. red.) 31 straipsnio 3 dalyje įtvirtintą reikalavimą, kad „kandidatai, kurie yra davę kitų valstybių piliečio priesaiką, turi raštu jos atsisakyti“, pirmą kartą kilo 1992 m. rudenį vykusios rinkimų kampanijos į Lietuvos Respublikos Seimą metu. Lietuvos Aukščiausiasis Teismas savo 1992 m. lapkričio 12 d. sprendime konstatavo, kad „Seimo rinkimų įstatymo 31 straipsnio 3 dalyje nurodytas tik reikalavimas kandidatams, kurie yra davę kitų valstybių piliečio priesaiką, kad jie raštu nuo jos atsisakytų. Įstatymas nenumato, kad toks atsisakymas nuo kitai valstybei duotos piliečio

priesaikos būtų pateiktas tos valstybės, kuriai priesaika buvo duota, institucijoms“.

Minėtame sprendime Lietuvos Aukščiausiasis Teismas suformulavo tokią nuostatą: kad būtų įvykdytas tuo metu galiojusio Seimo rinkimų įstatymo (1992 m. liepos 9 d. red.) 31 straipsnio 3 dalyje nustatytas reikalavimas „kandidatai, kurie yra davę kitų valstybių piliečio priesaiką, turi raštu jos atsisakyti“ pakanka, kad kandidatas į Seimo narius vienam iš rinkimų komisijos narių įteiktų raštišką atsisakymą nuo užsienio valstybei duotos priesaikos, o Vyriausiosios rinkimų komisijos narys tokį atsisakymą priimtų. Kitaip tariant, raštiškas atsisakymas nuo kitai valstybei duotos priesaikos gali būti įteiktas, *inter alia*, Vyriausiajai rinkimų komisijai (jos nariui) ir to pakanka, kad būtų įvykdytas Seimo rinkimų įstatyme numatytas reikalavimas raštu atsisakyti kitai valstybei duotos tos valstybės piliečio priesaikos.

Kaip galima būtų vertinti minėtą Lietuvos Aukščiausiojo Teismo sprendimą? Manytina, kad kritiškai, nes Lietuvos Aukščiausiasis Teismas, interpretuodamas Seimo rinkimų įstatymo (1992 m. liepos 9 d. red.) 31 straipsnio 3 dalies nuostatą „kandidatai, kurie yra davę kitų valstybių piliečio priesaiką, turi raštu jos atsisakyti“, taikė vien pažodinį (verbalinį) teisės aiškinimo metodą ir visiškai nepaisė to, kokį implicitinį teisinį reguliavimą įtvirtina eksplicitinės įstatymo nuostatos, kokia yra tikroji nagrinėjamos įstatymo nuostatos paskirtis – užkirsti kelią tapti Seimo nariais asmenims, kurie yra susiję su kita valstybe jai duota tos valstybės piliečio priesaika.

Negalima neatkreipti dėmesio ir į tą aplinkybę, kad Lietuvos Aukščiausiajam Teismui priimant minėtą 1992 m. lapkričio 12 d. sprendimą jau galiojo 1992 m. spalio 25 d. referendumu priimta Konstitucija, kurios 56 straipsnyje buvo nustatyta, kad Seimo nariu gali būti renkamas, *inter alia*, asmuo, kuris yra nesusijęs priesaika ar pasižadėjimu užsienio valstybei. Palyginus šią konstitucinę nuostatą su Seimo rinkimų įstatymo (1992 m. liepos 9 d. red.) 31 straipsnio 3 dalies nuostata „kandidatai, kurie yra davę kitų valstybių piliečio priesaiką, turi raštu jos atsisakyti“, matyti, kad Konstitucijos 56 straipsnio nuostatos turinys yra platesnis, kad Seimo rinkimų įstatymo (1992 m. liepos 9 d. red.) 31 straipsnio 3 dalies nuostatoje įtvirtintas reikalavimas, jog „kandidatai, kurie yra davę kitų valstybių piliečio priesaiką, turi raštu jos atsisakyti“ yra tik vienas iš būdų, kaip galima įvykdyti (nors iš dalies) Konstitucijos 56 straipsnyje nustatytą reikalavimą „nebūti susijusiam priesaika ir pasižadėjimu kitai valstybei“. Vadinas, Lietuvos Aukščiausiasis Teismas, 1992 m. lapkričio 12 d. sprendime pateikęs tokią tuo metu galiojusio Seimo rinkimų įstatymo (1992 m. liepos 9 d. red.) 31 straipsnio 3 dalyje nustatytą reikalavimą „kandidatai, kurie yra davę kitų valstybių piliečio priesaiką, turi raštu jos atsisakyti“ įvykdymo sampratą,

pagal kurią minėtas reikalavimas yra laikomas įvykdytu, kai kandidatas į Seimo narius vienam iš rinkimų komisijos narių įteikia raštišką atsisakymą nuo užsienio valstybei duotos priesaikos, o Vyriausiosios rinkimų komisijos narys tokį atsisakymą priima, kartu netiesiogiai pateikė ir Konstitucijos 56 straipsnyje įtvirtinto reikalavimo „nebūti susijusiam priesaika ir pasižadėjimu užsienio valstybei“ įvykdymo – tiksliau, vieno iš būdų, kuriuo galima įvykdyti minėtą reikalavimą – sampratą: tam, kad būtų įvykdytas Konstitucijos 56 straipsnyje įtvirtintas reikalavimas nebūti susijusiam priesaika ir pasižadėjimu užsienio valstybei, esą pakanka ir to, kad kandidatas į Seimo narius vienam iš Vyriausiosios rinkimų komisijos narių įteiktų raštišką atsisakymą nuo užsienio valstybei duotos priesaikos, o Vyriausiosios rinkimų komisijos narys tokį atsisakymą priimtų; toks raštiškas kitai valstybei duotos tos valstybės piliečio priesaikos atsisakymas gali būti pateiktas vien Lietuvos valstybės institucijoms, pavyzdžiui, Vyriausiajai rinkimų komisijai; minėtą raštišką kitai valstybei duotos tos valstybės piliečio priesaikos atsisakymą nėra būtina pateikti institucijoms tos valstybės, kuriai asmuo davė tos valstybės piliečio priesaiką.

Tokia Seimo rinkimų įstatyme įtvirtinto reikalavimo, kad „kandidatai, kurie yra davę kitų valstybių piliečio priesaiką, turi raštu jos atsisakyti“ samprata, kuri buvo pateikta Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 1992 m. lapkričio 12 d. sprendime, Vyriausioji rinkimų komisija vadovavosi ir 1996 metais, ir 2000 metais vykusios Seimo rinkimų kampanijos metu.

Seimo rinkimų įstatymo (1992 m. liepos 9 d. red.) 31 straipsnio 3 dalyje įtvirtinta nuostata, kad „kandidatai, kurie yra davę kitų valstybių piliečio priesaiką, turi raštu jos atsisakyti“, buvo patikslinta Seimo 1996 m. birželio 27 d. priimtame naujos redakcijos Seimo rinkimų įstatyme: Seimo rinkimų įstatymo (1996 m. birželio 27 d. red.) 38 straipsnio 4 dalyje buvo nustatyta, kad „asmenys, kurie yra davę kitų valstybių piliečio priesaiką, turi raštu jos atsisakyti ir nurodyti anketoje, kaip ir kada tai padarė“. Įtvirtinus reikalavimą kandidato į Seimo narius anketoje nurodyti, kada ir kaip asmuo atsisakė kitos valstybės piliečio priesaikos, anksčiau buvęs teisinio reguliavimo neapibrėžtumas nebuvo pašalintas, nes ir toliau liko neaišku, kokia tvarka turi būti raštu atsisakoma kitai valstybei duotos tos valstybės piliečio priesaikos.

Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 1992 m. lapkričio 12 d. sprendime pateikta samprata, kaip gali būti įvykdytas Seimo rinkimų įstatymo (1992 m. liepos 9 d. red.) 31 straipsnio 3 dalyje įtvirtintas reikalavimas „kandidatai, kurie yra davę kitų valstybių piliečio priesaiką, turi raštu jos atsisakyti“, o tuo pačiu – kaip gali būti įvykdytas Konstitucijos 56 straipsnyje įtvirtintas reikalavimas „nebūti susijusiam priesaika ir pasižadėjimu užsienio valsty-

bei“ – buvo pakoreguota minėtame Konstitucinio Teismo 1998 m. lapkričio 11 d. nutarime. Konstitucinis Teismas, atskleisdamas konstitucinės nuostatos „nebūti susijusiam priesaika ar pasižadėjimu užsienio valstybei“ turinį, nurodytame nutarime suformavo doktriną, kad „svarbiausias būdas konstitucinei sąlygai – būti nesusijusiam priesaika ar pasižadėjimu užsienio valstybei – įvykdyti yra užsienio valstybės pilietybės atsisakymas“.

Akivaizdu, kad Konstitucinio Teismo nutarime suformuota doktrina, kad norint įvykdyti konstitucinį reikalavimą „būti nesusijusiam priesaika ar pasižadėjimu užsienio valstybei“ yra būtina „atsisakyti užsienio valstybės pilietybės“, yra netapati Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 1992 m. lapkričio 12 d. sprendime pateikti nuostatai, jog, norint raštu atsisakyti kitai valstybei duotos tos valstybės piliečio priesaikos – o tai, kaip minėta, yra vienas iš būdų, kaip galima įvykdyti Konstitucijos 56 straipsnyje įtvirtintą reikalavimą „nebūti susijusiam priesaika ir pasižadėjimu užsienio valstybei“ – pakanka, kad kandidatas į Seimo narius vienam iš Vyriausiosios rinkimų komisijos narių įteiktų raštišką atsisakymą nuo užsienio valstybei duotos piliečio priesaikos, o Vyriausiosios rinkimų komisijos narys tokį atsisakymą priimtų.

Konstitucinio Teismo 1998 m. lapkričio 11 d. nutarime suformuota konstitucinė doktrina, kad norint įvykdyti konstitucinį reikalavimą „būti nesusijusiu priesaika ar pasižadėjimu užsienio valstybei“ reikia atsisakyti kitos valstybės pilietybės, suponuoja labai svarbų minėto konstitucinio reikalavimo įvykdymo elementą: kadangi pilietybės netekimo (taip pat ir jos atsisakymo atveju) klausimus gali spręsti tik institucijos tos valstybės, kurios pilietis asmuo yra, asmuo savo valią dėl pilietybės atsisakymo turi pareikšti būtent tos valstybės institucijoms, kurios turi įgaliojimus spręsti, ar patenkinti asmens prašymą atsisakyti turimos pilietybės, o ne Lietuvos Respublikos valstybės institucijoms.

Konstitucinio Teismo 1998 m. lapkričio 11 d. nutarimas, kuriame suformuota konstitucinė doktrina, kad norint įvykdyti konstitucinį reikalavimą „būti nesusijusiam priesaika ar pasižadėjimu užsienio valstybei“ reikia atsisakyti kitos valstybės pilietybės, buvo priimtas praėjus vos dvejiems metams po Seimo rinkimų, kurie vyko 1996 m. rudenį. Organizuodama ir vykdydama 1996 m. Seimo rinkimus Vyriausioji rinkimų komisija, kaip minėta, vadovavosi tokia Seimo rinkimų įstatyme įtvirtinto reikalavimo „kandidatai, kurie yra davę kitų valstybių piliečio priesaiką, turi raštu jos atsisakyti“ įvykdymo samprata, kuri buvo pateikta Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 1992 m. lapkričio 12 d. sprendime: pagal tą sampratą Seimo rinkimų įstatyme įtvirtintas reikalavimas „kandidatai, kurie yra davę kitų valstybių piliečio priesaiką, turi raštu jos atsisakyti“ laikomas įvykdytu, kai kandidatas į

Seimo narius raštu formaliai pareiškia, kad jis atsisako kitai valstybei duotos tos valstybės piliečio priesaikos; toks raštiškas kitai valstybei duotos tos valstybės piliečio priesaikos atsisakymas gali būti pateiktas vien Lietuvos valstybės institucijoms, pavyzdžiui, Vyriausiajai rinkimų komisijai; minėtą raštišką kitai valstybei duotos tos valstybės piliečio priesaikos atsisakymą nėra būtina pateikti tos valstybės institucijoms, kuriai asmuo davė tos valstybės piliečio priesaiką. Vadovaujantis minėta Seimo rinkimų įstatyme įtvirtinto reikalavimo „kandidatai, kurie yra davę kitų valstybių piliečio priesaiką, turi raštu jos atsisakyti“ įvykdymo samprata, kandidatais į Seimo narius buvo įregistruoti, o vėliau Seimo nariais buvo išrinkti ir tokie asmenys, kurie, būdami kitos valstybės piliečiai, formaliai įvykdė Seimo rinkimų įstatyme įtvirtintą minėtą reikalavimą – Vyriausiajai rinkimų komisijai raštu pareiškė, kad jie atsisako kitai valstybei duotos tos valstybės piliečio priesaikos, nors minėtas raštiškas kitai valstybei duotos tos valstybės piliečio priesaikos atsisakymas jokių teisinių pasekmių asmeniui, kuris atsisakė tos priesaikos, nesukėlė: asmuo ir toliau liko susijęs su kita valstybe jai duota tos valstybės piliečio priesaika. Vien ta aplinkybė, kad Vyriausioji rinkimų komisija vadovavosi tokia Seimo rinkimų įstatyme įtvirtinto reikalavimo „kandidatai, kurie yra davę kitų valstybių piliečio priesaiką, turi raštu jos atsisakyti“ įvykdymo samprata, kuri buvo pateikta Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 1992 m. lapkričio 12 d. sprendime – nors ta samprata buvo akivaizdžiai ydinga – negalėjo būti pagrindas kvestionuoti 1996 m. įvykusių Seimo rinkimų teisėtumą, o tuo pačiu kvestionuoti ir tų asmenų, kurie turėjo kitos valstybės pilietybę (vadinasi, buvo susiję su kita valstybe jai duota tos valstybės piliečio priesaika), išrinkimo Seimo nariais teisėtumą. Kita vertus, kandidatai į Seimo narius, minėtu būdu atsisakydami kitai valstybei duotos tos valstybės piliečio priesaikos, įvykdė tuos reikalavimus, kurie jiems kilo iš Seimo rinkimų įstatymo (1992 m. liepos 9 d. red.) nuostatų interpretavimo (nors ir visiškai netinkamo), pateikto Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 1992 m. lapkričio 12 d. sprendime; kandidatai į Seimo narius, turintys ir kitos valstybės pilietybę, minėtu būdu atsisakydami kitai valstybei duotos piliečio priesaikos, taip pat įvykdė tuos reikalavimus, kuriuos jiems kėlė Vyriausioji rinkimų komisija, vadovaudamasi Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 1992 m. lapkričio 12 d. sprendimu. Todėl Konstitucinis Teismas 1998 m. lapkričio 11 d. nutarime visiškai neatsitiktinai konstatavo, kad tai, jog įstatymų leidėjas konstitucinę sąvoką „priesaika ar pasižadėjimas užsienio valstybei“ rinkimų įstatymuose apibrėžė nepakankamai aiškiai ir taip sukūrė prielaidas ją nevienodai interpretuoti bei taikyti, kad tai, jog ir teismai, ir Vyriausioji rinkimų komisija reikalaujavo raštu atsisakyti duotos kitos valstybės piliečio priesaikos ir nurodyti tai anketoje, kad būtent toks

sąvokos „priesaika ar pasižadėjimas užsienio valstybei“ suvokimas nekludė kandidatuoti per Seimo rinkimus asmenims, turėjusiems Lietuvos ir kitų valstybių pilietybę, kai jie raštu atsisakydavo duotos kitos valstybės piliečio priesaikos, *nėra pagrindas kvestionuoti tokių asmenų, išrinktų Seimo nariais pagal tuo metu galiojusius rinkimų įstatymus, mandatų*. Konstitucinis Teismas pabrėžė, kad *tokių Seimo narių mandatai yra legitimūs*.

Pastebėtina, kad įstatymų leidėjas labai vangiai taiso Seimo rinkimų įstatymo nuostatas, kad jos kuo geriau atitiktų Konstitucinio Teismo nutarime pateiktą konstitucinės nuostatos „būti nesusijusiu priesaika ar pasižadėjimu užsienio valstybei“ sampratą, taip pat ir šios nuostatos įvykdymo sampratą.

Seimas 2000 m. liepos 18 d. priėmė Seimo rinkimų įstatymo pakeitimo įstatymą, kurio 1 straipsniu Seimo rinkimų įstatymą išdėstė nauja redakcija³⁴. Seimo rinkimų įstatymo (2000 m. liepos 18 d. red.) 38 straipsnio 4 dalyje buvo įtvirtinta nuostata, jog „asmuo, kuris yra susijęs priesaika ar pasižadėjimu užsienio valstybei, turi raštu jos atsisakyti ir nurodyti anketoje, kaip ir kada tai padarė“. Palyginus šią įstatymo nuostatą su anksčiau buvusia nuostata, matyti, kad joje vietoj anksčiau buvusio reikalavimo raštu atsisakyti „kitos valstybės piliečio priesaikos“, buvo nustatytas reikalavimas raštu atsisakyti „priesaikos ar pasižadėjimo užsienio valstybei“. Nors formuluotė „atsisakyti priesaikos ar pasižadėjimo užsienio valstybei“ labiau atitinka Konstitucijos 56 straipsnio 1 dalyje esančią formuluotę, tačiau, galima teigti, jog vien nurodyto Seimo rinkimų įstatymo pakeitimo nepakako, kad būtų sudarytos tinkamos prielaidos įvykdyti konstitucinę nuostatą „būti nesusijusiam priesaika ar pasižadėjimu užsienio valstybei“.

Seimo rinkimų įstatymo atitinkamos nuostatos dar kartą buvo pakeistos Seimo 2004 m. liepos 15 d. priimtu Seimo rinkimų įstatymo 30, 34, 38, 39, 51, 67 straipsnių pakeitimo ir papildymo įstatymu³⁵, kurio 3 straipsniu buvo pakeista Seimo rinkimų įstatymo 38 straipsnio 4 dalis: joje, *inter alia*, buvo įtvirtinta nauja nuostata, kad jeigu kandidatas į Seimo narius yra ir kitos valstybės pilietis, Vyriausioji rinkimų komisija gali pareikalauti iš jo pateikti kitos valstybės kompetentingų institucijų išduotą dokumentą apie kitos valstybės pilietybės atsisakymą arba jos netekimą.

Iš Seimo rinkimų įstatymo 38 straipsnio 4 dalyje (2004 m. liepos 15 d. red.) įtvirtinto teisinio reguliavimo matyti, kad įstatymų leidėjas Konstitucinio Teismo 1998 m. lapkričio 12 d. nutarime pavartotą formuluotę „atsisakyti kitos valstybės pilietybės“ į Seimo rinkimų įstatymą perkėlė mecha-

³⁴ Valstybės žinios. 2000. Nr. 59-1760.

³⁵ Valstybės žinios. 2004. Nr. 115-4279.

niškai, be to, suteikė jai visiškai kitokią prasmę, negu ta, kuri išplaukia iš šio Konstitucinio Teismo nutarimo – Konstitucinio Teismo nutarime „kitos valstybės pilietybės atsisakymas“ suprantamas tik kaip kitos valstybės *pilietybės netekimas*, nes pagal Konstituciją asmuo, turintis ir kitos valstybės pilietybę, negali būti renkamas Seimo nariu, tuo tarpu Seimo rinkimų įstatyme įtvirtintos nuostatos, kad Vyriausioji rinkimų komisija gali pareikalauti iš asmens pateikti kitos valstybės kompetentingų institucijų išduotą dokumentą apie kitos valstybės *pilietybės atsisakymą ar jos netekimą*, reiškia, jog įstatymų leidėjas, minėtoje nuostatoje pavartojęs dvi skirtingas formuluotes: „kitos valstybės pilietybės atsisakymas“ ir „kitos valstybės pilietybės netekimas“, formuluotę „kitos valstybės pilietybės atsisakymas“ suprantą kaip apibūdinančią kitokią teisinę situaciją, negu ta, kurią išreiškia formuluotė „kitos valstybės pilietybės netekimas“.

Įstatymų leidėjas, Seimo rinkimų įstatymo 38 straipsnio 4 dalyje (2004 m. liepos 15 d. redakcija) įtvirtinęs dvi skirtingas formuluotes: „kitos valstybės pilietybės atsisakymas“ ir „kitos valstybės pilietybės netekimas“, kiekvienai iš jų suteikė skirtingą, tik jai vienai būdingą turinį ir nustatė tokį teisinį reguliavimą, pagal kurį Vyriausioji rinkimų komisija turi teisę (gali) reikalauti pateikti vieną iš dviejų dokumentų: arba apie kitos valstybės pilietybės *atsisakymą*, arba apie kitos valstybės *pilietybės netekimą*. Vadinasi, įstatymų leidėjas nustatė tokį teisinį reguliavimą, pagal kurį Vyriausioji rinkimų komisija turi teisę (gali) ir *nereikalauti* pateikti kitos valstybės kompetentingų institucijų išduotą dokumentą apie kitos valstybės *pilietybės netekimą* – minėta komisija gali apsiriboti vien reikalavimu pateikti kitos valstybės kompetentingų institucijų išduotą dokumentą apie *kitos valstybės pilietybės atsisakymą*. Konstatavus, kad formuluotės „kitos valstybės pilietybės atsisakymas“ ir „kitos valstybės pilietybės netekimas“ yra skirtingos, turi tik joms būdingą turinį, Seimo rinkimų įstatyme 38 straipsnio 4 dalyje (2004 m. liepos 15 d. redakcija) vartojama formuluotė „kitos valstybės pilietybės atsisakymas“ aiškintina kaip išreiškianti tokią teisinę situaciją, kad asmuo jau yra kreipęsis į kitos valstybės institucijas, atsisakydamas turimos tos kitos valstybės pilietybės, tačiau minėtos institucijos dar nėra priėmusios sprendimo dėl pilietybės netekimo – taigi asmuo tebėra kitos valstybės pilietis. Vadinasi, pagal Seimo rinkimų įstatymo 38 straipsnio 4 dalyje (2004 m. liepos 15 d. redakcija) nustatytą teisinį reguliavimą Seimo nariu gali būti renkamas ir toks asmuo, kuris, nors ir yra atsisakęs kitos valstybės pilietybės, t. y. pradėjęs kitos valstybės pilietybės atsisakymo procedūrą, tačiau ši procedūra nepabaigta, ir asmuo tebeturi ir kitos valstybės pilietybę.

Jeigu šis teiginys yra pernelyg kategoriškas, jį galima formuluoti švelniau: minėtas teisinis reguliavimas neužkerta kelio (nepakankamai užkerta

kelią) Seimo nariu rinkti ir tokį asmenį, kuris, nors ir yra atsisakęs kitos valstybės pilietybės, t. y. pradėjęs kitos valstybės pilietybės atsisakymo procedūrą, tačiau ši procedūra nėra pabaigta, ir asmuo tebeturi ir kitos valstybės pilietybę.

O gal nurodytą Seimo rinkimų įstatymo nuostatą dėl „kitos valstybės pilietybės atsisakymo“ galima interpretuoti ir kitaip, pavyzdžiui, kaip reiškinčią, jog pagal šią nuostatą asmuo turi pateikti dokumentą, kuriame būtų konstatuota būtent tai, kad asmuo jau yra atsisakęs kitos valstybės pilietybės, t. y. pilietybės atsisakymo procedūra jau yra baigta ir asmuo jau nebėra kitos valstybės pilietis? Toks šios nuostatos aiškinimas vargu ar įmanomas, nes, kaip minėta, įstatymų leidėjas minėtoje nuostatoje vartoja dvi skirtingas formuluotes: „kitos valstybės pilietybės atsisakymas“ ir „kitos valstybės pilietybės netekimas“. Vadinasi, įstatymų leidėjas kiekvienai iš jų suteikia savarankišką, kiekvienai iš jų būdingą turinį, todėl aiškinimas, esą Seimo rinkimų įstatymo nuostata dėl „kitos valstybės pilietybės atsisakymo“ yra tik nuostatos „kitos valstybės pilietybės netekimas“ sinonimas, kad šios nuostatos savo turiniu iš esmės sutampa, būtų teisiškai nepagrįstas.

Kaip galima būtų vertinti Seimo rinkimų įstatymo 38 straipsnio 4 dalyje (2004 m. liepos 15 d. redakcija) nustatytą teisinį reguliavimą, pagal kurį Seimo nariu gali būti renkamas ir toks asmuo, kuris, nors ir yra atsisakęs kitos valstybės pilietybės, t. y. pradėjęs kitos valstybės pilietybės atsisakymo procedūrą, tačiau ši procedūra nėra pabaigta ir asmuo tebeturi ir kitos valstybės pilietybę? Matyt, reikėtų vertinti kaip neatitinkantį Konstitucijos 56 straipsnio 1 dalyje įtvirtintos nuostatos „nebūti susijusiam priešai ar pasižadėjimu užsienio valstybei“ sampratos, nes, kaip minėta, pagal Konstituciją Seimo nariu negali būti renkamas asmuo, kuris turi ir kitos valstybės pilietybę.

Šiuo metu galiojančio Seimo rinkimų įstatymo 38 straipsnio 4 dalyje (2005 m. lapkričio 17 d. red.) nustatyta, kad kandidatas į Seimo narius „[...] taip pat privalo raštu pranešti Vyriausiajai rinkimų komisijai, ar jis yra, ar buvo ir kada buvo kitos valstybės (kitų valstybių) pilietis, ir jei tokių aplinkybių yra, pateikti kitos valstybės (kitų valstybių) *pilietybę* patvirtinantį dokumentą, o Vyriausiosios rinkimų komisijos reikalavimu – Lietuvos Respublikos, kitos valstybės (kitų valstybių) kompetentingų institucijų išduotą dokumentą apie kitos valstybės pilietybės atsisakymą ar netekimą, taip pat atitinkamos formos ir turinio rašytinį sutikimą, kad Vyriausioji rinkimų komisija galėtų gauti duomenis iš Lietuvos Respublikos, kitos valstybės (kitų valstybių) kompetentingų institucijų apie kandidato į Seimo narius turimą ar turėtą kitos valstybės (kitų valstybių) pilietybę, jos atsisakymą ar netekimą“. Iš šios Seimo rinkimų įstatymo

nuostatos matyti, kad joje yra įtvirtinta asmens, siekiančio būti įregistruotam kandidatui į Seimo narius, *pareiga* pateikti Vyriausiajai rinkimų komisijai kitos valstybės pilietybę patvirtinantį dokumentą, jeigu asmuo yra kitos valstybės pilietis. Minėta asmens *pareiga* turėtų suponuoti atitinkamą Vyriausiosios rinkimų komisijos *pareigą* reikalauti, kad asmuo pateiktų kitos valstybės kompetentingų institucijų išduotą dokumentą apie kitos valstybės pilietybės atsisakymą ar jos netekimą, tačiau pagal minėtą Seimo rinkimų įstatymo nuostatą Vyriausioji rinkimų komisija tokios *pareigos* neturi, nes formuluotė „Vyriausiosios rinkimų komisijos reikalavimu“ reiškia, kad Vyriausioji rinkimų komisija *turi teisę spręsti*, ar reikalauti, kad asmuo pateiktų kitos valstybės kompetentingų institucijų išduotą dokumentą apie kitos valstybės pilietybės atsisakymą arba jos netekimą, arba to nereikalauti.

Suprantama, galima preziumuoti, kad Vyriausioji rinkimų komisija, gavusi asmens pranešimą, kad jis yra kitos valstybės pilietis, visada pareikalauts (turėtų pareikalauti), kad asmuo pateiktų kitos valstybės kompetentingų institucijų išduotą dokumentą apie kitos valstybės pilietybės atsisakymą ar jos netekimą, tačiau Vyriausiosios rinkimų komisijos (kaip valstybės institucijos) įgaliojimai teisės aktuose neturėtų būti įtvirtinami tokiu būdu, kad, esant įstatymuose nustatytiems sąlygoms, Vyriausioji rinkimų komisija savo nuožiūra galėtų spręsti, ar šiuos įgaliojimus įgyvendinti, ar ne. Geresnes prielaidas įgyvendinti konstitucinę nuostatą „būti nesusijusiam priesaika ar pasižadėjimu užsienio valstybei“ sudarytų toks teisinis reguliavimas, kuriuo būtų *ekspresis verbis* įtvirtinta Vyriausiosios rinkimų komisijos *pareiga* gavus asmens pranešimą, kad jis yra kitos valstybės pilietis, *visada reikalauti*, kad asmuo pateiktų kitos valstybės kompetentingų institucijų išduotą dokumentą apie kitos valstybės pilietybės netekimą. Kita vertus, kaip teisiškai nekorektiška gali būti vertinama ir Seimo rinkimų įstatymo 38 straipsnio 4 dalyje (2005 m. lapkričio 17 d. red.) įtvirtinta nuostata, kad Vyriausioji rinkimų komisija gali reikalauti dokumento apie kitos valstybės pilietybės atsisakymą. Formuluotė „apie kitos valstybės pilietybės atsisakymą“ reiškia, kad asmuo, turintis kitos valstybės pilietybę, gali pateikti Vyriausiajai rinkimų komisijai ir tokį kitų valstybių kompetentingų institucijų išduotą dokumentą, kuriame bus nurodyta, kad asmuo yra *pateikęs prašymą atsisakyti* turimos kitos valstybės pilietybės, arba kad asmuo *atsisakė kitos valstybės pilietybės*. Taigi pateikęs tokio turinio dokumentą asmuo lyg ir būtų formaliai įvykdęs Seimo rinkimų įstatymo 38 straipsnio 4 dalyje (2005 m. lapkričio 17 d. red.) įtvirtintą reikalavimą: pranešęs apie kitos valstybės pilietybės atsisakymą. Tačiau konstituciškai reikš-

minga yra ne tai, kad asmuo, siekiantis būti įregistruotas kandidatu į Seimo narius, turi *pranešti apie kitos valstybės pilietybės atsisakymą*, bet tai, kad asmuo, turintis kitos valstybės pilietybę, negalėtų būti renkamas Seimo nariu – vadinasi, kad būtų įvykdytas konstitucinis reikalavimas „nebūti susijusiam priesaika ar pasižadėjimu užsienio valstybei“, yra būtina pateikti tokį kitų valstybių kompetentingų institucijų išduotą dokumentą, kuriame būtų nedviprasmiškai konstatuota, jog asmuo yra *netekęs (neturi) tos kitos valstybės pilietybės*. Akivaizdu, kad sąvokos „asmuo, atsisakęs pilietybės“ ir „asmuo, netekęs pilietybės“ nėra tapačios, kad kiekviena iš jų turi savarankišką, tik joms būdingą turinį. Asmens teisė atsisakyti turimos pilietybės yra įtvirtinta visų demokratinių valstybių pilietybės įstatymuose, tokia teisė nustatyta ir Lietuvos Respublikos pilietybės įstatyme, tačiau vien tai, kad asmuo išreiškė savo valią atsisakyti turimos pilietybės (pateikė atitinkamą prašymą) savaime nereiškia, jog nuo minėtos valios pareiškimo (atitinkamo prašymo pateikimo) asmuo netenka turėtos pilietybės. Asmuo lieka piliečiu tol, kol valstybės institucijos, turinčios įgaliojimus spręsti pilietybės netekimo klausimus, nepriims sprendimo, kad asmuo neteko pilietybės. Tokiam sprendimui priimti paprastai reikia tam tikro laiko, taigi asmuo, pareiškęs valią atsisakyti turimos pilietybės (atsisakęs turimos pilietybės), dar kurį laiką, t. y. iki tol, kol pilietybės atsisakymo procedūra nėra baigta ir nėra priimtas sprendimas, kad asmuo neteko turėtos pilietybės, išlieka tos valstybės piliečiu. Tuo tarpu sąvokos „asmuo, netekęs pilietybės“ turinys yra visiškai kitoks: ši sąvoka reiškia, kad pilietybės atsisakymo procedūra yra baigta, kad yra priimtas sprendimas dėl pilietybės netekimo ir asmuo jau nėra tos valstybės pilietis. Atsižvelgiant į tai, kad sąvokų „asmuo, atsisakęs pilietybės“ ir „asmuo, netekęs pilietybės“ turinys yra skirtingas, kad šios sąvokos nėra tapačios, galima teigti, jog Seimo rinkimų įstatymo 38 straipsnio 4 dalyje (2005 m. lapkričio 17 d. red.) įtvirtinta alternatyva, kad Vyriausioji rinkimų komisija gali pareikalauti pateikti dokumentą apie kitos valstybės *pilietybės atsisakymą* ar jos *netekimą* yra teisiškai nepagrįsta. Konstitucinė nuostata „nebūti susijusiam priesaika ar pasižadėjimu kitai valstybei“ gali būti laikoma įvykdyta, *inter alia*, tik tada, kai asmuo, turintis kitos valstybės pilietybę, jos netenka. Pilietybės netekimo faktą gali konstatuoti tik ta atitinkamos valstybės institucija, kuri turi įgaliojimus spręsti pilietybės netekimo klausimus. Manytina, kad Seimo rinkimų įstatymo 38 straipsnio 4 dalyje (2005 m. lapkričio 17 d. red.) nustatytas teisinis reguliavimas yra koreguotinas atsisakant joje įtvirtintos nuostatos apie tai, kad gali būti pareikalauta pateikti kitos valstybės kompetentingų institucijų iš-

duotą dokumentą apie kitos valstybės pilietybės atsisakymą ir vietoj jos įtvirtinant nuostatą, kad tais atvejais, kai asmuo, siekiantis būti įregistruotas kandidatu į Seimo narius, turi kitos valstybės pilietybę, Vyriausioji rinkimų komisija *privalo pareikalauti, kad asmuo pateiktų kitos valstybės kompetentingų institucijų išduotą dokumentą apie tai, jog asmuo yra netekęs tos kitos valstybės pilietybės.*

Minėta, kad atsižvelgdamas į nuostatos „nesusijęs priesaika ar pasižadėjimu užsienio valstybei“ konstitucinę sampratą įstatymų leidėjas gali nustatyti ir kitus, papildomus reikalavimus, kad ši konstitucinė nuostata būtų įvykdyta. Ko gero, pirmiausia būtų galima pamėginti įstatyme išsamiau apibrėžti, kas yra laikytina „priesaika“ ir (ar) „pasižadėjimu“ užsienio valstybei. Atsižvelgiant į tai, kad Konstitucijos 56 straipsnio 1 dalyje įtvirtinta formuluotė „priesaika ar pasižadėjimas užsienio valstybei“ visų pirma apima *asmens politinio pobūdžio išipareigojimus* užsienio valstybei“, svarbu nustatyti, kokie išipareigojimai užsienio valstybei yra laikytini būtent politinio pobūdžio išipareigojimais (manyti, kad formuluotė „politinio pobūdžio išipareigojimai užsienio valstybei“ neturėtų būti aiškinama kaip apimanti tik kitos valstybės pilietybės turėjimą arba kaip apimanti tik tuos išipareigojimus, kurie susiję su kitos valstybės pilietybės turėjimu); įstatymų leidėjas galėtų aiškiau reglamentuoti ir tai, koku būdu asmuo gali atsisakyti užsienio valstybei duotos priesaikos arba pasižadėjimo (kai duota priesaika ar pasižadėjimas nėra kitos valstybės pilietybės įgijimo sąlyga), kas ir koku būdu galėtų konstatuoti užsienio valstybei duotos priesaikos ar pasižadėjimo atsisakymo faktą; įstatyme svarbu įtvirtinti ir tai, kaip turėtų būti užtikrintas asmens konstitucinės teisės būti renkamam Seimo nariu įgyvendinimas tuo atveju, kai asmuo iš tiesų sąžiningai siekia atsisakyti užsienio valstybei duotos priesaikos ar pasižadėjimo, siekia atsisakyti kitos valstybės pilietybės, tačiau užsienio valstybės institucijos, turinčios įgaliojimus spręsti, ar „atleisti“ asmenį nuo duotos priesaikos bei pasižadėjimo, ar priimti sprendimą, kad asmuo neteko tos valstybės pilietybės, minėtų sprendimų nepriima.

Asmens amžius. Vienas iš reikalavimų asmeniui, siekiančiam būti išrinktam Seimo nariu, yra susijęs su **asmens amžiumi** – pagal Konstituciją Seimo nariu gali būti renkamas asmuo, kuris rinkimų dieną yra ne jaunesnis kaip 25 metų. Preziumuojama, kad toks amžius yra pakankamas, kad asmuo būtų subrendęs, sugebėtų suvokti žmonėms, visuomenei ir valstybei rūpimas problemas, turėtų sukaupęs pakankamai žinių, būtinų priimant sprendimus, turėtų įgūdžių spręsti įvairias problemas. Pagrindinė Seimo funkcija – įstatymų leidyba. Įstatymai leidžiami Tautos var-

du, jais reguliuojami svarbiausi santykiai, todėl leisti įstatymus gali tik pakankamai subrendę asmenys. Suprantama, ne visi to paties amžiaus asmenys brandumą pasiekia vienu metu: vieni yra pakankamai subrendę būdami gana jauni, o kiti brandą pasiekia gana vėlai, tačiau Konstitucija negali orientuotis į atskirus atvejus; Konstitucijoje įtvirtintas amžiaus cenzas yra grindžiamas nuostata, kad būtent 25 metai yra tas amžius, kai asmuo yra pakankamai subrendęs, kad galėtų būti renkamas Tautos atstovu – Seimo nariu.

Suprantama, galima diskutuoti, kodėl Konstitucijoje nustatytas būtent 25 metų, o ne, tarkim, 24 arba 23 metų, ne 26 arba 27 metų amžius. Tauta, kaip Konstitucijos kūrėja, gali Konstitucijoje nustatyti amžių, kurį sukakęs asmuo gali būti renkamas Seimo nariu; dabar, kaip minėta, tai yra 25 metai. Manytina, kad Lietuvos, kaip demokratinės valstybės, esmė nebūtų pažeista ir tuo atveju, jeigu Konstitucijoje būtų nustatytas ne 25 metų, o kuris nors kitas amžius – šiuo atveju svarbu tai, kad šis amžius nebūtų pernelyg mažas ar pernelyg didelis, nes nustatytas pernelyg mažą ar pernelyg didelį amžių tai galėtų nesiderinti su Seimo, kaip Tautos atstovybės, prigimtimi, su demokratinės valstybės principais, su darnios, teisingos, pilietinės visuomenės siekiu, kitais konstituciniais imperatyvais. Kitaip tariant, pati konstitucinio reguliavimo visuma reikalauja, kad Konstitucijoje būtų nustatytas toks amžiaus cenzas, kuris derėtų (nedisonuotų) su kitomis Konstitucijos nuostatomis.

Pastebėtina, kad asmens amžius, kurį sukakęs asmuo gali būti renkamas Seimo nariu, įvairiuose Lietuvos valstybės raidos etapuose buvo nevienodas. Antai pagal 1922 m. Konstituciją Seimo nariu galėjo būti renkamas asmuo, turintis ne mažiau kaip 24 metus; pagal 1928 m. ir 1938 m. Konstitucijas – ne mažiau kaip 30 metų; pagal 1990 m. Laikinąjį Pagrindinį Įstatymą – sukakęs 21 metus.

Nuolatinis gyvenimas Lietuvoje. Seimo nariu gali būti renkamas asmuo, kuris nuolat gyvena Lietuvoje. Šis konstitucinis reikalavimas grindžiamas nuostata, kad Tautai atstovauti gali tik tas pilietis, kuris gerai išmano visuomenės ir valstybės problemas, gerai supranta žmonių lūkesčius ir siekius. Asmuo, kuris nuolat gyvena ne Lietuvoje, bet kitoje valstybėje, gali būti atitrūkęs nuo realios Lietuvos tikrovės, gali nesuvokti čia esančių problemų ir jų sprendimo būdų. Tapęs Seimo nariu toks Lietuvos Respublikos pilietis negalėtų deramai vykdyti Tautos atstovo pareigų, todėl Konstitucijoje ir yra įtvirtintas reikalavimas, kad Seimo nariu gali būti renkamas tik tas Lietuvos Respublikos pilietis, kuris nuolat gyvena Lietuvoje.

Seimo rinkimų įstatymo 2 straipsnyje nustatyta, kad nuolat gyvenančiu Lietuvoje laikomas Lietuvos Respublikos pilietis, kurio duomenys apie gy-

venamąją vietą įrašyti Lietuvos Respublikos gyventojų registre³⁶, arba pilietis, kuris pagal Civilinį kodeksą pripažįstamas turinčiu nuolatinę gyvenamąją vietą Lietuvos Respublikoje.

Civilinio kodekso 2.12 straipsnio 2 dalyje nustatyta, kad „fizinis asmuo pripažįstamas turinčiu nuolatinę gyvenamąją vietą Lietuvos Respublikoje, jeigu jis Lietuvos Respublikoje savo valia įkuria ir išlaiko savo vienintelę arba pagrindinę gyvenamąją vietą, ketindamas čia įkurti ir išlaikyti savo asmeninių, socialinių ir ekonominių interesų centrą. Šis ketinimas gali būti išreikštas, be kita ko, asmeniui faktiškai būnant Lietuvos Respublikoje, taip pat nustačius asmeninius ar verslo ryšius tarp jo ir Lietuvos Respublikos asmenų arba remiantis kitais kriterijais“.

Taigi Civiliniame kodekse nurodyti dviejų rūšių nuolatinės gyvenamosios vietos nustatymo kriterijai: objektyvūs ir subjektyvūs. Objektyvūs kriterijai, kuriais remiantis galima konstatuoti, kad asmuo nuolat gyvena Lietuvoje, yra asmens pagrindinio darbo vieta, jo paties reali (faktinė) gyvenamoji vieta ir jo šeimos reali (faktinė) gyvenamoji vieta, turto buvimo vieta ir kiti kriterijai. Svarbiausias objektyvus kriterijus yra vieta, su kuria asmuo labiausiai susijęs, kurioje asmuo faktiškai dažniausiai gyvena, kurios adresu asmeniui yra siunčiama korespondencija, kurioje asmenį prirėikus gali rasti viešosios valdžios atstovai ir pan. Subjektyvus kriterijus yra asmens ketinimas Lietuvą pripažinti savo interesų vieta, t. y. subjektyvi asmens nuostata, jo asmeninė nuomonė. Sprendžiant, ar asmuo nuolat gyvena Lietuvoje, būtina remtis ir objektyviais, ir subjektyviais kriterijais³⁷.

Draudimas rinkti Seimo nariu asmenį, kuris nėra baigęs atlikti bausmės pagal teismo paskirtą nuosprendį. Seimo nariais negali būti renkami asmenys, nebaigę atlikti bausmės pagal teismo paskirtą nuosprendį (Konstitucijos 56 straipsnio 2 dalis). Šioje Konstitucijos nuostatijoje pavartota formuluotė „pagal teismo paskirtą nuosprendį“ suponuoja, kad asmeniui bausmė buvo skirta ne už bet kokią teisės pažeidimą, bet už nusikalstamą veiką, kad bausmė buvo skirta teismo, kad bausmė buvo skirta priimant ne bet kokią teismo dokumentą, o būtent teismo nuosprendį. Vadinasi, pagal Konstituciją negali būti nustatytas toks teisinis reguliavimas, kuriuo būtų neleidžiama rinkti Seimo nariu asmenį, kuris yra teismo nubaustas už administracinę teisės pažeidimą ar kitokią teisės pažeidimą, kurį teismas nubaudė priimdamas ne

³⁶ Lietuvos Respublikos gyventojų registro steigimą, tvarkymą, jo duomenis bei šių duomenų naudojimo tvarką nustato Lietuvos Respublikos gyventojų registro įstatymas, kuris nauja redakcija buvo išdėstytas 1999 m. kovo 16 d. įstatymu (Valstybės žinios. 1999. Nr. 28-793).

³⁷ Lietuvos Respublikos civilinio kodekso komentaras. Antroji knyga. Asmenys. – Vilnius: Justitia, 2002. P. 41.

nuosprendį, bet kitą teismo dokumentą. Nuo Konstitucijoje nustatytų reikalavimų būtų nukrypta ir tuomet, jeigu įstatymų leidėjas nutartų iš esmės pakeisti įstatymuose vartojamą terminiją ir, pavyzdžiui, nustatytų, kad sprendžiant administracinės ar kitokios atsakomybės klausimą yra priimamas dokumentas, kuris vadinamas teismo nuosprendžiu. Nustatant konstitucinį draudimą rinkti Seimo nariais asmenis, kurie neatliko teismo nuosprendžiu paskirtos bausmės, „nuosprendžio“ sąvoka buvo siejama su bausmės skyrimu tik už nusikalstamą veiką, t. y. „nuosprendžio“ sąvoka buvo siejama tik su baudžiamąja atsakomybe. Nusikalstama veika – šiuo metu galiojančiame Baudžiamajame kodekse nusikalstama veika yra nusikaltimai ir baudžiamieji nusižengimai – nuo kitų teisės pažeidimų skiriasi visų pirma pavojingumo laipsniu, todėl įstatyminis reguliavimas negali būti keičiamas taip, kad „nuosprendžio“ sąvoka būtų siejama ne su baudžiamąja, bet kuria nors kita atsakomybe. Tai iškreiptų konstitucinio draudimo prasmę ir paskirtį.

Baudžiamajame kodekse³⁸ bausmė apibūdinama kaip valstybės prievartos priemonė, skiriama teismo nuosprendžiu asmeniui, padariusiam nusikaltimą ar baudžiamąjį nusižengimą. Bausme siekiama sulaukyti asmenį nuo nusikalstamų veikų darymo, nubausti asmenį, padariusį nusikaltimą arba baudžiamąjį nusižengimą, atimti ar apriboti nuteistam asmeniui galimybę daryti naujus nusikaltimus ar baudžiamuosius nusižengimus, užtikrinti teisingumo įgyvendinimą (Baudžiamojo kodekso 41 straipsnis).

Baudžiamajame kodekse yra numatytos įvairios bausmių rūšys. Padariusiam nusikaltimą asmeniui gali būti atimtos viešosios teisės, atimama teisė dirbti tam tikrą darbą arba užsiimti tam tikra veikla, skiriami viešieji darbai, bauda, apribojama laisvė, skiriamas areštas, skiriama laisvės atėmimo bausmė (Baudžiamojo kodekso 42 straipsnio 1 dalis). Asmeniui, padariusiam baudžiamąjį nusižengimą, gali būti atimamos viešosios teisės, atimama teisė dirbti tam tikrą darbą arba užsiimti tam tikra veikla, skiriama bauda, apribojama laisvė, skiriamas areštas (Baudžiamojo kodekso 42 straipsnio 2 dalis).

Nustatyti bausmes ir jų rūšis yra įstatymų leidėjo prerogatyva, bausmės gali būti nustatomos tik įstatymu, įstatymų leidėjas šioje srityje turi tam tikrą diskreciją³⁹. Seimas, turėdamas įgaliojimus nustatyti bausmes, gali įvairiai jas klasifikuoti, taip pat skirstyti į pagrindines bei papildomas bausmes ir pan. Anksčiau galiojusiam Baudžiamajame kodekse bausmės

³⁸ Valstybės žinios. 2000. Nr. 89-2741.

³⁹ Konstitucinio Teismo 2003 m. birželio 10 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos baudžiamojo kodekso 45 straipsnio (1998 m. liepos 2 d. redakcija) ir 312 straipsnio 3 dalies (1998 m. vasario 3 d. redakcija) atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ // Valstybės žinios. 2003. Nr. 57-2552.

būtent taip ir buvo skirstomos: vienos bausmės buvo laikomos pagrindinėmis, o kitos – papildomomis. Sprendžiant, ar asmuo yra atlikęs teismo nuosprendžiu paskirtą bausmę, neturi reikšmės, kaip ši bausmė vadinama Baudžiamajame kodekse, prie kokios bausmių rūšies ji yra priskirta – svarbiausia, kad tai būtų teismo nuosprendžiu asmeniui paskirta bausmė už nusikalstamos veikos padarymą ir kad ši bausmė būtų atlikta.

Tais atvejais, kai asmuo yra atlikęs visą jam teismo nuosprendžiu paskirtą bausmę, nėra sunku konstatuoti, kad teismo nuosprendžiu paskirta bausmė yra atlikta. Sunkiau atsakyti į klausimą, ar asmuo yra atlikęs jam teismo nuosprendžiu paskirtą bausmę tais atvejais, kai teismas atideda paskirtos bausmės vykdymą, kai asmenį, atliekantį laisvės atėmimo bausmę, teismas lygtinai atleidžia nuo bausmės nepasibaigus bausmės laikui, kai nusikalstamą veiką padaręs asmuo atleidžiamas nuo visos ar dalies bausmės atlikimo Seimo priimtu amnestijos įstatymu, kai nuteistasis atleidžiamas nuo visos ar dalies bausmės atlikimo Respublikos Prezidento dekretu „Dėl malonės suteikimo“ ir pan.

Konstitucinio Teismo jurisprudencijoje konstitucinės nuostatos „nebaigęs atlikti bausmės pagal teismo paskirtą nuosprendį“ turinys dar nėra aiškintas. Kai kurie šios nuostatos turinio aspektai yra atskleisti administracinių teismų sprendimuose, priimtuose bylose, kuriose buvo ginčijami Vyriausiosios rinkimų komisijos sprendimai atsakyti registruoti asmenis kandidatais į Seimo narius.

Lietuvos Aukščiausiojo Teismo Baudžiamųjų bylų skyrius, konsultuodamas Vilniaus apygardos teismo pirmininką dėl to, ar „asmuo, kuris remiantis Lietuvos Respublikos baudžiamojo kodekso 54 straipsniu buvo lygtinai atleistas nuo laisvės atėmimo bausmės prieš terminą, yra laikomas turinčiu nebaigtą atlikti teismo nuosprendžiu paskirtą bausmę, jeigu yra nepasibaigęs nuosprendžiu paskirtas bausmės laikas?“, konstatavo, kad „asmuo, kuris remiantis BK 54 str. buvo lygtinai atleistas nuo laisvės atėmimo bausmės prieš terminą, pasibaigiant teismo nuosprendžiu paskirtos bausmės laikui negali būti laikomas baigusių atlikti teismo nuosprendžiu paskirtą bausmę, nes nuo neatliktos bausmės dalies jis yra atleistas negalutinai. Jeigu toks asmuo neatliktosios bausmės laikotarpiu padaro naują nusikaltimą, neatliktąją bausmės dalį jis privalo atlikti – neatliktoji bausmė visiškai ar iš dalies pridedama prie bausmės, paskirtos už naują nusikaltimą (BK 43 str.). Taigi asmuo laikomas visiškai atlikęs laisvės atėmimo bausmę tik pasibaigus nuosprendžiu paskirtos bausmės laikui“⁴⁰.

⁴⁰ Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2000 m. rugsėjo 1 d. konsultacija B3-155 // Teismų praktika. 2001. Nr. 14. P. 439.

Kitokią nuostatą „visiškai atlikęs laisvės atėmimo bausmę“ sampratą suformulavo Aukštesnysis administracinis teismas, kuris 2000 m. rugsėjo 14 d. sprendime konstatavo, kad įstatymai „nenumato asmeniui, kurio atžvilgiu taikytas Lietuvos Respublikos baudžiamojo kodekso 54 straipsnis, jokių laisvės suvaržymų ar apribojimų, kad Lietuvos Respublikos baudžiamojo kodekso 54 straipsnio 11 dalies sąvoka „per neatliktos bausmės dalies laiką“ panaudota tik laiko tarpo skaičiavimo prasme, kad pareiškėjas į laisvės atėmimo vietą gali būti patalpintas tik padaręs naują nusikaltimą, skiriant naują bausmę nuosprendžiu“. Atsižvelgdamas į šias aplinkybes, Aukštesnysis administracinis teismas padarė išvadą, kad konstitucinės teisės prasme laisvės atėmimo bausmė yra laikoma visiškai atlikta ir tuo atveju, jeigu asmuo buvo lygtinai atleistas nuo laisvės atėmimo bausmės prieš terminą vadovaujantis Baudžiamojo kodekso 54 straipsniu.

Kaip Konstitucijos požiūriu galėtų būti vertinamas minėtas Aukštesniojo administracinio teismo 2000 m. rugsėjo 14 d. sprendimas, kuriame buvo konstatuota, kad asmuo, kuris nuo laisvės atėmimo bausmės atleistas lygtinai nepasibaigus bausmės laikui, yra laikomas atlikusiu teismo nuosprendžiu paskirtą laisvės atėmimo bausmę? Manytina, kad tai vertintina nevienareikšmiškai ir net kritiškai. Vien todėl, kad, nagrinėdami bylas ir sprenddami, koks įstatymas turėtų būti taikomas byloje ir kaip šis įstatymas interpretuotinas, teismai negali įstatymo nuostatų aiškinti neatsižvelgdami į tai, kaip šis aiškinimas derės su Konstitucijoje nustatyto teisinio reguliavimo. Jeigu įstatymą galima interpretuoti Konstitucijos naudai, jis negali būti interpretuojamas taip, kad paneigtų Konstitucijoje nustatyto teisinio reguliavimo prasmę ir paskirtį.

Ko buvo siekiama Konstitucijoje įtvirtinant nuostatą, kad Seimo nariu negali būti renkamas asmuo, nebaigęs atlikti teismo nuosprendžiu paskirtas bausmės? Nurodyto konstitucinio draudimo prasmė – neleisti, kad Seimo nariais galėtų tapti asmenys, kurie yra nuteisti už nusikalstamos veikos padarymą ir nėra atlikę teismo nuosprendžiu paskirtos bausmės. Konstitucija reikalauja, kad bausmė būtų atlikta visiškai; jokios išlygos, jokie „tarpiniai“ variantai Konstitucijoje nenumatyti. Konstitucijoje nustatytas toks teisinis reguliavimas, kad Seimo nariais gali būti renkami tik tokie asmenys, kurie galėtų laisvai ir niekieno nevaržomi reikšti Tautos valią, savo veikloje galėtų vadovautis tik Konstitucija, valstybės interesais ir savo sąžine. Asmuo, lygtinai atleistas nuo laisvės atėmimo bausmės nepasibaigus bausmės laikui, taip pat asmuo, kuriam bausmės vykdymas atidėtas, yra (gali būti) saistomas tam tikrų reikalavimų, už kurių nevykdymą jam gali būti taikomos atitinkamos poveikio priemonės. Antai atidėdamas bausmės vykdymą teismas gali paskirti nuteistajam įvairių

įpareigojimų, pavyzdžiui, gali įpareigoti be institucijos, prižiūrinčios bausmės vykdymo atidėjimą, sutikimo nekeisti gyvenamosios vietos (Baudžiamojo kodekso 75 straipsnio 2 dalies 7 punktas). Jeigu nuteistasis bausmės vykdymo laikotarpiu neįvykdo teismo paskirtų įpareigojimų, teismas nuteistojo elgesį kontroliuojančios institucijos teikimu gali priimti sprendimą panaikinti bausmės vykdymo atidėjimą ir vykdyti pagal teismo nuosprendį paskirtą bausmę (Baudžiamojo kodekso 75 straipsnio 3 dalies 3 punktas). Panaši teisinė situacija susidarytų ir tuomet, jeigu asmuo būtų lygtinai atleistas nuo laisvės atėmimo bausmės nepasibaigus bausmės laikui: teismas, lygtinai atleisdamas asmenį nuo bausmės nepasibaigus bausmės laikui, paskirtų asmeniui įvairių įpareigojimų, nustatytų laiką, per kurį nuteistasis privalo įvykdyti paskirtus įpareigojimus, o nuteistasis jų neįvykdytų – teismas nuteistojo elgesį kontroliuojančios institucijos teikimu priimtų sprendimą panaikinti lygtinį atleidimą nuo laisvės atėmimo bausmės prieš terminą ir vykdyti neatliktą bausmės dalį (Baudžiamojo kodekso 77 straipsnio 5 dalis).

Akivaizdu, kad Konstitucija tokios teisinės situacijos nepreziuruoja, pagal Konstituciją tokia teisinė situacija apskritai negalima. Ji disonuotų su Konstitucijos nuostatomis, įtvirtinančiomis atviros, teisingos, darnios pilietinės visuomenės imperatyvą, nesiderintų su demokratinės teisinės valstybės principu, su Seimo nario laisvo mandato principu, su Seimo – kaip Tautos atstovybės – tinkamu suformavimu ir jo funkcionavimu.

Nurodyti argumentai leidžia teigti, kad Aukštesnysis administracinis teismas 2000 m. rugsėjo 14 d. sprendime pateikė tokią nuostatos „baigęs atlikti bausmę pagal teismo paskirtą nuosprendį“ sampratą, kad gali kilti abejonių, ar tokia samprata dera su Konstitucijoje nustatytu teisiniu reguliavimu, jo prasme ir paskirtimi.

Šiuo metu galiojančiame Baudžiamajame kodekse (2000 m. rugsėjo 26 d. red.) įtvirtinta nuostata, pagal kurią asmuo, lygtinai atleistas nuo laisvės atėmimo bausmės nepasibaigus bausmės laikui (jeigu jis įvykdė teismo paskirtus įpareigojimus ir nepadarė atitinkamų pažeidimų), kai sueina laisvės atėmimo bausmės pabaigos terminas, laikomas atlikęs bausmę (77 straipsnio 4 dalis). Nurodytame teisiniame reguliavime įtvirtintas pakankamai aiškus kriterijus, kuriuo vadovaujantis galima konstatuoti, kada asmuo yra įvykęs jam teismo paskirtą *laisvės atėmimo bausmę*, tačiau tokio teisinio reguliavimo nepakanka, kad būtų galima konstatuoti, kada asmuo laikomas „baigęs atlikti bausmę pagal teismo paskirtą nuosprendį“ tais atvejais, pavyzdžiui, kai nusikalstamą veiką padaręs asmuo yra atleistas nuo bausmės, jeigu *iki teismo nuosprendžio priėmimo* jis suserga sunkia nepagydoma liga, dėl kurios bausmę atlikti būtų per sunku (Baudžiamojo kodekso

76 straipsnio 1 dalis), kai asmuo, kuris *po nuosprendžio priėmimo* suserga sunkia nepagydoma liga, yra atleistas nuo tolesnio bausmės atlikimo (Baudžiamojo kodekso 76 straipsnio 2 dalis) ir pan.

Ar asmuo yra atlikęs teismo nuosprendžiu jam paskirtą bausmę, daug lengviau spręsti tais atvejais, kai asmuo atleidžiamas nuo teismo nuosprendžiu paskirtos bausmės *amnestijos aktu* arba *suteikus malonę*.

Amnestijos aktą – įstatymą dėl amnestijos – priima Seimas; malonė suteikiama Respublikos Prezidento dekretu. Jeigu pritaikius amnestijos aktą asmuo yra besąlygiškai atleidžiamas nuo teismo nuosprendžiu paskirtos bausmės arba nuo teismo nuosprendžiu paskirtos bausmės neatliktos dalies, toks asmuo laikytinas atlikusiu teismo nuosprendžiu paskirtą bausmę. Asmuo laikomas atlikusiu teismo nuosprendžiu paskirtą bausmę ir tuomet, kad Respublikos Prezidentas patenkina nuteisto asmens prašymą ir suteikia asmeniui malonę atleisdamas asmenį nuo teismo nuosprendžiu paskirtos bausmės ar nuo bausmės neatliktos dalies.

Seimo nariu negali būti renkamas asmuo, teismo pripažintas neveiksniu. Pagal Civilinį kodeksą neveiksniu gali būti pripažintas toks asmuo, kuris dėl psichinės ligos arba silpnaprotystės negali suprasti savo veiksmų reikšmės ar jų valdyti (2.10 straipsnio 1 dalis). Taigi pagal Civilinį kodeksą yra du asmens pripažinimo neveiksniu kriterijai. Pirmas iš jų – asmens psichikos liga ar silpnaprotystė. Šiuos faktus gali nustatyti tik teismo psichiatrinė ekspertizė, todėl tokiose bylose teismas privalo ją skirti, kad išsiaiškintų, ar asmuo serga psichine liga, ar yra silpnaprotis. Antras kriterijus – asmens galėjimas suprasti savo veiksmų reikšmę ir juos valdyti. Ne bet kuris psichikos sutrikimas ir psichikos ligos forma yra pagrindas pripažinti asmenį neveiksniu. Tik kai psichikos sutrikimas ar silpnaprotystė yra tokios formos, kad dėl jų asmuo negali suvokti savo veiksmų reikšmės ir jų valdyti, toks asmuo gali būti pripažintas neveiksniu. Ir pirmas, ir antras kriterijai yra medicininiai: faktą, kad asmuo serga psichine liga ar silpnaprotyste, kad asmuo dėl psichinės ligos ar silpnaprotystės negali suvokti savo veiksmų reikšmės ir jų valdyti, gali nustatyti tik teismo psichiatrinė ekspertizė, tačiau pripažinti asmenį neveiksniu atsižvelgdamas į teismo psichiatrinės ekspertizės išvadas gali tik teismas.

Prašymą pripažinti asmenį neveiksniu turi teisę paduoti to asmens sutuoktinis, tėvai, pilnamečiai vaikai, globos (rūpybos) institucija arba prokuroras. Neveiksniui asmeniui nustatoma globa.

Preziumuojama, kad visi asmenys, siekiantys būti išrinkti Seimo nariais, yra veiksnūs. Tai reiškia, kad asmuo neturi pateikti įrodymų, kad jis yra veiksnus. Tačiau jeigu paaiškėja, kad asmuo yra teismo pripažintas neveiksniu, toks asmuo negali būti renkamas Seimo nariu.

Seimo rinkimų įstatyme yra nustatyta, kad Seimo nariu negali būti renkamas asmuo, kuris teismo pripažintas nepakaltinamu (2 straipsnio 3 dalis). Nepakaltinamu pripažįstamas asmuo, kuris, darydamas Baudžiamojo kodekso uždraustą veiką, dėl psichikos sutrikimo negalėjo suvokti veikos pavojingumo arba valdyti savo veiksmų (Baudžiamojo kodekso 17 straipsnio 1 dalis). Pripažinti asmenį nepakaltinamu gali tik teismas. Asmeniui, teismo pripažintam nepakaltinamu, teismas gali taikyti įvairias priverčiamąsias medicininio poveikio priemones, numatytas įstatyme.

Atkreiptinas dėmesys, kad nors Konstitucijoje nėra *expressis verbis* įtvirtintos nuostatos, jog Seimo nariu negali būti renkamas asmuo, kuris teismo sprendimu yra pripažintas nepakaltinamu, tačiau tai nesudaro pagrindo teigti, jog Seimo rinkimų įstatyme nustačius draudimą rinkti Seimo nariais asmenis, kurie teismo pripažinti nepakaltinamais, yra išplėstas Konstitucijoje nustatytas reikalavimų (sąlygų), kurioms esant asmuo negali būti renkamas Seimo nariu, sąrašas.

Seimo nariu negali būti renkamas asmuo, kurį Seimas pašalino iš užimamų pareigų, panaikino jo Seimo nario mandatą už šurkštų Konstitucijos pažeidimą, priesaikos sulaužymą. Šis reikalavimas Konstitucijoje nėra įtvirtintas *ekspresis verbis*, jis išvedamas iš konstitucinio teisinės valstybės principo, iš konstitucinio reguliavimo visumos.

Apkalta – ypatinga parlamentinė procedūra, kai iš užimamų pareigų yra 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 mandatą. Šurkščiu Konstitucijos pažeidimu, priesaikos sulaužymu yra silpninamas pasitikėjimas visa valstybės valdžia bei Lietuvos valstybe. Apkalta, kai asmuo, šurkščiai pažeidęs Konstituciją, sulaužęs priesaiką, pašalinamas iš pareigų, panaikinamas jo Seimo nario mandatą, yra vienas iš Konstitucijoje numatytų valstybės, kaip bendro visos visuomenės gėrio, apsaugos būdų.

Konstitucijoje nenumatyta, kad praėjus kokiam nors laikui asmuo, kurio veiksmams Konstitucinio Teismo buvo pripažinti šurkščiai pažeidę Konstituciją, o jis pats – sulaužęs priesaiką, kuris už priesaikos sulaužymą, šurkštų Konstitucijos pažeidimą Seimo buvo pašalintas iš užimamų pareigų, buvo panaikintas jo Seimo nario mandatą, galėtų būti laikomas nesulaužiusiu priesaikos, šurkščiai nepažeidusiu Konstitucijos. Toks asmuo, kurio veiksmus Konstitucinis Teismas pripažino šurkščiai pažeidžiančiais Konstituciją ir kurį Seimas – Tautos atstovybė – apkaltos proceso tvarka

pašalino iš užimamų pareigų, pagal Konstituciją visada lieka sulaužęs Tautai duotą priesaiką, šurkščiai pažeidęs Konstituciją ir už tai pašalintas iš pareigų.

Konstitucinis Teismas savo 2004 m. gegužės 25 d. nutarime yra pažymėjęs, kad asmuo, kuris užėmė Konstitucijos 74 nurodytas pareigas, davė Konstitucijoje numatytą priesaiką, po to ją sulaužė ir šitaip šurkščiai pažeidė Konstituciją ir už tai apkaltos proceso tvarka Seimo – Tautos atstovybės – buvo pašalintas iš užimamų pareigų, *pagal Konstituciją negali dar kartą duoti Konstitucijoje numatytos priesaikos*, nes visada kiltų ir niekada neišnyktų pagrįsta abejonė dėl jo vėl duodamos priesaikos tikrumo ir patikimumo, taigi ir dėl to, ar priesaiką duodantis asmuo pareigas tikrai vykdytų taip, kaip jas vykdyti įpareigoja priesaika, ar šis asmuo vėl nesulaužys duotos priesaikos, kitaip tariant, ar šio asmens vėl duodama priesaika nebus fiktyvi⁴¹.

Konstitucijos 74 straipsnyje nurodyto asmens, sulaužiusio priesaiką, šurkščiai pažeidusio Konstituciją, pašalinimas iš užimamų pareigų, Seimo nario mandato panaikinimas apkaltos proceso tvarka nėra savitiksliis. Apkaltos instituto konstitucinė paskirtis yra ne tik vienkartinis tokių asmenų pašalinimas iš užimamų pareigų, bet daug platesnė – užkirsti kelią asmenims, šurkščiai pažeidusiems Konstituciją, sulaužiusiems priesaiką, užimti tokias Konstitucijoje numatytas pareigas, kurių ėjimo pradžia yra susijusi su Konstitucijoje nurodytos priesaikos davimu. Apkaltos proceso tvarka pritaikytos konstitucinės sankcijos (konstitucinės atsakomybės) turinį sudaro ir asmens, šurkščiai pažeidusio Konstituciją, sulaužiusio priesaiką, pašalinimas iš užimamų pareigų, ir iš to išplaukiantis draudimas tokiam asmeniui ateityje užimti tokias Konstitucijoje numatytas pareigas, kurias asmuo gali pradėti eiti tik po to, kai duoda Konstitucijoje numatytą priesaiką. Nurodytas draudimas užimti tokias Konstitucijoje numatytas pareigas, kurias asmuo gali pradėti eiti tik po to, kai duoda Konstitucijoje numatytą priesaiką, yra ne asmens, šurkščiai pažeidusio Konstituciją, sulaužiusio priesaiką, pakartotinis nubaudimas, ne antra „bausmė“, skirta asmeniui už tą patį Konstitucijos pažeidimą, bet konstitucinės sankcijos – pašalinimo iš užimamų pareigų – sudedamoji dalis ir apkaltos, kaip valstybinės bendruomenės – pilietinės Tautos – savisaugos priemonės, konstitucinės atsakomybės giluminė prasmė, jos paskirtis ir tikslas – užtikrinti, kad asmuo, šurkščiai pažeidęs Konstituciją, sulaužęs priesaiką ir dėl to Seimo pašalin-

⁴¹ Konstitucinio Teismo 2004 m. gegužės 25 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Prezidento rinkimų įstatymo 11 straipsnio (2004 m. gegužės 4 d. redakcija) ir 2 straipsnio 2 dalies (2004 m. gegužės 4 d. redakcija) atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ // Valstybės žinios. 2004. Nr. 85-3094.

tas iš užimamų pareigų, niekada neitų tokių pareigų, kurių ėjimo pradžia yra susijusi su Konstitucijoje nurodytos priesaikos davimu.

Kitoks Konstitucijos nuostatų aiškinimas padarytų teisiškai beprasmi, betikslį patį konstitucinį apkaltos už šiurkštų Konstitucijos pažeidimą, priesaikos sulaužymą institutą, būtų nesuderinamas su konstitucinės atsakomybės už priesaikos sulaužymą, šiurkštų Konstitucijos pažeidimą esme ir paskirtimi, su Konstitucijoje numatytos priesaikos, kaip konstitucinės vertybės, esme ir paskirtimi, su iš visuminio konstitucinio teisinio reguliavimo kylančiu reikalavimu, kad visos valstybės valdžią įgyvendinančios institucijos, taip pat kitos valstybės institucijos būtų sudaromos tik iš tokių piliečių, kurie be išlygų paklūsta Tautos priimtai Konstitucijai ir kurie, eidami savo pareigas, besąlygiškai vadovaujasi Konstitucija, teise, Tautos ir Lietuvos valstybės interesais. Kitoks Konstitucijos nuostatų aiškinimas būtų nesuderinamas ir su konstituciniu teisinės valstybės principu, su konstituciniu atviros, teisingos, darnios pilietinės visuomenės imperatyvu.

Vienas iš Konstitucijos 74 straipsnyje nustatytų pagrindų, kuriems esant tam tikras Konstitucijos 74 straipsnyje nurodytas valstybės pareigūnas gali būti pašalintas iš užimamų pareigų, gali būti panaikintas jo Seimo nario mandatas „paaiškėjęs, kad padarytas nusikaltimas“. Atskleidžiant tai, kokie konstituciniai teisiniai padariniai asmeniui kyla dėl to, kad jis apkaltos proceso tvarka buvo pašalintas iš užimamų pareigų, buvo panaikintas jo Seimo nario mandatas už nusikaltimo padarymą, būtina atsižvelgti ir į Konstitucijos 56 straipsnio 2 dalyje įtvirtintą nuostatą, kad Seimo nariu negali būti renkamas asmuo, kuris nebaigė atlikti teismo nuosprendžiu paskirtos bausmės. Ši konstitucinė nuostata reiškia ir tai, kad jeigu asmuo buvo teismo nuteistas už nusikaltimo padarymą ir atliko jam teismo nuosprendžiu paskirtą bausmę, jis gali būti renkamas Seimo nariu.

Baudžiamajame įstatyme numatyti nusikaltimai gali būti ne tik sunkūs, bet ir nesunkūs, jie gali būti padaryti ne tik tyčia, bet ir dėl neatsargumo, jie gali būti labiau arba mažiau pavojingi, jie gali sukelti labai sunkius padarinius ir tokius padarinius, kurie nėra sunkūs, jie gali būti savanaudiški arba nesavanaudiški, susiję su einamomis pareigomis (tarnyba) arba su jomis nesusiję ir t. t. Nusikaltimo padarymas savaime nereiškia, kad asmuo kartu pažeidė Konstituciją ar sulaužė priesaiką, kad asmuo savo veikloje nesivadovavo Konstitucija, Tautos ir Lietuvos valstybės interesais ir pan. Kai kurie nusikaltimai gali būti ir tokio pobūdžio, kad jie tiesiogiai nėra susiję su Konstitucijoje numatytos priesaikos sulaužymu, su šiurkščiu Konstitucijos pažeidimu (toks Baudžiamojo kodekso 281 straipsnyje numatytas nusikaltimas kaip transporto priemonių eksploatavimo taisyklių pažeidimas, padarytas dėl neatsargumo, vargu ar galėtų būti kaip nors susijęs su Konstituci-

joje numatytos priesaikos sulaužymu, su šiurkščiu Konstitucijos pažeidimu). Todėl pačioje Konstitucijoje (56 straipsnio 2 dalis) yra *expressis verbis* nustatyta išimtis padarinių, kurie atsiranda dėl to, kad asmuo apkaltos proceso tvarka buvo pašalintas iš užimamų pareigų, buvo panaikintas jo Seimo nario mandatas už nusikaltimo padarymą, atžvilgiu. Konstitucinis Teismas savo 2004 m. gegužės 25 d. nutarime yra konstatavęs, kad iš Konstitucijos 74 straipsnio ir 56 straipsnio 2 dalies nuostatų kyla tai, kad *nusikaltimas, kuriuo kartu nėra šiurkščiai pažeista Konstitucija, sulaužyta priesaika, nesukelia tokių pačių konstitucinių teisinių padarinių, kaip nusikaltimas, kuriuo kartu yra šiurkščiai pažeista Konstitucija, sulaužyta priesaika*; Konstitucijos 56 straipsnio 2 dalis, pagal kurią asmuo, atlikęs teismo nuosprendžiu paskirtą bausmę, gali būti renkamas Seimo nariu, numatydama išimtį padarinių, kylančių pritaikius Konstitucijos 74 straipsnyje numatytą sankciją už šiurkštų Konstitucijos pažeidimą, priesaikos sulaužymą, atžvilgiu, reiškia, kad *Konstitucijoje ne tik nėra nustatyta, kad Seimo nariu negali būti renkamas asmuo, kuris apkaltos proceso tvarka buvo pašalintas iš Konstitucijos 74 straipsnyje nurodytų pareigų, buvo panaikintas jo Seimo nario mandatas už tokio nusikaltimo, kuriuo nebuvo šiurkščiai pažeista Konstitucija, sulaužyta priesaika, padarymą, – Konstitucija, darydama minėtą išimtį, expressis verbis leidžia tokią asmenį rinkti Seimo nariu*⁴².

Pastebėtina, kad šiuo metu galiojančiame Seimo rinkimų įstatyme (2005 m. lapkričio 17 d. red.) yra įtvirtinta kitokia minėtos konstitucinės nuostatos samprata: pagal Seimo rinkimų įstatymo 2 straipsnio 5 dalį Seimo nariu negali būti renkamas asmuo, kurį Seimas apkaltos proceso tvarka pašalina iš užimamų pareigų ar panaikino jo Seimo nario mandatą. Taigi Seimo rinkimų įstatyme nustatytas draudimas rinkti Seimo nariais *visus* asmenis, kuriuos Seimas apkaltos proceso tvarka pašalina iš užimamų pareigų ar panaikino jų Seimo nario mandatą *nepriklausomai nuo to, koks buvo apkaltos pagrindas*, nors, kaip minėta, Konstitucija leidžia rinkti Seimo nariu asmenį, kuris apkaltos proceso tvarka buvo pašalintas iš Konstitucijos 74 straipsnyje nurodytų pareigų, buvo panaikintas jo Seimo nario mandatas už tokio nusikaltimo, kuriuo nebuvo šiurkščiai pažeista Konstitucija, sulaužyta priesaika, padarymą.

Seimo nariais negali būti renkami kariškiai, sukarintų ir saugumo tarnybų apmokami pareigūnai, taip pat teisėjai. Konstitucijos 141 straipsnyje nustatyta, kad Seimo nariais ir savivaldybių tarybų nariais negali būti asme-

⁴² Konstitucinio Teismo 2004 m. gegužės 25 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Prezidento rinkimų įstatymo 11 straipsnio (2004 m. gegužės 4 d. redakcija) ir 2 straipsnio 2 dalies (2004 m. gegužės 4 d. redakcija) atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ // Valstybės žinios. 2004. Nr. 85-3094.

nys, atliekantys tikrąją karo arba alternatyviają tarnybą, taip pat neišėję į atsargą krašto apsaugos sistemos, policijos ir vidaus tarnybos karininkai, puskarininkiai ir liktiniai, kitų sukarintų ir saugumo tarnybų apmokami pareigūnai; jie negali užimti renkamų ar skiriamų pareigų civilinėje valstybinėje tarnyboje, dalyvauti politinių partijų ir politinių organizacijų veikloje. Pagal Konstitucijos 113 straipsnį teisėjas negali dalyvauti politinių partijų ir kitų politinių organizacijų veikloje. Aiškinant šiuose Konstitucijos straipsniuose įtvirtintas nuostatas *vien lingvistiškai*, galima būtų teigti, kad jame įtvirtintas toks teisinis reguliavimas, pagal kurį asmenys, atliekantys tikrąją karo arba alternatyviają tarnybą, taip pat neišėję į atsargą krašto apsaugos sistemos, policijos ir vidaus tarnybos karininkai, puskarininkiai ir liktiniai, kitų sukarintų ir saugumo tarnybų apmokami pareigūnai, taip pat teisėjai *gali būti* renkami Seimo nariais, tačiau po to, kai jie yra išrenkami Seimo nariais, jie *turi apsispręsti*, ar būti Seimo nariais, ar ir toliau eiti buvusias pareigas ir atsisakyti Seimo nario mandato.

Toks, vien lingvistinis, nurodytų konstitucinių nuostatų aiškinimas būtų nepakankamas, neleistų atskleisti tikrojo jų turinio. Minėta, kad Konstitucija yra vientisas aktas, kad ją sudaro normos ir principai, kad visos Konstitucijos nuostatos yra tarpusavyje susijusios ir sudaro darnią sistemą, kad nė vienos Konstitucijos nuostatos negalima aiškinti taip, kad būtų paneigta kuri nors kita konstitucinė nuostata. Taigi ir Konstitucijos 141 bei 113 straipsnių nuostatos turi būti aiškinamos matant jų sąsajas su kitomis Konstitucijos nuostatomis, taikant įvairius teisės aiškinimo metodus.

Sprendžiant, ar asmenys, atliekantys tikrąją karo arba alternatyviają tarnybą, taip pat neišėję į atsargą krašto apsaugos sistemos, policijos ir vidaus tarnybos karininkai, puskarininkiai ir liktiniai, kitų sukarintų ir saugumo tarnybų apmokami pareigūnai, taip pat teisėjai *gali būti* renkami Seimo nariais, esminę reikšmę turi tai, kad – atitinkamai pagal Konstitucijos 141 ir 113 straipsnius – minėti asmenys negali dalyvauti politinių partijų ir politinių organizacijų veikloje. Draudimas dalyvauti politinių partijų ir politinių organizacijų veikloje suponuoja ne tik draudimą būti politinių partijų ir politinių organizacijų nariais, vykdyti jų pavedimus ir kita, bet ir tai, kad nurodyti asmenys turėtų vengti demonstruoti savo politines pažiūras, turėtų vengti kritikuoti ar vertinti valstybės institucijų priimtus sprendimus, pagaliau – neturėtų bet kokia forma daryti įtakos, kištis į tokių sprendimų priėmimą. Seimo rinkimų kampanija visada turi politinį pobūdį, tokios kampanijos metu visada yra teikiami valstybės valdžios institucijų, jų pareigūnų priimtų sprendimų vertinimai (taip pat ir politiniai vertinimai), teikiamos galimos tokių sprendimų alternatyvos ir kt. Vadinasi, ir asmenys, atliekantys tikrąją karo arba alternatyviają tarnybą, taip pat neišėję į atsar-

gą krašto apsaugos sistemos, policijos ir vidaus tarnybos karininkai, puskarininkiai ir liktiniai, kitų sukarintų ir saugumo tarnybų apmokami pareigūnai ir teisėjai Seimo rinkimų kampanijos metų faktiškai dalyvautų politinėje kovoje, o jeigu jie būtų įtraukti į politinių partijų sudarytus kandidatų į Seimo narius sąrašus – jie faktiškai dalyvautų politinių partijų veikloje. Kariškiečiai, sukarintų ir saugumo tarnybų apmokami pareigūnai, jeigu jie galėtų būti renkami Seimo nariais, dalyvautų politinėje kovoje ir su tais civiliais valstybės valdžios pareigūnais, kuriems jie yra pavaldūs, kurie vykdo kariuomenės, kitų sukarintų struktūrų civilinę kontrolę. Savo ruožtu teisėjai, jeigu jie galėtų būti renkami Seimo nariais, dalyvaudami rinkiminėje kovoje bei demonstruodami savo politines pažiūras, sudarytų prielaidas abejoti, ar teisėjai, taigi ir teismai, tikrai yra (bus) nešališki.

Svarbu ir tai, kad Konstitucijoje įtvirtintas darnios, teisingos pilietinės visuomenės ir teisinės valstybės siekis, konstitucinis laisvų ir demokratinių rinkimų principas suponuoja, kad neturi būti sudaroma prielaidų asmenims, atliekantiems tikrąją karo arba alternatyviąją tarnybą, taip pat neišėjusiems į atsargą krašto apsaugos sistemos, policijos ir vidaus tarnybos karininkams, puskarininkiams ir liktiniams, kitų sukarintų ir saugumo tarnybų apmokamiems pareigūnams, taip pat teisėjams pasinaudoti savo įgaliojimais siekiant tapti Seimo nariais, taigi kilti konfliktui tarp tokio asmens tarnybinių pareigų ir jo privataus intereso būti išrinktam Seimo nariu.

Taigi pagal Konstituciją Seimo nariu gali būti renkamas asmuo, kuris yra Lietuvos Respublikos pilietis; nesusijęs priesaika ar pasižadėjimu užsienio valstybei; rinkimų dieną yra ne jaunesnis kaip 25 metų; nuolat gyvena Lietuvoje. Pagal Konstituciją Seimo nariu negali būti renkamas asmuo, nebaigęs atlikti visos bausmės pagal teismo paskirtą nuosprendį, asmuo, teismo pripažintas neveiksnium, asmuo, teismo pripažintas nepakaltinamu. Pagal Konstituciją Seimo nariu *niekada negali būti renkamas* ir toks asmuo, kuris už priesaikos sulaužymą, šturkštų Konstitucijos pažeidimą ar nusikaltimą, kuriuo kartu buvo šturkščiai pažeista Konstitucija, sulaužyta priesaika, apkaltos proceso tvarka buvo pašalintas iš užimamų pareigų ar buvo panaikintas jo Seimo nario mandatas. Pagal Konstituciją Seimo nariu negali būti renkamas bet kurio teismo teisėjas, taip pat asmuo, einantis Konstitucijos 141 straipsnyje nurodytas pareigas: atliekantis tikrąją karo arba alternatyviąją tarnybą, taip pat neišėjęs į atsargą krašto apsaugos sistemos, policijos ir vidaus tarnybos karininkas, puskarininkis ir liktinis, kitų sukarintų ir saugumo tarnybų apmokamas pareigūnas.

Galima iškelti klausimą: ar nurodytų reikalavimų (sąlygų) asmeniui, kuris gali būti renkamas Seimo nariu, sąrašas yra išsamus, ar Konstitucija numato dar kokius nors kitus reikalavimus (sąlygas), kuriuos turi atitikti

asmuo, kad galėtų būti renkamas Seimo nariu? Pavyzdžiui, ar pagal Konstituciją Seimo nariu gali būti renkamas Respublikos Prezidentas? Vadovaujantis argumentais, kuriais buvo remiamasi konstatuojant, kad Seimo nariais negali būti renkami asmenys, atliekantys tikrąją karo arba alternatyviąją tarnybą, taip pat neišėję į atsargą krašto apsaugos sistemos, policijos ir vidaus tarnybos karininkai, puskarininkiai ir liktiniai, kitų sukarintų ir saugumo tarnybų apmokami pareigūnai, taip pat teisėjai, galima būtų daryti prielaidą, kad ir *Respublikos Prezidentas, kol jis eina savo pareigas, negali būti renkamas Seimo nariu*. Tačiau tai – tik prielaida, nes tol, kol atitinkamos konstitucinės nuostatos nėra išaiškinęs Konstitucinis Teismas, ji gali būti aiškinama labai įvairiai. Kaip bebūtų, tačiau pagal Konstituciją įstatymais ir kitais teisės aktais negalima nustatyti tokių kitų reikalavimų (sąlygų) asmenims, kurie gali būti renkami Seimo nariais, kuriais būtų iškreipti ar paneigti Konstitucijoje įtvirtinti reikalavimai (sąlygos), kuriuos turi atitikti asmuo, kad galėtų būti renkamas Seimo nariu.

Pažymėtina, kad pagal Konstituciją Seimo nariu gali būti renkamas tik toks asmuo, kuris dar iki Seimo rinkimų atitinka visus Konstitucijoje *ekspresis verbis* nustatytus arba iš Konstitucijos normų ir principų, iš konstitucinio reguliavimo visumos „išvedamus“ reikalavimus (sąlygas). Kartu pabrėžtina ir tai, kad Konstitucinio Teismo nutarimuose suformuluota atitinkamų Konstitucijos nuostatų samprata negali būti taikoma atgal, t. y. negali būti taikoma tiems santykiams, kurie jau yra pasibaigę, – minėta, kad Konstitucinis Teismas savo 1998 m. lapkričio 11 d. nutarime konstatavo, kad konstitucinės nuostatos „nesusijęs priesaika ar pasižadėjimu užsienio valstybei“ samprata, buvusi iki Konstitucinio Teismo pateikto šios nuostatos išaiškinimo, nekliudė kandidatuoti per Seimo rinkimus asmenims, turėjusiems Lietuvos ir kitų valstybių pilietybę, kai jie raštu atsisakydavo duotos kitos valstybės piliečio priesaikos, ir kad „tokių asmenų, išrinktų Seimo nariais pagal tuo metu galiojusius rinkimų įstatymus, mandatai yra legitimūs“.

3. Seimo statuto, kaip teisės akto, ypatumai

Konstitucijos 76 straipsnyje nustatyta, kad Seimo struktūrą ir darbo tvarką nustato Seimo statutas, kad Seimo statutas turi įstatymo galią. Atskleidžiant Seimo statuto, kaip teisės akto, ypatumus, visų pirma būtina išsiaiškinti, kodėl Konstitucijoje vartojama formuluotė Seimo statutas „*turi įstatymo galią*“ ir kodėl nėra nustatyta, kad Seimo statutas yra *įstatymas*.

Konstitucijoje yra įtvirtintas valstybės valdžių padalijimo principas. Konstitucinis Teismas savo nutarimuose yra ne kartą konstatavęs, kad konstitucinis valdžių padalijimo principas reiškia, kad įstatymų leidžiamoji,

vykdomoji ir teisminė valdžios turi būti atskirtos, pakankamai savarankiškos, bet kartu tarp jų turi būti pusiausvyra, kad kiekvienai valdžios institucijai yra nustatyta jos paskirtį atitinkanti kompetencija, kad 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 valstybės valdžios institucijos įgaliojimus viena valstybės valdžios institucija negali iš kitos perimti tokių įgaliojimų, jų perduoti ar atsisakyti, kad tokie įgaliojimai negali būti pakeisti ar apriboti įstatymu. Respublikos Prezidentas yra vykdomosios valdžios dalis. Aiškinant Konstitucijos 76 straipsnio nuostatas Seimo ir Respublikos Prezidento teisinių santykių kontekste, pažymėtina, kad Seimas – kaip Tautos atstovybė – pagal Konstituciją turi įgaliojimus pats savarankiškai nusistatyti savo struktūrą ir darbo tvarką, kad šių įgaliojimų įgyvendinimas negali priklausyti nuo kitų valstybės valdžių vykdančių institucijų, taigi ir nuo Respublikos Prezidento. Jeigu Konstitucijoje būtų įtvirtinta, kad Seimo statutas yra įstatymas, tokiu atveju Seimo statutas, kaip ir kiekvienas kitas Seimo priimtas įstatymas, turėtų būti perduotas pasirašyti ir paskelbti Respublikos Prezidentui. Respublikos Prezidentas, įgyvendindamas jam Konstitucijos 70 straipsnio 1 dalyje nustatytus įgaliojimus, turėtų teisę Seimo statutą motyvuotai gražinti Seimui pakartotinai svarstyti, *inter alia*, turėtų teisę teikti Seimui savo pataisas ir pasiūlymus. Seimo pakartotinai apsvarstytas Seimo statutas (jo pakeitimai ir papildymai) būtų laikomi priimti, jeigu būtų priimtos visos Respublikos Prezidento teikiamos pataisos ir papildymai arba jeigu už įstatymą balsuotų daugiau kaip pusė visų Seimo narių. Akivaizdu, kad Respublikos Prezidentas, turėdamas teisę vetuoti Seimo priimtą Seimo statutą, gražinti jį Seimui pakartotinai svarstyti, galėtų daryti nemažą įtaką Seimo statuto turiniui. Vadinausi, nuo Respublikos Prezidento nemaža dalimi galėtų priklausyti ir tai, kokia bus Seimo struktūra ir darbo tvarka. Jeigu Konstitucijoje būtų įtvirtintas minėtas teisinis reguliavimas, tai sudarytų prielaidas pažeisti pusiausvyrą tarp Seimo ir Respublikos Prezidento – dviejų valstybės valdžių įgyvendinančių institucijų, apribotų Seimo, kaip Tautos atstovybės, galimybę pačiam savarankiškai nusistatyti savo struktūrą ir darbo tvarką.

Buvo siekiama užtikrinti Seimo galimybę savarankiškai nusistatyti savo struktūrą ir darbo tvarką, todėl Konstitucijoje nėra nuostatos, kad Seimo statutas yra įstatymas: Konstitucijoje yra vartojama formuluotė „Seimo statutas turi įstatymo galią“. Pažymėtina, kad sąvokos „įstatymas“ ir „Seimo statutas, turintis įstatymo galią“ nėra tapačios, kiekviena iš jų turi savarankišką, tik joms būdingą turinį, kiekviena iš jų suponuoja atitinkamą tei-

sės akto formą. Šių sąvokų negalima sutapatinti vien todėl, kad įstatymas gali būti keičiamas ir papildomas tik įstatymu, jo negalima pakeisti ar papildyti Seimo statutu. Lygiai taip pat Seimo statutas negali būti priimamas, keičiamas ar papildomas įstatymu (negali būti „įvelkamas“ į įstatymo rūbą): Seimo statutas gali būti priimamas, keičiamas ar papildomas tik Seimo statutu. Tai, kad sąvokos „įstatymas“ ir „Seimo statutas“ nėra tapačios (nėra sinonimai), patvirtina ir skirtinga įstatymų bei Seimo statuto pasirašymo bei įsigaliojimo tvarka: pagal Konstitucijos 70 straipsnio 1 dalį Seimo priimti įstatymai įsigalioja po to, kai juos pasirašo ir oficialiai paskelbia Respublikos Prezidentas, jeigu pačiais įstatymais nenustatoma vėlesnė įsigaliojimo data, o pagal šio straipsnio 2 dalį Seimo statutą pasirašo Seimo Pirmininkas, Seimo statutas įsigalioja kitą dieną po jo paskelbimo, jeigu jame nenustatyta vėlesnė įsigaliojimo data. Svarbus skirtumas yra ir tai, kad pagal Konstituciją Respublikos Prezidentas neturi įgaliojimų vetuoti Seimo statuto, nes, kaip minėta, Seimo statutas nėra įstatymas, Respublikos Prezidentas neturi įgaliojimų jį pasirašyti ir paskelbti.

Konstitucinė nuostata „Seimo statutas turi įstatymo galią“ reiškia, kad poįstatyminiai teisės aktai negali prieštarauti Seimo statutui. Atsižvelgiant į tai, kad pačioje Konstitucijoje yra nustatyta, jog Seimo statuto galia yra tokia pati kaip ir įstatymo galia, iš Konstitucijos nekyla reikalavimas, kad Seimo statutas neprieštarautų įstatymams. Jeigu atsitiktų taip, kad įstatyme ir Seimo statute būtų nustatytas skirtingas ir tarpusavyje konkuruojantis teisinis reguliavimas, sprendžiant, kurią teisės normą taikyti – ar tą, kuri nustatyta įstatyme, ar tą, kuri nustatyta Seimo statute, turėtų būti vadovaujama bendromis tos pačios galios teisės akto normų taikymo taisyklėmis.

Seimo statutas, kaip ir bet kuris kitas teisės aktas, negali prieštarauti konstituciniams įstatymams ir Konstitucijai.

4. Seimo struktūros konstituciniai pagrindai

Tam, kad Seimas galėtų vykdyti savo funkcijas, jis turi turėti tam tikrą struktūrą, nustatyti savo darbo tvarką. Konstitucijoje Seimo struktūra nėra nustatyta – Konstitucijoje yra įtvirtinti tik kai kurie Seimo struktūros elementai. Pagal Konstitucijos 76 straipsnį Seimo struktūrą ir darbo tvarką nustato Seimo statutas. Konstitucinė nuostata, kad Seimo struktūrą ir darbo tvarką nustato Seimo statutas, reiškia, kad pagal Konstituciją tik Seimas turi įgaliojimus nustatyti savo struktūrą ir darbo tvarką, kad jokia kita valstybės valdžią įgyvendinanti institucija negali dalyvauti nustatant Seimo struktūrą ir darbo tvarką, negali įsiterpti į šiuos Seimo konstitucinius įga-

liojimus. Ši konstitucinė nuostata reiškia ir tai, kad Seimas savo struktūrą ir darbo tvarką turi nustatyti būtent Seimo statute.

Nustatant Seimo struktūrą, o ypač darbo tvarką, kartu turi būti nustatytos ir Seimo struktūrinių padalinių teisės bei pareigos, taip pat ir Seimo narių teisės bei pareigos. Nors Konstitucijoje minėtos nuostatos nėra įtvirtintos Konstitucijoje eksplacitiškai, tačiau akivaizdu, kad, nenustačius Seimo struktūrinių padalinių teisių bei pareigų, Seimo narių teisių ir pareigų, būtų neįmanoma nustatyti ir Seimo darbo tvarkos, kuri visada suponuoja atitinkamų teisių ir pareigų įgyvendinimą. Vadinasi, pagal Konstituciją atitinkamos Seimo struktūrinių padalinių teisės bei pareigos, Seimo narių teisės bei pareigos turi būti nustatytos Seimo statute. Kita vertus, pagal Konstitucijos 60 straipsnio 4 dalį Seimo nario pareigas, teises ir veiklos garantijas nustato įstatymas, vadinasi, Konstitucijos 76 straipsnio nuostatos „Seimo struktūrą ir darbo tvarką nustato Seimo statutas“ negalima aiškinti vien lingvistiškai, t. y. kaip reiškiančios, kad Seimo struktūrinių padalinių teisės ir pareigos, taip pat Seimo narių teisės ir pareigos gali būti nustatyti tik Seimo statute. Taigi pačioje Konstitucijoje yra numatyta, kad Seimo struktūrinių padalinių teisės bei pareigos, Seimo narių teisės bei pareigos gali būti (turi būti) nustatytos Seimo statute ir įstatyme. Kokios Seimo struktūrinių padalinių teisės bei pareigos, Seimo narių teisės bei pareigos gali būti (turi būti) nustatytos Seimo statute, o kokios įstatyme? Šiuo aspektu interpretuodamas Konstitucijos 76 straipsnio ir 60 straipsnio 4 dalies nuostatų tarpusavio santykį, pagrindiniu kriterijumi, kuriuo remiantis turėtų būti sprendžiama, kokios Seimo struktūrinių padalinių teisės bei pareigos, Seimo narių teisės bei pareigos gali būti (turi būti) nustatytos Seimo statute, o kokios įstatyme, Konstitucinis Teismas pasirinko tai, ar Seimo struktūrinių padalinių teisės bei pareigos, Seimo narių teisės bei pareigos yra susijusios vien su jų darbu Seime, t. y. tik su paties Seimo struktūra ir darbo tvarka, ar Seimo struktūrinių padalinių teisės bei pareigos, Seimo narių teisės bei pareigos susijusios ne tik su paties Seimo struktūra ir darbo tvarka, bet ir su įgaliojimais įvairių Seimui neatskaitingų institucijų, jų pareigūnų, kitų asmenų atžvilgiu. Konstitucinis Teismas 2006 m. balandžio 4 d. nutarime⁴³ konstatavo, jog tam, kad Seimas galėtų tinkamai vykdyti savo konstitucines funkcijas, Seimui gali prireikti sudaryti ir tokius struktūrinius padalinius, kurie turėtų atitinkamus įgaliojimus ne tik Seime, bet ir įgaliojimus įvairių valstybės ar savivaldybių institucijų, jų pareigūnų, kitų asmenų atžvilgiu, ir kad jeigu Seimo struktūriniam padalinui reikia nustatyti valdingus įgaliojimus Seimui neatskaitingų institucijų, jų pareigūnų, kitų asmenų atžvilgiu,

⁴³ Valstybės žinios. 2006. Nr. 38-1349

tokie Seimo struktūrinio padalinio įgaliojimai turėtų būti nustatomi ne Seimo statutu, bet įstatymu. Lygiai taip pat, jeigu Seimo nario teisės apima tam tikrus Seimo nario įgaliojimus Seimui neatskaitingų institucijų, jų pareigūnų, kitų asmenų atžvilgiu, tokie įgaliojimai pagal Konstituciją turėtų būti nustatomi įstatymu, tačiau tuo mastu, kuriuo Seimo struktūrinio padalinio įgaliojimai, Seimo nario teisės yra susiję su Seimo nario darbu tik Seime, su Seimo struktūrinio padalinio įgaliojimais tik Seime, t. y. su paties Seimo struktūra ir darbo tvarka, jie, kaip minėta, turi būti nustatyti Seimo statute.

Kai kurie su Seimo struktūrinių padalinių sudarymu, jų kompetencijos nustatymu, sudėties sudarymu, užduočių jiems formulavimu susiję klausimai gali būti sprendžiami ir Seimo poįstatyminiais aktais. Tokie Seimo poįstatyminiai aktai negali prieštarauti įstatymams, taip pat Seimo statutui. Jeigu Seimo poįstatyminiame akte yra formuluojami Seimo struktūrinio padalinio įgaliojimai valstybės ar savivaldybių institucijų, jų pareigūnų, kitų asmenų atžvilgiu, tokios Seimo poįstatyminio akto nuostatos turi būti grindžiamos įstatymų nuostatomis.

Sąvoka „Seimo struktūra“ atspindi bendrą Seimo statute nustatytą Seimo vidinių padalinių sistemą. Seimas, pagal Konstituciją turėdamas diskreciją nustatyti savo struktūrą, turi diskreciją nustatyti ir savo struktūrinių padalinių pavadinimus, kompetenciją, jų sudarymo tvarką, sudėtį, struktūrinių padalinių tarpusavio santykius, veiklos trukmę; Seimas taip pat turi teisę formuluoti savo struktūriniais padaliniais tam tikrus uždavinius, teisės aktų nustatyta tvarka įvertinti jų veiklą bei jos rezultatus, prireikus panaikinti savo įsteigtus struktūrinius padalinius ir kt.

Kartu pažymėtina, kad nustatant Seimo struktūrą negalima paneigti tų Seimo struktūros elementų, kurie nustatyti Konstitucijoje. Antai konstitucinio akto „Dėl Lietuvos Respublikos narystės Europos Sąjungoje“, kuris yra sudedamoji Konstitucijos dalis, 3 punkto nuostata „Seimo Europos reikalų komitetas ir Užsienio reikalų komitetas Seimo statuto nustatyta tvarka Vyriausybei gali pateikti Seimo nuomonę dėl pasiūlymų priimti Europos Sąjungos teisės aktus“ reiškia, kad Seime turi būti sudaryti (negali būti nesudaryti) minėti Europos reikalų ir Užsienio reikalų komitetai; taigi minėta konstitucinio akto nuostata reiškia ir tai, kad Seime turi būti sudaromi tokie Seimo struktūriniai padaliniai, kurių pavadinimas – „komitetai“.

Seimo komitetai, kaip ir daugelio kitų valstybių parlamentų komitetai, formuojami vadovaujantis parlamentinio darbo specializacijos principu siekiant užtikrinti tinkamą dalykinį klausimų parengimą ir jų svarstymą Seime. Literatūroje pabrėžiama, kad pagrindinė komitetų paskirtis ir uždavinys – užtikrinti sprendimų priėmimo ekonomiškumą ir racionalumą, svars-

tomais klausimais pateikti parlamentui visapusišką informaciją, dalykinius klausimus išnagrinėti jų nepolitizuojant⁴⁴.

Seimo komitetai vykdo įvairias funkcijas, šios funkcijos gali būti įvairiai grupuojamos bei klasifikuojamos. Dažnai išskiriamos, pavyzdžiui, tokios komitetų funkcijos: teisėkūros, biudžeto formavimo, vykdomosios valdžios kontrolės⁴⁵.

Komitetuose derinamos įvairioms frakcijoms priklausančių Seimo narių nuostatos, ieškoma kompromisų; komitetų sprendimuose paprastai atspindi būsimoji viso Seimo sprendimai. Lyginant parlamentinę veiklą su ledkalniu galima teigti, kad Seimo plenariniai posėdžiai, kuriuose priimami įstatymai, – tai tik ta ledkalnio dalis, kuri yra virš vandens ir kuri yra visiems matoma, o pagrindinis parlamentinis darbas vyksta Seimo frakcijose ir komitetuose – būtent ten yra priimami būsimoji viso Seimo sprendimai.

Komitetų paskirtis lemia, kad turėtų būti nustatyta tokia komitetų sistema, jog komitetų veikla apimtų visas valstybės vykdomas funkcijas. Nustatant komitetų ir jų narių skaičių paprastai atsižvelgiama į bendrą Seimo narių skaičių, į komitetams priskirtas funkcijas bei įgaliojimus, į Seimo narių profesinį pasirengimą, būtinumą užtikrinti Seimo mažumos teises, taip pat į įvairius kitus kriterijus (aplinkybes). Komitetai neturėtų būti labai siaurai „specializuoti“, neturėtų dubliuoti ministerijų sistemos, tapti „mini-ministerijomis“, nes tai trukdytų matyti kylančias problemas plačiau, galėtų sudaryti prielaidas kištis į ministerijų veiklą. Kita vertus, komitetai neturėtų būti labai dideli, neturėtų apimti labai daug įvairių sferų (sričių), nes komitetuose, turinčiuose daug narių, yra sunku nuodugniai ir visapusiškai išnagrinėti konkrečias problemas bei įstatymų projektus.

Seimo nario laisvas mandatas, piliečių konstitucinė teisė laisvai burtis į politines partijas ir kitas politines organizacijas suponuoja ir tokius Seimo struktūrinius darinius, kurie sudaromi pagal Seimo narių politines pažiūras ir politines orientacijas – šių struktūrinių padalinių pavadinimai Konstitucijoje nenurodomi, vadinasi, Seimas gali šių padalinių pavadinimus nustatyti savo nuožiūra. Įvairių valstybių parlamentuose šie struktūriniai padaliniai paprastai vadinami parlamento narių frakcijomis; Lietuvos Respublikos Seimo statute tokie struktūriniai padaliniai taip pat vadinami frakcijomis.

Seimo frakcijos – tai politinio pobūdžio Seimo struktūriniai padaliniai. Frakcijos padeda įgyvendinti parlamento narių politines orientacijas ir politinius tikslus (nebūtinai vien pagal jų partinę priklausomybę) bei užtikrina

⁴⁴ Lukošaitis A. Parlamento institucionalizacija ir teisėkūros procesas: Lietuvos atvejis. – Vilnius: Vilniaus universiteto leidykla, 2005. P. 126–127.

⁴⁵ Ten pat.

organizuotus parlamento narių grupių ryšius su politinėmis partijomis bei organizacijomis⁴⁶. Svarbiausia Seimo frakcijų funkcija – parlamentarų politinės valios subrandinimas ir jos suformavimas.

Ar Seimo frakcijos yra konstitucinis institutas? Jeigu taip, iš kokių konstitucinių nuostatų kildintinos Seimo frakcijos? Ar Seimo frakcijų buvimą lemia *tik* Seimo nario laisvo mandato įgyvendinimas, ar jų buvimo nelėmė ir kitos konstitucinės aplinkybės?

Prof. E. Šileikis teigia, kad „formaliai frakcijos nėra konstitucinio lygmens institucijos, t. y. jos yra fakultatyvios (tarsi gali būti, gali ir nebūti) nevalstybinės prigimties struktūros tuo požiūriu, kad jų buvimą lemia Seimo narių laisvojo mandato [...] įgyvendinimas“; kad „frakcijos – konstituciškai reikšmingi Seimo struktūros dariniai“, kad „klaidinga frakcijas kildinti iš Konstitucijos 35 str. 1 dalies, t. y. ne tik iš Konstitucijos 59 str. 4 dalies“⁴⁷. Jeigu sutiktume su teiginiu, kad „frakcijos nėra konstitucinio lygmens institucijos, t. y. jos yra fakultatyvios (tarsi gali būti, gali ir nebūti)“, tuomet galima užduoti klausimą: kodėl tokiu atveju frakcijos laikomos „konstituciškai reikšmingais Seimo struktūros dariniais“? Juk konstituciškai reikšminga gali būti tik tai, kas yra įtvirtinta Konstitucijoje, nesvarbu, kokiais būdais: eksplicitiškai ar implicitiškai. Jeigu frakcijos yra konstituciškai reikšmingi Seimo struktūros dariniai, vadinasi, *jų negali nebūti*; jeigu jų pagal Konstituciją negali nebūti – vadinasi, frakcijos nėra tokios fakultatyvios struktūros, kurios gali būti, o gali ir nebūti.

Visuose demokratinių valstybių parlamentuose parlamentarai laisva valia susiburia pagal savo politines pažiūras (politines orientacijas) į tam tikras grupes, struktūrinius darinius; demokratinių valstybių parlamentuose visada yra „dauguma“ ir „mažuma“, yra „opozicija: visuose šiuose dariniuose yra brandinama ir formuojama parlamentarų valia. „Daugumos“ valia vėliau išreiškiama parlamento priimamuose įstatymuose ir kituose teisės aktuose; „mažumos“ bei „opozicijos“ valia paprastai atsispindi jų teikiamuose alternatyviuose teisės aktų projektuose bei pasiūlymuose, įvairiose rezoliucijose ir pan. Demokratinių valstybių parlamentuose funkcionuoja ne „dauguminė“, bet *plurialistinė* demokratija; tokiose parlamentuose negali nebūti parlamentarų grupių, laisvai susibūrusių pagal savo politines pažiūras (politines orientacijas), taigi negali nebūti tokių struktūrinių darinių, kuriuose brandinama ir formuojama parlamentarų, susibūrusių į grupes

⁴⁶ Konstitucinio Teismo 1993 m. lapkričio 26 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Seimo statuto II dalies 5 skirsnio 25 straipsnio atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ // Valstybės žinios. 1993. Nr. 66-1260.

⁴⁷ Šileikis E. Alternatyvi konstitucinė teisė. – Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2003. P. 433–434.

pagal savo politines pažiūras (politines orientacijas), valia. Tokios struktūros yra ne kas kita, kaip parlamentarų frakcijos. Be abejo, parlamentarų grupės, laisva valia susibūrusios pagal savo politines pažiūras (orientacijas), gali turėti įvairius pavadinimus, tačiau labai dažnai jos vadinamos būtent frakcijomis. Todėl Konstitucinis Teismas savo 1993 m. lapkričio 26 d. nutarime visai neatsitiktinai konstatavo, kad „paprastai parlamentuose sudaromi dviejų rūšių struktūriniai dariniai: komitetai (arba komisijos) ir frakcijos (arba deputatų grupės)“⁴⁸.

Taigi galima teigti, kad Seimo narių grupės, laisva valia susibūrusios pagal savo politines pažiūras (politines orientacijas), yra būtina Seimo veiklos sąlyga: jeigu parlamentarai pagal savo politines pažiūras (orientacijas) nesiburtų į grupes (nesvarbu, kaip šios parlamentarų grupės vadinamos Seimo statute ar kituose Seimo veiklą reglamentuojančiuose teisės aktuose), būtų sunku, o gal ir apskritai neįmanoma subrandinti ir suformuoti Seimo narių, tuo pačiu ir viso Seimo valią; kartu būtų labai apsunkinta Seimo veikla priimant įstatymus ir kitus teisės aktus, vykdant kitas Seimo, kaip tautos atstovybės, funkcijas.

Ar Seimo narių frakcijos kildintinos tik iš Konstitucijos 59 straipsnio 4 dalies, įtvirtinančios Seimo nario laisvą mandatą, ir iš konstitucinių nuostatų, susijusių su Seimo nario laisvo mandato įgyvendinimu? Ar tikrai yra klaidinga, kaip kartais teigiama teisės literatūroje, frakcijas kildinti iš Konstitucijos 35 straipsnio 1 dalies, pagal kurią piliečiams laiduojama teisė laisvai vienytis į politines partijas?⁴⁹

Norint atsakyti į šiuos klausimus, būtina atskleisti politinių partijų konstitucinę paskirtį. Teisė į susivienijimus, arba asociacijų laisvė, įtvirtinta Konstitucijos 35 straipsnyje, yra viena iš pagrindinių demokratinės valstybės piliečio teisių. Teisė į susivienijimus yra viena iš pilietinio ir politinio veikimo garantijų. Konstitucijos 35 straipsnyje vartojamos įvairios sąvokos: „bendrijos“, „politinės partijos“, „asociacijos“, „kitos politinės organizacijos“, „visuomeninės organizacijos“. Šiose sąvokose yra išreikšta susivienijimų, steigiamų savanoriškumo pagrindu jų narių poreikiams politinėje, ekonominėje, kultūrinėje, socialinėje ir kitose gyvenimo srityse tenkinti, įvairovė (Konstitucinio Teismo 2000 m. gruodžio 21 d. nutarimas). Konstitucija pripažįsta ir palaiko susivienijimų, kaip viešai veikiančių institucionalių interesų grupių, įvairovę. Konstitucinė teisė į susivienijimus yra daugialypė, jos turinį sudaro teisė steigti įvairaus pobūdžio susivienijimus,

⁴⁸ Konstitucinio Teismo 1993 m. lapkričio 26 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Seimo statuto II dalies 5 skirsnio 25 straipsnio atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ // Valstybės žinios. 1993. Nr. 66-1260.

⁴⁹ Šileikis E. Alternatyvi konstitucinė teisė. – Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2003.

taip pat ir politines partijas, teisė įstoti į jas ir dalyvauti jų veikloje, taip pat teisė nebūti susivienijimų, taip pat ir politinių partijų, nariu, teisė išstoti iš šių susivienijimų, taip pat ir iš politinių partijų. Konstitucijoje laiduojama teisė savo valia nuspręsti, priklausyti ar nepriklausyti kuriam nors susivienijimui, taip pat ir politinei partijai; asmuo šią konstitucinę teisę įgyvendina laisva valia, o ši asmens laisva valia yra pamatinis narystės įvairiose susivienijimuose, taip pat ir politinėse partijose, principas.

Esminis Konstitucijoje numatytų susivienijimų konstitucinio teisinio statuso elementas yra jų autonomiškumas valstybės valdžios, kitų valstybės ir savivaldybių institucijų, kitaip tariant, viešosios valdžios, atžvilgiu. Tik būdami nepriklausomi nuo valstybės valdžios, kitų valstybės ir savivaldybių institucijų susivienijimai gali veiksmingai veikti kaip svarbus pilietinės visuomenės elementas, būti demokratinės valstybės piliečių saviraiškos forma ir visuomeninio aktyvumo garantas.

Politinės partijos nuo kitų susivienijimų skiriasi tuo, kad politinės partijos yra tokie susivienijimai, kurių steigimosi tikslai, paskirtis ir veikla yra neatsiejami nuo politinės valdžios siekio, taigi ir nuo dalyvavimo rinkimuose į atstovaujамąją instituciją – Seimą (Konstitucinio Teismo 2005 m. vasario 10 d. sprendimas). Konstatavus, kad politinių partijų konstitucinė paskirtis – politinės valdžios siekis, galima teigti, kad Seimo narių teisė laisvai steigti frakcijas gali būti laikoma *ir vienu iš Konstitucijos 35 straipsnio 1 dalyje įtvirtintos piliečių teisės laisvai vienytis į politines partijas elementu*.

Literatūroje nurodomi įvairūs frakcijų tikslai, pavyzdžiui, politikos formulavimas teisėkūros klausimais, vykdomosios valdžios priežiūros vykdymas, frakcijų narių vienybės ir drausmės užtikrinimo, frakcijoje įsteigtų darbo gupių veiklos koordinavimas ir kita⁵⁰.

Nors frakcijos dažniausiai sudaromos pagal Seimo narių partinę priklausomybę, nors frakcijos paprastai yra glaudžiai susijusios su politinėmis partijomis, tačiau tai nereiškia, kad frakcija yra politinė partija Seime, kad kiekviena savo atstovus Seime turinti politinė partija kartu yra ir frakcija. Konstitucijos 59 straipsnio 4 dalyje yra nustatyta, kad pareigas eidami Seimo nariai vadovaujasi Lietuvos Respublikos Konstitucija, valstybės interesais, savo sąžine ir negali būti varžomi jokių mandatų. Konstitucinė nuostata, kad pareigas eidami Seimo nariai negali būti varžomi jokių mandatų, reiškia, jog Seimo frakcijas formuoja tik patys Seimo nariai, o ne politinės partijos, politinės organizacijos ar jų koalicijos. Seimo nariai į frakcijas būriasi laisva valia pagal savo pažiūras ir politinius tikslus. Frakcijoms gali

⁵⁰ Žr. pvz., Lukošaitis A. Parlamento institucionalizacija ir teisėkūros procesas: Lietuvos atvejis. – Vilnius: Vilniaus universiteto leidykla, 2005. P. 85.

priklausyti ir tie Seimo nariai, kurie nėra politinių partijų ar organizacijų nariai.

Frakcijos yra Seimo struktūros padaliniai, todėl jų, kaip ir kitų Seimo struktūrinių padalinių, formavimo tvarkos, jų teisių ir pareigų nustatymas yra Seimo prerogatyva.

Į kokius kriterijus, į kokias aplinkybes turėtų būti atsižvelgta Seimo statute nustatant frakcijų formavimo tvarką? Šie kriterijai yra įvairūs: Seimui nustatant frakcijų formavimo tvarką turėtų būti atsižvelgiama į bendrą Seimo narių skaičių, Seimo statute įtvirtintą frakcijų teisių ir pareigų pobūdį, į būtinybę užtikrinti visiems Seimo nariams vienodas galimybes reikšti pažiūras ir politinius tikslus, į mažumos gynimo principą, parlamentinės opozicijos apsaugos minimalius reikalavimus; be to, reikėtų žiūrėti, kad mažos politinės grupės neatsidurtų geresnėje padėtyje negu didelės grupės tais atvejais, kai formuojama Seimo vadovybė, sudaromi komitetai ir skiriami jų vadovai, skirstomos lėšos, įgyvendinamos kitos Seimo funkcijos. Galimi ir kiti kriterijai, į kuriuos turėtų būti atsižvelgiama nustatant frakcijų formavimo tvarką, tačiau renkantis kriterijus ir juos taikant visais atvejais negalima pažeisti Seimo nario laisvo mandato ir Seimo narių lygiateisiškumo principo. Toks teisinis reglamentavimas, kuriuo būtų suvaržomos Seimo narių teisės dalyvauti parlamentiniame procese, *inter alia*, būtų suvaržomos Seimo nario teisės laisva valia burtis į frakcijas, pažeistų Seimo nario – kaip Tautos atstovo – teises⁵¹.

Seimas, turėdamas diskreciją nustatyti savo struktūrą ir darbo tvarką, yra saistomas Konstitucijos, *inter alia*, konstitucinio atsakingo valdymo principo, suponuojančio Seimo pareigą nustatyti tokią savo struktūrą ir darbo tvarką, kad Seimas galėtų konstruktyviai, efektyviai ir nepertraukiamai įgyvendinti aukščiausią suverenią Tautos valią, kad būtų užtikrinta galimybė įgyvendinti Konstitucijoje apibrėžtas valdžios galias, sudarytos sąlygos kiekvienam Seimo nariui vykdyti Tautos atstovo įgaliojimus. Nustatant Seimo vidinę struktūrą, turėtų būti pasirenkami universalūs jos formavimo principai, užtikrinantys visų parlamento narių vienodas ir realias galimybes dalyvauti sudaromuose struktūriniuose dariniuose.

⁵¹ Konstitucinio Teismo 1993 m. lapkričio 26 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Seimo statuto II dalies 5 skirsnio 25 straipsnio atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ // Valstybės žinios. 1993. Nr. 66-1260.

Literatūra

1. Čiočys P. Priesaika: juridinio fakto, sukeliančio darbo (tarnybos) teisinį santykį, sudedamoji dalis // Teisė. 1996. T. 30.
2. Lukošaitis A. Parlamento institucionalizacija ir teisėkūros procesas: Lietuvos atvejis. – Vilnius: Vilniaus universiteto leidykla, 2005.
3. Krupavičius A., Lukošaitis A. (red.). Lietuvos politinė sistema: sąranga ir raida (monografija). – Kaunas: Poligrafija ir informatika, 2004.
4. Kūris E. Konstituciniai principai ir Konstitucijos tekstas // Jurisprudencija, 2001. T. 23(15). P. 46–70; 2002. T. 24(16).
5. Lietuvos Respublikos civilinio kodekso komentaras. Antroji knyga. Asmenys. – Vilnius: Justitia, 2002.
6. Lietuvos konstitucinė teisė. – Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2001.
7. Safjan M. Rol konstyucionnych sudov v procese sozdaniya Konstitucionnogo prava / Konstyucionnoje pravo na rubežė vekov. – Moskva: Norma, 2002.
8. Sojedinionyje Štaty Ameriki. Konstitucija i zakonodatelnyje akty. – Moskva, 1993.
9. Šileikis E. Alternatyvi konstitucinė teisė. – Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2003.
10. Šileikis E. Seimo nario teisinė padėtis. – Vilnius, 1996.
11. Šileikis E. Aktualūs Seimo kvorumo ir Seimo nario dvigubos pilietybės klausimai // Teisė. 2003. Nr. 47.
12. Vadapalas V. Tarptautinė teisė: pagrindiniai dokumentai ir jurisprudencija. – Vilnius: Eugrimas, 2003.
13. Vaitiekienė E., Vidrinskaitė S. Lietuvos konstitucinės teisės įvadas. – Vilnius: Justitia, 2001.
14. 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.

15. 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.
16. Konstitucinio Teismo 2004 m. gegužės 25 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Prezidento rinkimų įstatymo 11 straipsnio (2004 m. gegužės 4 d. redakcija) ir 2 straipsnio 2 dalies (2004 m. gegužės 4 d. redakcija) atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ // Valstybės žinios. 2004. Nr. 85-3094.
17. 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.
18. Konstitucinio Teismo 2003 m. birželio 10 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos baudžiamojo kodekso 45 straipsnio (1998 m. liepos 2 d. redakcija) ir 312 straipsnio 3 dalies (1998 m. vasario 3 d. redakcija) atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ // Valstybės žinios. 2003. Nr. 57-2552.
19. Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2000 m. rugsėjo 1 d. konsultacija B3-155 // Teismų praktika. 2001. Nr. 14. P. 439.
20. Konstitucinio Teismo 1993 m. lapkričio 26 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Seimo statuto II dalies 5 skirsnio 25 straipsnio atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ // Valstybės žinios. 1993. Nr. 66-1260.
21. 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.

VI. LIETUVOS RESPUBLIKOS PREZIDENTO ĮGALIOJIMAI: KELI PROBLEMINIAI ASPEKTAI

Skyrius „Lietuvos Respublikos Prezidento įgaliojimai: keli probleminiai aspektai“ skirtas išnagrinėti apimtų tų valstybės vadovo įgaliojimų, kurie nevienareikšmiškai interpretuojami. Darbo pradžioje analizuojama konstitucinės teisės šaltinių, reglamentuojančių Respublikos Prezidento institutą, sistema. Būtent šioje straipsnio dalyje pabrėžiama Konstitucijos ir ordinarinės teisės nustatytų Respublikos Prezidento įgaliojimų sistema, jos iššūkiai, lemiantys nevienareikšmius teisės normų interpretavimus.

Kitose skyriaus dalyse nagrinėjami teoriniai ir praktiniai klausimai, kylantys iš dviejų Respublikos Prezidento funkcijų: parlamento priimtų įstatymų vetavimo galių ir įgaliojimų formuojant Respublikos Vyriausybę. Analizuojant Prezidento veto ir Prezidento įgaliojimus formuojant Vyriausybę, pateikiamas ir teisinis, ir politologinis problemos aspektas. Darbo pabaigoje pateikiami apibendrinimai ir išvados.

* * *

Prezidento įgaliojimai: tarp Konstitucijos ir ordinarinės teisės. Lyg ir nesudėtingas klausimas, kokie teisės aktai lemia Lietuvos Respublikos Prezidento įgaliojimus, tampa komplikuočiau, kuomet tenka atskleisti teisės aktų subordinaciją ir vėliau vienareikšmiškai paaiškinti jų turinį. Akivaizdu, kad pagrindinis teisės aktas, lemiantis Respublikos Prezidento įgaliojimų turinį, yra 1992 m. Lietuvos Respublikos Konstitucija.

Lietuvos Respublikos Konstitucijos VI skirsnio „Respublikos Prezidentas“ 77 straipsnis „*Respublikos Prezidentas yra valstybės vadovas. Jis atstovauja Lietuvos valstybei ir daro visa, kas jam pavesta Konstitucijos ir įstatymų*“ nurodo, kad ne vien tik ši Konstitucija, bet ir šalies įstatymai (daugiskaita!) yra teisės šaltiniai, nustatantys Respublikos Prezidento įgaliojimus bei jų ribas. Tad Respublikos Konstitucija ir kiti teisės aktai sudaro sistemą teisės normų, kurių pagrindu Respublikos Prezidentas, bendradarbiaudamas su kitomis institucijomis „stabdžių ir atsvarų sistemos“ pagrindu įgyvendina jam pavestas funkcijas. Minėtos teisės normos juridinės galios aspektu nėra lygiavertės, todėl reikia skirti kelių lygių teisę. Prezidento įga-

liojimai išplaukia iš Konstitucijos ir „kitų teisės aktų“, kurie neturi prieštaurauti Konstitucijai, nes konstitucinė teisė teisės sistemoje turi būti „išskiriama ne horizontaliai, o vertikaliai“¹.

Atkreiptinas dėmesys ir į tai, kad jau minėta Konstitucijos nuostata įtvirtina ne vieną kokį nors konkretų įstatymą (nors tai ir būtų Respublikos Prezidento įstatymas), bet įstatymus, todėl Respublikos Prezidento įgaliojimų turinys taip pat atsiskleidžia nagrinėjant Seimo Statuto nuostatas, Vyriausybės, Pilietybės ir kitus įstatymus. Tų įgaliojimų atskleidimo galimybė tampa jau nebe tokia paprasta, nes suprantama, kad aiškinant skirtingus įstatymus gali būti pastebėtos įstatymų spragos arba netgi įstatymų konkurencija.

Kita, manytume, sudėtingesnė problema atsiranda todėl, kad Konstitucija, būdama *aukščiausios juridinės galios ir tiesiogiai taikomas teisės aktas*, įpareigoja įstatymo interpretatorius kiekvieną kartą aiškinti juos konstitucingumo kontekste. Įstatymų interpretavimas ir taikymas neišvengiamai susiduria su Konstitucijos interpretavimu ir aiškinimu. Tai yra itin nelengvas darbas, nes Konstitucija „gali būti interpretuojama, tik ją traktuojant kaip darnią principų ir normų sistemą, kaip teisę *par excellence*“². Konstitucijos interpretavimas – „tai ne tik galimų Konstitucijos teksto „netolygumų“ paaiškinimas, dviprasmybių pašalinimas arba itin aptakių Konstitucijos formuluočių sukonkretinimas“, bet ir „*expressis verbis* neįrašytos „pradiniame“ Konstitucijos tekste“ nuostatų suformulavimas bei įtvirtinimas“³.

Ne tik teisės interpretavimo sudėtingumas, o tai – aukščiausio lygio teisinio darbo pavyzdys, sukuria nelengvai sprendžiamus uždavinius ordinarinės teisės taikytojams ir interpretatoriams, dar sudėtingesnė problema atsiranda todėl, kad teisės aktų turinio pažinimo metu mes susiduriame su tam tikra realija, kuomet įstatymo taikytojas dažniausiai nėra oficialus subjektas, turintis įgaliojimus interpretuoti šalies Konstituciją. Nėra ir negali būti jokio ordinarinio teisės akto, kuris neturėtų atitikti Konstitucijos nuostatų, todėl nėra tokio teisės akto, kurio konstitucingumu negalėtume abejoti, nes Konstitucija yra „pirminė teisė ir teisinės galios, ir turinio atžvilgiu“⁴. Jokia ordinarinės teisės šaka nėra pakankama Konstitucijos, kaip

¹ Kūris E. Konstitucijos dvasia // Jurisprudencija. 2002. Nr. 30(22). P. 19.

² Jarašiūnas E. Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas ir aukštųjų valstybės pareigūnų apkalta: kelios aktualios problemos // Jurisprudencija. 2006. Nr. 2(80). P. 35.

³ Kūris E. Konstitucija, konstitucinė doktrina ir Konstitucinio Teismo diskrecija / Konstitucijos aiškinimas ir tiesioginis taikymas. Baltijos ir Skandinavijos šalių konferencijos medžiaga. – Vilnius, 2002. P. 13.

⁴ Jarašiūnas E. Konstitucija ir įstatymas: kelios interpretavimo problemos / Konstitucijos aiškinimas ir tiesioginis taikymas. Baltijos ir Skandinavijos šalių konferencijos medžiaga. – Vilnius, 2002. P. 238.

„*par excellence*“ teisės, atžvilgiu. Konstitucinis Teismas, be kita ko, yra pažymėjęs, kad „pagal Konstituciją negali būti tokių Seimo priimtų įstatymų, kurių Konstitucinis Teismas negalėtų tirti jų atitikties Konstitucijai ir konstituciniams įstatymams atžvilgiu“⁵.

Kadangi vienintelis oficialus Konstitucijos interpretatorius yra Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas, todėl dažniausiai įstatymo taikytojai (taip pat ir Respublikos Prezidentas), būdami tik neoficialūs Konstitucijos interpretatoriai, dar ir dėl Konstitucijos interpretavimo sudėtingumo, pasielgia paprasčiausiu būdu – pasinaudoja *įstatymo konstitucingumo prezumpcija*⁶, t. y. nebekelia jo konstitucingumo klausimo, nekreipia dėmesio į kylančias abejones dėl taikomo akto konstitucingumo. Toks teisinio elgesio modelis formaliai nepriekaištingas, nes nėra jokių priemonių, kaip priversti konstitucinių teisinių santykių subjektą abejoti ordinarinio teisės akto konstitucingumu, jeigu jis „nemato“ konstitucingumo problemas. Net vėliau paaiškėjusi aplinkybė, kad teisės aktas vis dėlto buvo antikonstitucinis, nesukelia subjektui atsakomybės dėl to, kad tas subjektas pats nesuabejojo dėl tokio akto teisėtumo. Ilgą laiką taikyta mirties bausmė, numatyta Lietuvos Respublikos baudžiamajame kodekse, pasirodė antikonstitucinė. Paradoksalu tai, kad teismai, skirdami mirties bausmes, tuo pačiu metu buvo subjektai, kurie turėjo galimybę, esant net ir menkai abejonei dėl akto konstitucingumo, kreiptis į Konstitucinį Teismą ir išsklaidyti abejones, tačiau to nedarė. Jie naudojos teisės akto (šiuo atveju Baudžiamojo kodekso) konstitucingumo prezumpcija ir tai nesukėlė jokių neigiamų pasekmių paaiškėjus, kad mirties bausmė, numatyta Baudžiamajame kodekse, prieštarauja Konstitucijai ir kad šio antikonstitucinio akto pagrindu buvo vykdomos mirties bausmės. „Aklas“ naudojimasis teisės akto konstitucingumo prezumpcija netiesiogiai eliminuoja Konstituciją ir jos nuostatą dėl tiesioginio taikymo.

Dėl minėtos priežasties konstitucinių teisinių santykių raidoje nereta situacija, kuomet tam tikri įgaliojimai (kad ir Respublikos Prezidento), numatyti įstatymuose, yra taikomi gan ilgą laiką, kol to akto atitikties Konstitucijai patikrinimas Konstituciniame Teisme baigiasi tuo, kad jis pripažįstamas antikonstituciniu. Akivaizdžiu minėtos situacijos pavyzdžiu gali būti Lietuvos Respublikos Prezidento įgaliojimų teikti Lietuvos Respublikos pilietybę tvarka, kuomet Konstitucijos 84 straipsnio 21 punktą, kad Lietuvos Respublikos pilietybę įstatymo nustatyta tvarka teikia Res-

⁵ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo nutarimas „Dėl Respublikos Prezidento dekreto“ // Valstybės žinios. 2003. Nr. 124-5643.

⁶ *Teisės akto konstitucingumo prezumpcija* turi būti suprantama kaip teisės akto atitikimas Konstitucijai iki to momento, kol Konstitucinis Teismas nekonstatavo kitaip.

publikos Prezidentas, Respublikos Prezidento buvo interpretuojamas ir taikomas tokia forma, kuri vėliau Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo buvo pripažinta antikonstitucine. Jau minėtoje byloje Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas, teigdamas, „kad Pilietybės įstatymo prasmė užsienio valstybės piliečio ar asmens be pilietybės nuopelnai Lietuvos valstybei apskritai negali būti matuojami vien tuo, kokio dydžio pinigų sumą ar kokio dydžio materialinę bei kitokią paramą užsienio valstybės pilietis ar asmuo be pilietybės skyrė kuriam nors Lietuvos Respublikos piliečiui ar jų grupei, valstybės pareigūnui, kuriai nors įmonei, įstaigai ar organizacijai ar net pačiai Lietuvos valstybei. Nei iš Konstitucijos, nei iš Pilietybės įstatymo, nei iš kitų įstatymų neišplaukia, kad Lietuvos Respublikos pilietybė gali būti įgyjama už kam nors suteiktą finansinę, materialią ar kitokią paramą, taigi nusiperkama“, pateikė tokią teisės Konstitucijos ir įstatymų interpretaciją, kuri, turime pripažinti, skyrėsi nuo tos, kuri iki šio nutarimo vyravo neoficialioje doktrinoje ir besiformuojančioje konstitucinių teisinių santykių praktikoje. Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas 1998 m. nutarime „Dėl Vyriausybės programos“⁷, interpretuodamas Lietuvos Respublikos Konstitucijos 92 straipsnio ketvirtosios dalies ir 101 straipsnio normose vartojamas sąvokas „Vyriausybės atsistatydinimas“ ir „Vyriausybės įgaliojimų grąžinimas“, atskleidė konstitucinius Respublikos Prezidento įgaliojimų formuojant Lietuvos Respublikos Vyriausybę po Seimo ir Prezidento rinkimų skirtumus. Pažymėtina, kad iki šio Konstitucinio Teismo nutarimo tokia Konstitucijos interpretacija nebuvo minima net doktrinoje, todėl, nors ir tapusi privaloma, ji konstitucinių teisinių santykių subjektams buvo netikėta.

Tai tik keletas pavyzdžių, kuomet Konstitucinis Teismas, savo jurisprudencijoje aiškindamas Konstituciją, pateikė tokias interpretacijas, kurios, žinoma, tapdamos privalomomis, mokslinei doktrinai bei patiems konstitucinių teisinių santykių subjektams buvo netikėtos. Konstitucinis Teismas kiekviena byla turtina jurisprudenciją, vis didesnė dalis konstitucinių nuostatų yra išaiškinama, tačiau akivaizdu, kad nemaža dalis konstitucinių nuostatų iki šiol tik neoficialiai interpretuotos doktrinos požiūriu. Todėl ir Lietuvos Respublikos Prezidento įgaliojimų tikrasis turinys, įtvirtintas Konstitucijoje, įstatymuose, per Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo jurisprudenciją gali atsiskleisti kitaip, negu atskleidžia dabartinė mokslinė interpretacija.

⁷ Lietuvos Respublikos Konstitucinio teismo nutarimas „Dėl Vyriausybės programos“ // Valstybės žinios. 1998. Nr. 5-99.

Lietuvos Respublikos Konstituciniam Teismui esant vieninteliam ir oficialiam Konstitucijos interpretatoriui, Konstitucinio Teismo jurisprudencija taip pat tapo teisės šaltiniu, lemiančiu Respublikos Prezidento įgaliojimų apimtį. Konstitucinio Teismo jurisprudencija yra ne tik teisės šaltinis, bet pagal savo juridinę galią yra *šalia Konstitucijos* (nes be jos negali interpretuoti konstitucinių nuostatų), tai ir yra pati Konstitucija, todėl ordinarinių įstatymų atitikties Konstitucijai klausimas yra sietinas su jų atitiktimi ir Konstitucinio Teismo jurisprudencijos turiniu.

Tad Konstitucija („Konstituciją sudaro ne vien jos tekstas, joje išdėstytos teisės normos, bet ir konstituciniai principai bei Konstitucinio Teismo doktrina“)⁸ yra svarbiausias Respublikos Prezidento įgaliojimus nustatantis teisės aktas. Visa tai leidžia teigti, kad sistemoje konstitucinės teisės šaltinių, reglamentuojančių Lietuvos Respublikos Prezidento įgaliojimus, Konstitucinio Teismo jurisprudencija taip pat yra *prima* teisės šaltinis (nes tai yra oficialus Konstitucijos interpretavimas) siekiant atskleisti ar suvokti tikruosius (konstitucinius) Respublikos Prezidento įgaliojimus.

* * *

Prezidentas ir Seimas įstatymų leidyboje: prezidento veto. Sąvoka „veto“⁹ yra lotyniškos kilmės, lietuviškas atitikmuo būtų žodis „draudžiu“, tad pačiame sąvokos „veto“ (draudžiu) turinyje glūdi lyg ir sprendimo galutinumas, nekeičiamumas. Istorijoje ši sąvoka vystėsi kartu su teisinių santykių patirtimi. Štai Žečpospolitos seimų istorijoje egzistavusi „liberum veto“ (laisvojo veto) teisė neabejotinai gali būti laikoma absoliutaus draudimo pavyzdžiu. Panašia nenuginčijama veto teise nepritari popiežiaus kandidatūrai naudojosi Šventosios Romos imperijos imperatorius, o Vokietijos imperijoje (1815–1866) jos narės naudojosi „limituoto veto“ teise, kurią įveikdavo valstybės narių kiekybė ir centrinės valdžios valia. Galimybė vieneriems parlamento rūmams nepritari kitų rūmų sprendimams teorijoje taip pat vadinama veto teise. Jungtinėse Amerikos Valstijose ir daugelyje kitų šalių numatyta teismų teisė pripažinti teisės aktus antikonstituciniais vadinama „teisminiu veto“.

Viena iš pagrindinių parlamento funkcijų yra įstatymų leidyba, o valstybės vadovų įgaliojimų sistemoje pasirašyti ir skelbti parlamentų priimtus

⁸ Sinkevičius V. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo jurisdikcijos ribos // Jurisprudencija. 2002. Nr. 30(22). P. 133.

⁹ *Veto – the right to refuse to allow something to be done, especially the right to stop a law from being passed or a decision from being taken.*

Oxford Advanced learner's Dictionary. – Oxford: Oxford University Press, 2000. P. 1440.

teisės aktus yra teorinė ir praktinė prielaida to nedaryti – tai yra vetuoti parlamento priimtus įstatymus ir grąžinti juos naujai svarstyti. Anglosaksų teisinėje literatūroje plačiai vartojama „vykdomosios valdžios veto“ (*executive veto*), amerikietiškoje doktrinoje yra žinoma ir „prezidentinio veto“ sąvoka. Nacionalinėje lietuviškoje doktrinoje (teisės/politologijos) neįtvirtintas vienas terminas. Čia galima rasti „prezidento veto“, „suspensyvinio veto“ bei kitus terminus. Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas savo nutarimuose yra pavartojęs „atidedamojo veto“ sąvoką¹⁰. Tačiau visus šiuos terminus sieja jų turinio panašumas, čia visur kalbama apie prezidento – valstybės vadovo – galias nepritarti parlamento priimtam įstatymui. Įstatymų promulgacijos¹¹ teisė yra tradicinis įrankis valstybės vadovo įgaliojimų rate. Kad ir kokia bebūtų valstybės valdymo forma, kad ir koks būtų teisinis ir politinis režimas, valstybės vadovas skelbia įstatymus, jo parašas yra tas galutinis „formalumas“, kuriam esant įstatymas pradeda galioti. Neabejotina, kad įstatymų promulgacijos teisė, jos turinys istorijoje kito įgaudamas skirtingas raiškos formas. Absoliutizmo amžiuose įstatymo promulgacijos ir priėmimo subjektas dažniausiai būdavo tas pats. Tik stiprėjant parlamentarizmui Anglijoje ir kitose Europos valstybėse teisę priimti įstatymus išsikovojo tautos atstovybės – parlamentai. Net ir tuomet, kai tiek teorija, tiek teisinių santykių praktika neabejojo dėl parlamento teisės priimti įstatymus, teisė paskelbti parlamento priimtą įstatymą liko valstybės vadovui. Daugelyje valstybių tokie valstybių vadovų įgaliojimai tėra išlikymas tradicijos, sietinos su pagarba pirmajam šalies asmeniui.

Veto įgaliojimais besivadovaujantis prezidentas (valstybės vadovas) tam tikra apimtimi gali dalyvauti įstatymų leidybos, t. y. jo turinio korekcijos procese. Prezidentinis veto dažnai vadinamas trečiaisiais įstatymų leidybos institucijos rūmais¹². Panaudotas veto parlamentų priimtiems aktams gali (o gal turėtų ?!) priversti parlamentą tikslinti savo nuomonę, priversti įstatymų leidžiamąją instituciją abipusių kompromisų pagrindu derėtis derinant skirtingas nuostatas dėl įstatymų turinio, tad šiuo požiūriu prezidento (vykdomosios valdžios) veto yra stabdžių ir atsvarų konstrukcijos elementas. Be to, šių įgaliojimų egzistavimas parlamentams tiesiogiai ir netie-

¹⁰ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 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.

¹¹ *Promulgation – to announce a new law or system officially or publicly.*

Oxford: Oxford Advanced learner's Dictionary. – Oxford University Press, 2000. P. 1014.

¹² John F. Knutsen Additional comments on the Presidents's veto powers // [www. basclaw.net/Appendices/Veto_Powers.htm](http://www.basclaw.net/Appendices/Veto_Powers.htm).

siogiai demonstruoja prezidento „ginties ir puolimo“ galimybes. Tokie įgaliojimai, jų įtvirtinimas konstitucijoje skirti priversti bendradarbiauti (derinti nuostatas, ieškoti kompromisų) su šia institucija, todėl galime teigti, kad veto įgaliojimai taip pat yra būdas išreikšti visuomeninį interesą, jeigu jis neatsispindi parlamento įstatymo turinyje. Prezidentas tampa paskutiniu subjektu, kuris gali nepasirašydamas įstatymo mėginti apginti visuomeninį interesą, jeigu tokio gynimo pasigenda parlamento priimtame įstatyme.

Veto įgaliojimai nėra ir negali būti (stabdžių ir atsvarų mechanizmo kontekste) absoliutūs. Tai iliustruoja mūsų jau minėta doktrinoje (ypač politinių mokslų srityje) egzistuojanti sąvokų, apibrėžiančių valstybės vadovo veto, įvairovė. Tai ir „suspensyvinis“, „atidedamasis“, „silpnasis“, „stiprusis“ veto. Terminų gausa rodo, kad šių veto teisinė galia nėra tapati. Stabdžių ir atsvarų sistema numato parlamentui galimybę įveikti prezidento veto pakartotinai priimant valstybės vadovo vetuotus įstatymus, tad prezidento veto galios tikrasis turinys glūdi ir parlamento įgaliojimuose, apibrėžiančiuose veto įveikimo sąlygas.

Ar šio instituto (veto) egzistavimas yra „privalomasis“, „būtinasis“, „nepakeičiamasis“ stabdžių ir atsvarų mechanizmo elementas? A. Hamiltonas, Federalistų raštuose analizuodamas stabdžių ir atsvarų mechanizmo problematiką, neabejoja, kad veto gali būti naudojamas kaip prevencija prieš blogus įstatymus, tačiau autorius perspėja, kad šis instrumentas gali būti naudojamas destruktvyviai – prieštaraujant, stabdant visuomenei reikalingus ir tinkamus įstatymus¹³. Egzistuoja nemažai demokratinių valstybės valdymo formų, kuriose mėginta neleisti piktnaudžiauti veto įgaliojimais valstybės vadovams nesuteikiant jokių veto įgaliojimų, tačiau ir tokiose valdžių sąrangos modeliuose egzistuojančios stabdžių ir atsvarų sistemos yra pakankamai veiksmingos ir užtikrina tarpinstitucinę darną. Todėl galime teigti, kad prezidento veto įgaliojimai nėra nei privalomi, nei vieninteliai stabdžių ir atsvarų sistemos elementai. D. S. Lutzas pabrėžia, kad „yra didelė gausa stabdžių“, kurių kiekviena turi savo reikšmę ir papildo viena kitą¹⁴. Veto įgaliojimai nėra pakankami, jų prasmingumas ir veiksmingumas gali būti vertinamas tik kaip stabdžių ir atsvarų sistemos integrali grandis.

Kaip jau minėta, skirtingose valstybėse prezidento veto įgaliojimai yra nevienodi, tad pažvelkime, kaip jie įgyvendinti Jungtinių Amerikos Valstijų ir kai kurių Europos valstybių praktikoje. Jungtinėse Amerikos Valstijose

¹³ *It may perhaps be said that the power of preventing bad laws includes that of preventing good ones; and may be used to the one purpose as well as to the other.* Hamilton A. The Federalist papers No. 73. – New York: A Mentor Book, 1999. P. 411.

¹⁴ Donald S. Lutz The origins of American Constitutionalism. – Baton Rouge: Louisiana State University Press, 1988. P. 156–166.

galiojanti stabdžių ir atsvarų sistema (Jungtinių Amerikos Valstijų Konstitucijos 7 skyrius)¹⁵ numato stiprųjį prezidento veto, nes pastarąjį įveikti reikia ne mažiau kaip dviejų trečdalių dalyvaujančių posėdyje (esant kvorumui) Atstovų rūmų narių balsų daugumos. „Panaši tvarka ir Senate, kur priimti prezidento vetuotą įstatymą galima tik dviejų trečdalių balsų dauguma. Jeigu įstatymo projektui pritaria ir Senatas, jis tampa įstatymu nepaisant prezidento prieštaravimų“¹⁶. Reikalavimas kvalifikuotos (dviejų trečdalių) balsų daugumos veto įgaliojimus daro reikšmingus, nes surinkti nurodytą kvalifikuotą balsų daugumą yra sunku. Jau nusistovėjusi konstitucinių teisinių santykių praktika rodo, kad tokiomis sąlygomis yra sudaromos bendros (prezidento/parlamento) komisijos, kurios priverstos surasti kompromisą, tik kuriam esant atsiranda galimybė įstatymą paversti galiojančiu. Prancūzijos Respublikos Prezidentas taip pat naudojasi veto įgaliojimais. Tačiau jie kiek kitokie, negu turi Jungtinių Amerikos Valstijų Prezidentas. Prancūzijos valstybės vadovo veto teisė įveikiama nesudėtinga parlamentine procedūra. Nors Prancūzijos Respublikos Konstitucijos 10 straipsnis skelbia, kad Prezidentas turi galimybę „pareikalauti iš Parlamento, kad jis iš naujo svarstytų įstatymą“, tačiau veto yra įveikiamas paprastąja parlamento narių balsų dauguma. Ne veltui šie Prancūzijos Prezidento įgaliojimai teisinėje literatūroje yra vienareikšmiškai pavadinti „silpnuoju veto“. Suprantama, kad šioje situacijoje gali kilti klausimas, kodėl prezidento veto, kuris įveikiamas ne kvalifikuota parlamento narių balsų dauguma, turėtų būti vertintinas kaip silpnasis veto. Kalbėdami apie parlamento funkcijas, mes visų pirma, kaip svarbiausią, turime pažymėti įstatymų leidybą. Akivaizdu, kad tik esant parlamentinei daugumai galima įstatymų leidyba, tik esant parlamentinei daugumai vyriausybė gali turėti pasitikėjimą, todėl ir įgaliojimus veikti. Ordinarinių (paprastųjų) įstatymų leidybos procesas nenumato reikalavimo juos priimti kvalifikuota parlamento narių balsų dauguma. Konstitucinių teisinių santykių praktikoje yra natūrali situacija, kuomet formuojasi ir egzistuoja parlamentinė dauguma, kuri lemia įstatymų leidybos proceso sėkmę ir vykdomosios valdžios (vyriausybės) veiklos politinį palaikymą. Egzistuojanti parlamentinė dauguma yra įprasta parlamento veiklos būseną, todėl ta pati dauguma, išreiškianti pasitikėjimą vyriausybe, kuri priima įstatymus, visuomet gali įveikti prezidento veto, pakartojusi procedūrą dar kartą. Vokietijos Federacinės Respublikos Pagrindiniame Įstatyme (Konstitucijos 82 str. [1]) valstybės prezidentui suformu-

¹⁵ Rossum A. R., Tarr G. A. American Constitutional Law. The Structure of Government. Vol. I. – Boston, New York: Bedford / St.Martin's, 1999. P. 497.

¹⁶ Willetts F. E. Kaip kuriami JAV įstatymai. – Vienna: USIA Regional Program Office. P. 57.

luota pareiga parlamento priimtus įstatymus parengti ir paskelbti Federaliniame įstatymų biuletenyje¹⁷. Konstitucijos lakoniškumas nepalieka abejojų, kad Federalinis Prezidentas negali vetuoti parlamento priimtų įstatymų. Panaši veto modelių įvairovė stebima ir Vidurio ir Rytų Europos valstybėse.

Apibendrinami veto modelius galime konstatuoti, kad valstybės vadovų veto įgaliojimai pasireiškia trejopai: a) veto įgaliojimų nėra (nors formaliai įstatymas skelbiamas valstybės vadovų vardu); b) vadovai turi silpnąjį veto (veto įveikti nereikalinga kvalifikuota parlamento narių balsų dauguma); c) vadovai turi stiprius veto įgaliojimus (veto įveikiamas tik kvalifikuota parlamento narių balsų dauguma). Atpažinta tipologija formuluoja kitą klausimą: kuris tipologinis modelis yra geriausias ir sektinas? Kokias galias gali ir privalo turėti valstybės vadovas ir parlamentai, kad egzistuojantį modelį galėtume vertinti kaip „gerą“, „tinkamą“, „pasiteisinsį“. Užsienio šalių doktrina (teisinė/politologinė), skirta prezidentiniam veto, yra pakankama, tačiau dominuoja veto įgaliojimų lyginamoji analizė. Veto modelio kokybės klausimas retai tampa tyrimų objektu, o jeigu jis minimas, tai tik tiek, kad veto yra demokratinių teisinių politinių režimų atributas. Net žymusis profesorius G. Sartoris (Giovanni Sartori), pripažindamas, kad veto yra svarbus valdžios galių instrumentas, mums neatskleidžia veto modelio kokybės paslapčių¹⁸. Tokios problematikos svarbą didina ir nacionalinėje doktrinoje egzistuojanti pasiūlymų dėl prezidentinio veto tobulinimo gausa. Tenka pritarti profesoriaus A. Vaišvilos nuomonei, kad Lietuvoje egzistuojantis prezidento veto modelis nėra labai veiksmingas, kad Seimai nesunkiai jį įveikia¹⁹. P. Vinkleris taip pat pabrėžia prezidentinio veto silpnumą ir svarsto, kaip tai reiktų keisti, pavyzdžiui, nurodo Jungtinėse Amerikos Valstijose įgyvendintą modelį²⁰. E. Šileikis, analizuodamas situaciją, kuomet Seimas atmetė prezidento veto, pagrįstai konstatuoja, kad „valstybės vadovas konstituciškai privalo promulgavimu personalizuoti ir jam iš dalies ar net visiškai (!) nepriimtą [...] teisėkūrą“²¹. Akivaizdu, kad būtų sudėtinga oponuoti išvadoms, kad nacionalinio prezidento veto nesunkiai įveikiamas. Tačiau, net ir pritarus išsakytoms mintims, neatsaky-

¹⁷ Vokietijos Federacinės Respublikos Pagrindinis Įstatymas // Jarašiūnas E., Mesonis G. Užsienio šalių konstitucijos. – Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2004. P. 82.

¹⁸ Sartori G. Comparative Constitutional Engineering. – New York: New York University Press, 1997. P. 182–183.

¹⁹ Vaišvila A. Teisinės valstybės koncepcija Lietuvoje. – Vilnius: Litimo, 2000. P. 557–560.

²⁰ Vinkleris P. Lietuvos Respublikos Prezidento statusas ir jo įgaliojimai. – Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2002. P. 143–147.

²¹ Šileikis E. Alternatyvi konstitucinė teisė. – Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2003. P. 336–337.

tas lieka fundamentinis klausimas: kodėl Lietuvoje egzistuojantis veto (silpnasis) yra blogas? O gal silpnasis veto – tai ne blogybė, o teigiamas dalykas? Tuo labiau, kad grupė mokslo atstovų įrodinėja, kad stabdžių ir atsvarų modelis yra pakankamas ir kad reikėtų labiau vertinti konstitucijos ir valstybės valdymo formos benusistovintį stabilumą. Akivaizdu, kad tokioje situacijoje reikia apibrėžti principų ar kriterijų sistemą, kurios pagrindu galėtume vertinti veto modelį kokybės požiūriu. Jeigu pritartume nuomonei, kad „įstatymo pasirašymas ir jo paskelbimas gali būti vertinamas kaip svarbesnė akcija nei jo priėmimas Seime“²², tuomet galėtume teigti, kad Lietuvos Respublikos Prezidento veto per silpnas. Institucijai paskirta atsakomybė už įstatymo turinį, be realių įgaliojimų daryti jam poveikį, skatintų suteikti tuos įgaliojimus. Tačiau skirdami didesnę (!) atsakomybę įstatymo promulguotojui mes suteiktume nepagrįstą indulgenciją įstatymo leidėjui, teoriniu lygiu griautume žodžių „įstatymo leidėjas“ semantiką. Vis dėlto manytume, kad promulgacijos reikšmė (ji neabejotina) nepanaikina įstatymo leidėjo atsakomybės už įstatymo kokybės turiningąsias ir formaliausias raiškas.

Jau buvo minėta, kad veto yra stabdžių ir atsvarų sistemos integrali dalis. Tačiau ar tai privaloma stabdžių ir atsvarų sistemos dalis, ar be jos negalima veiksminga ir demokratijos tradicijas atitinkanti stabdžių ir atsvarų sistema? Ar galime teigti, kad Vokietijos Federacinės Respublikos ar Jungtinės Karalystės valdymo formos yra mažiau veiksmingos ar mažiau demokratiškos negu Jungtinių Amerikos Valstijų ar Lenkijos Respublikos sąrangos modeliai? Akivaizdu, kad minėtų šalių konstitucinėse sąrangose esančios stabdžių ir atsvarų sistemos yra sėkmingos, nors valstybės vadovų veto įgaliojimai akivaizdžiai skiriasi. Tad prezidentinio veto instituto egzistavimas ar neegzistavimas negali būti kriterijus, padedantis kokybės požiūriu vertinti valstybės valdymo formą. Jau egzistuojančių veto modelių palyginimas formuluoja dar sudėtingesnes užduotis, nes tenka įrodinėti „stipriojo“ ar „silpnojo“ veto pranašumus. Netikėtai radus „atsakymus“ į tokius klausimus, tektų formuluoti abejotinos vertės išvadas, kurios kokybės požiūriu supriešintų demokratiškas valstybių valdžių padalijimo modelius. Tuomet tektų teigti, kad lenkiškasis veto modelis geresnis negu prancūziškasis arba atvirkščiai. Tad ir veto „stiprumas“ negali būti kriterijus, lemiantis veto modelio kokybę.

Galime teigti, kad bet kurioje demokratinėje valstybėje įgyvendintas veto modelis negali būti įvardijamas kaip „blogas“, „nepakankamas“ ir kad jį reikia keisti.

²² Vaišvila A. Teisinės valstybės koncepcija Lietuvoje. – Vilnius: Litimo, 2000. P. 556.

Jau tapo akivaizdu, kad valstybės vadovo veto (kaip institucijos galimybė) nėra privalomas ir nepakeičiamas stabdžių ir atsvarų mechanizmo elementas. Kiekviena valstybės valdymo forma, kuri veikia demokratinio teisinio-politinio režimo pagrindu, gali turėti specifinius stabdžių ir atsvarų mechanizmo įgyvendinimo modelius. Juos supriešinti, mėginti juos vertinti kokybės požiūriu būtų metodologinė klaida. Analizuodami veto modelių, išsakydami pastabas apie jį, turėtume vertinti ne iš konkrečios valdymo formos „ištraukto“ veto modelio kokybę, o ją vertinti visos valstybės valdymo formos kokybės kontekste²³. O kokius valdymo formos veiksmingumo ir jos darnios veiklos bruožus galėtume išskirti? Akivaizdu, kad valdymo formos modelis (nors ir veikiantis demokratinio teisinio-politinio režimo aplinkoje) turi pasižymėti veiksmingumu, dinamiškumu bei gebėjimu teisinių metodų pagrindu spręsti konstitucines krizes (jeigu tokių kiltų). Jeigu valstybės valdymo forma numato tokias veto modelio formas, kurios gali atvesti prie sunkiai sprendžiamų konstitucinių teisinių santykių krizių, tik tuomet galėtume dėti minuso ženklą ties veto modelio kokybe. Ir demokratinis teisinis politinis režimas, ir pats valdžių padalijimo modelis tėra priemonės užtikrinti žmogaus teises ir laisves, todėl bet kurioje demokratinėje valstybėje, kurioje garantuotos žmogaus teisės ir laisvės, kurioje valstybės valdymo forma pakankamai veiksmingai užtikrina valstybės funkcijų vykdymą, bet koks veto modelis yra geras ir pakankamas, todėl nekeistinas. Matydami demokratiškas valstybių praktiką (Amerikos, Europos valstybių) galima teigti, kad visi juose egzistuojantys veto modeliai yra tinkami. Tokia išvada darytina ir apie Lietuvos Respublikos Prezidentui suteiktus veto įgaliojimus.

* * *

Prezidentas Lietuvos Respublikos Vyriausybės formavimo procese. Šalies Prezidentas turi konstitucinius ir įstatyminius įgaliojimus ne tik daryti įtaką, bet tiesiogiai dalyvauti Vyriausybės formavimo procese. Valstybės vadovas savo dekretu, gavęs Seimo pritarimą, skiria ministrą pirmininką, paveda pastarajam sudaryti Vyriausybę (Lietuvos Respublikos Konstitucijos 84 str.). Ši Respublikos Prezidento funkcija buvo atskleista ir Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo jurisprudencijoje. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1998 m. sausio 10 d. nutarimo „Dėl Lietuvos Res-

²³ „Kiekviena valdymo forma iš principo yra gera, jeigu sprendžia du svarbiausius uždavinius: (a) garantuoja žmogaus teisę ir laisvę bei (b) užtikrina efektyvų valstybinės valdžios institucijų darbą.“ Mesonis G. Valstybės valdymo forma konstitucinėje teisėje: Lietuvos Respublika Vidurio ir Rytų Europos kontekste. – Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2003. P. 176.

publikos Seimo 1996 m. gruodžio 10 d. nutarimo „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės programos“ atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ *obiter dicta* konstatuojama, jog „Respublikos Prezidentui tenka skirti Seimo daugumos palaikomą Ministrą Pirmininką ir tvirtinti tokią Vyriausybę, kurios programai Seimas gali pritarti posėdyje dalyvaujančių narių balsų dauguma“. Tokiu būdu jau besiklostanti konstitucinių teisinių santykių praktika įgavo konstitucinį pagrindumą ir Respublikos Prezidento teisė skirti ministru pirmininku daugumos palaikomą kandidatą tapo pareiga. Šioje vietoje būtina pabrėžti svarbų aspektą. Konstitucinis Teismas neturi įgaliojimų siaurinti ar plėsti kokios nors valstybės institucijos funkcijas. Tai, kad minėtoje byloje prezidento teisė skirti pavirto pareiga, turi būti traktuotina ne kaip Konstitucinio Teismo „saviveikla“ atimant ar siaurinant Prezidento įgaliojimus, o tik kaip institucijos veikla atskleidžiant tikrąjį Prezidento įgaliojimų turinį, kuris iki tol buvo suvokiamas kitaip.

Kokie iš tikrųjų Respublikos Prezidento įgaliojimai formuojant Vyriausybę? Doktrinoje teigiama, kad Prezidento galios formuojant Vyriausybę yra „ne mažiau svarbios“²⁴, netgi lygiavertės Seimo įgaliojimams. Tokios išvados grindžiamos keliais argumentais. Visų pirma teigiama, kad, esant Seimo pritarimui, galutinis žodis skiriant ministrą pirmininką priklauso Prezidentui, nes pastarasis įgaliotas pasirašyti dekretą dėl Vyriausybės. Be to, pastebima, kad „Vyriausybės įgaliojimai visais atvejais grąžinami Prezidentui, o ne Seimui“²⁵. Toliau argumentuojama, kad Prezidento įgaliojimai Vyriausybei yra pirminiai – jie būtini ir jų pakanka, kad Vyriausybė rengtų savo programą, kuriai turės pritarti Seimo dauguma, o Seimo įgaliojimai yra antriniai – jie negali būti suteikiami, jeigu Prezidentas nėra suteikęs savųjų²⁶. Pateikta struktūra yra pagrįsta, tačiau ar ji išsami? Manytume, kad minėtą loginę schemą dar galima plėtoti, ir ta tolesnė analizė suteikia pagrindą vėl sugrįžti prie Konstitucinio Teismo nutarimo *obiter dicta* išsakytos nuostatos. Lietuvos Respublikos Konstitucijos 67 straipsnio 6 punktą įtvirtina, kad Seimas „pritaria ar nepritaria Respublikos Prezidento teikiamai Ministro Pirmininko kandidatūrai“, todėl prieš Prezidentui pasirašant dekretą, kuriuo bus skiriamas ministras pirmininkas, yra būtina gauti Seimo pritarimą šiai kandidatūrai. Tik tokiam pritarimui esant atsiranda galimybė Prezidentui dekretu skirti ministrą pirmininką. Esant Prezidento paskyrimui vėl yra būtinas Seimo dalyvavimas, jis turi pritarti nau-

²⁴ Kūris E. Politinių klausimų jurisprudencija ir Konstitucinio Teismo *obiter dicta*: Lietuvos Respublikos Prezidento institucija pagal Konstitucinio Teismo 1998 m. sausio 10 d. nutarimą // Politologija. 1998. Nr. 1. P. 45.

²⁵ Žr. ten pat. P. 46.

²⁶ Žr. ten pat. P. 46–47.

josios Vyriausybės programai (Lietuvos Respublikos Konstitucijos 92 str.). Todėl manytume, kad Vyriausybės formavimui būdingi ne du, o trys etapai (Seimas – Prezidentas – Seimas). Nagrinėdami atidžiau pastebime, kad ir ši schema nėra išsami. Tam, kad Seimas pritartų arba nepritartų Prezidento teikiamai ministro pirmininko kandidatūrai, yra būtina, kad Prezidentas teiktų kandidatūrą. Tad atsiranda dar vienas – ketvirtas – etapas. Dabar Vyriausybės formavimo etapai atrodytų taip: Prezidentas prašo Seimo pritarimo ministro pirmininko kandidatūrai – Seimas pritaria – Prezidentas skiria ministrą pirmininką – Vyriausybė gauna pritarimą Seime savo veiklos programai. Jau minėtame Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo nutarime *obiter dicta* netiesiogiai pabrėžiama, kad yra dar vienas Vyriausybės formavimo etapas, kuris įpareigoja Prezidentą prieš oficialiai prašant Seimo pritarti siūlomai ministro pirmininko kandidatūrai parinkti ir siūlyti tokį kandidatą, kuris būtų susijęs su parlamento (Seimo) dauguma. Aki vaizdu, kad toks Prezidento parinkimas be preliminaraus, kad ir neoficialaus konsultavimosi Seime yra negalimas. Visa Vyriausybės formavimo schema numato net penkis etapus: (1) Prezidentas derina ministro pirmininko kandidatūrą su Seimo dauguma, (2) Prezidentas siūlo Seimui pritarti jau aptartai ministro pirmininko kandidatūrai, (3) Seimas pritaria arba nepitaria ministro pirmininko kandidatūrai, (4) Prezidentas dekretu skiria ministrą pirmininką, jei pastarajai kandidatūrai pritarė Seimas, (5) naujai suformuota Vyriausybė siekia gauti Seimo pritarimą savo veiklos programai. Tik tuomet naujoji Vyriausybė įgauna įgaliojimus veikti. Esant tokiai Vyriausybės formavimo grandinei, reikšmingiausiu faktoriumi, lemiančiu ministro pirmininko ir Vyriausybės sudėtį, tampa ne Respublikos Prezidento, o Seimo, tiksliau sakant, Seimo parlamentinės daugumos valia.

Be to, manytume, kad Vyriausybės atsistatydinimo atveju įgaliojimų gražinimas Prezidentui, o ne Seimui nepakeičia įgaliojimų balanso, kadangi sudarant kitą Vyriausybę šis procesas turės vykti pagal jau aptartą schemą, t. y. atitikti Lietuvos Respublikos Konstitucijos reikalavimus, kuriuose Seimo ir Prezidento įgaliojimai turi pastovią išraišką. Vykdomosios valdžios – Vyriausybės – įgaliojimų pobūdį taip pat rodo Seimo ir Prezidento įgaliojimų Vyriausybės atžvilgiu analizė. Lietuvos Respublikos Konstitucijos 96 straipsnis išreiškia Prezidento galių ribotumą, Seimo dominavimą Vyriausybės veikloje. Šioje teisės normoje įtvirtinama, kad „Vyriausybė solidariai atsako Seimui už bendrą Vyriausybės veiklą“. Minėto straipsnio antroje dalyje, be to, dar ir įtvirtinama atskirų ministrų atsakomybė Seimui. Nustatydama subjektus, kuriems atskiri ministrai yra atsakingi, Konstitucija mini atsakomybę Seimui ir Respublikos Prezidentui. Įtvirtinusi ministrų atsakomybę Seimui ir Respublikos Prezidentui, Konstitucija nurodo,

jog ministrai tiesiogiai pavaldūs ministrui pirmininkui. Konstitucijoje išskirtos atsakomybės ir tiesioginio pavaldumo sąvokos, nors teoriškai sunku įsivaizduoti pavaldumą be atsakomybės. Tuo tarpu galiojančios Konstitucijos norma (96 str.) numato ministro pavaldumą ministrui pirmininkui, o jo atsakomybę Seimui bei Prezidentui. Tenka sutikti su E. Kūriu, kuris konstatuoja, kad „įstatymai ministrų atsakomybės nekonkretizuoja“, o tai yra „vertintina kaip teisinio reguliavimo spraga“²⁷. Aplinkybė, jog kada nors ateityje ši teisės spraga bus užpildyta, netrukdo vertinti Seimo ir Vyriausybės įgaliojimų šiandien galiojančių teisės normų *de jure* ir *de facto* ribose. Šiuo metu galiojančios teisės požiūriu yra normalu, kad Respublikos Prezidentas negali atleisti ministro be ministro pirmininko teikimo. Prisiminkime, pavyzdžiui, įvykį, kuomet Lietuvos Respublikos valstybės vadovas negalėjo priversti muitinės įstaigos vadovą atvykti į posėdį prezidentūroje. O įstatymų leidžiamoji institucija – Seimas, kaip jau buvo minėta, gali bet kada svarstyti pasitikėjimo Vyriausybe ar ministru pirmininku klausimą, todėl galime teigti, kad Vyriausybė įstatymų įgyvendinimo funkciją gali vykdyti tiek ilgai, kiek turės Seimo pritarimą tai veiklai. Konstitucijoje numatyta Vyriausybės formavimo tvarka, manytume, leidžia konstatuoti, kad ji susieta su Seimu, kaip tai būdinga parlamentiniams valdymo modeliams.

* * *

Respublikos Prezidento įgaliojimus lemia Konstitucija ir ordinarinė teisė. Nėra ordinarinės teisės akto, kuris būtų vienintelis šaltinis, lemiantis šalies vadovo įgaliojimus. Tiek Respublikos Prezidento įstatymas, tiek ir kiti teisės aktai (Seimo statutas, Vyriausybės įstatymas) sukuria sistemą teisės aktų, apimančią Respublikos Prezidento teisių ir pareigų visumą. Visi ordinarinės teisės aktai turi atitikti Konstitucijos nuostatas, todėl jų konstitucingumo klausimas gali būti kiekvienos dienos teisės aktualijų dienotvarkėje. Jokia ordinarinio įstatymo taikymo ilgalaikiškumo aplinkybė negali būti jo konstitucingumo įrodymas. Kadangi Konstitucinio Teismo jurisprudencija (oficialus Konstitucijos aiškinimas) yra teisės šaltinis, be kurio neįmanoma aiškinti Konstitucijos, tai ji yra teisės šaltinis, lemiantis konstitucinių teisių santykių subjektų teisinę padėtį. Konstitucinio Teismo jurisprudencija yra konstitucinės teisės šaltinis, lemiantis ir Lietuvos Respublikos Prezidento įgalinimus.

²⁷ Kūris E. Politinių klausimų jurisprudencija ir Konstitucinio Teismo *obiter dicta*: Lietuvos Respublikos Prezidento institucija pagal Konstitucinio Teismo 1998 m. sausio 10 d. nutarimą // Politologija. 1998. Nr. 1. P. 47.

Valstybės vadovas (prezidentas ar monarchas) bet kurios valstybės valdymo formos valstybėje turi įgaliojimus pasirašyti parlamentų priimtus įstatymus. Promulgacijos teisė – tai įgaliojimai, kurie yra išreikšti ir konstitucijų nuostatose, ir ilgamete valstybių raidos tradicija. Tad įstatymo išigaliojimas dažniausiai siejamas su procedūra – valstybės vadovo parašu po teisės aktu. Tai – viena iš valstybės vadovų funkcijų, kuri grindžiama ilgamete tradicija.

Atsiradus ir plėtojantis valdžių padalijimo doktrinai, prezidentinis veto pradėtas nagrinėti kaip stabdžių ir atsvarų sistemos integrali dalis. Pripažinus, kad tokie valstybės vadovo įgaliojimai yra stabdžių ir atsvarų sistemos dalis, iškilo gana sudėtingų teorijos ir praktikos klausimų: koks optimaliausias prezidentinio veto įgaliojimų turinys? Pagrindiniai prezidento veto pakankamumo kriterijai turėtų būti aplinkybės, apibrėžiančios valdymo formos valdymo formos demokratiškumą (tai reiškia, kad pripažįstamos žmogaus teisės bei laisvės, valstybės plėtra yra grindžiama teisinės valstybės principais) bei valdžios institucijų tarpusavio santykių darnumas. Esant šioms sąlygoms, galime teigti, kad konstitucinės sąrangos požiūriu prezidentinis veto pasiteisino.

Prezidento įgaliojimai formuojant Lietuvos Respublikos Vyriausybę yra įtvirtinti ir Konstitucijoje, ir ordinariniuose įstatymuose. Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas, interpretuodamas Konstitucijos nuostatas, savo nutarime „Dėl Vyriausybės programos“ (1998 m.) reikšmingai pakeitė egzistavusią Konstitucijos nuostatų sampratą dėl Respublikos Prezidento įgaliojimų formuojant Vyriausybę. Prezidentas dalyvauja Vyriausybės formavimo procese, tačiau pagrindinis vaidmuo pasirenkant ministro pirmininko kandidatūrą ir kandidatus į ministrų postus priklauso Seimo politinei daugumai. Įgaliojimus veikti gavusios Vyriausybės (jos veiklos programai pritarta Seime) atskaitomybė Respublikos Prezidentui yra minimali ir daugiau sietina su pagarbos raiška valstybės vadovui negu su teisėje įtvirtintu pavaldumu.

Literatūra

1. Lutz D. S. The origins of American Constitutionalism. – Baton Rouge: Louisiana State University Press, 1988.
2. Hamilton A. The Federalist papers. – New York: A Mentor Book, 1999.

3. Jarašiūnas E. Konstitucija ir įstatymas: kelios interpretavimo problemos // Konstitucijos aiškinimas ir tiesioginis taikymas. Baltijos ir Skandinavijos šalių konferencijos medžiaga. – Vilnius, 2002.
4. Jarašiūnas E. Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas ir aukštųjų valstybės pareigūnų apkalta: kelios aktualios problemos // Jurisprudencija. 2006. Nr. 2(80).
5. Jarašiūnas E., Mesonis G. Užsienio šalių konstitucijos. – Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2004.
6. Jarašiūnas E. Žvelgiant į Lietuvos Respublikos 1992 m. Konstituciją platesniame konstitucionalizmo raidos kontekste // Jurisprudencija. 2002. Nr. 30(22).
7. Knutsen J. F. Additional comments on the Presidents's veto powers // www.basiclaw.net/Appendices/Veto_Powers.htm.
8. Kūris E. Konstitucija, konstitucinė doktrina ir Konstitucinio Teismo diskrecija / Konstitucijos aiškinimas ir tiesioginis taikymas. Baltijos ir Skandinavijos šalių konferencijos medžiaga. – Vilnius, 2002.
9. Kūris E. Konstitucijos dvasia // Jurisprudencija. 2002. Nr. 30(22).
10. Kūris E. Politinių klausimų jurisprudencija ir Konstitucinio Teismo *obiter dicta*: Lietuvos Respublikos Prezidento institucija pagal Konstitucinio Teismo 1998 m. sausio 10 d. nutarimą // Politologija. 1998. Nr. 1.
11. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 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.
12. Lietuvos Respublikos Konstitucinio teismo nutarimas „Dėl Respublikos Prezidento dekreto“ // *Valstybės žinios*, 2003. Nr. 124-5643.
13. Lietuvos Respublikos Konstitucinio teismo nutarimas „Dėl Vyriausybės programos“ // *Valstybės žinios*. 1998. Nr. 5-99.
14. Mesonis G. Valstybės valdymo forma konstitucinėje teisėje: Lietuvos Respublika Vidurio ir Rytų Europos kontekste. – Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2003.
15. Oxford Advanced learner's Dictionary. – Oxford: Oxford University Press, 2000.
16. Rossum A. R., Tarr G. A. American Constitutional Law. The Structure of Government. Vol. I. – Boston, New York: Bedford / St.Martin's, 1999.

17. Sartori G. *Comparative Constitutional Engineering*. – New York: New York University Press, 1997.
18. Sinkevičius V. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo jurisdikcijos ribos // *Jurisprudencija*. 2002. Nr. 30(22).
19. Šileikis E. *Alternatyvi konstitucinė teisė*. – Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2003.
20. Vaišvila A. *Teisinės valstybės koncepcija Lietuvoje*. – Vilnius: Litimo, 2000.
21. Vinkleris P. *Lietuvos Respublikos Prezidento statusas ir jo įgaliojimai*. – Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2002.
22. Willettas F. E. *Kaip kuriami JAV įstatymai*. – Vienna: USIA Regional Program Office.

VII. VYRIAUSYBĖ VALSTYBĖS VALDŽIOS SISTEMOJE

Kiekviena valstybė savo funkcijas įgyvendina per valdžios institucijų sistemą¹. Valstybinės valdžios organizacija atskirose valstybėse priklauso nuo daugelio aplinkybių: valdymo formos, politinio režimo, teritorinės-politinės tvarkos ir kt. Kiekviena valstybė siekia sukurti kuo veiksmingesnę valdžios organizavimo sistemą, nes nuo to priklauso valstybinės vadybos sėkmė. Skirtingose valstybėse gali būti skirtinga valstybinės valdžios hierarchija², nevienoda atskirų valdžios grandžių formavimo tvarka bei jų tarpusavio saitai, bet jeigu valstybė yra demokratiška, visada susiformuoja tos pačios pagrindinės valstybinės valdžios rūšys: įstatymų leidžiamoji, vykdomoji ir teisminė.

Lietuvos Respublikos Konstitucijos 5 straipsnyje pasakyta, kad „valstybės valdžią Lietuvoje vykdo Seimas, Respublikos Prezidentas, Vyriausybė, Teismas“. Tai – labai prasmingas Konstitucijos straipsnis, kuris įtvirtina pagrindinį demokratinės teisinės valstybės organizacijos ir veiklos principą – valstybės valdžios padalijimo principą. Tai reiškia, kad įstatymų leidžiamoji, vykdomoji ir teisminė valdžios turi būti atskirtos ir savarankiškos, priešingu atveju jos virst „paprastais priklausomais organais“³. Svarbu tai, kad Lietuvos Respublikos Konstitucija ne tik atskiria skirtingas valdžias, bet ir įgyvendina valdžios padalijimo doktriną visu savo reguliavimo turiniu, detalizuoja šią nuostatą atskiruose Konstitucijos straipsniuose bei galiojančiuose įstatymuose. Įgyvendinant valstybės valdžios padalijimo principą siekiama ne tik suformuoti darniai veikiančią valstybės mechanizmą, bet norima sukurti darnią žmogaus teisių apsaugos sistemą bei užtikrinti, kad valdžios įstaigos tarnautų žmonėms (Konstitucijos 5 str. 3 d.).

Kiekvienai iš valdžių Lietuvos Respublikos Konstitucija nustato būtinas funkcijas bei reikiamus įgalinimus numatytiems tikslams pasiekti.

Valstybė gali egzistuoti be prezidento, o autoritarinėse valstybėse –

¹ Plačiau žr. Jarašiūnas E. Konstitucinė valstybės valdžios institucijų sistema / Lietuvos konstitucinė teisė. – Vilnius, 2001. P. 674.

² Bureaucracy and Democracy. – London, 1983. P. 85.

³ Römeris M. Valstybė. T. 2. – Vilnius, 1995. P. 364.

dažnai net ir be parlamento, tačiau jokia valstybė negali egzistuoti be teisminės valdžios ir be vyriausybės⁴.

Vyriausybei tenka labai svarbi vieta valstybės valdžių sistemoje, nes jos veikla turi didelę įtaką valstybingumo raidai. Vyriausybė yra vykdomoji tvarkomoji šalies institucija, vykdanči įstatymus ir kitus teisės aktus, tvarkanti krašto reikalus.

* * *

Žmonės ar žmonių grupės visada siekia priversti vyriausybę vykdyti jų interesus. Politika ir interesai yra neatskiriami, todėl vyriausybė neretai vertinama kaip institucija, vykdanči specifinius atskirų grupių interesus⁵.

Interesų grupės yra savarankiški organizaciniai vienetai, egzistuojantys nepriklausomai nuo vyriausybės, politikos bei partijų ir siekiantys paveikti viešąją politiką⁶. Suprantama, kuo šalis mažiau demokratiška, tuo interesų grupės mažiau savarankiškos, nes jų veikla išsamiai reglamentuojama įstatymais ir kitais teisiniais aktais.

Kokiais būdais interesai ar interesų grupės veikia politinių sprendimų priėmimą?

Galima išskirti tokius pagrindinius poveikio kelius (žr. 1 lentelę): tai – tiesioginis poveikis vyriausybei ir kitoms institucijoms, netiesioginis poveikis minėtoms institucijoms formuojant viešąją nuomonę ir netiesioginis poveikis per politines partijas.

Tiesioginis poveikis vyriausybei gali būti išreikštas įvairiomis formomis, tai – peticijos, tiesioginis atstovavimas vyriausybėje; atskirų grupių narių kontaktai su valdžios bei valdymo institucijomis, teismais.

Peticija yra būdas kreiptis į vyriausybę dėl patirtos skriaudos atlyginimo ar kokio nors siekio įgyvendinimo. Tai – daugybėje šalių bene labiausiai paplitusi nepasitenkinimo išraiškos forma.

Interesų grupių atstovų tiesioginis dalyvavimas politinio elito (parlamento, vyriausybės ir kt.) veikloje yra pats veiksmingiausias politinių siekių įgyvendinimo būdas.

Tiesioginis finansinių bei regioninių grupių interesų atstovavimas parlamente bei vyriausybėje yra įtvirtintas Airijos, Prancūzijos, Italijos, Nyderlandų bei kitų šalių įstatymais⁷.

⁴ Finer S. E. The history of government. 1. – Oxford, 1997. P. 11.

⁵ Comperative government and politics. Third edition. – Red Hague: Martin Harron, Macmillan, 1992. P. 209–210.

⁶ Parliaments and Pressure groups in Western Europe. – London: Philip Worton, 1999. P. 2.

⁷ Comperative government and politics. Third edition. – Red Hague: Martin Harron, Macmillan, 1992. P. 216.

Jeigu tiesioginio atstovavimo politinio elito veikloje pasiekti nepavyks, ta, siekiama užmegzti įvairaus lygio kontaktus su politinius sprendimus priimančia aplinka. Kontaktai gali būti įvairūs, taip pat ir asmeniniai.

Santykiai tarp partijų ir interesų grupių paprastai būna labai glaudūs, tačiau politinės partijos dažnai veikia kaip interesų grupių atšakos arba interesų grupės būna politinių partijų sudėtinės dalys, pavyzdžiui, Didžiosios Britanijos bei Australijos darbo partijos susiformavo profsąjungų judėjimo pagrindu.

Tarp interesų grupių ir politinių partijų dažnai formuojasi vadinamieji šeimininio pobūdžio santykiai. Suprantama, politinė partija nepajėgia ginti smulkių interesų, tačiau ji yra tarsi skėtis, saugantis net ir smulkiuosius, pavienius interesus.

Netiesioginė įtaka vyriausybei formuojant viešąją nuomonę pasireiškia daugiausia per santykius su žiniasklaida. Jos pagalba interesų grupės gali formuoti reikiamą viešąją nuomonę. Be to, gali būti organizuojami streikai, protesto akcijos arba kiti veiksmai, formuojantys viešąją nuomonę.

Santykiai tarp interesų grupių visuomenėje pasireiškia partijų kova. Kiekviena interesų grupė siekia kiek įmanoma plačiau įtvirtinti savo interesus teisiškai, t. y. savo interesą paversti visuotinai privaloma teisės norma. Visiems žinomas aforizmas „Kas priimtina „General Motors“, tas priimtina visai Amerikai“ šiuo atveju yra akivaizdus pavyzdys.

Labai svarbus interesų grupės įtakos determinantas yra finansinės galimybės. Tai lemia realų poveikį atskiroms institucijoms, ypač naudojant lobizmo praktiką.

Interesų grupių veikla yra demokratinės visuomenės savybė. Tai skatina kurti bei tobulinti atstovavimo sistemą. Faktiškai interesų grupės turi didesnę įtaką priimant politinius sprendimus, negu turi rinkimai ar partijos.

Reikia suvokti ir tai, kad interesų grupių siekiai gali būti specifiniai, o atskirais atvejais net ir savanaudiški. Gerai organizuota mažuma gali nugaldėti blogai organizuotą indiferentišką daugumą.

Interesų grupių veiklą demokratinėje visuomenėje daugiausia lemia dvi aplinkybės: pliuralizmas ir korporatyvizmas. Pliuralistinis požiūris interesų grupių veikloje dominavo ankstyvuju pokariniu laikotarpiu. Pliuralizmas reiškėsi kaip laisvai organizuota interesų grupių veikla, apibūdinanti valdančiųjų ir valdomųjų santykius⁸.

Kadangi dauguma visuomenės narių priklauso nuo daugiau kaip vieno intereso, todėl ir konfliktas tarp interesų grupių nėra pernelyg aštrus. Tą

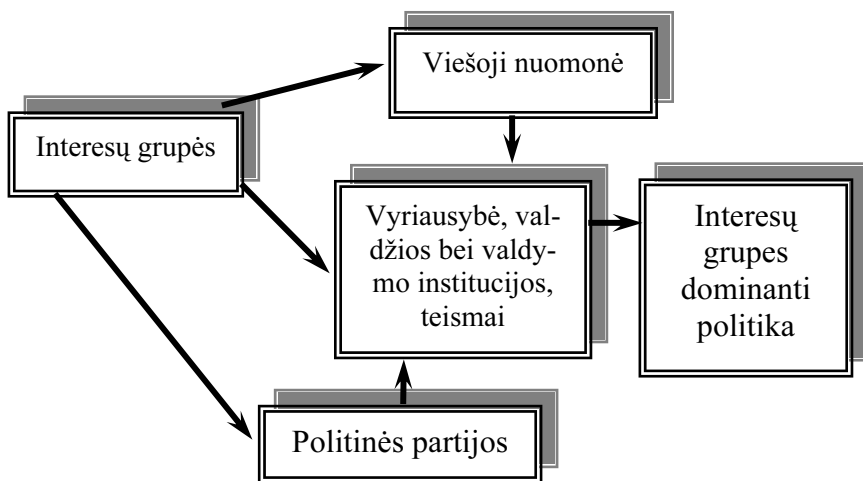
⁸ *Comperative government and politics. Third edition.* – Red Hague: Martin Harron, Macmillan, 1992. P. 216.

lemia palyginus nežymus visuomenės susiskaldymas pagal interesų lygius. Visuomenės nariai yra sąlygiškai lygūs, todėl prioritetas teikiamas valstybės interesams, kadangi valstybė savo institucijų pagalba sėkmingiausiai atstovauja universaliesiems interesams.

Padėtis keičiasi apie 1970 m., kada pliuralizmą pradeda keisti korporatyvizmas. Šiuo periodu kapitalo koncentracijos, taip pat viešosios politikos pagrindu vyksta interesų diferenciacija, susidaro ryškiai apibrėžtos interesų grupės.

Šiam periodui būdinga tai, kad prasideda derybos tarp interesų grupių ir vyriausybės. Derybos tarp šių grupių ir vyriausybės įgauna įvairias formas. Ryškus atskirų interesų grupių dominavimas gali suformuoti net tokias formas kaip fašizmas, socializmas ir kt. Atskiruose regionuose (Skandinavija, Austrija, Nyderlandai, iš dalies Belgija) susiformavo korporatyvinės valstybės⁹.

1 schema. **Interesų grupių įtakos sistema**



Šiose valstybėse tapo tradicija vyriausybei konsultuotis su interesų grupėmis. Daugelis ekonominių bei socialinių sprendimų priimama vadinamosios „ekonominės ir socialinės partnerystės“ pagrindu.

⁹ *Comperative government and politics*. Third edition. – Red Hague: Martin Harron, Macmillan, 1992. P. 216.

Pats patikimiausias būdas įgyvendinti grupių interesus yra valdžios rėkis. Interesų grupės dominanti politika daugiausia pasiekama užvaldžius teisės normas kuriančias arba teikiančias institucijas (žr. 1 schemą), tarp kurių vyriausybė užima labai svarbią vietą.

* * *

Vyriausybės statusas kiekvienoje valstybėje priklauso nuo daugelio aplinkybių, kurios bene ryškiausias visuomenėje, kurioje susiklosčiusios teisės tradicijos bei valdymo forma. Nuo šių aplinkybių tiesiogiai priklauso vyriausybės formavimo tvarka, jos pavaldumas bei atskaitomybė, kompetencija, galų gale – įtaka valstybės valdžios sistemoje.

Tose valstybėse, kuriose dominuoja anglosaksų teisės tradicija (Didžioji Britanija, Indija ir kt.), veikia vyriausybė ir ministrų kabinetas. Į vyriausybės sudėtį įeina visi ministrai, jaunesnieji ministrai, kurie kai kuriose šalyse vadinami ministrų pavaduotojais, bei kiti asmenys. Tokiu būdu susidaro gana didelė (apie 80 narių) ir nepaslanki institucija, kuri nepajėgi skubiai spręsti klausimų¹⁰. Realiai šalį valdo ministrų kabinetas, sudarytas iš 20 pagrindinių ministrų.

Tose valstybėse, kuriose tvarkomasi pagal kontinentinės teisės tradicijas (Prancūzija, kai kurios Prancūzijos įtakoje buvusios Afrikos valstybės), egzistuoja ministrų taryba ir kabineto taryba.

Ministrų tarybos posėdis – tai oficialus vyriausybės posėdis, kuriam pirmininkauja prezidentas. Šiuose posėdžiuose priimami patys svarbiausi sprendimai. Kabineto tarybos posėdžiams pirmininkauja premjeras. Šiuose posėdžiuose dažniausiai svarstomi mažesnės svarbos klausimai. Šios klasikinės tradicijos taikomos nedaugelio valstybių vyriausybių veikloje, jos dažniausiai papildomos nacionaline patirtimi.

Pabrėžiant atskirus vyriausybės veiklos momentus, paminėtini keli vyriausybės modeliai:

1. Parlamentinė vyriausybė, kurios visos galios sutelktos įstatymų leidėjo rankose, o vyriausybei tenka tik įgyvendinti parlamento teisės aktus.
2. Ministro pirmininko vyriausybė. Kai labai išplėstos vyriausybės vadovo galios, didelė ir jo atsakomybė. Neretai toks vyriausybės modelis tampa „opoziciniu“ parlamentu.
3. Partinė vyriausybė, kuriai būdinga labai griežta partinė drausmė. Vyriausybė nenukrypstamai vykdo partijos, suformavusios vyriausybę, nuostatas.

¹⁰ Rose R. Understanding big government. – London, 1984. P. 3–11.

4. „Kabinetinė“ vyriausybė, kuriai būdingi kolegialumo pradai. Ministrui pirmininkui nesuteiktos ypatingos galios. Dominuoja kolektyvinės atsakomybės principai¹¹ ir t. t.

Vyriausybės formavimo tvarka tiesiogiai priklauso nuo valdymo formos.

Valstybėse, kuriose įtvirtinta parlamentinė valdymo forma, valstybės vadovas ministru pirmininku dažniausiai skiria partijos (ar partijos bloko), laimėjusios parlamentinius rinkimus, lyderį, o jo teikimu – ministrus (Graiikija, Indija, Italija, Kanada). Kai kuriose valstybėse (Vokietija, Japonija, Ispanija) ministras pirmininkas renkamas balsuojant parlamente, o vėliau parlamento valia įtvirtinama valstybės vadovo aktu. Švedijoje monarchas net formaliai nedalyvauja formuojant vyriausybę, kurios ministras pirmininkas skiriamas parlamento pirmininko aktu.

Jeigu kokia nors partija (partijos blokas) turi akivaizdžią daugumą parlamente, tai jokių nesklandumų formuojant vyriausybę dažniausiai nekyla, nebūna, nes jos lyderis beveik automatiškai tampa ministru pirmininku (Didžioji Britanija, Kanada, Australija, Malaizija). Daug sudėtingiau būna, kai nė viena partija (partijų blokas) neturi parlamentinės daugumos (Austrija, Belgija, Danija, Italija). Suformuoti vyriausybę būna gana sunku, o jos sudėtis ne visada atspindi rinkimų rezultatus.

Prezidentinėse respublikose, taip pat valstybėse, kuriose yra monarchinė valdymo forma, vyriausybė formuojama valstybės vadovo nuožiūra. Šiomis teisėmis labai plačiai naudojasi Lotynų Amerikos šalių prezidentai, pavyzdžiui, Kosta Rikos Konstitucijos 139 straipsnio 1 dalyje įtvirtinta, kad ministrai skiriami ir keičiami prezidento¹².

Kai kuriose šios grupės šalyse (Jungtinėse Amerikos Valstijose) reikalaujama, kad valstybės vadovo paskirtoms kandidatūroms pritartų parlamentas.

Valdymo formų klasifikacija – tai tik siekis surasti idealųjį modelį parbrėžiant jo atskirus aspektus, šios idealios sistemos dažniausiai papildomos įvairiomis modifikacijomis¹³. Sukuriamos vadinamosios mišriosios valdymo formos. Visa tai lemia vyriausybės teisinę padėtį.

* * *

¹¹ Lavel M., Shepde K. Cabinet minister and parliamentary Government. – Cambridge university, 1994. P. 3–10.

¹² Constitution of the Countries of the World. Republic of Costa Rika, N. Y., 1982.

¹³ Ball A. R. Modern Politics and government. Third edition. – London, 1983. P. 37.

Lietuvos Respublikos Vyriausybės statusas keitėsi priklausomai nuo valstybingumo raidos – keičiantis valstybės valdymo formai.

1918 m. paskelbus Lietuvą nepriklausoma valstybe neatidėliotinai buvo sprendžiami ir vykdomosios valdžios klausimai. Lietuvos Valstybės 1918 m. lapkričio 2 d. Laikinosios Konstitucijos Pamatinių Dėsnių 10 straipsnyje buvo sakoma, kad vykdomoji valdžia priklauso Valstybės Tarybos Prezidiumui. Šią valdžią Prezidiumas vykdė per Ministrų Kabineta. Ministrų kabineta suformuoti ir jo sudėtį pateikti tvirtinti Prezidiumui buvo pavesta ministrui pirmininkui. Kartu šis aktas įtvirtina, kad Ministrų Kabinetas solidariai dirba ir atsako, o Valstybės Tarybai pareiškus nepasitikėjimą – atsistatydina. Laikinosios Konstitucijos Pamatiniai Dėsniai neišsamiai reglamentavo atskirus vyriausybės formavimo, kompetencijos bei veiklos klausimus, nes ir pats šis dokumentas buvo gana lakoniškas.

Minėti teiginiai praktiškai buvo pakartoti ir 1919 m. balandžio 4 d. priimtuose Lietuvos Valstybės Laikinosios Konstitucijos Pamatiniuose Dėniuose.

1920 m. birželio 10 d. priimta Lietuvos Valstybės Laikinoji Konstitucija daug išsamiau reglamentavo vyriausybės veiklą.

1922 m. rugpjūčio 6 d. Konstitucija yra žinoma kaip viena iš demokratiškiausių konstitucijų Lietuvos istorijoje, įtvirtinanti parlamentinį valdymo modelį, pabrėžianti Seimo vaidmenį valstybėje.

Reglamentuodama vyriausybės veiklą 1922 m. Konstitucija paryškino Prezidento vaidmenį vyriausybės atžvilgiu. Konstitucijos 47 straipsnyje buvo pasakyta, kad Respublikos Prezidentas kviečia ministrą pirmininką, paveda jam sudaryti Ministrų Kabineta. Prezidentas tvirtina sudarytą vyriausybę, taip pat priima jos atsistatydinimą. Konstitucijos 40 bei 54 straipsniai įtvirtino, kad Respublikos Prezidentas ir pats įeina į vyriausybės sudėtį, gali dalyvauti Ministrų Kabineto posėdžiuose, jiems pirmininkauti bei reikalauti iš Ministrų Kabineto ar atskirų ministrų pranešimų raštu apie jų darbą. Tokia Prezidento ir vyriausybės tarpusavio santykių patirtis Vakarų Europos šalyse buvo žinoma, ir Lietuva ją pritaikė. Tačiau Respublikos Prezidento įtaka vyriausybei buvo šiek tiek formalus pobūdžio, o faktinės vyriausybės veiklos galios priklausė nuo Seimo, nes ir pats Prezidentas buvo renkamas parlamento.

Kaip ir dera parlamentinės respublikos konstitucijai, jos 59 straipsnyje pasakyta, kad ministrai turi turėti Seimo pasitikėjimą. Ministrų Kabinetas ir kiekvienas ministras turi atsistatydinti, jeigu Seimas pareiškia jiems nepasitikėjimą.

To meto Lietuvos vyriausybė apibrėžiama kaip bendrosios kompetencijos institucija. Konstitucijos 61 straipsnyje buvo pasakyta, kad „Ministrų

Kabinetas vykdo Respublikos Konstituciją ir įstatymus, veda Respublikos vidaus ir užsienio politiką, saugo Respublikos teritorijos neliečiamybę ir vidaus tvarką“.

Konstitucijoje bandoma formuluoti vyriausybės veiklos garantijas – 63 straipsnyje buvo įtvirtinta, kad ministrui pirmininkui ar kitam kuriam ministrui baudžiamąją bylą dėl jų nusikaltimų ar dėl valstybės išdavimo iškelti gali tik Seimas absoliutine visų atstovų balsų dauguma. Bylą nagrinėja Lietuvos Aukščiausiasis Teismas.

Padėtis keitėsi 1928 m. gegužės 15 d. paskelbus naują Lietuvos Konstituciją. Pagal šią Konstituciją Lietuva, kaip žinoma, prarado parlamentinės valstybės požymius ir visa valdžia buvo sutelkta Prezidento rankose. Nors Konstitucijos 6 dalies 61 straipsnis formaliai ir įteisina vyriausybės atsakomybę prieš Seimą, tačiau tuo pačiu Konstitucijos 56, 57 straipsniai realiai tai paneigia. Faktiniu vyriausybės vadovu tapo Prezidentas. Jis turėjo teisę vyriausybę formuoti ar pakeisti savo nuožiūra. Padėtis nesikeitė ir priėmus 1938 m. gegužės 12 d. Konstituciją. Atsirado kai kurie formalūs neesminiai pokyčiai (vietoje Ministrų Kabineto vartojama sąvoka Ministrų Taryba, įsteigta ministro pirmininko pavaduotojo pareigybė ir kt.), tačiau vyriausybė ir toliau išliko stipri, turinti plačius įgalinimus prezidentinio valdymo institucija.

* * *

1990 m. kovo 11 d. atkūrus Lietuvos nepriklausomybę ir priėmus Lietuvos Respublikos Laikinąjį Pagrindinį Įstatymą Vyriausybės veiklos klausimai buvo sprendžiami bendrame pereinamojo laikotarpio valstybingumo raidos kontekste.

Lietuvos Respublikos Laikinojo Pagrindinio Įstatymo 93 straipsnyje buvo skelbiama, kad vykdomąją valdžią Lietuvos Respublikoje įgyvendina Vyriausybė, kurią sudaro ministras pirmininkas, ministro pirmininko pavaduotojai, ministrai. Pagal minėto įstatymo 94 straipsnį ministrą pirmininką skiria Aukščiausioji Taryba Aukščiausiosios Tarybos pirmininko teikimu. Ministro pirmininko pavaduotojus ir ministrus skiria Aukščiausioji Taryba ministro pirmininko teikimu. Vyriausybės sudarymo bei veiklos klausimus išsamiai reglamentuoja Vyriausybės įstatymas bei Aukščiausiosios Tarybos reglamentas. Galiojantys įstatymai įtvirtina, kad Lietuvos Vyriausybė atsakinga Lietuvos Respublikos Aukščiausiajai Tarybai ir jai atskaitinga, o laikotarpiu tarp Aukščiausiosios Tarybos sesijų – Aukščiausiosios Tarybos Prezidiumui, kuriam yra atskaitinga.

Vyriausybė reguliariai atsiskaitydavo už darbą Aukščiausiajai Tarybai ir privalėjo turėti jos pasitikėjimą. Jeigu Aukščiausioji Taryba slaptu balsu-

vimu daugiau kaip pusės bendro deputatų skaičiaus balsų dauguma pareiškdamo nepasitikėjimą Vyriausybe ar jos nariu, visa Vyriausybė ar jos narys turėjo atsistatydinti. Vyriausybė, kaip bendrosios kompetencijos organas, galėjo leisti nutarimus bei potvarkius, privalomus visoje Lietuvos teritorijoje. Kartu Vyriausybė galėjo naudoti ministerijų ir kitų jai pavaldžių institucijų aktus, taip pat užprotestuoti Aukščiausiojoje Taryboje aukštesniosios pakopos savivaldybės tarybos sprendimus, jeigu jie prieštaravo Lietuvos įstatymams.

Pagal Laikinojo Pagrindinio Įstatymo 99 straipsnį Vyriausybė privalėjo grąžinti savo įgaliojimus naujai išrinktai Aukščiausiajai Tarybai jos pirmoje sesijoje.

* * *

Pagal 1992 m. Lietuvos Respublikos Konstituciją Lietuva yra aiškiai parlamentinė respublika su atskirais prezidentinio valdymo formos elementais. Tai lemia Lietuvos Seimo, Prezidento, Vyriausybės teisinį statusą bei jų tarpusavio santykius.

Dabartiniu metu Vyriausybė savo veikloje vadovaujasi Lietuvos Respublikos Konstitucija, įstatymais¹⁴, Lietuvos Respublikos tarptautinėmis sutartimis, Vyriausybės programa, Vyriausybės ilgalaikiu strateginiu planu ir kitais teisės aktais.

Pagal Lietuvos Respublikos Konstitucijos 91 straipsnį Vyriausybę sudaro ministras pirmininkas ir ministrai. Vadovaujantis Konstitucijos 92 straipsniu, ministrą pirmininką Seimo pritarimu skiria ir atleidžia Respublikos Prezidentas. Ministrus skiria ir atleidžia ministro pirmininko teikimu Respublikos Prezidentas.

Pagal Europos šalyse susiklosčiusią praktiką Prezidentas Vyriausybės vadovu skiria tą asmenį, kurį remia parlamento dauguma. Tokios praktikos laikomasi ir Lietuvoje, nes Prezidento tikslas yra sudaryti veiksmingą, Seimo pasitikėjimą turinčią vyriausybę, todėl Prezidento pasirinkimo galimybės riboja pretendento į ministrus pirmininkus santykis su Seimo dauguma.

¹⁴ 1994 m. gegužės 19 d. Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatymas // Valstybės žinios. 1994. Nr. 43-772, papildymai ir pakeitimai žr. Valstybės žinios. 1996. Nr. 115-2667, Nr. 120-2819, Nr. 121-2850, Nr. 122-2864; 1997. Nr. 30-704; 1998. Nr. 41-1131, Nr. 55-1871; 2000. Nr. 92-2843.

Lietuvos Respublikos Seimo statuto nauja redakcija (31 skirsnis) patvirtinta 1998 m. gruodžio 22 d. // Valstybės žinios. 1999. Nr. 5-97; 1999 m. liepos 8 d. Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymas // Valstybės žinios. 1999. Nr. 66-2130; Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1994 m. rugpjūčio 11 d. nutarimas Nr. 728 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės darbo reglamento patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 1999. Nr. 92-2693.

Lietuvos Respublikos Seimo statutas (31 skirsnis) įtvirtina detalią ministro pirmininko kandidatūros ir Vyriausybės programos svarstymo procedūrą.

Galęs Respublikos Prezidento teikimą dėl ministro pirmininko kandidatūros Seimas artimiausiame posėdyje suteikia galimybę Respublikos Prezidentui pristatyti pretendentą. Prezidentas turi teisę atšaukti pristatytą kandidatūrą bet kuriuo metu iki balsavimo dėl pritarimo jai pradžios. Ne vėliau kaip per savaitę nuo ministro pirmininko kandidatūros pristatymo turi būti surengtas kitas Seimo posėdis sprendimui dėl pateiktos kandidatūros priimti.

Lietuvos Respublikos Konstitucija ir Vyriausybės įstatymas reikalauja, kad ministras pirmininkas ne vėliau kaip per 15 dienų nuo jo paskyrimo pristatytų Seimui savo sudarytą ir Respublikos Prezidento patvirtintą Vyriausybę ir pateiktų svarstyti jos programą, kurią pagal Seimo statuto 196 straipsnio reikalavimą Seimas privalo apsvarstyti per 15 dienų. Jeigu Seimas motyvuotu nutarimu nepritaria šiai programai, ministras pirmininkas ne vėliau kaip per 15 dienų nuo nepritarimo dienos pateikia svarstyti naują programą.

Jeigu Vyriausybės programai nepritarta arba ji gražinta Vyriausybei patobulinti, nauja Vyriausybės programos redakcija Seimui turi būti pateikta per 10 dienų, o jos svarstymo procedūra kartojama iš naujo Seimo statuto 194–196 straipsniuose nustatyta tvarka.

Nauja Vyriausybė gauna įgaliojimus veikti, kai Seimas posėdyje dalyvaujančių narių balsų dauguma pritaria jos programai.

Jeigu Seimas du kartus iš eilės nepritaria naujai sudarytos Vyriausybės programai, tai Vyriausybė, vadovaudamasi Lietuvos Respublikos Konstitucijos 101 straipsnio 3 dalies 1 punktu, privalo atsistatydinti. Seimui pritarus programai, Vyriausybė privalo per 3 mėnesius parengti ir patvirtinti konkrečias priemones šiai programai įgyvendinti.

Pradėdami eiti savo pareigas ministras pirmininkas ir ministrai prisiekia. Prisiekiami Seimo posėdyje, į kurį kviečiamas Respublikos Prezidentas. Priesaikos tekstas, išskyrus leidžiamą neskaityti sakinį („tepededa man Dievas“), netaisomas ir nekeičiamas. Šios nuostatos nesilaikymas, kaip ir atsisakymas prisiekti ar pasirašyti vardinį priesaikos lapą arba pasirašymas su išlyga, reiškia, kad ministras pirmininkas ar ministras neprisiekiė ir negali eiti pareigų.

Vyriausybė gauna įgaliojimus veikti Seimo įgaliojimų laikotarpiu, t. y. ketverius metus. Šalia to Lietuvos Respublikos Konstitucijos 92 straipsnio 4 dalis bei Vyriausybės įstatymo 8 straipsnis numato, kad „Vyriausybė gražina savo įgaliojimus Respublikos Prezidentui po Seimo rinkimų arba iš-

rinkus Respublikos Prezidentą“. Kaip žinoma, Konstitucijos 101 straipsnis numato Vyriausybės atsistatydinimo pagrindus. Kyla klausimas, ar Vyriausybės įgaliojimų gražinimas ir atsistatydinimas yra tapatus veiksmas.

Lietuvos Respublikos Vyriausybė kreipėsi į Lietuvos Konstitucinį Teismą prašydama iširti, ar Lietuvos Seimo 1996 m. gruodžio 10 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės programos“¹⁵ neprieštarauja Konstitucijos 92 straipsnio ketvirtajai daliai.

Minėtu nutarimu Seimas pritarė Vyriausybės veiklai 1997–2000 metais, t. y. Seimo įgaliojimų laikotarpiu, o ne Respublikos Prezidento įgaliojimų laiku.

Kyla abejonų, ar po Respublikos Prezidento rinkimų Vyriausybės veikla bus teisėta ir neprieštarauja Konstitucijai. Kartu pareiškėjas, sugretinęs Konstitucijos 92 straipsnio ketvirtosios dalies ir 101 straipsnio normose vartojamas sąvokas „Vyriausybės atsistatydinimas“ ir „Vyriausybės įgaliojimų gražinimas“, abejoja, ar Respublikos Prezidentui yra suteikti įgaliojimai po Respublikos Prezidento rinkimų teikti Seimui svarstyti ministro pirmininko kandidatūrą ir tvirtinti naują Vyriausybę.

Vyriausybės atsistatydinimo pagrindai įtvirtinti Konstitucijos 101 straipsnio trečiojoje dalyje. Joje nustatyta, kad Vyriausybė privalo atsistatydinti šiais atvejais:

- 1) kai Seimas du kartus iš eilės nepritaria naujai sudarytos Vyriausybės programai;
- 2) kai Seimas visų Seimo narių balsų dauguma slaptu balsavimu pareiškia nepasitikėjimą Vyriausybe ar ministru pirmininku;
- 3) kai ministras pirmininkas atsistatydina ar miršta;
- 4) po Seimo rinkimų, kai sudaroma nauja Vyriausybė.

Pagal Konstitucijos 101 straipsnio 2 dalį Vyriausybė turi atsistatydinti, kai pasikeitus daugiau kaip pusei ministrų ji iš naujo negauna Seimo įgaliojimų.

Konstitucinis Teismas pažymi, kad šis Vyriausybės atsistatydinimo pagrindų sąrašas yra baigtinis. Kartu paaiškinama, kad Vyriausybės įgaliojimų gražinimas yra numatytas dviem atvejais: pirmu – po Seimo rinkimų, antru – po Respublikos Prezidento rinkimų (Konstitucijos 92 straipsnio ketvirtoji dalis).

Konstitucinis Teismas daro išvadą, kad būtinybę Vyriausybei gražinti įgaliojimus lemia tai, kad baigiasi vieno iš Vyriausybės sudariusių subjektų įgaliojimai, tačiau konstitucinėse normose minėtų subjektų pasikeitimui ir jų įtakai formuojant Vyriausybę teikiama skirtinga reikšmė. Po Seimo rin-

¹⁵ Valstybės žinios. 1996. Nr. 120-2821.

kimų Vyriausybė privalo ne tik gražinti savo įgaliojimus, bet ir atsistatydinti, kadangi po Seimo rinkimų nebelieka subjekto, iš kurio Vyriausybė gavo pasitikėjimą ir įgaliojimus veikti, todėl ji ir privalo atsistatydinti.

Po Respublikos Prezidento rinkimų, kaip pažymi Konstitucinis Teismas, Vyriausybė taip pat gražina savo įgaliojimus naujai išrinktam Prezidentui. Tačiau Konstitucijos normose nenumatyta, kad tuomet Vyriausybė privalo atsistatydinti. Taip yra todėl, kad pasikeitus valstybės vadovui toliau išlieka Seimo pasitikėjimas Vyriausybe, todėl įgaliojimų gražinimo po Respublikos Prezidento rinkimų atveju valstybės vadovo pavedimas toliau eiti pareigas turėtų būti suteiktas tai pačiai Vyriausybei.

Taigi Konstitucinis Teismas pabrėžia, kad nėra pagrindo sąvokas „Vyriausybės atsistatydinimas“ ir „Vyriausybės įgaliojimų gražinimas“ laikyti tapačiomis. Jos susijusios su skirtingomis teisinėmis situacijomis. Tai lemia ir skirtingus teisinius padarinius. Vyriausybės įgaliojimų gražinimu išreiškama pagarba valstybės vadovo institucijai, pripažįstamas Respublikos Prezidento ir Vyriausybės santykių reikšmingumas, tačiau, kaip toliau teigia Konstitucinis Teismas, įgaliojimų gražinimo procedūra yra ne tik tarpinstitucinio mandagumo išraiška – ji suteikia galimybę Respublikos Prezidentui patikrinti, ar Seimas ir toliau pasitiki Vyriausybe. Jei Seimas nepriartų ministro pirmininko kandidatūrai, tai reikštų, kad Vyriausybė privalo atsistatydinti. Tai būtų konstitucinis pagrindas pradėti naujos Vyriausybės sudarymo procedūrą.

Tokiu būdu Lietuvos Konstitucinis Teismas priėjo prie išvados, kad Seimo 1996 m. gruodžio 10 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės programos“ neprieštarauja Konstitucijos 92 straipsnio ketvirtajai daliai.

* * *

Remdamasis šia Konstitucinio Teismo išvada Lietuvos Seimas 2000 m. balandžio 28 d. bei 2000 m. spalio 31 d. Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatymo redakcijoje¹⁶ patikslino Vyriausybės įgaliojimų gražinimo pagrindus ir tvarką:

1. Vyriausybė gražina įgaliojimus išrinkus Respublikos Prezidentą.
2. Po Seimo rinkimų Vyriausybė gražina įgaliojimus Respublikos Prezidentui tą dieną, kai naujasis Seimas susirenka į pirmąjį posėdį.
3. Išrinkus Respublikos Prezidentą, Vyriausybė įgaliojimus gražina Respublikos Prezidentui tą dieną, kai šis pradeda eiti pareigas.

¹⁶ Valstybės žinios. 1998. Nr. 41-1131; 2000. Nr. 92-2843.

4. Kai pasikeičia daugiau nei pusė ministrų, Vyriausybė turi iš naujo gauti Seimo įgaliojimus.
5. Vyriausybės įgaliojimai laikomi gražintais, kai ministras pirmininkas ar Vyriausybės narys, pavaduojantis ministrą pirmininką, įteikia Respublikos Prezidentui raštišką pareiškimą.
6. Respublikos Prezidentas priima Vyriausybės gražinamus įgaliojimus ir paveda jai eiti pareigas, kol Vyriausybė iš naujo gaus Seimo įgaliojimus arba kol bus sudaryta nauja Vyriausybė. Jeigu Vyriausybė įgaliojimų raštiškai negražina, Respublikos Prezidentas turi teisę dekretu pavesti Vyriausybei eiti pareigas bei skirti Vyriausybės narį ministrui pirmininkui pavaduoti, kol bus sudaryta nauja Vyriausybė arba kol Vyriausybė iš naujo gaus Seimo įgaliojimus.
7. Kai Vyriausybė gražina įgaliojimus šio straipsnio 1 dalyje numatytu pagrindu, Respublikos Prezidentas per 15 dienų teikia Seimui svarstyti įgaliojimus gražinusios Vyriausybės ministro pirmininko kandidatūrą. Kai Seimas pritaria ministro pirmininko kandidatūrai ir Respublikos Prezidentas paskiria ministrą pirmininką, jei ministro pirmininko pateiktoje ir Respublikos Prezidento patvirtintoje Vyriausybėje nepasikeitė daugiau negu pusė iki įgaliojimų gražinimo dirbusių ministrų, Vyriausybė iš naujo gauna įgaliojimus veikti pagal Seimo anksčiau patvirtintą programą. Jeigu Seimas nepitaria ministro pirmininko kandidatūrai, Vyriausybė privalo atsistatydinti.

* * *

Vyriausybės vietą valstybės valdžios sistemoje apibūdina jos kompetencija. Beveik visose pasaulio valstybėse vyriausybė yra įtakinga bendrosios kompetencijos institucija, kurios įgalinimai apibrėžiami įvairiai.

Daugumos valstybių konstitucijos tik pačia bendriausia forma apibrėžia vyriausybės kompetenciją, pavyzdžiui, Prancūzijos Konstitucijos 20 straipsnis skelbia, kad „Vyriausybė formuluoja ir įgyvendina nacijos politiką. Ji taip pat tvarko valdymą ir ginkluotąsias pajėgas“.

Parlamentinėse respublikose ir monarchinėse valstybėse (Vokietija, Italija, Didžioji Britanija ir kt.) vyriausybė paprastai vykdo dalį valstybės vadovo funkcijų. Prezidentinėse valstybėse (JAV, Brazilija ir kt.) ministrai (sekretoriai) tik padeda valstybės vadovui įgyvendinti savo funkcijas.

Lietuvos Respublikos Konstitucijos 94 straipsnis įtvirtina tokias pagrindines Vyriausybės veiklos kryptis:

1. Tvarko krašto reikalus, saugo Lietuvos Respublikos teritorijos neliečiamybę, garantuoja valstybės saugumą ir viešąją tvarką.

2. Vykdo įstatymus ir Seimo nutarimus dėl įstatymų vykdymo, taip pat Respublikos Prezidento dekretus.
3. Koordinuoja ministerijų ir kitų Vyriausybės įstaigų veiklą.
4. Rengia valstybės biudžeto projektą ir teikia jį Seimui, vykdo valstybės biudžetą, teikia Seimui biudžeto įvykdymo apyskaitą.
5. Rengia ir teikia Seimui svarstyti įstatymų projektus (Konstitucijos 68 straipsnio 1 dalis Vyriausybei suteikia įstatymų leidybos iniciatyvos teisę).
6. Užmezga diplomatinius santykius ir palaiko ryšius su užsienio valstybėmis ir tarptautinėmis organizacijomis.

Vyriausybės įstatymo 22 straipsnis patikslina Konstitucijos formuluotes ir įtvirtina, kad šalia minėtos veiklos Vyriausybė:

1. Koordinuoja ministerijų ir Vyriausybės įstaigų veiklą.
2. Remdamasi įstatymais disponuoja valstybiniu turtu, nustato jo valdymo ir naudojimo tvarką.
3. Teikia Seimui siūlymus dėl ministerijų steigimo ir panaikinimo.
4. Steigia ir panaikina Vyriausybės įstaigas bei įstaigas prie ministerijų.
5. Tvirtina ministerijų, Vyriausybės įstaigų ir įstaigų prie ministerijų nuostatus.
6. Kartu su Respublikos Prezidentu vykdo užsienio politiką; užmezga diplomatinius santykius ir palaiko ryšius su užsienio valstybėmis bei tarptautinėmis organizacijomis; atsižvelgdama į Seimo Užsienio reikalų komiteto rekomendacijas, teikia Respublikos Prezidentui siūlymus dėl Lietuvos Respublikos diplomatinių atstovų užsienio valstybėse ir prie tarptautinių organizacijų skyrimo bei atšaukimo.
7. Įstatymo nustatyta tvarka organizuoja valdymą aukštesniuose administraciniuose vienetuose.
8. Įstatymo numatytais atvejais siūlo Seimui įvesti tiesioginį valdymą savivaldybės teritorijoje.
9. Turi teisę kreiptis į Konstitucinį Teismą su prašymu ištirti, ar Lietuvos Respublikos įstatymai ir kiti Seimo priimti teisės aktai neprieštarauja Lietuvos Respublikos Konstitucijai.
10. Skiria ir atleidžia iš pareigų apskričių viršininkus bei savivaldybių veiklos administracinę priežiūrą vykdančios Vyriausybės atstovus.
11. Sudaro komisijas bei komitetus.

Šis Vyriausybės veiklos sąrašas nėra baigtinis, nes Konstitucijos 94 straipsnio 7 dalis sako, kad Vyriausybė vykdo ir kitas pareigas, kurias jai paveda Konstitucija ir kiti įstatymai.

Atskirais atvejais gali susiklostyti netipiški Vyriausybės santykiai su Seimu bei Respublikos Prezidentu. Tokiais atvejais Vyriausybei suteikiamos specifinės teisės. Vyriausybės įstatymo 15 straipsnis numato, kad Vyriausybė turi teisę teikti siūlymą Respublikos Prezidentui paskelbti pirmalaikius Seimo rinkimus, jeigu Seimas pareiškia tiesioginį nepasitikėjimą Vyriausybe. To paties įstatymo 16 straipsnis sako: „Jeigu Lietuvos Respublikos Konstitucijos 89 straipsnio pirmojoje dalyje numatytais atvejais Seimas negali per 10 dienų susirinkti ir paskelbti Respublikos Prezidento rinkimų, rinkimus skelbia Vyriausybė, priimdama nutarimą.“ Tokį Vyriausybės nutarimą Vyriausioji rinkimų komisija privalo vykdyti.

* * *

Vyriausybė yra kolegiali institucija.

Pagal Konstitucijos 95 straipsnį valstybės valdymo reikalus Vyriausybė sprendžia posėdžiuose priimdama nutarimus. Vyriausybės nutarimai – tai poįstatyminiai aktai, priimami visų Vyriausybės narių balsų dauguma.

Vyriausybės nutarimus pasirašo ministras pirmininkas ir atitinkamos valdymo srities ministras, nepaisant to, kaip jis balsavo posėdžio metu. Tais atvejais, kai nutarimas apima kelias valdymo sritis, nutarimą pasirašo ministras pirmininkas ir projektą pateikęs ministras.

Vyriausybės nutarimus, kuriais keičiami ar pildomi anksčiau priimti nutarimai, pasirašo ministras pirmininkas ir tos valdymo srities ministras, kuris buvo pasirašęs ankstesnį nutarimą, nepaisant to, kas pateikė Vyriausybei svarstyti naująjį nutarimo projektą.

Vyriausybės nutarimai pasirašomi per 3 darbo dienas nuo jų priėmimo, jeigu Vyriausybė nenumato kitaip, ir įsigalioja įstatymų nustatyta tvarka.

Dalis Vyriausybės kompetencijos įgyvendinama ministro pirmininko vienasmeniškai. Pabrėžtina tai, kad pastaruoju metu visose šalyse ministro pirmininko vaidmuo tapo svarbesnis.

Pagal Lietuvos Respublikos Konstitucijos 97 straipsnį ministras pirmininkas atstovauja Lietuvos Respublikos Vyriausybei ir vadovauja jos veiklai, tačiau realiai tai – asmuo, kuriam pavaldūs visi ministrai, kuris formuoja Vyriausybės politiką.

Kaip jau minėta, Lietuvoje, kaip parlamentinėje respublikoje, Seimas turi įtakos tik skiriant ministrą pirmininką. Tolesnis Vyriausybės formavimas daugiausia priklauso nuo ministro pirmininko, todėl visi ministrai yra jam pavaldūs ir atskaitingi.

Ministras pirmininkas pagal savo kompetenciją organizaciniais, personaliniais ir kitais klausimais leidžia potvarkius arba priima skubius sprendimus – pavedimus, įforminamus rezoliucijomis. Potvarkiai įsigalioja jų pasirašymo dieną, jeigu pačiuose potvarkiuose nenumatyta vėlesnė jų įsigaliojimo diena.

Už atskiros ūkio šakos vystymą ar valstybės funkcijos įgyvendinimą atsakingos ministerijos, kurias Vyriausybės siūlymu steigia ir panaikina Seimas, priimdamas įstatymą. Ministerijai vadovauja ministras. Kaip pataria moji ministro institucija yra sudaroma kolegija. Vakarų šalyse tokios institucijos, kaip kolegija, nėra. Tuo tarpu valstybėse, kuriose yra ar buvo totalitarinis valdymas, kolegijos yra. Jos egzistuoja kaip dirbtinės demokratijos, pabrėžtinai kolegialios veiklos iškaba, dažnai leidžianti ministrams išvengti personalinės atsakomybės už nekompetenciją ir aplaidumą.

Pagal Lietuvos Respublikos Konstitucijos 96 straipsnio 1 dalį Vyriausybė solidariai atsako Seimui už bendrą Vyriausybės veiklą. Toks Vyriausybės atsakomybės principas buvo įtvirtintas jau 1918 m. Lietuvos Laikinosios Konstitucijos Pamatinių Dėsnių 17 straipsnyje.

Minėtame Konstitucijos 96 straipsnyje įtvirtinama politinė atsakomybė, kuri gali būti įgyvendinama įvairiomis formomis.

Lietuvos Respublikos Seimo statuto 207 straipsnis reikalauja, kad kiekvienais metais (iki kovo 1 d.) Vyriausybė privalo pateikti savo metinę veiklos ataskaitą, kurioje taip pat turi būti aptarti ir artimiausio laikotarpio Vyriausybės veiklos prioritetai. Be to, Vyriausybė arba atskiri ministrai turi atsiskaityti už savo veiklą Seimo reikalavimu iškilus būtinumui.

Pagal Seimo statuto 205 straipsnį Vyriausybė privalo informuoti Seimą apie priimtus nutarimus bei potvarkius. Įstatymas reikalauja, kad per 3 dienas po Vyriausybės nutarimų, ministro pirmininko potvarkių priėmimo Seimui turi būti perduotos šių dokumentų kopijos, kurios išdalijamos Seimo valdybos nariams, visiems komitetams ir frakcijoms.

Kaip žinoma, laikantis Konstitucijos 95 straipsnio 1 dalies reikalavimų, Vyriausybės posėdžiuose gali dalyvauti valstybės kontrolierius. Jeigu valstybės kontrolierius nesutinka su Vyriausybės priimtu nutarimu ir dėl to pareiškia atskirąją nuomonę, tai jis per 3 darbo dienas po Vyriausybės posėdžio raštu apie tai praneša Seimui.

Be to, Seimo narys ar jų grupė gali kreiptis į ministrą pirmininką ar ministrus su klausimu. Šie privalo atsakyti žodžiu ar raštu Seimo sesijoje Seimo nustatyta tvarka (Konstitucijos 61 str. 1 dalis).

Bene ryškiausia Vyriausybės politinės atsakomybės forma yra interpeliacija ir nepasitikėjimo Vyriausybe pareiškimas. Pirmą kartą Lietuvos konstitucinio reguliavimo praktikoje interpeliacijos institutas minimas 1922

m. Konstitucijoje. Šios Konstitucijos 28 straipsnis skelbė, kad „Seimas prižiūri Vyriausybės darbus, duodamas jai paklausimus bei interpeliaciją ir skirdamas revizijas“.

Pagal Lietuvos Respublikos Konstitucijos 61 straipsnio 2 dalį sesijos metu ne mažesnė kaip vienas penktadalis Seimo narių grupė gali pateikti interpeliaciją ministrui pirmininkui ar ministrui. Gavęs interpeliaciją Vyriausybės narys privalo ne vėliau kaip per 2 savaites perduoti Seimo pirmininkui raštišką atsakymą, su kuriuo supažindinami Seimo nariai. Minėto Konstitucijos straipsnio 3 dalis numato, kad Seimas, apsvarstęs ministro pirmininko ar ministro atsakymą į interpeliaciją, gali nutarti, kad atsakymas esąs nepatenkinamas, ir pusės visų Seimo narių balsų dauguma pareikšti nepasitikėjimą ministru pirmininku ar ministru.

Seimo statuto 222 straipsnio 4 dalyje pasakyta, kad, Seimui priėmus nutarimą dėl interpeliacijos, ministras pirmininkas ar ministras, kuriam pareikštas nepasitikėjimas, privalo atsistatydinti. To paties straipsnio 5 dalyje teigiama, kad ministrui pirmininkui atsistatydinus privalo atsistatydinti ir visa Vyriausybė.

Šis įstatymas, mūsų manymu, nėra pakankamai nuoseklus. Kadangi Vyriausybė solidariai atsako už savo veiklą, tai, pareiškus nepasitikėjimą bet kuriam Vyriausybės nariui, turėtų atsistatydinti visa Vyriausybė, kaip tai daroma, pavyzdžiui, Prancūzijoje, Ispanijoje ar kitose valstybėse, kuriose įtvirtinta solidari Vyriausybės atsakomybė.

Anksčiau minėtą konstitucinę nuostatą papildė Seimo statuto 223 straipsnis, kuris numato, kad viena penktoji Seimo narių gali pareikšti nepasitikėjimą ne tik ministru pirmininku ar ministru, bet ir visa Vyriausybe. Nutarimas dėl tiesioginio nepasitikėjimo Vyriausybe gali būti priimtas slapto balsavimu daugiau kaip pusės visų Seimo narių balsų dauguma.

* * *

Tam, kad Vyriausybė galėtų tinkamai vykdyti savo pareigas, numatomos tam būtinos garantijos. Konstitucijos 100 straipsnyje yra įtvirtinta, kad ministras pirmininkas ir ministrai negali būti patraukti baudžiamojon atsakomybėn, suimti, negali būti kitaip suvaržyta jų laisvė be išankstinio Seimo sutikimo, o tarp Seimo sesijų – be išankstinio Respublikos Prezidento sutikimo.

Konstitucijos 99 straipsnis bei Vyriausybės įstatymo 13 straipsnis įtvirtina Vyriausybės narių darbo sąlygas bei socialines garantijas, kartu pabrėžia, kad Vyriausybės nariai ir jų skiriami politiniai pareigūnai negali turėti socialinių privilegijų, šio įstatymo 14 straipsnyje sakoma, kad ministras

pirmininkas, ministrai bei politiniai pareigūnai negali eiti jokių kitų renkamų ar skiriamų pareigų (išskyrus galimybę Seimo nariams eiti ministro pirmininko ar ministro pareigas¹⁷), negali dirbti verslo, komercijos ar kitose privačiose įstaigose ar įmonėse, taip pat gauti kitą atlyginimą, išskyrus jiems nustatytą pagal pareigas Vyriausybėje ar politinio pareigūno atlyginimą bei užmokesį už kūrybinę veiklą. Atlyginimu už kūrybinę veiklą laikomas antrinis honoraras už paskaitas, meno kūrinius bei jų atlikimą, už publikacijas bei knygas, už dalyvavimą radijo bei televizijos laidose bei šių laidų įrašus, taip pat atlygis už pedagoginį darbą valstybinėse mokslo įstaigose.

* * *

Tradicinė valdymo sistema sėkmingai gyvuoja daug dešimtmečių. Ji pergyveno keletą karų, sėkmingai administravo socialines ekonomines programas, skatino patrauklią politiką. Padėtis pasikeitė 1980–1990 m. Pokyčių priežastis vienareikšmiškai nurodyti labai sunku. Vyksta intensyvūs tiesiog dramatiški demokratinės sistemos pokyčiai. Tradicinė valstybinė tarnyba pradeda panašėti į senamadišką religiją. Viena iš aplinkybių, lemiančių naujus procesus, yra tai, kad ekonomikos augimas yra toks spartus, jog vyriausybė nebesugeba jo kontroliuoti¹⁸.

Keičiasi ekonominė struktūra. Valstybinio sektoriaus dalis ekonomikoje nuolat mažėja. Valdant ekonominius procesus vis reikšmingesnė privati iniciatyva.

Labai svarbi aplinkybė yra demografiniai pokyčiai. Visuomenė, kuri buvo tradicinės industrinės demokratijos kūrėja, sparčiai sensta. Ši visuomenės dalis tampa išlaikoma tos gyventojų dalies, kurie šią situaciją vertina kritiškai vien todėl, kad privalo mokėti mokesčius. Šie išpareigojimai varžo jų ateities gerovę.

Didelę reikšmę turi ir populistinės idėjos. Visuomenei pastoviai yra peršama mintis, kad vyriausybė ir visa biurokratija yra tik aptarnaujantis personalas, teikiantis ekonomines-socialines paslaugas. Ši populistinė tezė stiprina vidurinėsios ir skurdesnės visuomenės dalies pozicijas, tai skatina ir valdymo reformą. Dauguma Vakarų šalių pertvarko administravimą atsi-

¹⁷ Ši taisyklė buvo įtvirtinta dar 1918 m. Lietuvos Valstybės Laikinosios Konstitucijos Pamatinių Dėsnių 20 straipsnyje, 1920 m. Laikinosios Lietuvos Valstybės Konstitucijos 13 straipsnyje ir pabrėžta tolesniame Konstitucijos straipsnyje.

¹⁸ Goy B. The future of Government: Four emerging model. – Peters University Press of Kansas, 1996. P. 13.

žvelgdamos į rinkos sąlygas. Rinkos sąlygomis ekonomika ir kiti socialiniai veiksniai mažiau pasiduoda valdymui.

Susiformavo stabilūs korporatyviniai interesai, kurie siekia vyriausybę priversti dirbti savo labui arba konkuruoti su ja.

Suprantama, visoms valstybėms negali būti taikomas vienodas vyriausybės veiklos modelis.

Plečiantis privačiai iniciatyvai, kuriamas nevyriausybinų organizacijų tinklas: įvairūs patarėjų klubai, korporatyvinės visuomeninės institucijos ir kitos, kurios decentralizuojant valdymą gana racionaliai sprendžia problemas. Vyriausybei vis dažniau pavedama spręsti tuos klausimus, kurie reikalauja centralizuotai sutelktų galių (valstybės gynyba, saugios aplinkos užtikrinimas ir kt.)

Šios tendencijos ateityje neišvengiamai plis.

Literatūra

1. Lietuvos Respublikos Konstitucija. 1992.
2. Lietuvos Respublikos įstatymas „Dėl Lietuvos Respublikos Konstitucijos įsigaliojimo tvarkos“ // Valstybės žinios. 1992. Nr. 33-1015.
3. Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatymas // Valstybės žinios. 1998. Nr. 41-1131 ir pakeitimai.
4. Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymas // Valstybės žinios. 1999. Nr. 66-2130 ir pakeitimai.
5. Seimo nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos vyriausybės programos“ // Valstybės žinios. 1999. Nr. 98-2816.
6. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas „Vyriausybės kanceliarijos nuostatai“ // Valstybės žinios. 1998. Nr. 80-2260.
7. Sprendimas dėl Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1998 sausio 10 dienos nutarimo išaiškinimo // Valstybės žinios. 1998. Nr. 12.
8. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1998 m. sausio 10 d. nutarimas dėl Lietuvos Respublikos Seimo 1996 m. gruodžio 10 d. nutarimo „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės programos“ atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai // Valstybės žinios. 1998. Nr. 5-99.
9. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1999 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.
10. 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“ // <http://www.lrkt.lt/lietdoc.htm>.
 11. Lietuvos Respublikos Seimo statuto nauja redakcija (31 skirsnis), patvirtinta 1998 m. gruodžio 22 d. // Valstybės žinios. 1999. Nr. 5-97; 1999 m. liepos 8 d. Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymas // Valstybės žinios. 1999. Nr. 66-2130,
 12. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1994 m. rugpjūčio 11 d. nutarimas Nr. 728 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės darbo reglamento patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 1999. Nr. 92-2693.
 13. Ball A. *Modern Politics and government*. Third edition. – London, 1983.
 14. *Bureaucracy and Democracy*. – London, 1983.
 15. *Comperative government and politics*. Third edition. – Red Hague: Martin Harron, Macmillan, 1992.
 16. *Constitution of the Countries of the World*. Republic of Costa Rika, N.Y., 1982.
 17. *Finer S. E. The history of government*, 1. – Oxford, 1997.
 18. Jarašiūnas E. *Konstitucinė valstybės valdžios institucijų sistema / Lietuvos Konstitucinė teisė*. – Vilnius, 2001.
 19. *Lavel M., Shepde K. Cabinet minister and parliamentary Government*. – Cambridge university, 1994.
 20. *Römeris M. Valstybė*. – Vilnius, 1995. T. 2.
 21. *Rose R. Understanding big government*. – London, 1984.
 22. *Parliaments and Pressure groups in Western Europe*. – London: Philip Worton, 1999.
 23. *Goy B. The future of Governing: Four emerging models*. – Peters University Press of Kansas, 1996.

VIII. LIETUVOS RESPUBLIKOS KONSTITUCINIS TEISMAS KONSTITUCINĖJE SISTEMOJE

Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo statusas nustatytas 1992 m. spalio 25 d. referendumu priimtoje Lietuvos Respublikos Konstitucijoje¹ ir 1993 m. vasario 3 d. Konstitucinio Teismo įstatyme². Pagal Referendume priimtą įstatymą „Dėl Lietuvos Respublikos Konstitucijos įsigaliojimo tvarkos“³ Konstitucinio Teismo teisėjai, o iš jų – pirmininkas, turėjo būti paskirti ne vėliau kaip per vieną mėnesį po Respublikos Prezidento išrinkimo. Įgyvendindamas Konstituciją ir šį įstatymą, Lietuvos Respublikos Seimas 1993 m. vasarį ir kovą paskyrė visus Konstitucinio Teismo teisėjus ir pirmininką.

1993 m. rugpjūčio 2 d. Konstitucinis Teismas paskelbė pranešimą, kad nuo rugpjūčio 2 d. pradedami oficialiai registruoti prašymai ištirti, ar teisės aktai atitinka Lietuvos Respublikos Konstituciją⁴. Pirmininkas Konstitucinio Teismo posėdis įvyko tų pačių metų rugsėjo 15 d., o nutarimas byloje buvo paskelbtas rugsėjo 17 d.

Prieš Antrąjį pasaulinį karą galiojusiose Lietuvos Respublikos konstitucijose buvo numatyta, kad įstatymas, priešingas Konstitucijai, valstybėje neturi galios. Darytina išvada, kad Lietuvos Respublikoje būta **konstitucinių** prielaidų konstitucinei kontrolei atsirasti, tačiau nei laikinosios, nei nuolatinės konstitucijos tokios funkcijos teismams neskyrė, o konstitucinės kontrolės institucijos taip pat nebuvo. Įstatymų konstitucingumo (teisėtumo) problemą nagrinėjo mokslininkai, o ypač reikšmingų darbų parašė prof. Mykolas Römeris⁵.

Po Antrojo pasaulinio karo konstitucinio teismo idėja vis dažniau buvo prisimenama ir gvildinama lietuvių emigrantų. Kuriant būsimosios nepriklausomos demokratinės Lietuvos modelį daugelis buvusių valstybės

¹ Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos ir Vyriausybės žinios. 1992. Nr. 22-1014.

² Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos ir Vyriausybės žinios. 1993. Nr. 68-1277.

³ Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos ir Vyriausybės žinios. 1992. Nr. 33-1015.

⁴ Valstybės žinios. 1993. Nr. 35-807.

⁵ Römeris M. Konstitucinės ir teismo teisės pasieniuose. – Vilnius: Pozicija, 1994.

veikėjų, politinių partijų ir politikų diskutavo apie konstitucinio ir administracinio teismo įkūrimą. Tai atsispindėjo įvairiuose emigracijoje veikusių organizacijų politiniuose dokumentuose.

Konstitucinės kontrolės modelis pradėtas kurti Atgimimo laikotarpiu (1988–1990 m.). Svarbus politinis dokumentas buvo Lietuvos Persitvarkymo Sąjūdžio Steigiamojo suvažiavimo 1988 m. spalio 23 d. priimta rezoliucija „Dėl Konstitucinio Teismo įsteigimo“. Buvo skelbiama, kad pagrindinė šio teismo funkcija – „įstatymų ir įstatyminių aktų konstitucinė priežiūra, šiuo klausimu gautų skundų sprendimas“⁶.

1990 m. pradžioje susiformavo nuostata, kad būsimoji valstybės konstrukcijoje konstitucinio teisingumo institucija turės būti labai svarbus veiksnys kuriant demokratinę, teisinę valstybę. 1990 m. sausio 31 d. Aukščiausiosios Tarybos Prezidiumas sudarė darbo grupę Konstitucinio Teismo įstatymo projektui parengti, tačiau nė vienas iš keleto projektų nebuvo priimtas. Platesnė diskusija dėl konstitucinės kontrolės institucijos įkūrimo Lietuvoje atsinaujino po to, kai 1990 m. lapkričio 7 d. Aukščiausiosios Tarybos Prezidiumas sudarė Lietuvos Respublikos Konstitucijos projekto rengimo grupę⁷. Jos parengtuose Konstitucijos koncepcijos metmenyse⁸ buvo rašoma apie Konstitucinį Teismą ar Konstitucinę Tarybą.

Iš daugelio žinomų konstitucinės kontrolės formų konstitucinio teismo variantas Lietuvoje buvo pasirinktas įsitikinus, kad būtent tokia kontrolė bus veiksmingesnė negu kitos lyginamojoje teisėje žinomos teisės aktų teisėtumo kontrolės formos. Buvo orientuojamasi į moderniąsias pokario Europos šalių konstitucijas, kurias priėmus buvo įkurti Vokietijos, Portugalijos, Ispanijos, Italijos, Austrijos konstituciniai teismai, Prancūzijos Konstitucinė Taryba. Tuo metu, kai buvo rengiama ir priimta Lietuvos Respublikos Konstitucija, konstituciniai teismai jau veikė Bulgarijoje, Lenkijoje, Vengrijoje, Rumunijoje, Čekijoje, Slovakijoje, Slovėnijoje, Bosnijoje ir Hercegovinoje. Akivaizdu, kad konstituciniai teismai buvo įkurti ten, kur seniau buvo išgalėję autoritariniai režimai, visuomenės ir valstybės gyvenimą buvo persmelkęs totalitarizmas. Tai buvo objektyviai pagrįstas procesas, kuris rodė žmonių pastangas ieškoti demokratinio konstitucionalizmo garantijų.

⁶ Lietuvos Persitvarkymo Sąjūdžio Steigiamojo suvažiavimo rezoliucija „Dėl Konstitucinio Teismo įsteigimo“ // Lietuvos Persitvarkymo Sąjūdis. Steigiamasis suvažiavimas. – Vilnius: Mintis, 1990. P. 237–238.

⁷ Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos ir Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos Prezidiumo dokumentų rinkinys. Nr. 3. – Vilnius: Valstybinės leidybos centras, 1991. P. 506.

⁸ Lietuvos aidas. 1991 m. gegužės 10 d.

Konstitucinio Teismo statuso pagrindiniai bruožai

Lietuvos Respublikos Konstitucijoje yra nustatyta, kad Konstitucinis Teismas sprendžia, ar įstatymai ir kiti Seimo aktai neprieštarauja Konstitucijai, o Respublikos Prezidento ir Vyriausybės aktai – neprieštarauja Konstitucijai arba įstatymams. Konstitucijoje reglamentuojama teismo sudarymo tvarka ir kas turi teisę į jį kreiptis, įtvirtinamas teisėjų statusas bei Teismo aktų veikimo teisinės pasekmės. Toks konstitucinis reguliavimas suponuoja išvadą, kad Konstitucinis Teismas Lietuvos Respublikos konstitucinėje sistemoje užima ypatingą vietą. Teismas užtikrina Konstitucijos viršenybę teisės sistemoje, nustatyta tvarka spręsdamas, ar teisės aktai yra teisėti, t. y. ar jie atitinka Konstituciją.

Konstitucinio Teismo įstatymo 1 straipsnio pavadinime skelbiama, kad Konstitucinis Teismas yra teisminė institucija, ir nurodoma, kad Konstitucinis Teismas yra savarankiškas ir nepriklausomas teismas, kuris teismine valdžią įgyvendina Konstitucijos ir įstatymo nustatyta tvarka.

Teismo nepriklausomumo ir savarankiškumo turinį sudaro: 1) Konstitucinio Teismo ir teisėjų nepriklausomumas nuo jokios valstybės institucijos, asmens ar organizacijos (Konstitucinio Teismo įstatymo 17 str. 1 d.); 2) nuostata, kad Konstitucinis Teismas klauso tik Konstitucijos ir jai neprieštarujančių įstatymų (17 str. 2 d.); 3) draudimas valstybės valdžios institucijoms, Seimo nariams ir kitiems pareigūnams, politinėms ir visuomeninėms organizacijoms bei piliečiams kištis į teisėjo ar Teismo veiklą (17 str. 3 d.); 4) Konstitucinio Teismo darbo organizavimo tvarkos nustatymo autonomiškumas (Teismas tvirtina reglamentą); 5) įstatyme laiduojamos finansinės, materialinės-techninės garantijos (Teismas tvirtina išlaidų sąmatą, savarankiškai disponuoja jam paskirtomis lėšomis, be Teismo sutikimo jam priklausančio turto negalima paimti, perduoti); 6) savarankiškumas ir nepriklausomumas vykdant informacinę bei organizacinę veiklos ap rūpinimą; 7) draudimas riboti teises, organizacines, finansines, informacines, materialines-technines ir kitas Teismo veiklos sąlygas.

Konstitucinio Teismo teisminį pobūdį atspindi teisėjų konstitucinis statusas. Konstitucijos 108 straipsnyje yra apibrėžta, kada nutrūksta teisėjo įgaliojimai. Konstitucinio Teismo įstatyme nustatyta speciali teisėjų skyrimo tvarka, teisėjų priesaika, asmens neliečiamumas. Tik Konstitucinio Teismo sprendimu gali būti sustabdyti teisėjo įgaliojimai.

Konstitucinio Teismo statuso samprata atsispindi oficialiojoje konstitucijos doktrinoje, kurią kuria Konstitucinis Teismas. Aiškindamas Konstitucinio Teismo prigimtį ir egzistuojantį konstitucinį statusą, Teismas teigia, kad Konstitucinis Teismas yra ne kas kita, o konstitucinės justicijos institu-

cija, vykdanči konstitucinę teisminę kontrolę. Pagal savo kompetenciją sprenddamas žemesnės galios teisės aktų atitiktį aukštesnės galios teisės aktams ir vykdydamas kitus savo konstitucinius įgaliojimus, Konstitucinis Teismas – savarankiškas ir nepriklausomas teismas – vykdo konstitucinį teisingumą, garantuoja Konstitucijos viršenybę teisės sistemoje ir konstitucinį teisėtumą. Konstitucinio Teismo pavadinimas yra tiesiogiai įtvirtintas pačioje Konstitucijoje. Valstybės valdžios institucija, kuri pačioje Konstitucijoje yra įvardyta kaip teismas, savo konstitucine prigimtimi negali būti ne teismas, t. y. ne teisminė institucija.

Tai, kad Konstitucijoje yra du atskiri skirsniai: VIII skirsnis „Konstitucinis Teismas“ ir IX skirsnis „Teismas“, ne paneigia Konstitucinio Teismo buvimą teismų sistemos dalimi, bet pabrėžia ypatingą jo statusą teisminės valdžios sistemoje, kartu ir visų valstybės valdžią vykdančių valstybės institucijų sistemoje. Pačioje Konstitucijoje yra išryškinami ir pabrėžiami Konstitucinio Teismo konstitucinės paskirties ir kompetencijos ypatumai.

Konstitucinio Teismo įgaliojimai pripažinti kitų valstybės valdžią įgyvendinančių institucijų: Seimo, Respublikos Prezidento, Vyriausybės, teisės aktus prieštaraujančiais aukštesnės galios teisės aktams, taip pat įgaliojimai oficialiai aiškinti Konstituciją – pateikti Konstitucijos nuostatų sampratą, akivaizdžiai liudija, kad Konstitucinis Teismas negali būti ne valstybės valdžią įgyvendinanti institucija⁹.

Mokslinėje doktrinoje teigiama, kad be pagrindinių funkcijų, t. y. teisės aktų teisėtumo kontrolės, Konstitucinis Teismas vykdo ir kitas funkcijas, tai: 1) konstitucinių teisinių vertybių įtvirtinimas; 2) taikdarystė socialiniame politiniame gyvenime; 3) teisinis politinių konfliktų sprendimas; 4) politinio proceso nepertraukiamumo arba politinės kaitos užtikrinimas; 5) pedagoginė; 6) žmogaus teisių apsauga; 7) demokratijos užtikrinimas ir visuomenės demokratinės kultūros ugdymas; 8) Konstitucijos evoliucijos užtikrinimas; 9) teisminės praktikos standartų tarptautinė sklaida¹⁰. Turint galvoje pastarąsias funkcijas, yra prielaidų teigti, kad Konstitucinis Teismas sprendžia ir politinius konfliktus, kitaip negu bendrosios jurisdikcijos teismai, tam tikru požūriu yra ir politinio proceso dalyvis, tačiau Teismo vaidmenį šiame procese lemia tai, kad jis politinius konfliktus sprendžia teisinėmis formomis, t. y. juos juridizuoja. Dar kitaip galima pasakyti, kad

⁹ 2006 m. birželio 6 d. Konstitucinio Teismo nutarimas „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.

¹⁰ Jarašiūnas E. Apie konstitucinės justicijos funkcijas / Konstitucija, žmogus, teisinė valstybė. Konferencijos medžiaga. – Vilnius: Lietuvos žmogaus teisių centras, 1998. P. 139–156.

Konstitucinis Teismas visus politinio proceso dalyvius ragina savo veiksmus grįsti objektyviai egzistuojančiomis konstitucinėmis vertybėmis.

Vertinant Konstitucinio Teismo įgaliojimų visumą, atkreiptinas dėmesys į Teismo prerogatyvas oficialiai aiškinti Konstituciją, taip pat kitus teisės aktus. Tai savaime išplaukia iš Konstitucijos nuostatų aiškinimo reikmių, nes visos Konstitucijos nuostatos tarpusavyje yra susijusios taip, kad vienų Konstitucijos nuostatų turinys lemia kitų jos nuostatų turinį ir sudaro darnią visumą. Be to, tarp Konstitucijoje įtvirtintų vertybių yra pusiausvyra. Konstitucinis Teismas yra pabrėžęs, kad nė vienos Konstitucijos nuostatos negalima aiškinti vien pažodžiui, nė vienos Konstitucijos nuostatos negalima priešinti kitoms Konstitucijos nuostatoms, 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 pusiausvyra.

Šiame kontekste pažymėtina, kad negalima suabsoliutinti ne tik pažodinio (lingvistinio, verbalinio), bet ir jokio kito Konstitucijos aiškinimo metodo. Kaip savo nutarimuose yra konstatavęs Konstitucinis Teismas, aiškinant Konstituciją privalu taikyti įvairius teisės aiškinimo metodus: sisteminių, bendrųjų teisės principų, loginį, teleologinį, įstatymų leidėjo ketinimų, precedentų, istorinį, lyginamąjį ir kt. Tik visapusiškai aiškinant Konstituciją galima sudaryti prielaidas įgyvendinti jos, kaip visuomenės sutarties ir aukščiausios teisinės galios akto, paskirtį, užtikrinti, kad nebus nukrypta nuo Konstitucijos prasmės, kad nebus paneigta Konstitucijos dvasia ir kad gyvenime bus įtvirtintos tos vertybės, kuriomis Tauta grindžia savo pačios priimtą Konstituciją¹¹.

Iš pačios Konstitucijos kyla ir Konstitucinio Teismo išimtiniai įgaliojimai oficialiai aiškinti Konstituciją, t. y. savo jurisprudencijoje pateikti oficialią Konstitucijos nuostatų sampratą, t. y. formuoti oficialiąją konstitucinę doktriną. Konstitucinių nuostatų samprata, argumentai, išdėstyti Konstitucinio Teismo nutarimuose, taip pat kituose Konstitucinio Teismo aktuose:

¹¹ 2004 m. gegužės 25 d. Konstitucinio Teismo nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Prezidento rinkimų įstatymo 1¹ 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; 2004 m. gruodžio 13 d. Konstitucinio Teismo 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; 2006 m. kovo 28 d. Konstitucinio Teismo 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.

išvadose bei sprendimuose, saisto ir teisę kuriančias, ir teisę taikančias institucijas (pareigūnus)¹².

Tirdamas įstatymų ir kitų teisės aktų atitiktį Konstitucijai Konstitucinis Teismas plėtoja savo ankstesniuose nutarimuose, kituose aktuose pateiktą Konstitucijos nuostatų sampratą, atskleidžia naujus atitinkamos konstitucinės justicijos bylos tyrimui būtinus Konstitucijoje nustatyto teisinio reguliavimo aspektus. Konstitucinės jurisprudencijos ir joje formuojamos oficialios konstitucinės doktrinos raidai būdinga tai, kad oficiali konstitucinė doktrina bet kuriuo konstitucinio teisinio reguliavimo klausimu yra formuojama ne „visa iškart“, bet „byla po bylos“, vienus tos doktrinos elementus (fragmentus), atskleistus ankstesniuose Konstitucinio Teismo aktuose, papildant kitais, atskleidžiamais vėlesniuose Konstitucinio Teismo aktuose.

Oficialios konstitucinės doktrinos formavimas yra ne vienkartinis aktas, bet laipsniškas ir nuoseklus procesas. Jis yra nenutraukiamas ir niekuomet nebūna visiškai baigtas, nes Konstitucijos prigimtis, konstitucingumo idėja suponuoja tai, kad Konstitucijoje negali būti ir nėra spragų ar vidinių prieštaravimų. Aiškinant Konstitucijos normas bei principus niekuomet neišnyksta galimybė formuluoti tokias oficialias konstitucines doktrininės nuostatas, kurios dar nebuvo suformuluotos ankstesnėse konstitucinės justicijos bylose. Tokiu būdu atskleidžiama Konstitucijoje įtvirtinto teisinio reguliavimo įvairovė ir pilnatvė¹³. Konstitucinis Teismas teigia, kad Konstitucijos nuostatų sampratos ir oficialių konstitucinių doktrininių nuostatų reinterpretavimas, kai oficiali konstitucinė doktrina yra pakoreguojama, yra išimtinė Konstitucinio Teismo kompetencija.

Beje, Konstitucinis Teismas ne vienoje byloje teigė, kad kiekvienu atveju, kai yra įsigaliojusi Konstitucijos pataisa, pagal Konstituciją įgaliojimus konstatuoti, jog ankstesnių Konstitucijos nuostatų pagrindu Konstitucinio Teismo suformuluota doktrina aiškinant Konstituciją jau negalima remtis (ir kokiu mastu), turi tik Konstitucinis Teismas¹⁴.

¹² 2006 m. birželio 6 d. Konstitucinio Teismo nutarimas „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.

¹³ 2006 m. kovo 28 d. Konstitucinio Teismo 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.

¹⁴ 2006 m. sausio 16 d. Konstitucinio Teismo nutarimas dėl kai kurių Baudžiamojo proceso kodekso normų atitikimo Konstitucijai // Valstybės žinios. 2006. Nr. 7-254.

Konstitucinio Teismo sudarymo konstituciniai pagrindai

Pagal Lietuvos Respublikos Konstitucijos 103 straipsnį Teismą sudaro 9 teisėjai. Juos skiria Seimas 9 metams ir tik vienai kadencijai. Konstitucinio Teismo teisėjų sudėtis atnaujinama kas treji metai vienu trečdaliu. Po tris kandidatus į Konstitucinio Teismo teisėjus pateikia Respublikos Prezidentas, Seimo pirmininkas ir Aukščiausiojo Teismo pirmininkas. Teisėjų kadencijos pabaiga yra atitinkamų metų kovo mėnesio trečiasis ketvirtadienis. Valstybės pareigūnai, pagal Lietuvos Respublikos Konstituciją teikiantys Konstitucinio Teismo teisėjų kandidatūras, privalo ne vėliau kaip prieš tris mėnesius iki eilinės teisėjų kadencijos pabaigos pateikti Seimui naujų teisėjų kandidatūras. Naujai paskirti teisėjai Seime prisiekia paskutinę iki jų kadencijos pradžios darbo dieną. Nustatytu laiku nepaskyrus naujo teisėjo, jo pareigas eina kadenciją baigęs teisėjas tol, kol bus paskirtas ir prisieks naujas teisėjas. Kai Konstitucinio Teismo teisėjo įgaliojimai nutrūksta pirma laiko, į laisvą vietą likusiam kadencijos laikui nustatyta bendra tvarka skiriamas naujas teisėjas. Jeigu toks teisėjas šias pareigas ėjo ne ilgiau kaip šešerius metus, tai jis po ne mažesnės kaip trejų metų pertraukos gali eiti teisėjo pareigas dar vieną kadenciją.

Konstitucinis Teismas yra pabrėžęs, kad Konstitucinio Teismo teisėjų skyrimo tvarka yra *expressis verbis* nustatyta Konstitucijoje, todėl jokia institucija, joks pareigūnas neturi įgaliojimų paneigti ar riboti Seimo teisę paskirti pateiktą asmenį Konstitucinio Teismo teisėju arba jo nepaskirti. Jei gu tokie įgaliojimai būtų nustatyti įstatymu ar kitu teisės aktu, būtų sudarytos prielaidos sukliudyti Konstitucijoje nustatyta tvarka atnaujinti Konstitucinį Teismą.

Pagal 1992 m. lapkričio 6 d. įstatymą „Dėl Lietuvos Respublikos Konstitucijos įsigaliojimo tvarkos“, kuris yra Konstitucijos sudedamoji dalis, Konstitucinio Teismo teisėjai, o iš jų – Konstitucinio Teismo pirmininkas, turėjo būti paskirti ne vėliau kaip per vieną mėnesį po Respublikos Prezidento išrinkimo. Pirmą kartą skiriant teisėjus, trys iš jų turėjo būti skiriami trejiems metams, trys – šešeriems ir trys – devyneriems. Respublikos Prezidentas, Seimo pirmininkas ir Aukščiausiojo Teismo pirmininkas, siūlydami skirti Konstitucinio Teismo teisėjus, turėjo nurodyti, kuriuos iš jų skirti trejiems, šešeriems ir devyneriems metams. Minėtame įstatyme taip pat buvo nustatyta, kad Konstitucinio Teismo teisėjai, kurie bus skiriami trejiems ir šešeriems metams, po ne mažesnės kaip trejų metų pertraukos galės užimti šias pareigas dar vieną kadenciją.

Taigi Konstitucinio Teismo sudarymo tvarka užtikrina nuolatinį Konstitucinio Teismo teisėjų sudėties atnaujinimą, Konstitucijoje įtvirtintą

Konstitucinio Teismo teisėjų rotacijos principą. Būtina pabrėžti, kad tokia Konstitucinio Teismo sudarymo tvarka skiriasi nuo bendrosios jurisdikcijos teismų sudarymo tvarkos. Rotacijos principas, kuriuo remiantis formuojamas Konstitucinis Teismas, taip pat patvirtina Konstitucinio Teismo išskirtinumą teisminės valdžios sistemoje.

Konstitucinio Teismo teisėjų kandidatūroms keliami ypatingi reikalavimai. Teisėju gali būti skiriamas nepriekaištingos reputacijos Lietuvos Respublikos pilietis, turintis aukštąjį teisinį išsilavinimą ir ne mažesnę kaip dešimties metų teisinio ar mokslinio pedagoginio darbo pagal teisininko specialybę stažą. Kandidatų į teisėjus pavardės paskelbiamos spaudoje. Vėliau jas svarsto Seimo Teisės ir teisėtvarkos komitetas uždaramame posėdyje ir po to savo išvadą praneša Seimui.

Lietuvos Respublikos Konstitucijoje yra nustatyta, kad Konstitucinio Teismo pirmininką iš šio Teismo teisėjų skiria Seimas Respublikos Prezidento teikimu. Jis skiriamas tada, kai jau paskirti visi Konstitucinio Teismo teisėjai. Nei Konstitucijoje, nei Konstitucinio Teismo įstatyme nėra nurodyta pirmininko įgaliojimų trukmė. Darytina išvada, kad pirmininko kadencija sutampa su jo, kaip teisėjo, įgaliojimų trukme.

Asmuo, paskirtas Konstitucinio Teismo teisėju, prieš pradėdamas eiti savo pareigas prisiekia Seimo posėdyje. Priesaiką priima Seimo pirmininkas Seimo posėdyje. Priesaika priimama laikantis tų taisyklių, kurios nustatytos Seimo narių priesaikos priėmimo procedūrai. Teisėjas, įstatymuose nustatyta tvarka neprisiekęs arba prisiekęs su išlyga, netenka teisėjo įgaliojimų. Dėl to Seimas priima nutarimą.

Konstitucinio Teismo teisėjų statusas

Konstitucinio Teismo teisėjų statusas atitinka aukštą Konstitucinio Teismo vietą valstybės valdžios institucijų sistemoje. Teisėjams taikomos garantijos, kurios sudaro prielaidas tinkamai ir nepriklausomai nuo kitų valstybės organų ir pareigūnų vykdyti savo konstitucines prerogatyvas. Pagal Lietuvos Respublikos Konstituciją Konstitucinio Teismo teisėjai, eidami savo pareigas, yra nepriklausomi nuo jokios valstybinės institucijos, asmens ar organizacijos ir vadovaujasi tik Lietuvos Respublikos Konstitucija.

Siekiant užtikrinti reikiamą pareigų ir teisių įgyvendinimą nustatyta, kad Konstitucinio Teismo asmuo yra neliečiamas. Teisėjas be Konstitucinio Teismo sutikimo negali būti traukiamas baudžiamojon ar administracinėn atsakomybėn, suimamas, negali būti kitaip suvaržoma jo laisvė. Klausimas dėl sutikimo patraukti teisėją baudžiamojon atsakomybėn svarstomas pagal generalinio prokuroro teikimą. Teisėjas, sulaikytas ar pristatytas

į teisėsaugos įstaigas be asmens dokumentų, turi būti nedelsiant paleidžiamas, kai nustatoma jo asmenybė. Įeiti į gyvenamąsias ar tarnybines teisėjo patalpas, daryti ten arba jo asmeniniame ar tarnybiniame automobilyje, arba kitoje asmeninėje susisiekiimo priemonėje apžiūrą, kratą arba poėmį, taip pat atlikti teisėjo asmens apžiūrą ar kratą, jam priklausančių daiktų bei dokumentų apžiūrą ar poėmį leidžiama tik tada, kai nustatyta tvarka teisėjui yra iškelta baudžiamoji byla.

Viena iš esminių Konstitucinio Teismo teisėjų veiklos nepriklausomumo garantijų yra ta, kad Konstitucijoje yra nustatyti griežtai apibrėžti atvejai, kada nutrūksta teisėjų įgaliojimai:

- 1) įgaliojimai nutrūksta tada, kai pasibaigia teisėjų įgaliojimų laikas;
- 2) įgaliojimai pasibaigia, kai teisėjas miršta;
- 3) išskirtinis atvejis yra tada, kai teisėjas atsistatydina. Šiuo atveju sprendimą dėl Konstitucinio Teismo teisėjo įgaliojimų nutraukimo priima Seimas jo pirmininko teikimu;
- 4) teisėjo įgaliojimų nutrūkimo pagrindas yra tada, kai teisėjas negali eiti savo pareigų dėl sveikatos būklės. Šiuo atveju teisėjo įgaliojimų nutraukimo klausimą Seimas sprendžia tik tuomet, kai yra Konstitucinio Teismo sprendimas ir sveikatos apsaugos ministro sudarytos gydytojų komisijos išvada;
- 5) teisėjo įgaliojimai nutrūksta tada, kai Seimas teisėją pašalina iš pareigų apkaltos proceso tvarka. Konstitucinio Teismo teisėjo pašalinimo iš užimamų pareigų pagrindu gali būti tie atvejai, kai teisėjas šurkščiai pažeidė Konstituciją, sulaužė priesaiką ar paaiškėjo, jog padarytas nusikaltimas. Tokį sprendimą priima Seimas trijų penktadalių visų narių balsų dauguma. Apkaltos proceso tvarka nustatyta Seimo statute.

Konstitucinio Teismo įstatyme yra nustatyti atvejai, kada gali būti sustabdyti teisėjų įgaliojimai. Pažymėtina, kad teisėjų įgaliojimai gali būti sustabdyti tik Konstitucinio Teismo sprendimu, kai:

- 1) Konstitucinis Teismas yra davęs sutikimą patraukti teisėją baudžiamojon atsakomybėn;
- 2) Seimo nutarimu po specialios tardymo komisijos išvados Seime pradedamas apkaltos procesas Konstitucinio Teismo teisėjui;
- 3) įsiteisėjusiu teismo sprendimu teisėjas pripažįstamas nežinia kur esančiu.

Sustabdžius teisėjo įgaliojimus, jis netenka teisių, kurios numatytos Konstitucinio Teismo įstatyme, t. y. tų teisių, kurios yra susijusios su teisėjo prerogatyvomis rengiant bylą nagrinėti Teisme, taip pat su jo teisėmis dalyvauti valstybės institucijų oficialiuose renginiuose. Net ir sustabdžius teisė-

jo įgaliojimus, jam išlieka asmens neliečiamumo, taip pat socialinės ir materialinės garantijos. Kai nebelineka pagrindo teisėjo įgaliojimams sustabdyti, Konstitucinis Teismas ne vėliau kaip per 3 dienas priima sprendimą dėl teisėjo įgaliojimų atstatymo.

Konstitucinio Teismo teisėjo įgaliojimų įgyvendinimą taip pat užtikrina kitos jo teisės, kurios yra įtvirtintos Konstitucijoje ir Konstitucinio Teismo įstatyme. Visi teisėjai turi lygias teises. Jie turi teisę dalyvauti Teismo posėdžiuose su sprendžiamąjo balso teise, susipažinti su visa posėdžiui teikiama medžiaga bei dokumentais, naudotis kitomis įstatyme nustatytais teisėmis.

Konstitucinio Teismo teisėjas už kalbas ar balsavimus Konstituciniame Teisme negali būti persekiojamas, jo įgaliojimai bei teisės negali būti apriboti paskelbus karo ar nepaprastąją padėtį.

Konstitucinio Teismo teisėjo konstitucinio statuso turinį sudaro ir socialinės materialinės garantijos. Teisėjui mokamas atlyginimas, kuris nustatytas įstatyme. Konstitucinis Teismas yra ne kartą konstatavęs, kad valstybei tenka pareiga nustatyti tokį bendrosios kompetencijos teismų teisėjo atlyginimą, kuris atitiktų teisminės valdžios ir teisėjo statusą, vykdomas funkcijas ir atsakomybę. Teisėjo atlyginimo apsauga – viena iš teisėjo nepriklausomumo garantijų. Oficialiojoje konstitucinėje doktrinoje skelbiama, kad pagal Konstituciją, siekiant užtikrinti teisėjo nepriklausomumą, draudžiama mažinti teisėjų atlyginimą, kol teisėjas eina tas pareigas, taip pat mažinti nustatytas socialines garantijas. Šie principai visiškai taikomi ir Konstitucinio Teismo teisėjų atlyginimams bei kitoms socialinėms garantijoms¹⁵.

Konstitucinio Teismo teisėjams yra nustatytos ir kitos socialinės materialinės garantijos.

Be Konstitucinio Teismo teisėjo teisių ir veiklos garantijų, kurių visuma yra labai svarbi teisėjo statuso turinio dalis, teisėjams yra nustatyti darbinės veiklos ir kiti apribojimai. Vienas iš esminių apribojimų yra tas, kad teisėjas negali užimti jokių kitų renkamų ar skiriamų pareigų, dirbti verslo, komercijos ar kitokiose privačiose įstaigose ar įmonėse, išskyrus pedagoginį ir kūrybinį darbą.

Konstitucijoje yra nustatytas toks teisinis reguliavimas, kad paskirtas Konstitucinio Teismo teisėjas nesuderinamumas su Konstitucinio Teismo teisėjo pareigomis turi pašalinti iki priesaikos Seime. Jeigu minėtų nesude-

¹⁵ 2001 m. liepos 12 d. Konstitucinio Teismo nutarimas dėl valstybės politikų, reglamentuojančių teisės aktų, teisėjų ir valstybės pareigūnų darbo apmokėjimą, atitikimo Konstitucijai // Valstybės žinios. 2001. Nr. 62-2276.

rinamumą pašalinimas priklauso nuo tam tikrų institucijų (pareigūnų) sprendimų, šios institucijos (pareigūnai) turi pareigą priimti atitinkamus sprendimus iki Konstitucinio Teismo teisėjo priesaikos Seime. Antraip paskirtam Konstitucinio Teismo teisėjui būtų sukliudyta pradėti eiti Konstitucinio Teismo teisėjo pareigas ir šitaip būtų kliudoma Konstitucijoje nustatyta tvarka atnaujinti Konstitucinį Teismą – vieną iš Konstitucijoje įtvirtintų valstybės valdžios institucijų¹⁶.

Teisėjas taip pat negali gauti jokio kito atlyginimo, išskyrus teisėjo atlyginimą bei užmokestį už pedagoginę ar kūrybinę veiklą. Teisėjas negali būti jokių kitų įmonių, įstaigų, organizacijų arba asmenų gynėju ar atstovu. Jis taip pat negali dalyvauti politinių partijų ir kitų politinių organizacijų veikloje.

Konstitucinio Teismo teisėjai privalo laikytis etikos taisyklių, kurios suformuluotos Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo reglamente¹⁷. Pagrindiniai etikos reikalavimai yra šie: saugoti profesijos garbę ir prestižą; nepažeisti žmogaus teisių ir orumo; nežeminti teisėjo vardo; teisėjas turi būti nešališkas, išklaUSDamas procese dalyvaujančius asmenis, turi būti jiems vienodai dėmesingas, tačiau reiklus proceso tvarkos pažeidėjams; teisėjas turi vengti pokalbių apie nagrinėjamą bylą su proceso dalyviais ne teismo proceso metu; nagrinėdamas bylas, privalo nepasiduoti valdžios ar valdymo institucijų, pareigūnų, žiniasklaidos, visuomenės ir atskirų piliečių įtakai; privalo išsigilinti į nagrinėjamos bylos esmę, vengti skubotumo ir paviršutiniškumo, nevilkinti teismo proceso. Teismo posėdžių metu teisėjas yra oficialus, korektiškas, kantrus ir mandagus; neturi teisės viešai reikšti savo nuomonę dėl klausimo, kuris yra svarstomas arba priimtas svarstyti Konstituciniame Teisme, esmės; neskleisti konfidencialios informacijos, gautos rengiant ir nagrinėjant bylas, saugoti pasitarimo kambario paslaptį; negali priimti dovanų ir kitokių prielankumo ženklų, gauti kitų paslaugų, jeigu tai daroma – arba gali būti traktuojama, kad daroma, – siekiant paveikti nagrinėjamos ar priimtos nagrinėti bylos eigą arba sprendimą byloje; negali dalyvauti politinių partijų ir kitų politinių organizacijų veikloje, neturi viešai reikšti savo politinių įsitikinimų ir užsiimti politine agitacija; teisėjai yra solidarūs gindami savo kolegą nuo nepagrįstos kritikos.

Konstitucinio Teismo teisėjas negali būti traukiamas drausminėn atsakomybėn, tačiau už pareigų nevykdymą, nedalyvavimą posėdžiuose be pateisinamos priežasties Konstitucinio Teismo sprendimu gali būti taikomos

¹⁶ 2005 m. birželio 2 d. Konstitucinio Teismo nutarimas dėl Konstitucinio Teismo teisėjų skyrimo procedūrų atitikimo Konstitucijai // Valstybės žinios. 2005. Nr. 71-2561.

¹⁷ 2004 m. kovo 5 d. Konstitucinio Teismo sprendimas „Dėl Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo reglamento patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 2004. Nr. 38-1237.

materialinės nuobaudos – iki 50 proc. sumažinamas atlyginimas už praėjusį mėnesį.

Konstitucinio Teismo darbui vadovauja Konstitucinio Teismo pirmininkas. Be teisėjo pareigų, pirmininkas atlieka šias funkcijas: vadovauja klausimų, teikiamų svarstyti Konstituciniam Teismui, rengimui; šaukia Teismo posėdžius ir jiems pirmininkauja; siūlo Teismui svarstytinus klausimus; paskirsto darbus teisėjams; teikia Teismui tvirtinti jo aparato struktūrą ir etatus, vadovauja aparato darbui, priima ir atleidžia iš pareigų aparato darbuotojus; vykdo kitus Konstitucinio Teismo įstatyme nustatytus įgaliojimus. Konstitucinio Teismo pirmininkas yra Teismui skirtų lėšų tvarkytojas.

Kai nėra Konstitucinio Teismo pirmininko arba kai jis negali eiti savo pareigų, šias pareigas laikinai eina pirmininko paskirtas teisėjas. Kai nėra Teismo pirmininko ar jo paskirto eiti šias pareigas teisėjo, Konstitucinio Teismo pirmininko pareigas laikinai eina didžiausią teisininko darbo stažą turintis Konstitucinio Teismo teisėjas.

Kreipimosi į Konstitucinį Teismą iniciatyvos teisė

Lietuvos Respublikos 106 straipsnyje yra nustatyti subjektai, kurie turi teisę kreiptis į Konstitucinį Teismą, tačiau Teismo konstitucinio statuso ir konstitucinio teismo proceso būdingas bruožas yra tas, kad ne visi subjektai gali kreiptis į Teismą dėl visų konstitucinės kontrolės objektų.

Pagal Konstitucijos 106 straipsnio 5 dalį **Seimas** gali prašyti Konstitucinio Teismo išvados visais Konstitucijoje nurodytais atvejais: ar nebuvo pažeisti rinkimų įstatymai per Respublikos Prezidento ar Seimo narių rinkimus; ar Respublikos Prezidento sveikatos būklė leidžia jam ir toliau eiti pareigas; ar Lietuvos Respublikos tarptautinės sutartys neprieštarauja Konstitucijai; ar Seimo narių ir valstybės pareigūnų, kuriems pradėta apkaltos byla, konkretūs veiksmai prieštarauja Konstitucijai.

Konstitucijoje tiesiogiai nenurodyta, kad Seimas gali kreiptis į Konstitucinį Teismą iširti, ar teisės aktai atitinka Konstituciją, tačiau paminėta, kad Seimo nutarimas iširti, ar aktas atitinka Konstituciją, sustabdo šio akto galiojimą (106 str. 4 d.). 1996 m. liepos 11 d. ir 1998 m. birželio 4 d. Konstitucinio Teismo įstatymo pakeitimais papildomai buvo patikslinta, kad Seimas gali kreiptis į Konstitucinį Teismą ne tik dėl Respublikos Prezidento ir Vyriausybės teisės aktų, bet ir dėl įstatymų atitikimo Konstitucijai, ir kad toks kreipimasis sustabdo įstatymo galiojimą.

Be paties Seimo, labai plačias galimybes kreiptis į Konstitucinį Teismą turi **Seimo narių grupė**. Konstitucijoje ir Konstitucinio Teismo įstatyme yra

nurodyta, kad tokią grupę gali sudaryti ne mažiau kaip vienas penktadalis Seimo narių, t. y. ne mažiau kaip 28 Tautos atstovai.

Seimo narių grupė į Konstitucinį Teismą gali kreiptis dėl šių klausimų: ar Lietuvos Respublikos įstatymai ir kiti Seimo priimti aktai neprieštarauja Konstitucijai; ar Respublikos Prezidento aktai atitinka Konstituciją ir įstatymus; ar Vyriausybės aktai atitinka Konstituciją ir įstatymus.

Seimo narių grupės teisė kreiptis į Konstitucinį Teismą yra demokratiškos institucijos, kuris įtvirtina parlamento mažumos (opozicijos) galimybes ginti Konstitucijos viršenybę teisinėje sistemoje. Politinio gyvenimo aktualios patvirtina tą aplinkybę, kad parlamento dauguma ne visada yra konstitucinio teisėtumo garantas, todėl būtinos papildomos parlamento mažumos galimybės.

Nors konstitucinės jurisprudencijos patirtis Lietuvoje rodo, kad į Konstitucinį Teismą paprastai kreipiasi Seimo narių grupė, kurią sudaro opoziciją sudarantys Seimo nariai, tačiau taip būna ne visada. Yra atvejų, kai kreipimasi į Konstitucinį Teismą inicijuoja įvairias politines pažiūras atstovaujantys Seimo nariai, t. y. skirtingų parlamento frakcijų nariai.

Respublikos Prezidento teisė kreiptis į Konstitucinį Teismą lemia jo kaip valstybės vadovo statusas. Pagal Konstitucijos 106 straipsnio 3 dalį Respublikos Prezidentas gali kreiptis į Konstitucinį Teismą dėl Vyriausybės aktų atitikties Konstitucijai ir įstatymams. Būtent ši Respublikos Prezidento teisė patvirtina jo konstitucinį ryšį su Vyriausybe, priedermę prižiūrėti, ar Vyriausybė laikosi teisės normų kuriamojoje veikloje Konstitucijos ir įstatymų nustatytos kompetencijos ir teisės aktų hierarchijos principų.

Konstitucijoje numatyta, kad Respublikos Prezidentas gali kreiptis su klausimu į Konstitucinį Teismą, ar nebuvo pažeisti rinkimų įstatymai per Respublikos Prezidento ar Seimo narių rinkimus.

Respublikos Prezidentas gali prašyti Konstitucinio Teismo išvados, ar Lietuvos Respublikos tarptautinės sutartys neprieštarauja Konstitucijai. Ši Respublikos Prezidento teisė tiesiogiai susijusi su jo konstitucinėmis funkcijomis spręsti pagrindinius užsienio politikos klausimus ir kartu su Vyriausybe vykdyti užsienio politiką.

Mokslinėje literatūroje, taip pat ir politiniame gyvenime neretai diskutuojama, kodėl Respublikos Prezidentui nesuteikta teisė kreiptis į Konstitucinį Teismą dėl įstatymų atitikimo Konstitucijai. Siekiant atsakyti į šį klausimą, reikėtų grįžti į 1990–1992 m. laikotarpį, kai brendo Lietuvos Respublikos Konstitucijos ir valdžios galių subalansavimo koncepcija. Konstitucijos leidėjas, konstruodamas įstatymų leidžiamosios, vykdomosios ir teisminės valdžios galias, siekė įtvirtinti tokią įgaliojimų išdėstymo sistemą Konstitucijoje, pagal kurią nė viena valstybės valdžios institucija netu-

rėtų didesnės persvaros. Buvo manoma, kad Respublikos Prezidento įstatymų leidybos iniciatyvos teisė (Konstitucijos 68 str. 1 d.), teisė nepasirašyti Seimo priimto įstatymo (neskelbti) ir motyvuotai gražinti Seimui pakartotinai svarstyti (Konstitucijos 71 str.), galimybė metiniuose pranešimuose Seime formuluoti įstatymų leidybos programas (Konstitucijos 84 str. 18 p.), taip pat ir kiti įgaliojimai suponuoja pakankamai galių, kurių pagrindu Respublikos Prezidentas gali daryti įtaką įstatymų leidybos proceso turiniui. Diskusijoje dėl valstybės vadovo galių buvo prieita prie išvados, kad Respublikos Prezidento teisė dėl įstatymų konstitucingumo kreiptis į Konstitucinį Teismą šalia jau minėtųjų įgaliojimų galėtų destabilizuoti įstatymų leidybą, pažeisti parlamentinėje demokratijoje pripažintus valstybės valdžios galių subalansavimo principus.

Respublikos Vyriausybės galimybės inicijuoti konstitucinį ginčą Konstituciniame Teisme yra siauresnės negu kitų subjektų. Ji gali kreiptis į Konstitucinį Teismą tik dėl įstatymų ir kitų Seimo priimtų aktų atitikimo Konstitucijai.

Inicijuoti konstitucinį ginčą Konstituciniame Teisme turi teisę **bendrosios kompetencijos** (Lietuvos Aukščiausiasis Teismas, Lietuvos apeliacinis teismas, apygardų ir apylinkių teismai) ir **specializuoti teismai** (Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas, apygardų administraciniai teismai).

Teismai gali kreiptis į Konstitucinį Teismą šiais klausimais: ar Lietuvos Respublikos įstatymai ir kiti Seimo priimti aktai neprieštarauja Konstitucijai; ar Respublikos Prezidento aktai atitinka Konstituciją ir įstatymus; ar Vyriausybės aktai atitinka Konstituciją ir įstatymus.

Konstitucinis Teismas, aiškindamas šią teismų teisę, pabrėžė, kad tais atvejais, kai byla nagrinėjančiam teismui kyla abejonų, ar įstatymas (kitas teisinis aktas), kuris turėtų būti taikomas toje byloje, neprieštarauja Konstitucijai, jis **privalo** kreiptis į Konstitucinį Teismą prašydamas spęsti, ar šis įstatymas (kitas teisinis aktas) atitinka Konstituciją, ir, kol Konstitucinis Teismas neišspręs šio klausimo, bylos nagrinėjimas teisme negali būti tęsiamas – jis yra sustabdomas. Pažymėtina, kad įstatymų leidėjo nustatytas teisinis reguliavimas turi būti toks, kad sustabdytoji byla, iš kurios matyti aplinkybės, dėl kurių ginčijamas teisės aktas turi būti taikomas toje byloje, turi būti prieinama Konstituciniam Teismui. Tik šitaip gali būti sudarytos sąlygos, būtinos tam, kad Konstitucinis Teismas galėtų vykdyti konstitucinį teisingumą ir spęsti, ar įstatymas arba kitas teisės aktas, kuris turėtų būti taikomas teismo nagrinėjamoje byloje, neprieštarauja Konstitucijai (o Seimo poįstatyminis aktas, Respublikos Prezidento aktas arba Vyriausybės aktas – Konstitucijai ir (arba) įstatymams).

Konstitucinis Teismas nutarime konstatavo, kad jeigu kilus abejonių dėl byloje taikytino įstatymo atitikties Konstitucijai teismas nesustabdytų bylos nagrinėjimo ir nesikreiptų į Konstitucinį Teismą, kad šios abejonės būtų pašalintos, ir byloje būtų pritaikytas teisės aktas, kurio atitiktis Konstitucijai kelia abejonių, teismas rizikuotų priimti neteisingą sprendimą¹⁸.

Teismai kreipiasi į Konstitucinį Teismą nutartimi. Tokioje nutartyje, be formaliųjų duomenų, turi būti nurodyta: trumpa bylos esmė ir kokiais įstatymais dalyvaujantys byloje asmenys grindžia savo reikalavimus arba atsikirtimus; teismo nuomonės dėl įstatymo ar kito teisės akto prieštaravimo Konstitucijai teisiniai argumentai; suformuluotas teismo prašymas Konstituciniam Teismui.

Konstitucinio Teismo aktų paskelbimas, teisinės pasekmės ir įgyvendinimas

Konstitucinio Teismo įstatymo 84 straipsnyje yra nustatyta, kad Konstitucinio Teismo, taip pat Teismo pirmininko aktai oficialiai skelbiami „Valstybės žiniuose“, atskirame skyriuje. Aktai skelbiami ir Konstitucinio Teismo interneto tinklalapyje. Prireikus Konstitucinis Teismas leidžia savo nutarimų, išvadų ir sprendimų rinkinius.

Konstitucinio Teismo aktai įsigalioja jų oficialaus paskelbimo „Valstybės žiniuose“ dieną. Jie turi būti oficialiai paskelbti ne vėliau kaip per 5 darbo dienas nuo jų įteikimo redakcijai, jeigu pačiuose aktuose nenustatyta jų paskelbimo data.

Šių nuostatų įgyvendinimas buvo tikslinamas konstitucinėje jurisprudencijoje. Konstitucinis Teismas konstatavo, kad Konstitucinis Teismas turi įgaliojimus atsižvelgdamas į konkrečios bylos aplinkybes spręsti, kuriame iš leidinių pirmiausia turi būti oficialiai paskelbtas jo nutarimas ir kada konkrečiai tai turi būti padaryta. Kartu Konstitucinis Teismas pažymėjo, kad Konstitucinio Teismo nutarimai, susiję su žmogaus konstitucinių teisių ir laisvių apsauga, visais atvejais oficialiai skelbiami nedelsiant. Konkrečioje byloje Teismas nusprendė, kad jeigu Konstitucinio Teismo nutarimas būtų oficialiai paskelbtas iškart po jo viešo paskelbimo Konstitucinio Teismo posėdyje, vietos savivaldos teisiniame reguliavime susidarytų vakuumas, kuris iš esmės sutrikdytų vietos savivaldos mechanizmo funkcionavimą ir valstybės valdymą. Atsižvelgdamas į šiuos motyvus, Konstitucinis Tei-

¹⁸ 2006 m. sausio 16 d. Konstitucinio Teismo nutarimas dėl kai kurių Baudžiamojo proceso kodekso normų atitikimo Konstitucijai // Valstybės žinios. 2006. Nr. 7-254.

smas nutarė savo nutarimą paskelbti „Valstybės žiniuose“ praėjus dviem mėnesiams nuo jo paskelbimo viešame Konstitucinio Teismo posėdyje¹⁹.

Konstitucijos 107 straipsnyje ir Konstitucinio Teismo įstatymo 72 straipsnyje yra nustatyta, kad Lietuvos Respublikos įstatymas (ar jo dalis) arba kitas Seimo aktas (ar jo dalis), Respublikos Prezidento aktas, Vyriausybės aktas (ar jo dalis) negali būti taikomi nuo tos dienos, kai oficialiai paskelbiamas Konstitucinio Teismo sprendimas, kad atitinkamas aktas (ar jo dalis) prieštarauja Lietuvos Respublikos Konstitucijai. Tos pačios pasekmės atsiranda, kai Konstitucinis Teismas priima nutarimą, kad Respublikos Prezidento aktas ar Vyriausybės aktas (ar jo dalis) prieštarauja įstatymams.

Konstitucinio Teismo nutarimai yra privalomi visoms valdžios institucijoms, teismams, visoms įmonėms, įstaigoms bei organizacijoms, pareigūnams ir piliečiams. Visos valstybės institucijos bei jų pareigūnai privalo panaikinti savo priimtus poįstatyminius aktus ar jų nuostatas, kurie pagrįsti pripažintu nekonstituciniu teisės aktu.

Konstitucinis Teismas, interpretuodamas Konstitucijos 107 straipsnio 1 dalies normas, pabrėžė, kad įstatymų leidėjas, leisdamas naujus, keisdamas, papildydamas galiojančius įstatymus, negali neatsižvelgti į oficialiai paskelbtame ir įsigaliojusiame Konstitucinio Teismo nutarime išdėstyta Konstitucijos nuostatų sampratą, kitus teisinius argumentus. Antraip galėtų būti sudarytos prielaidos įstatymus, jeigu dėl jų konstitucingumo būtų kreiptasi į Konstitucinį Teismą, pripažinti prieštaraujančiais Konstitucijai. Tokios prielaidos būtų sudarytos ir tais atvejais, kai nepaisoma tos Konstitucijos nuostatų sampratos, kitų teisinių argumentų, kurie išdėstyti jau Konstitucinio Teismo posėdyje viešai paskelbtame, bet dar oficialiai nepaskelbtame Konstitucinio Teismo nutarime, nepriklausomai nuo to, ar tuo nutarimu kuris nors įstatymas arba kitas teisės aktas (jo dalis) yra pripažintas prieštaraujančiu, ar neprieštaraujančiu Konstitucijai²⁰.

Lietuvos Respublikos Seimo statuto dvidešimt aštuntajame skirsnyje yra nustatytos procedūros, kuriomis remiantis įgyvendinami Konstitucinio Teismo nutarimai ir išvados. Nustatyta, kad už Konstitucinio Teismo nutarimų, išvadų ir sprendimų įgyvendinimo priežiūrą yra atsakingas Seimo pirmininko paskirtas Seimo pirmininko pavaduotojas.

¹⁹ 2002 m. gruodžio 24 d. Konstitucinio Teismo nutarimas dėl vietos savivaldą reglamentuojančių teisės normų atitikimo Konstitucijai // Valstybės žinios. 2003. Nr. 19-828.

²⁰ 2005 m. sausio 19 d. Konstitucinio Teismo nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos savivaldybių tarybų rinkimų įstatymo 86, 87 straipsnių papildymo bei pakeitimo ir įstatymo papildymo 88¹ straipsniu įstatymo atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ // Valstybės žinios. 2005. Nr. 9-289.

Įsigaliojus Konstitucinio Teismo nutarimui, kad įstatymas (ar jo dalis) arba kitas Seimo priimtas aktas (ar jo dalis) prieštarauja Lietuvos Respublikos Konstitucijai, konstituciniam įstatymui, ne vėliau kaip per 3 mėnesius Seimo Teisės ir teisėtvarkos komitetas arba jo teikimu kitas Seimo komitetas turi parengti ir pateikti Seimui svarstyti įstatymo (ar jo dalies) arba kito Seimo priimamo akto (ar jo dalies), kuriuos Konstitucinis Teismas pripažino prieštaraujančiais Lietuvos Respublikos Konstitucijai, pakeitimo projektą. Teisės ir teisėtvarkos komiteto teikimu Seimo valdyba gali pasiūlyti Vyriausybei parengti atitinkamo įstatymo (ar jo dalies) pakeitimo projektą. Rengiant įstatymų ar kitų Seimo priimtų aktų pakeitimo projektus, turi būti atsižvelgta į Konstitucinio Teismo nutarime nurodytas teisinio reguliavimo spragas, neatitikimus, kitus trūkumus bei išdėstytus argumentus.

Beje, aiškindamas Seimo statuto atitinkamas normas, Konstitucinis Teismas teigė, kad Seimo statuto negalima aiškinti kaip nustatančio, esą įsigaliojus Konstitucinio Teismo nutarimui, kuriuo tam tikras įstatymas (jo dalis) arba kitas Seimo priimtas teisės aktas (jo dalis) buvo pripažintas prieštaraujančiu Konstitucijai, išimtinę teisę (prerogatyvą) parengti ir pateikti Seimui to įstatymo arba kito Seimo priimto teisės akto pakeitimų, papildymų projektus turi tik Seimo Teisės ir teisėtvarkos komitetas arba jo teikimu kitas Seimo komitetas ir šios teisės neturi joks kitas Seimo komitetas, joks kitas Seimo, kaip Tautos atstovybės, struktūrinis padalinys, joks kitas Seimo narys ar Seimo narių grupė. Seimo Teisės ir teisėtvarkos komitetas arba jo teikimu kitas Seimo komitetas turi ne išimtinę teisę, bet pareigą atitinkamai reaguoti į Konstitucinio Teismo nutarimus.

Konstitucinės kontrolės objektai

Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo kompetencija yra įtvirtinta Konstitucijos 105 straipsnyje.

Šiame straipsnyje nustatyta, kad Konstitucinis Teismas nagrinėja ir priima sprendimus, ar neprieštarauja Konstitucijai Lietuvos Respublikos įstatymai ir kiti Seimo priimti aktai.

Konstitucinis Teismas taip pat nagrinėja, ar neprieštarauja Konstitucijai ir įstatymams Respublikos Prezidento aktai, Respublikos Vyriausybės aktai.

Konstitucinis Teismas teikia išvadas: 1) ar nebuvo pažeisti rinkimų įstatymai per Respublikos Prezidento ar Seimo narių rinkimus; 2) ar Respublikos Prezidento sveikatos būklė leidžia jam ir toliau eiti pareigas; 3) ar Lietuvos Respublikos tarptautinės sutartys neprieštarauja Konstitucijai; 4)

ar Seimo narių ir valstybės pareigūnų, kuriems pradėta apkaltos byla, konkretūs veiksmai prieštarauja Konstitucijai.

Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo kompetencija yra optimali, nes Teismas kontroliuoja tik aukščiausiosios teisinės galios teisės aktų konstitucingumą. Teismo įgaliojimų sričiai nepriklauso ministerijų, kitų valdymo organų, tarp jų apskričių administracijų, vietos savivaldos teisės aktų teisėtumo tikrinimas. Šiuos klausimus sprendžia atitinkami bendrosios kompetencijos ir administracinės jurisdikcijos teismai. Iš Konstitucijoje suformuluotos Konstitucinio Teismo kompetencijos sampratos seka svarbiausia išvada – pagrindinė Teismo funkcija yra tikrinti, ar teisės aktai neprieštarauja Konstitucijai. Įgyvendindamas šią funkciją Konstitucinis Teismas vykdo ir pagrindinę savo priedermę – užtikrina Konstitucijos viršenybę Lietuvos Respublikos teisinėje sistemoje, nes būtent teisės normų kuriamoje veikloje dažniausiai pažeidžiamos konstitucinės normos ir nuostatos, prasielkiami su principais, kurie tiesiogiai suformuluoti Konstitucijoje, arba su tais, kurie remiasi konstitucinių normų visuma arba tos visumos atitinkama dalimi. Beje, būtina pabrėžti tą aplinkybę, kad Konstitucinis Teismas, siekdamas įsitikinti ir nustatyti, ar teisės aktas neprieštarauja Konstitucijai, išreiškia savo nuomonę ne tik dėl jos atitikimo konstitucinėms normoms, bet ir konstituciniams principams. Tokia Teismo pozicija susiformavo neatsitiktinai – ji remiasi ir konstitucine nuostata apie tai, kad Konstitucija yra vientisas aktas. Savo ruožtu ši nuostata reiškia ir tai, kad Konstitucijos vientisumo sampratą sudaro ne tik jos normos ir nuostatos, bet ir principai, t. y. visas konstitucinis „audinys“.

Teisės akto atitikimą Konstitucijai Konstitucinis Teismas tikrina pagal kelis parametrus: normų turinį; reguliavimo apimtį; formą; Konstitucijoje nustatytą priėmimo, pasirašymo, paskelbimo ar įsigaliojimo tvarką (Konstitucinio Teismo įstatymo 63 str.). Taigi Konstitucinis Teismas įgyvendina tiek formaliąją, tiek ir materialiąją teisminę kontrolę.

Teisės akto konstitucingumo vertinimas **pagal normų turinį** visų pirma reiškia tai, kad Teismas turi išsiaiškinti, ar teisės normoje nustatytos teisinių santykių subjektų teisės ir pareigos atitinka Konstitucijoje išreikštą nuostatą šiuo klausimu. Teisės akto ar jo dalies teisėtumas **pagal reguliavimo apimtį** suponuoja tai, kad teisės normos kūrėjas negalėjo priimti tokių taisyklių, kurių nustatymas nepriklauso jo kompetencijai, t. y. jis peržengė tas reguliavimo ribas, kurios nustatytos jo kompetencijoje. Kadangi **teisės akto formos** klausimas yra vienas iš svarbiausių teisėkūroje, todėl suprantama, kad akto formos problema svarbi ir konstitucinio teisėtumo atžvilgiu. Panašiai galima samprotauti ir dėl teisės aktų konstitucingumo pažeidus jų **priėmimo, pasirašymo, paskelbimo ir įsigaliojimo tvarką**.

Oficialiojoje konstitucinėje doktrinoje teigiama, kad pagal Konstituciją negali būti tokių Seimo priimtų įstatymų, kurių Konstitucinis Teismas negalėtų tirti jų atitikties Konstitucijai ir konstituciniams įstatymams atžvilgiu; pagal Konstituciją negali būti tokių Seimo priimtų kitų teisės aktų, kurių Konstitucinis Teismas negalėtų tirti jų atitikties Konstitucijai, konstituciniams įstatymams ir įstatymams atžvilgiu; pagal Konstituciją negali būti tokių Respublikos Prezidento aktų, kurių Konstitucinis Teismas negalėtų tirti jų atitikties Konstitucijai, konstituciniams įstatymams ir įstatymams atžvilgiu; pagal Konstituciją negali būti tokių Vyriausybės aktų, kurių Konstitucinis Teismas negalėtų tirti jų atitikties Konstitucijai, konstituciniams įstatymams, įstatymams ir Seimo nutarimams dėl įstatymų įgyvendinimo atžvilgiu²¹.

Įstatymų ir kitų Seimo teisės aktų konstitucinė kontrolė

Įstatymų konstitucingumo problema yra viena iš aštriausių konstitucinių aktualijų jau vien todėl, kad įstatymai yra politinio organo – Seimo – politinės veiklos rezultatas. Įstatymais reguliuojami patys svarbiausi visuomeniniai santykiai, todėl jais gali būti padaryti patys sunkiausi Konstitucijos pažeidimai. Yra dar vienas šio klausimo aspektas. Ydingo įstatymo pagrindu bus leidžiami Vyriausybės, ministerijų, kitų valdymo institucijų, savivaldybių teisės aktai. Jie bus įgyvendinami ir teismų veikloje. Jais žmonės vadovausis socialiniuose santykiuose. Reikia pripažinti, kad leidžiant įstatymus galioja ir įstatymų teisėtumo prezumpcija – įstatymas laikomas atitinkančiu Konstituciją iki tol, kol nebus išreikšta oficiali Konstitucinio Teismo nuostata šiuo klausimu.

Būdingas Lietuvos teisinės sistemos bruožas yra tas, kad Konstitucijoje numatyti ne tik paprastieji įstatymai, tačiau ir konstituciniai įstatymai, kurių konstitucinis statusas ir santykis su kitais teisės aktais ilgą laiką nebuvo tiksliai apibrėžtas. Konstitucinis Teismas, interpretuodamas atitinkamas konstitucines nuostatas, teigė, kad konstituciniai įstatymai užima ypatingą vietą teisės sistemoje, jie turi ypatingą teisinę galią. Konstitucinių įstatymų ypatingą vietą teisės sistemoje, jų aukštesnę teisinę galią lemia pati Konstitucija. Šie įstatymai Konstitucijoje numatyti būtent todėl, kad galima būtų užtikrinti didesnę šiais įstatymais reguliuojamų visuomeninių santykių stabilumą. Atsižvelgdamas į tai, kad konstituciniai įstatymai yra aukštesnės galios negu „paprastieji“ įstatymai, Konstitucinis Teismas konstatavo, kad jie

²¹ 2003 m. gruodžio 30 d. Konstitucinio Teismo nutarimas dėl Respublikos Prezidento dekreto, kuriuo buvo suteikta Lietuvos Respublikos pilietybė, atitikimo Konstitucijai ir įstatymui // Valstybės žinios. 2003. Nr. 124-5643.

negali prieštarauti konstituciniams įstatymams. Vadinas, Konstitucinis Teismas gali nagrinėti bylas dėl „paprastųjų“ įstatymų atitikimo ne tik Konstitucijai, bet ir konstituciniams įstatymams. Konstitucinis Teismas taip pat gali tirti, ar konstitucinis įstatymas neprieštarauja Konstitucijai²².

Taigi pagal šiuolaikinę oficialiąją konstitucinę doktriną, pagal Konstituciją Konstitucinis Teismas turi išimtinę kompetenciją tirti ir spręsti, ar bet kuris Seimo, Respublikos Prezidento arba Vyriausybės aktas, taip pat bet kuris referendumu priimtas aktas (jo dalis) neprieštarauja bet kuriam aukštesnės galios aktui, *inter alia* ir pirmiausia, Konstitucijai, būtent: ar bet kuris konstitucinis įstatymas (jo dalis) neprieštarauja Konstitucijai, ar bet kuris įstatymas (jo dalis), taip pat Seimo statutai (jo dalis) neprieštarauja Konstitucijai ir konstituciniams įstatymams, ar bet kuris Seimo poįstatyminis teisės aktas (jo dalis) neprieštarauja Konstitucijai, konstituciniams įstatymams ir įstatymams, Seimo statutui, ar bet kuris Respublikos Prezidento aktas (jo dalis) neprieštarauja Konstitucijai, konstituciniams įstatymams ir įstatymams, ar bet kuris Vyriausybės aktas (jo dalis) neprieštarauja Konstitucijai, konstituciniams įstatymams ir įstatymams²³.

1992 m. lapkričio 6 d. įstatyme „Dėl Lietuvos Respublikos Konstitucijos įsigaliojimo tvarkos“, kuris yra Konstitucijos sudedamoji dalis, yra nustatyta, kad įstatymai, kiti teisiniai aktai ar jų dalys, galioję Lietuvos Respublikos teritorijoje iki Lietuvos Respublikos Konstitucijos priėmimo, galioja tiek, kiek jie neprieštarauja Konstitucijai ir šiam įstatymui, ir galios tol, kol nebus pripažinti netekusiais galios ar suderinti su Konstitucijos nuostatomis. Tai reiškia, kad įstatymų leidėjas, kiti teisėkūros subjektai turi pareigą atlikti visų savo iki Konstitucijos įsigaliojimo išleistų ir tebegaliojančių teisės aktų, taip pat Lietuvos valstybės nebeegzistuojančių institucijų po Konstitucijos įsigaliojimo išleistų ir tebegaliojančių teisės aktų peržiūrą ir įvertinti, ar šie teisės aktai neprieštarauja Konstitucijai. Konstitucinis Teismas pažymėjo, kad teisės aktų (ar jų dalių), kurie nebuvo suderinti su Konstitucija ir kurie nebuvo pripažinti netekusiais galios, konstitucingumas gali būti tikrinamas atliekant konstitucinę kontrolę. Dėl iki Konstitucijos įsigaliojimo išleistų Lietuvos Respublikos įstatymų, kitų Aukščiausiosios

²² 2001 m. balandžio 2 d. Konstitucinio Teismo nutarimas dėl Lietuvos Respublikos piliečių nuosavybės teisių į išlikusį nekilnojamąjį turtą atkūrimo įstatymo kai kurių nuostatų atitikimo Konstitucijai // Valstybės žinios. 2001. Nr. 29-938.

²³ 2006 m. kovo 28 d. Konstitucinio Teismo 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.

Tarybos priimtų aktų, Vyriausybės aktų, taip pat dėl atitinkamos teisinės galios teisės aktų, išleistų iki nepriklausomos Lietuvos valstybės atkūrimo, tačiau likusių galioti atkūrus nepriklausomą Lietuvos valstybę ir reguliuojančių Seimo arba Vyriausybės reguliavimo sričiai priskirtus santykius, atitikties Konstitucijai pagal Konstituciją sprendžia Konstitucinis Teismas²⁴.

Atskirai pažymėtina konstitucinės justicijos problema yra ta, ar Konstitucinis Teismas gali tirti jau negaliojančių teisės aktų atitiktį Konstitucijai. Reikėtų pabrėžti, kad Konstitucinis Teismas savo veiklos pradžioje laikėsi nuostatos, kad negaliojančių įstatymų teisėtumas nėra konstitucinės kontrolės objektas. Priimdamas tokį sprendimą Teismas remdavosi Konstitucinio Teismo įstatymo 69 straipsnio 4 dalimi, kurioje nustatyta, kad „ginčijamo teisės akto panaikinimas yra pagrindas priimti sprendimą pradėti teisenai nutraukti“.

Ilgainiui konstitucinė jurisprudencija šiuo klausimu keitėsi. Štai 2000 m. balandžio 5 d. nutarime Konstitucinis Teismas atkreipė dėmesį, kad įstatymo nuostata „yra pagrindas pradėti teisenai nutraukti“ aiškintina kaip nustatanti Konstitucinio Teismo *teisę*, bet ne pareigą visais tokiais atvejais bylą nutraukti²⁵. Ši pradinė Konstitucinio Teismo nuostata buvo išplėta vėlesniuose Teismo aktuose ir įgijo oficialiosios konstitucinės doktrinos pobūdį. Konstitucinis Teismas konstatavo, kad Konstitucinis Teismas turi pareigą išnagrinėti bendrosios kompetencijos teismo prašymą neatsižvelgdamas į tai, ar ginčijamas arba kitas teisės aktas galioja, ar ne. Tuo atveju, kai į Konstitucinį Teismą kreipiasi kitas subjektas (Seimas, Seimo narių grupė, Respublikos Prezidentas, Vyriausybė), Teismas turi *teisę*, bet ne pareigą išnagrinėti bylą dėl negaliojančio teisės akto teisėtumo²⁶.

Viena iš opiausių problemų, kuri dažnai sprendžiama konstitucinėje jurisprudencijoje, yra teisinio reguliavimo spraga. Oficialiojoje konstitucinėje doktrinoje teigiama, kad tuo atveju, kai įstatymuose (jų dalyse) nenustatytas tam tikras teisinis reguliavimas, Konstitucinis Teismas turi konstitucinius įgaliojimus tirti tų įstatymų (jų dalių) atitiktį Konstitucijai tais atvejais, kai tuo, kad tas teisinis reguliavimas nėra nustatytas būtent tuose įstatymuose (jų dalyse), gali būti pažeidžiami konstituciniai principai ir (arba) normos.

²⁴ 2003 m. spalio 29 d. Konstitucinio Teismo nutarimas dėl Vyriausybės nutarimo, nustatančio nuostolių gamtai atlyginimą, atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai // Valstybės žinios. 2003. Nr. 103-4611.

²⁵ 2000 m. balandžio 5 d. Konstitucinio Teismo nutarimas dėl kai kurių Vyriausybės patvirtintų nuostatų atitikimo Konstitucijai ir įstatymui // Valstybės žinios. 2000. Nr. 30-840.

²⁶ 2002 m. rugpjūčio 21 d. Konstitucinio Teismo nutarimas dėl kai kurių Vyriausybės teisės aktų atitikimo įstatymui // Valstybės žinios. 2002. Nr. 82-3529.

Konstitucinis Teismas taip pat turi konstitucinius įgaliojimus tirti tų Seimo, Vyriausybės, Respublikos Prezidento poįstatyminių aktų (jų dalių), kuriuose nėra nustatytas tam tikras teisinis reguliavimas, atitiktį Konstitucijai ir (arba) įstatymams tais atvejais, kai tuo, kad tas teisinis reguliavimas nėra nustatytas būtent tuose poįstatyminiuose teisės aktuose (jų dalyse), gali būti pažeidžiami Konstitucija ir (arba) įstatymai.

Tais atvejais, kai pareiškėjas ginčija tai, kad pareiškėjo nurodytame įstatyme arba kitame ginčijamame teisės akte (jo dalyje) nėra nustatytas tam tikras teisinis reguliavimas, bet tas teisinis reguliavimas pagal Konstituciją ir pagal įstatymus neprivalo būti nustatytas būtent tame ginčijamame teisės akte (jo dalyje), Konstitucinis Teismas turi pagrindo konstatuoti, jog tokioje byloje nėra tyrimo dalyko ir tai yra prielaida priimti sprendimą bylą nutraukti²⁷.

Konstitucinėje jurisprudencijoje nuolat iškyla probleminis klausimas dėl Konstitucinio Teismo jurisdikcijos ribų. Nors ši aktualija nagrinėtina remiantis įvairiais aspektais, tačiau šiuo atveju galima iškelti esminį klausimą, ar Konstitucinis Teismas gali išplėsti kreipimosi į Konstitucinį Teismą apibrėžiamus ginčo objektus, t. y. spręsti ne tik dėl pareiškėjų nurodytų teisės aktų atitikties Konstitucijai ir aukštesnės galios teisės aktams, tačiau ir tų, kurių pareiškėjas nenurodo, bet kurie, Konstitucinio Teismo nuomone, yra besąlygiškai susiję su ginčijamomis teisės normomis.

Oficialiojoje konstitucinėje doktrinoje tvirtinama: 1) Konstitucinis Teismas gali tirti ir neginčijamų teisės aktų atitikimą Konstitucijai, jeigu jie įsiterpia į pareiškėjo ginčijamų teisės aktų reguliuojamus visuomeninius santykius; 2) sprendamas klausimą, ar poįstatyminis teisės aktas neprieštarauja Konstitucijai, Konstitucinis Teismas ne tik gali, bet ir privalo iširti, ar neprieštarauja Konstitucijai įstatymas, kuriuo remiantis buvo priimtas ginčijamas poįstatyminis teisės aktas²⁸.

Konstitucinio Teismo galios tikrinti **kitų Seimo aktų teisėtumą** visų pirma remiasi Konstitucijos viršenybės principu, kuris yra privalomas Lietuvos Respublikos įstatymų leidėjui – Seimui. Kita vertus, Seimas neturi konstitucinių galimybių pažeisti ne tik priimtus įstatymus, tačiau ir Seimo

²⁷ 2001 m. sausio 25 d. Konstitucinio Teismo nutarimas dėl Seimo statute nustatytų parlamentinių procedūrų atitikimo Konstitucijai // Valstybės žinios. 2001. Nr. 10-295; 2003 m. gegužės 6 d. Konstitucinio Teismo sprendimas // Valstybės žinios. 2003. Nr. 45-2031; 2003 m. gegužės 13 d. Konstitucinio Teismo sprendimas // Valstybės žinios. 2003. Nr. 48-2133.

²⁸ Konstitucinio Teismo 2002 m. sausio 14 d. nutarimas dėl įstatymų, reglamentuojančių valstybės ir savivaldybių biudžetų statusą, atitikimo Konstitucijai // Valstybės žinios. 2002. Nr. 5-186; Konstitucinio Teismo 2001 m. lapkričio 29 d. nutarimas dėl kai kurių įstatymų ir Vyriausybės teisės aktų atitikimo Konstitucijai // Valstybės žinios. 2001. Nr. 5-186.

statutą. Visa tai suponuoja konstitucines prielaidas tikrinti ir kitų Seimo aktų konstitucingumą.

Atsižvelgiant į 1994 m. sausio 19 d. Konstitucinio Teismo nutarime suformuluotą teisinę nuostatą, kad „Seimo poįstatyminiai aktai negali prieštarauti Konstitucijai ir Seimo išleistiems įstatymams, o juo labiau negali keisti įstatymų normų, jų turinio“, darytina išvada, kad Seimo statutas, nutarimai, rezolucijos, kreipimaisi, deklaracijos yra konstitucinės kontrolės objektai.

Būtina pabrėžti dar vieną aplinkybę: užsienio šalių konstitucinės kontrolės organų kompetencijos raida patvirtino tai, kad vis daugiau dėmesio skiriama parlamento priimtų kitų aktų teisėtumui, o ypatingai – parlamento reglamentų konstitucingumui. Tokia kontrolė užtikrina konstitucinį teisėtumą pačiame parlamente, yra parlamento narių, frakcijų ir kitų struktūrų konstitucinių prerogatyvų įgyvendinimo garantija.

Vykdomosios valdžios teisės aktų konstitucinė kontrolė

Visuotinai pripažinta, kad Respublikos Prezidento aktai yra poįstatyminiai aktai. Jais įgyvendinamos įstatymų nuostatos, todėl jie priskirtini prie valdymo aktų. Respublikos Prezidento aktai-dekretai negali prieštarauti ne tik Konstitucijai, tačiau ir konstituciniams įstatymams bei įstatymams.

Iš Respublikos Prezidento konstitucinio statuso turinio aišku, kad jo leidžiami dekretai yra nenorminio pobūdžio ir remiasi Respublikos Prezidento koordinacinėmis funkcijomis. Dekretai dėl diplomatinių atstovų skyrimo ir atšaukimo, aukščiausiųjų karinių laipsnių suteikimo, nepaprastosios padėties paskelbimo, pilietybės teikimo turi būti pasirašyti ministro pirmininko arba atitinkamo ministro, tik tada jie turi galią. Atsižvelgiant į Respublikos Prezidento konstitucinį statusą, jo aktų-dekretų teisinį pobūdį, galima daryti prielaidą, kad šių teisės aktų atžvilgiu gali kilti tiek formaliosios, tiek ir materialiosios konstitucinės kontrolės klausimas.

Vyriausybės teisės aktų atitikimas Konstitucijai taip pat gali būti tikrinamas formaliuoju ir materialiuoju konstitucinės kontrolės požiūriu. Kaip ir Respublikos Prezidento dekretai, Vyriausybės teisės aktai turi atitikti ne tik Konstituciją, tačiau ir įstatymus. Bendras reikalavimas, kuris apibrėžia Vyriausybės teisės aktų prigimtį, yra suformuluotas Konstitucijos 94 straipsnio 2 punkte, kuriame nustatyta, kad Vyriausybė vykdo įstatymus ir Seimo nutarimus dėl įstatymų įgyvendinimo, taip pat Respublikos Prezidento dekretus.

Dar plačiau Vyriausybės teisės aktų vieta Lietuvos teisės sistemoje ne kartą apibūdinta Konstitucinio Teismo nutarimuose. Štai buvo pabrėžta,

kad Lietuvos Respublikos Konstitucijoje įstatymų leidybos delegavimas nenumatytas, todėl Vyriausybė gali priimti tik poįstatyminius teisės aktus, kuriuose detalizuojamos įstatymų normos, reglamentuojama jų įgyvendinimo tvarka. Kitu atveju Teismas pabrėžė, kad viskas, kas susiję su pagrindinėmis žmogaus teisėmis ir laisvėmis, turi būti reguliuojama įstatymais, o ne poįstatyminiais teisės aktais. Remdamasis šiuo esminiu teisės aktų hierarchijos principu, Konstitucinis Teismas ne kartą konstatavo Vyriausybės teisės aktų prieštaravimą Konstitucijai ir įstatymams.

Išvada dėl Respublikos Prezidento ar Seimo narių rinkimų teisėtumo.

Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo įgaliojimai vertinti, ar per Respublikos Prezidento ar Seimo narių rinkimus nebuvo pažeisti rinkimų įstatymai, įtvirtinti Konstitucijoje, o konkrečiau apibrėžti atitinkamuose rinkimų įstatymuose bei Konstitucinio Teismo įstatyme. Šiuose aktuose nustatytas kontrolės objektas ir šios kontrolės ribos – Konstitucinis Teismas tiria ir vertina tik Vyriausiosios rinkimų komisijos sprendimus arba atsisakymą nagrinėti skundus dėl rinkimų įstatymų pažeidimų tais atvejais, kai sprendimai buvo priimti ar kita minėtų komisijų veikla buvo padaryta pasibaigus balsavimui renkant Seimo narius ar Respublikos Prezidentą. Taigi Teismo įgaliojimai vertinti rinkimų teisėtumą yra riboti. Šią situaciją būtų galima apibūdinti dar kitaip – iš esmės Konstitucinis Teismas tiria Vyriausiosios rinkimų komisijos akto teisėtumą, t. y. ar Vyriausioji rinkimų komisija nepažeidė rinkimų įstatymų.

Konstitucinis Teismas taip pat teikia išvadą, ar Respublikos Prezidento sveikatos būklė leidžia jam ir toliau eiti pareigas. Tokia konstitucinės kontrolės prerogatyva, nors ir nėra dažnai pasitaikantis reiškinys lyginamojoje konstitucinėje teisėje, tačiau kai kurių šalių konstitucijose yra numatyta, kad konstituciniai teismai dalyvauja konstatuojant faktą dėl valstybės vadovo sveikatos būklės, t. y. dėl šio pareigūno negalėjimo vykdyti savo funkcijas.

Klausimą Lietuvos Respublikos Konstituciniam Teismui, ar Respublikos Prezidento sveikatos būklė leidžia jam ir toliau eiti pareigas, turi teisę pateikti tik Seimas. Klausimas turi būti patvirtintas nutarimu, priimtu daugiau kaip pusės visų Seimo narių balsų dauguma. Prie klausimo ir atitinkamo Seimo nutarimo turi būti pridėta Seimo patvirtintos gydytojų komisijos išvada. Prireikus pridėdami kiti sveikatos būklę apibūdinantys įrodymai.

Išvada dėl Lietuvos Respublikos tarptautinių sutarčių konstitucingumo

Remiantis Konstitucijos normomis galima daryti išvadą, kad Konstitu-

cijoje nustatyta išankstinės (prevencinės) ir vėlesnės (represyvosios) tarptautinių sutarčių konstitucingumo kontrolės galimybė. Gali kilti klausimas, kodėl konstitucijos leidėjas neapsiribojo tik viena iš šių teisinių formų. Vienareikšmio atsakymo nėra. Išankstinės kontrolės atveju gali būti sprendžiamas esminis klausimas, ar tarptautinė sutartis, ar jos kai kurios nuostatos neprieštarauja Konstitucijai. Antruoju, t. y. vėlesnės kontrolės, atveju gali iškilti ir pirmoji problema, ir kita, t. y. ar buvo laikomasi tarptautinės sutarties sudarymo, ratifikavimo, paskelbimo tvarkos.

Konstitucijos 106 straipsnyje numatyta, kad prašyti Konstitucinio Teismo išvados dėl tarptautinių sutarčių atitikimo Konstitucijai gali Seimas ir Respublikos Prezidentas. Taigi tarptautinių sutarčių konstitucingumo įvertinimo iniciatoriais gali būti ribotas subjektų skaičius. Šio klausimo negali pateikti Konstituciniam Teismui vieno penktadalio Seimo narių grupė, Vyriausybė ar bendrosios kompetencijos teismai.

Nei Konstitucijoje, nei Konstitucinio Teismo įstatyme nėra patikslinta, kokio pobūdžio tarptautinių sutarčių konstitucingumą gali tikrinti Konstitucinis Teismas. Konstitucijoje ir įstatyme neapibrėžus sutarčių kategorijas, galima daryti prielaidą, kad Teismas gali tikrinti tų tarptautinių sutarčių konstitucingumą, kurias raštu sudaro Lietuvos Respublika su užsienio valstybėmis ir tarptautinėmis organizacijomis, nesvarbu, koks sutarties pavadinimas ir ar sutartį sudaro vienas, du ar keli tarpusavyje susiję dokumentai (Tarptautinių sutarčių įstatymo 1 str.). Teisme nebus vertinami Lietuvos Respublikos ministerijų ar Vyriausybės įstaigų bei kitų valstybės institucijų vardu ir pagal jų kompetenciją sudaromi susitarimai su atitinkamomis užsienio valstybių ar organizacijų institucijomis. Pagal Tarptautinių sutarčių įstatymą šie aktai nėra Lietuvos Respublikos tarptautinės sutartys.

Ne mažiau svarbus klausimas: ar Teismas vertins tik pačios tarptautinės sutarties tekstą? O kaip su įstatymu dėl tarptautinės sutarties ratifikavimo ar Vyriausybės nutarimu, kuriuo buvo patvirtinta tarptautinė sutartis? Viena vertus, tarptautinės sutarties tekstas ir ją aprobuojantis teisės aktas yra tartum neatskiriami. Kita vertus, bet koks įstatymas (ir dėl tarptautinės sutarties ratifikavimo) yra vidaus teisės sistemos dalis. Konstitucinio Teismo įstatyme yra numatyta, kad bylos nagrinėjimo pagrindas Teisme yra teisiškai motyvuota abejonė, kad visas aktas ar jo dalis prieštarauja Konstitucijai pagal normų turinį, reguliavimo apimtį, formą. Konstitucijoje nustatytą priėmimo, pasirašymo, paskelbimo ar įsigaliojimo tvarką. Teismas gali nagrinėti ne tik atitinkamos tarptautinės sutarties normų teisėtumą materialiaja prasme, tačiau ir tai, ar sudarant šią sutartį, teikiant Seimui ratifikuoti nebuvo pažeistos procedūrų taisyklės (formalioji konstitucinė kontrolė).

Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas ir apkaltos procesas

Lietuvos Respublikoje konstitucinės kontrolės objektas yra ir tai, ar Seimo narių ir valstybės pareigūnų, kuriems pradėta apkaltos byla, konkretūs veiksmai prieštarauja Konstitucijai.

Lietuvos Respublikos Konstitucijos 74 straipsnyje yra numatyta, kad Respublikos Prezidentą, Konstitucinio Teismo pirmininką ir teisėjus, Aukščiausiojo Teismo pirmininką ir teisėjus, Apeliacinio teismo pirmininką ir teisėjus, Seimo narius, šurkščiai pažeidusius konstituciją arba sulaužiusius priesaiką, taip pat paaiškėjus, jog padarytas nusikaltimas, Seimas trijų penktadalių visų narių dauguma gali pašalinti iš užimamų pareigų ar panaikinti Seimo nario mandatą. Tai atliekama apkaltos proceso tvarka, kurią nustato Seimo statutas.

Konstitucinio Teismo vaidmuo apkaltos procese konkrečiau apibrėžtas Seimo statute. Konstitucinis Teismas į apkaltos procesą gali įsijungti po to, kai Seimas pritaria specialiosios tyrimo komisijos išvadai, kad yra pagrindas pradėti apkaltos procesą. Šioje stadijoje Seimas kreipiasi į Konstitucinį Teismą ir prašo išvados, ar pareigūnų konkretūs veiksmai prieštarauja Konstitucijai. Apkaltos procesas Seime gali būti tęsiamas tik išgaliojus Konstitucinio Teismo išvadai.

Oficialiojoje konstitucinėje doktrinoje aiškinama, kad pagal Konstituciją tik Konstitucinis Teismas turi įgaliojimus spręsti, ar Respublikos Prezidento, kuriam pradėta apkaltos byla, konkretūs veiksmai prieštarauja Konstitucijai, ar Respublikos Prezidentas Konstituciją pažeidė šurkščiai. Taigi Konstituciniam Teismui nustatyta konstitucinė pareiga ištirti, ar Respublikos Prezidentas atliko konkrečius veiksmus, nurodytus jam pateiktame kaltinime, ir įvertinti, ar šie veiksmai prieštarauja Konstitucijai, ar Konstitucija pažeista šurkščiai. Tirdamas, ar Respublikos Prezidento konkretūs veiksmai prieštarauja Konstitucijai, ar Konstitucija yra pažeista šurkščiai, Konstitucinis Teismas tiria ir vertina tiek kartu su klausimu Konstituciniam Teismui pateiktus įrodymus, tiek visus kitus bylos nagrinėjimo Konstituciniame Teisme metu gautus įrodymus, patvirtinančius ar paneigiančius, kad Respublikos Prezidentas atliko klausime nurodytus konkrečius veiksmus, patvirtinančius ar paneigiančius, kad šie veiksmai prieštarauja Konstitucijai, kad Konstitucija yra pažeista šurkščiai²⁹.

Konstitucinis Teismas konstatavo, kad pagal Konstituciją tik Seimas turi įgaliojimus spręsti, ar už šurkštų Konstitucijos pažeidimą, priesaikos

²⁹ 2004 m. kovo 31 d. Konstitucinio Teismo išvada „Dėl Lietuvos Respublikos Prezidento Rolando Pakso, kuriam pradėta apkaltos byla, veikslių atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ // Valstybės žinios. 2004. Nr. 49-1600.

sulaužymą, nusikaltimo padarymą apkaltos proceso tvarka pašalinti Respublikos Prezidentą iš užimamų pareigų. Vertinant Konstitucinio Teismo ir Seimo konstitucinių įgaliojimų santykį apkaltos procese pažymėtina, jog Konstitucinio Teismo išvada, kad Respublikos Prezidento veiksmai prieštarauja (arba neprieštarauja) Konstitucijai, susaisto Seimą tuo atžvilgiu, kad pagal Konstituciją Seimas neturi įgaliojimų spręsti, ar Konstitucinio Teismo išvada yra pagrįsta ir teisėta, – teisinį faktą, kad Respublikos Prezidento veiksmai prieštarauja (arba neprieštarauja) Konstitucijai, nustato tik Konstitucinis Teismas. Nors Seimo nariai, sprenddami, ar Respublikos Prezidentą pašalinti iš užimamų pareigų už šiurkštų Konstitucijos pažeidimą, priesaikos sulaužymą, balsuoja laisvai, tai nereiškia, kad Seimo nariai, sprenddami, ar už šiurkštų Konstitucijos pažeidimą, priesaikos sulaužymą apkaltos proceso tvarka pašalinti Respublikos Prezidentą iš užimamų pareigų, nėra saistomi savo duotos Seimo nario priesaikos, kuri įpareigoja Seimo narį savo veikloje vadovautis Konstitucija, valstybės interesais ir savo sąžine ir nebūti varžomam jokių mandatų. Konstitucijoje įtvirtintas Seimo nario laisvas mandatas negali būti suprantamas tik kaip leidimas veikti vien savo nuožiūra, veikti vadovaujantis vien savo sąžine ir ignoruoti Konstituciją. Konstitucija suponuoja tokią Seimo nario nuožiūros ir tokią Seimo nario sąžinės sampratą, kurioje tarp Seimo nario nuožiūros bei Seimo nario sąžinės ir Konstitucijos reikalavimų, Konstitucijos saugomų ir ginamų vertybių neturi būti atotrūkis: pagal Konstituciją Seimo nario nuožiūra ir jo sąžinė turi būti orientuotos į Konstituciją, į Tautos ir Lietuvos valstybės interesus. Todėl Seimui, sprendžiančiam, ar apkaltos proceso tvarka pašalinti Respublikos Prezidentą iš užimamų pareigų už šiurkštų Konstitucijos pažeidimą, priesaikos sulaužymą, tenka ypač didelė atsakomybė: demokratinėje teisinėje valstybėje asmuo, šiurkščiai pažeidęs Konstituciją, sulaužęs priesaiką, neturėtų išvengti konstitucinės atsakomybės – pašalinimo iš užimamų pareigų.

Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo aktai

Lietuvos Respublikos Konstitucijos VIII skirsnyje, kuriame įtvirtinti pagrindiniai Konstitucinio Teismo statuso bruožai, minimos dvi Teismo aktų rūšys: sprendimai ir išvados. Konstitucijos 105 straipsnio 1 dalyje nustatyta, kad Konstitucinis Teismas nagrinėja ir priima sprendimą, ar neprieštarauja Konstitucijai įstatymai ir kiti Seimo priimti aktai. Konstitucijos straipsnio 3 dalyje nurodoma, kad Konstitucinis Teismas atitinkamais atvejais teikia išvadą. Nors Konstitucijoje minimos tik dvi Konstitucinio Tei-

smo aktų rūšys, tačiau akivaizdu, kad „sprendimai“ konstituciniame tekste vartojami kaip apibendrinanti sąvoka tų aktų, kuriuos priima Teismas.

Konstitucinio Teismo aktų formos nustatytos Konstitucinio Teismo įstatyme, kuriame minimi nutarimai, išvados ir sprendimai. Kiekvienas iš šių aktų ženklina atitinkamą teisminės veiklos rezultatą. Jeigu Konstitucinio Teismo „sprendimai“ priimami konkrečioms procesiniams veiksams apibūdinti ir suteikti jiems atitinkamą teisinę formą, tai nutarimai ir išvados priimami baigus teisminį tyrimą. Taigi Konstitucinio Teismo nutarimus ir išvadas galima apibūdinti kaip baigiamuosius Teismo aktus, kuriais byla išsprendžiama iš esmės. Teismo aktai, skirdamiesi savo teisine galia, sukuria ir nevienodus teisinius padarinius. Pažymėtina, kad visus Konstitucinio Teismo aktus sieja ir bendri požymiai. Visų pirma jie visi išreiškia Konstitucinio Teismo, kaip vyriausiojo Konstitucijos sergėtojo, nuomonę dėl vienu ar kitu teisiniu reiškiniu. Visiems Teismo aktams (išskyrus sprendimus procesiniais klausimais) būdinga panaši vidinė struktūra, kurioje galima išskirti šias dalis: 1) akto pavadinimą; 2) įvadinę; 3) nustatomąją; 4) konstatuojamąją (motyvuojamąją); 5) rezoliuciją. Svarbiausioji dalis yra rezoliucija, nes joje suformuluota Teismo valia. Konstatuojamoji dalis svarbi todėl, kad joje yra Teismo motyvai ir argumentai, kuriais pagrindžiama rezoliucija. Nustatomojoje dalyje atskleidžiamos bylos pagrindai, byloje dalyvaujančių asmenų pozicijos, t. y. konstitucinio ginčo esmė.

Nutarimai priimami teisminėse bylose, kuriose yra įvertinamas teisės akto (įstatymo, kito Seimo akto, Respublikos Prezidento ir Vyriausybės akto) konstitucingumas (teisėtumas). Jau vien ši aplinkybė apibūdina Teismo nutarimo reikšmę teisės aktų sistemoje. Kadangi Lietuvos konstitucinėje sistemoje tik Konstitucinis Teismas turi prerogatyvą įvertinti įstatymų leidžiamosios ir aukščiausiosios vykdomosios valdžios aktų atitikimą Konstitucijai, savaime suprantama, kad ir Teismo nutarimai yra išskirtinės reikšmės.

Nutarimai pagal sukeltus teisinius padarinius yra nevienodos teisminės reikšmės. Lietuvos Respublikos įstatymas (ar jo dalis) arba kitas Seimo aktas (ar jo dalis), Respublikos Prezidento aktas, Vyriausybės aktas (ar jo dalis) negali būti taikomi nuo tos dienos, kai oficialiai paskelbiamas Konstitucinio Teismo nutarimas, kad atitinkamas aktas (ar jo dalis) prieštarauja Konstitucijai. Tos pačios pasekmės atsiranda, kai Konstitucinis Teismas priima nutarimą, kad Respublikos Prezidento aktas ar Vyriausybės aktas (ar jo dalis) prieštarauja įstatymams. Tokie Teismo nutarimai turi įstatymo galią ir yra privalomi visoms valdžios institucijoms, teismams, visoms įmonėms, įstaigoms bei organizacijoms, pareigūnams ir piliečiams.

Pabrėžtina svarbi teisinė aplinkybė – pagal Konstitucinio Teismo įstatymo 71 straipsnį Teismas nutarime privalo nurodyti, kuriems konkrečioms

Konstitucijos straipsniams ar jų nuostatomis arba kuriems konkretiems įstatymams teisės aktas prieštarauja.

Valstybės institucijos bei jų pareigūnai privalo panaikinti savo priimtus poįstatyminius aktus ar jų nuostatas, kurie pagrįsti pripažintu nekonstituciniu teisės aktu. Neturi būti vykdomi sprendimai, pagrįsti teisės aktais, kurie pripažinti prieštaraujančiais Konstitucijai ar įstatymams, jeigu tokie sprendimai nebuvo įvykdyti iki atitinkamo Konstitucinio Teismo nutarimo išgaliojimo. Konstitucinio Teismo nutarimo pripažinti teisės aktą ar jo dalį nekonstituciniu galia negali būti įveikta pakartotinai priėmus tokią pat teisės aktą ar jo dalį. Priėmus nutarimą, dalyvavę byloje asmenys bei kitos institucijos ir asmenys nebegali iš naujo kelti Teisme klausimo dėl išnagrinėto teisės akto atitikimo Konstitucijai ar įstatymams arba ginčyti Teismo išvados ar jo nustatytų faktų ir teisinių santykių.

Kitokią teisinę reikšmę turi tie Konstitucinio Teismo nutarimai, kuriais pripažįstama, kad teisės aktas neprieštarauja Konstitucijai, o Respublikos Prezidento ir Vyriausybės aktai neprieštarauja ir įstatymams. Nors šie nutarimai ir nesukelia realių teisinių pasekmių, tačiau jie taip pat turi įstatymo galią. Šių aktų ryškiausia ypatybė yra ta, kad jais patvirtinamas teisės akto konstitucingumas (teisėtumas), todėl teisės aktą taikančioms institucijoms neturėtų ateityje kilti abejonų dėl šio konkretaus teisės akto suderinamumo su Konstitucija. Priimant tokius nutarimus Teismui neprivalu nurodyti, kuriems konkretiems Konstitucijos straipsniams ar jų nuostatomis teisės aktas neprieštarauja. Tuo jie skiriasi nuo prieš tai minėtų nutarimų.

Konstitucinio Teismo nutarimų išskirtinę teisinę reikšmę apibūdina ir tai, kad visi nutarimai skelbiami Lietuvos Respublikos vardu. Jie yra galutiniai ir neskundžiami. Konstitucinio Teismo nutarimams taikoma speciali ištaisymo, peržiūrėjimo ir aiškinimo tvarka.

Nutarimą *ištaisyti* gali priimti tik pats Teismas savo iniciatyva ar dalyvavusių byloje asmenų prašymu. Šiuo atveju „ištaisymo“ sąvoka apima tik kai kuriuos netikslumus bei aiškias redakcines klaidas, jeigu tai nekeičia nutarimo esmės.

Nutarimą *peržiūrėti* gali Konstitucinis Teismas ir tik savo iniciatyva. Jokia kita institucija ar pareigūnas negali palenkti Teismą peržiūrėti nutarimą. Kokiais atvejais Teismas gali imtis iniciatyvos peržiūrėti savo nutarimą? Tokių atvejų yra keli: 1) paaiškėjus naujų esminių aplinkybių, kurios buvo nežinomos Teismui nutarimo priėmimo metu; 2) pasikeitę Konstitucijos norma, kurios pagrindu nutarimas buvo priimtas. Pripažinus, kad neįsvengiamai būtina peržiūrėti nutarimą, šiuo klausimu priimamas sprendimas ir byla pradedama nagrinėti iš naujo.

Nutarimo aiškinimas. Priėmus nutarimą kartais iškyla būtinumas jį aiš-

kinti. Nutarimą gali oficialiai aiškinti tik pats Teismas savo iniciatyva arba pagal byloje dalyvavusių asmenų, taip pat kitų institucijų ar asmenų, kuriems nutarimas išsiųstas, prašymą. Nutarimo aiškinimo problemiškas visų pirma yra susijęs su tuo, kad aiškinant nutarimą negalima keisti jo turinio. Vadinas, sprendime, kuriuo aiškinamas nutarimas, negali būti pėržengtos bylos esmės ribos, suformuluoti nauji argumentai ir motyvai, kurie prieštarautų vienas kitam. Konstitucinis Teismas yra ne kartą pabrėžęs, kad Konstitucinio Teismo nutarimas yra vientisas. Jo nutariamoji dalis yra grindžiama motyvuojamosios (konstatuojamosios) dalies argumentais, todėl aiškindamas savo nutarimą Konstitucinis Teismas yra saistomas tiek nutarimo nutarimosios, tiek motyvuojamosios dalies turinio. Dėl Konstitucinio Teismo nutarimo aiškinimo priimtas sprendimas yra neatskiriamas nuo Konstitucinio Teismo nutarimo.

Išvados. Teismo išvada Konstitucijoje ir Konstitucinio Teismo įstatyme minima ne kaip bendrinė teisminės veiklos rezultato sąvoka, bet kaip Teismo akto forma. Išvadas Teismas teikia šiais klausimais: 1) ar nebuvo pažeisti rinkimų įstatymai per Respublikos Prezidento ar Seimo narių rinkimus; ar Respublikos Prezidento sveikatos būklė leidžia jam ir toliau eiti pareigas; 3) ar Lietuvos Respublikos tarptautinės sutartys neprieštarauja Konstitucijai; 4) ar Seimo narių ir valstybės pareigūnų, kuriems pradėta apkaltos byla, konkretūs veiksmai prieštarauja Konstitucijai.

Konstitucinio Teismo išvados pagal savo teisinę galią ir pagal teisinius padarinius skiriasi nuo Teismo nutarimų. Galutinį sprendimą visada priima Seimas. Kitas išvadų charakteristikos požymis yra tas, kad, skirtingai nuo nutarimų, išvados skelbiamos ne Lietuvos Respublikos vardu, bet išreiškia tik Teismo nuomonę, nuostatą dėl svarstyto klausimo. Negalima neatkreipti dėmesio ir į tai, kad rengdamas ir formuluodamas išvadas Teismas vertina konkrečius juridinius faktus, kurie susiję su rinkimų įstatymų pažeidimais, Respublikos Prezidento sveikata ar su asmenų, kurie traukiami atsakomybėn apkaltos proceso tvarka, konkrečiais Konstitucijos pažeidimais.

Išvados nuo nutarimų skiriasi dar ir kitais aspektais. Atkreiptinas dėmesys į tai, kad dėl išvados į Teismą gali kreiptis tik Seimas, o dėl tarptautinių sutarčių atitikimo Konstitucijai – Respublikos Prezidentas. Dar vienas skiriamasis išvadų bruožas yra tas, kad klausimai dėl išvadų Konstituciniame Teisme nagrinėjami paprastesne procedūra, t. y. nesilaikant visų reikalavimų, kurie būtini teisminiam posėdžiui nagrinėjant kitų kategorijų bylas. Paprastesnę procedūrą lemia visų pirma ta aplinkybė, kad bylose, kuriose rengiama išvada, nėra dviejų šalių, nes išvadų prašo tik viena institucija, t. y. Seimas arba Respublikos Prezidentas. Rengiant išvadas svarbų vaidmenį gali vaidinti liudytojai, ekspertai, specialistai.

Sprendimai. Konstitucinio Teismo sprendimus galima suskirstyti į atskiras grupes. Skirstant gali būti pasitelkiami įvairūs kriterijai, pavyzdžiui, sprendimai gali būti klasifikuojami pagal tai, kokiuose posėdžiuose (teisminiuose, organizaciniuose, tvarkomuosiuose) jie priimami, tačiau toks kriterijus būtų formalus, nes juo remiantis nebūtų atskleidžiama įvairių rūšių sprendimų teisinė prigimtis ir jų turinio savitumai. Siekiant visapusiškiau suprasti sprendimų įvairovę, juos patogiau nagrinėti pagal konkretaus procesinio veiksmo esmę.

Prie pirmosios sprendimų grupės priskirtini tie, kurie nesukelia bent kiek žymesnių teisinių pasekmių, formalizuoja tam tikrą procesinį veiksma ir yra vienkartinio pobūdžio. Tokie sprendimai yra: sujungti prašymus į vieną bylą; skirti bylą nagrinėti Teismo posėdyje, atidėti ar atnaujinti bylos nagrinėjimą; skirti baudas; Teismo veiksmai dėl dalyvaujančių byloje asmenų prašymų ir pan. Šie sprendimai gali būti įforminami Teismo atskiru dokumentu, o smulkesnių klausimų sprendimai teismo posėdžio metu fiksuojami posėdžio protokole.

Prie antrosios grupės priskirtini tie sprendimai, kuriuose sprendžiami klausimai yra svarbūs ne tik konkrečios bylos procese, bet ir liečia byloje dalyvaujančių asmenų interesus plačiau. Kai kurie sprendimai pagal juose formuluojamus motyvus ir argumentus gali net priartėti prie baigiamųjų Teismo aktų (nutarimų ir išvadų) reikšmės. Prie šios grupės sąlygiškai priskirtini šie sprendimai:

1. Sprendimas priimti Respublikos Prezidento teikimą ar Seimo nutarimą, kuriuose prašoma ištirti, ar teisės aktas atitinka Konstituciją. Tokio sprendimo skiriamasis bruožas yra tas, kad po tokio sprendimo priėmimo sustabdomas teisės akto veikimas.

2. Sprendimas nutraukti pradėtą teiseną. Pagrindinė priežastis, dėl kurios Teismas gali nutraukti pradėtą teiseną, yra ta aplinkybė, kad panaikinamas ginčijamas teisės aktas. Jeigu tai paaiškėja iki teismo posėdžio pradžios, Konstitucinis Teismas šį klausimą išsprendžia pasitarimų kambaryje. Sprendimas nutraukti pradėtą teiseną gali būti priimtas ir tada, kai pareiškėjas atšaukia prašymą ar klausimą dar prieš teisminį posėdį. Šiuo konkrečiu atveju Konstitucinio Teismo pirmininkas savo sutikimą išreiškia atitinkamu potvarkiu.

Sprendimas nutraukti pradėtą teiseną gali būti priimtas ir tuo atveju, kai Teismas pradėjo nagrinėti bylą teisminiame posėdyje ir paaiškėjo iki tol nežinomos aplinkybės, dėl kurių turėjo būti atsisakyta nagrinėti prašymą ar klausimą.

3. Sprendimas atsisakyti nagrinėti prašymą ar klausimą. Tokių sprendimų Teismas gali priimti šiais atvejais: prašymas paduotas institucijos ar as-

mens, neturinčių teisės kreiptis į Konstitucinį Teismą; prašymo nagrinėjimas yra nežinybingas Konstituciniam Teismui; prašyme nurodyto teisės akto atitikimas Konstitucijai jau buvo tirtas Teisme ir tuo klausimu tebegalioja Teismo nutarimas; Teismas yra pradėjęs nagrinėti bylą dėl to paties dalyko; prašymas grindžiamas neteisinais motyvais.

4. Sprendimas ištaisyti Konstitucinio Teismo nutarimą.

5. Sprendimas išaiškinti Konstitucinio Teismo nutarimą.

6. Sprendimas peržiūrėti Konstitucinio Teismo nutarimą.

Galima išskirti ir dar vieną Konstitucinio Teismo sprendimų rūšį. Tai – sprendimai, kuriais sprendžiami esminiai Teismo vidaus darbo organizavimo klausimai. Jie atspindi Teismo nepriklausomumo principą, Teismo autonomiškumą tvarkant finansinį ir materialinį aprūpinimą. Štai Teismo sprendimu tvirtinamas Teismo reglamentas, pagalbinio aparato struktūra ir nuostatai, išlaidų sąmata, teisėjų mantijų pavyzdžiai. Tik kolegialiai priimtu Teismo sprendimu gali būti taikomos materialinės sankcijos teisėjui už pareigų nevykdymą, nedalyvavimą posėdžiuose be pateisinamos priežasties. Konstitucinio Teismo sprendimai priimami ir tuo atveju, kai reikia spręsti klausimą dėl sutikimo traukti teisėją baudžiamojon ar administracinėn atsakomybėn, taip pat tada, kai sprendžiamas sustabdytų teisėjo įgaliojimų atstatymo klausimas.

Literatūra

1. Abramavičius A. Kai kurie teoriniai ir praktiniai konstitucinio asmenų lygiateisiškumo principo aspektai // *Teisė*. 2004. T. 50.
2. Birmontienė T. Naujosios tendencijos Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo jurisprudencijoje // *Jurisprudencija*. 2002. T. 30(22).
3. Birmontienė T. The perspectives of introducing the constitutional complaint in the Republic of Lithuania / The limits of the constitutional review of the ordinary court's decisions in the proceedings on the constitutional complaint. – Praha, 2005.
4. Dziegoraitis A. Konstitucinis Teismas ir teisinė valstybė // *Justitia*. 1998. Nr. 4.
5. Favoreu L. Konstituciniai teismai. – Vilnius: Garnelis, 2001.
6. Jarašiūnas E. Valstybės valdžios institucijų santykiai ir Konstitucinis Teismas. – Vilnius, 2003.
7. Jarašiūnas. E. Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas ir aukštųjų valstybės pareigūnų apkalta: kelios aktualios problemos // *Jurisprudencija*. 2006. Nr. 2(80).

8. Konstitucija, žmogus, teisinė valstybė. – Vilnius, 1997.
9. Konstitucija: tiesioginis taikymas ir nuosavybės teisių apsauga. – Vilnius, 1994.
10. Konstitucijos tiesioginio taikymo problemos. – Vilnius, 1993.
11. Konstitucinės priežiūros institucijų baigiamieji aktai. – Vilnius, 2000.
12. Konstitucinės priežiūros institucijų sprendimų teisinės prigimties, galių ir realizavimo problemos: straipsnių rinkinys. – Vilnius, 1997.
13. Konstitucinis Teismas ir konstitucingumo garantijos Lietuvoje. – Vilnius, 1995.
14. Kūris E. Konstituciniai principai ir konstitucijos tekstas // *Jurisprudencija*. 2001. T. 23(159). Kūris E. Konstitucinė justicija Lietuvoje: pirmasis dešimtmetis // *Justitia*. 2003. Nr. 3/4.
15. Kūris E. Konstitucija ir jos aiškinimas // *Politologija*. 1999. Nr. 2.
16. Pavilionis V. Lex non agit principas Lietuvos Respublikos įstatymų leidyboje ir Konstitucinio Teismo praktikoje // *Teisė*. 1995. T. 29.
17. Pumputis A. Konstitucija kaip simbolis ir kaip priemonė // *Jurisprudencija*. 2002. T. 30(22).
18. Ragauskas P. Konstitucinio Teismo vaidmuo įstatymų leidyboje // *Teisės problemos*. 2004. Nr. 1.
19. Rinkevičius V. Šešeri Konstitucinio Teismo metai // *Justitia*. 1999. Nr. 1.
20. Römeris M. Konstitucinės ir teismo teisės pasieniuose. – Vilnius, 1994.
21. Ruškytė R. Pirmasis Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo dešimtmetis // *Teisės problemos*. 2003. Nr. 3(41).
22. Sinkevičius V. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo jurisdikcijos ribos // *Jurisprudencija*. 2002. T. 30(22).
23. Sinkevičius V. Lietuvos Respublikos Seimo biudžetinė kompetencija Konstitucinio Teismo jurisprudencijoje // *Jurisprudencija*. 2002. T. 31(23).
24. Spruogis E. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo nutarimų įtaka teisei // *Teisės problemos*. 2003. Nr. 3(41).
25. Šedbaras S. Konstitucinis teismas: kas tai ir kam to reikia // *Justitia*. 1996. Nr. 1.
26. Žilys J. Konstitucinis Teismas – teisinės ir istorinės prielaidos. – Vilnius, 2001.
27. Žilys J. Kai kurios Lietuvos teisės kūrimo problemos ir Konstitucinis Teismas // *Jurisprudencija*. 1999. T. 12(4).
28. Žilys J. Konstitucinio Teismo aktai šaltinių sistemoje // *Jurisprudencija*. 2000. T. 17(9).
29. Žilys J. Konstitucinis Teismas valstybės valdžios organų sistemoje // *Jurisprudencija*. 2000. T. 17(9).

IX. TEISMINĖS VALDŽIOS ORGANIZACIJOS IR VEIKLOS KONSTITUCINĖS PROBLEMOS (TEISMINĖS VALDŽIOS VISAVERTIŠKUMAS, TEISMŲ SISTEMOS BEI TEISĖJŲ IR TEISMŲ NEPRIKLAUSOMUMAS)

Rašantys apie teisminės valdžios organizacijos ir veiklos teisinį reguliavimą daugiausia analizuoja ir savo išvadas grindžia Teismų įstatymu. Tačiau ar Teismų įstatymas gali būti teisminės valdžios vietos ir jos vykdomos funkcijos supratimo svarbiausias šaltinis? Teismų įstatymo nuostatų komentavimas – tai tik įstatymų leidėjo „teisminės valdžios vizijos“ komentavimas. Prisiminkime ne vieną Konstitucinio Teismo nutarimą ar sprendimą, iš esmės patikslinusį tą įstatymų leidėjo įgyvendintą teisminės valdžios sampratą „viziją“. Paaikškėjo, kad nemažai įstatymo nuostatų prieštaravo Konstitucijai, todėl Konstitucinio Teismo suformuluota oficiali konstitucinė doktrina turi būti svarbiausiu kelrodžiu vertinant įstatyminį reguliavimą.

Taigi teismų organizacijos ir veiklos esmės paieškas pradėti nuo ordinarinės teisės rizikinga. Bet kokių teisinių tyrimų išeities pozicija viena – Konstitucija. Šioje knygoje minėta, kad Konstitucija yra aukščiausioji teisė, ji nubrėžia kryptis visai teisės sistemai. Visa teisės sistema kuriama Konstitucijos pagrindu. Priėmusi Konstituciją pilietinė Tauta padėjo savo, kaip valstybiškai organizuotos bendruomenės, gyvenimo norminį pagrindą. Taigi valstybės valdžios organizacijos, jos veiklos pagrindai – Konstitucijoje. Konstitucijos, kaip aukščiausiosios teisės, sampratą išitvirtinimas yra sietinas su Konstitucinio Teismo veikla. Šiandien pripažįstama, kad Konstitucija – ne vien pagrindinio įstatymo tekstas. Konstitucija suprantama kaip aukščiausioji norminė tikrovė, įtvirtinta svarbiausiame teisės akte ir atskleista konstitucinėje jurisprudencijoje. Ji pripažįstama integralia Konstitucijos, kaip aukščiausiosios teisės, dalimi. Konstitucinio Teismo jurisprudencijoje formuluojama konstitucinė doktrina – šaltinis, atskleidžiantis Konstitucijoje įtvirtintą teisminės valdžios vietos bei reikšmės valstybiškai organizuotos visuomenės gyvenime sampratą.

Pagal Lietuvos Respublikos Konstituciją valstybės valdžia Lietuvoje yra organizuota ir įgyvendinama remiantis valdžių padalijimo principu. Konstitucinis Teismas, kuriam patikėta oficialaus Konstitucijos aiškintojo ir Konstitucijos viršenybės užtikrintojo teisės sistemoje misija, savo aktuose ne kartą yra konstatavęs, jog šis konstitucinis principas reiškia, kad įstatymų leidžiamoji, vykdomoji ir teisminė valdžios yra atskirtos, pakankamai savarankiškos; kad tarp jų turi būti pusiausvyra; kad kiekviena valdžios institucija turi jos paskirtį atitinkančią kompetenciją, kurios konkretus turinys priklauso nuo to, kokiai valstybės valdžiai ši institucija priklauso, nuo jos vietos tarp kitų valstybės valdžios institucijų bei įgaliojimų santykio su kitų valstybės valdžios institucijų įgaliojimais; kad Konstitucijoje tiesiogiai nustatytus tam tikros valstybės valdžios institucijos įgaliojimus viena valstybės valdžios institucija negali iš kitos perimti tokių įgaliojimų, jų perduoti kitai valstybės valdžios institucijai ar atsisakyti; kad tokie įgaliojimai negali būti pakeisti ar apriboti įstatymu.

Teisminė valdžia – viena iš Konstitucijoje įtvirtintų valdžių. Jai patikėtas teisingumo vykdymas. „Teisingumo“, „teisingumo vykdymo“ sąvokos figūruoja bet kokiame teismų veiklos tyrime nepriklausomai nuo tyrimo aspekto. Tai suprantama, nes teismo, teisėjo veikla prasminga tik tuo atveju, jei ja įgyvendinamas teisingumas.

Teisingumas – sudėtinga kategorija. Ją nuo antikos laikų bando apibrėžti daugelio mokslo sričių atstovai. „Prigimtinis teisingumas“, „socialinis teisingumas“, „teisingumas kaip politinės filosofijos kategorija“ – visos šios sąvokos pabrėžia skirtingus šio socialinės tikrovės reiškinių aspektus. Apie teisingumą kalbama kaip apie universalų principą, kaip apie kriterijų, pagal kurį vertinami asmenų poelgiai. Nustatant, kas yra teisinga, remiamasi tokiais moraliniais kriterijais kaip gėris, lygybė, žmoniškumas, protingumas. Teisingumo idėja buvo daugelio socialinių judėjimų šūkis. Didžiausi visuomenės gyvenimo pertvarkymai grindžiami didesnio teisingumo siekiu.

Teisės mokslininkai, praktikai diskutuoja dėl teismams patikėtos teisingumo misijos esmės. Jeigu įstatymų leidybos ar jų vykdymo turinys pakankamai aiškus, tai „teisingumo vykdymo“ esmė sunkiau apčiuopiama. Vieni pabrėžia įstatymų ir kitų teisės aktų taikymą laikantis specialių procedūrų, kiti – ginčų sprendimą, tretii – teismo veiklos procesines formas ir jų priimamus sprendimus. Tarpukario laikais M. Römeris teismų vykdomą funkciją apibrėžė taip: „Neteisės konstatavimas ir sudraudimas – štai yra visa bet kurio teismo funkcija. Šiuo ir reiškiasi toji teisės veikimo apsaugos funkcija, kuri vadinama teismu“¹. Pabrėžta teisės, bet ne įstatymo ar poįs-

¹ Römeris M. Konstitucinės ir teismo teisės pasieniuose. – Vilnius: Pozicija, 1994. P. 5.

tatyminio akto apsauga. Arba tiksliau – teisės, įtvirtintos įstatyme ar poįstatyminiame akte, suprantant, kad minėtų aktų teisiskumą galima patikrinti jų atitiktimi Konstitucijai. Pažymėtina, kad Konstitucijos 110 straipsnyje nustatyta, jog teisėjas negali taikyti įstatymo, kuris prieštarauja Konstitucijai, kad tais atvejais, kai yra pagrindas manyti, kad įstatymas ar kitas teisės aktas, kuris turėtų būti taikomas konkrečioje byloje, prieštarauja Konstitucijai, teisėjas sustabdo bylos nagrinėjimą ir kreipiasi į Konstitucinį Teismą prašydamas spręsti, ar šis įstatymas arba kitas teisinis aktas atitinka Konstituciją.

Modernus požiūris į teisingumą vykdančio teismo darbo esmę – nagrinėjantis bylą teismas priimta nešališką ir privalomą sprendimą, kuriuo siekiama „apsaugoti teisę, ją konkretinti ir toliau vystyti“². Taigi regime naujus elementus teismo funkcijos sampratoje: ne tik teisės apsauga, bet ir jos konkretinimas bei tolesnis vystymas. Rašantys apie teismų veiklą autoriai pabrėžia teisės ir teisingumo sąsają, antai A. Barakas teigia, kad „teisė yra teisingumas ir teisingumas yra teisė“³.

Lietuvos Respublikos Konstitucijos 109 straipsnio 1 dalyje yra įtvirtinta: „Teisingumą Lietuvos Respublikoje vykdo tik teismai“. Šią nuostatą galima aiškinti tik ją siejant su kitomis konstitucinėmis nuostatomis ir pirmiausia su tokia: asmuo, kurio konstitucinės teisės ar laisvės pažeidžiamos, turi teisę kreiptis į teismą (Konstitucijos 30 str. 1 d.). Teisminė gynyba – būtina asmens teisių apsaugos garantija. Demokratinėje teisinėje valstybėje „socialinis teisminės valdžios vaidmuo yra toks, kad teismai, vykdydami teisingumą, privalo užtikrinti Konstitucijoje, įstatymuose ir kituose teisės aktuose išreikštos teisės įgyvendinimą, garantuoti teisės viršenybę, apsaugoti žmogaus teises ir laisves“⁴. Užtikrinti teismo funkcijų įgyvendinimą reiškia užtikrinti asmens teises. Teisinėje literatūroje nuolatos kartojama: „vykdama teisingumą ir priimdama konkretaus individo teises ir interesus liečiančius sprendimus, teisminė valdžia privalo saugoti ir ginti kiekvieno asmens teises ir teisėtus interesus“⁵.

² Hesse K. Osnovy konstitucionnogo prava FRG. – Moskva: Juridičeskaja literatūra, 1981. S. 266.

³ Barak A. Teismo diskrecijos prigimtis ir jos reikšmė vykdan teisingumą // *Justitia*. 2005. Nr. 3(37). P. 28.

⁴ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1999 m. gruodžio 21 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos teismų įstatymo 14, 25(1), 26, 30, 33, 34, 36, 40, 51, 56, 58, 59, 66, 69, 69(1) ir 73 straipsnių atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ // *Valstybės žinios*. 1999. Nr. 109-3192.

⁵ Šinkūnas H. Valdžių padalijimo principas ir teisminės valdžios vieta valdžių padalijimo sistemoje // *Teisė*. 2003. Nr. 49. P. 119.

Šiame skyriuje nekeliame uždavinio apžvelgti visus teisminės valdžios organizacijos ir veiklos klausimus. Mus domins tik keletas problemų. Tai – teisminės valdžios visavertiškumas, teismų sistemos Lietuvoje bei teisėjo ir teismų, vykdančių teisingumą, nepriklausomumo užtikrinimas.

* * *

Konstitucijos požiūriu visos valdžios yra lygios ir turi būti pakankamai savarankiškos, tarp jų turi būti pusiausvyra. Teisminė valdžia – viena iš trijų valdžių, vykdančių specifinę teisingumo funkciją, kurios negali vykdyti jokia kita valstybės institucija ar pareigūnas. Minėta, kad konstitucinėje jurisprudencijoje sprendžiant klausimus, susijusius su teisminės valdžios funkcionavimu, svarbiausias atramos taškas – valdžių padalijimo principas. Teismų galios šaltinis – Konstitucijoje įtvirtintas tautos sutarimas teisingumo vykdymą patikėti teismams, kaip kad įstatymų leidyba patikėta Seimui, o vykdomoji veikla – Vyriausybei ir Respublikos Prezidentui.

Teisminė valdžia yra specifinė. Pagal Konstituciją teisingumą Lietuvos Respublikoje vykdo tik teismai. Teisingumo vykdymas – teismų funkcija, lemianti šios valdžios vietą valstybės valdžios institucijų sistemoje ir teisėjų statusą. Nors teisinėje ir politikos mokslų literatūroje teisminė valdžia neretai įvardijama kaip trečioji valdžia, tačiau tai nereiškia, kad ji menkesnė už kitas valdžias. „Konstitucijos požiūriu visos valdžios yra lygios ir turi būti pakankamai savarankiškos, tarp jų turi būti pusiausvyra. Akivaizdu, kad pusiausvyra neįmanoma tarp „skirtingą svorį turinčių valdžios šakų“⁶. Taigi teisminė valdžia – viena iš trijų valdžių, vykdančių specifinę teisingumo funkciją, kurios negali vykdyti jokia kita valstybės institucija ar pareigūnas. Valdžių padalijimo principas, teisingumo vykdymo funkcijos reikšmingumas suponuoja visavertės teisminės valdžios poreikį. Teismų sprendimai privalomi visiems, „teismo sprendimų niekas negali nevykdyti“⁷.

Teisminės valdžios visavertiškumo doktrina pirmąsyk suformuluota Konstitucinio Teismo 1999 m. gruodžio 21 d. nutarime. Beje, patys teisminės valdžios atstovai šios doktrinos nelinkę akcentuoti. Vietoj šios doktrinos, suvokiamos kaip kompleksinė konstitucinių reikalavimų visuma, links-

⁶ Kūris E. Konstitucinių principų plėtojimo konstitucinėje jurisprudencijoje / Konstitucinių principų plėtojimas konstitucinėje jurisprudencijoje. – Vilnius, 2002. P. 90.

⁷ 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.

tama kalbėti apie jos atskirus elementus, tokius kaip teisminės valdžios savarankiškumas, teisėjo ir teismo, vykdančio teisingumą, nepriklausomumas, teismo nešališkumas, teismo proceso taisyklių laikymasis, teismo sprendimų privalomumas ir t. t.

Teisminės valdžios visavertiškumo doktrina – integralus požiūris į teismo vietą ir reikšmę šiuolaikinės visuomenės gyvenime, į jam patikėtos teisingumo įgyvendinimo misijos svarbą. Nors teisminė valdžia specifinė, ji lygiavertė kitoms valdžioms, kitokia, bet lygiavertė.

Teisminės valdžios visavertiškumo doktrina nėra tikslas pats savaime. Tai – tinkamo pavestos misijos atlikimo garantija. Galima neabejoti, kad tik visavertis teismas gali tinkamai vykdyti teisingumą. Kitaip sakant, teisminės valdžios visavertiškumas – teisingo teismo prielaida. Būtent toks teismas reikalingas visuomenei.

Kodėl apskritai keliama teisminės valdžios visavertiškumo problema? Juk neformuluojamos nei įstatymų leidžiamosios, nei vykdomosios valdžios visavertiškumo doktrinos? Doktrinos atsiradimas konstitucinėje jurisprudencijoje – Konstitucinio Teismo siekio laiduoti Konstitucijoje įtvirtinto valdžių padalijimo modelį pusiausvyros išraiška. Tik visavertė teisminė valdžia, bet ne kitų valdžių priedėlis ar mechaniška „įstatymo burna“ gali įgyvendinti jai pavestą konstitucinę teisingumo vykdymo misiją. Tik tokia „trečioji valdžia“ užtikrins Konstitucijoje nustatytą pusiausvyrą tarp trijų valdžių.

Visavertės teisminės valdžios doktrinos, jeigu ji liks tik konstitucinės jurisprudencijos formuluotėse, vertė nedidelė. Svarbiau kitkas. Ši doktrina turi tapti orientyru pačių teismų veikloje.

* * *

Teismai – jurisdikcinės institucijos – vykdo teisminę valdžią, kuri, kaip ir įstatymų leidžiamoji bei vykdomoji valdžios, yra visavertė valstybės valdžia, viena iš Konstitucijoje įtvirtintų valstybės valdžių. Vykdyti teisingumą – teisminės valdžios paskirtis ir konstitucinė kompetencija.

Konstitucinis Teismas ne kartą yra pabrėžęs, kad nuo kitų valstybės valdžių teisminė valdžia skiriasi ir tuo, kad ji yra formuojama ne politiniu, bet profesiniu pagrindu (Konstitucinio Teismo 1999 m. gruodžio 21 d., 2001 m. liepos 12 d., 2006 m. kovo 28 d., 2006 m. kovo 28 d. nutarimai, 2004 m. kovo 31 d. išvada).

Konstitucinėje jurisprudencijoje konstatuota, kad teismai, pagal Konstituciją vykdančys teisminę valdžią Lietuvoje, yra priskirtini ne prie vienos, bet prie dviejų arba (jeigu tai, paisant Konstitucijos, yra nustatyta atitinka-

muose įstatymuose) daugiau teismų sistemų. Šiuo metu pagal Konstituciją ir įstatymus Lietuvoje yra trys teismų sistemos⁸:

- 1) **Konstitucinis Teismas** vykdo konstitucinę teisminę kontrolę;
- 2) Konstitucijos 111 straipsnio 1 dalyje nurodyti **Lietuvos Aukščiausiasis Teismas, Lietuvos apeliacinis teismas, apygardų ir apylinkių teismai** sudaro **bendrosios kompetencijos teismų sistemą**;
- 3) pagal Konstitucijos 111 straipsnio 2 dalį administracinių, darbo, šeimos ir kitų kategorijų byloms nagrinėti gali būti įsteigti **specializuoti tei-**

⁸ Pažymėtina, kad konstitucinės justicijos byloje Nr.12/06 pareiškėjas abejones dėl Konstitucinio Teismo įstatymo 1 straipsnio pavadinimo „Konstitucinis Teismas – teisminė institucija“ ir šio straipsnio 3 dalies, kurioje nustatyta, kad Konstitucinis Teismas yra savarankiškas ir nepriklausomas teismas, kuris teisminę valdžią įgyvendina Konstitucijos ir šio įstatymo nustatyta tvarka, konstitucingumo grindė tuo, kad nuostatos, įtvirtinančios Konstitucinio Teismo veiklos konstitucinius pagrindus, yra išdėstytos atskirame Konstitucijos skirsnyje – jos VIII skirsnyje „Konstitucinis Teismas“, o ne IX skirsnyje „Teismas“.

Konstitucija yra vientisas aktas (Konstitucijos 6 straipsnio 1 dalis). Konstitucinis Teismas savo aktuose ne kartą yra konstatavęs: visos Konstitucijos nuostatos tarpusavyje yra susijusios taip, kad vienu Konstitucijos nuostatų turinys lemia kitų jos nuostatų turinį; visos Konstitucijos nuostatos sudaro darnią sistemą; tarp Konstitucijoje įtvirtintų vertybių yra pusiausvyra; nė vienos Konstitucijos nuostatos negalima aiškinti pažodžiui, nė vienos Konstitucijos nuostatos negalima priešinti kitoms Konstitucijos nuostatoms, 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 pusiausvyra. Konstitucijos (ir apskritai teisės) negalima aiškinti vien pažodžiui, vien taikant lingvistinį (verbalinį) teisės aiškinimo metodą. Kaip savo nutarimuose yra konstatavęs Konstitucinis Teismas, aiškinant Konstituciją privalu taikyti įvairius teisės aiškinimo metodus: sisteminių, bendrųjų teisės principų, loginį, teleologinį, įstatymų leidėjo ketinimų, precedentų, istorinį, lyginamąjį ir kt.; tik šitaip – visapusiškai – aiškinant Konstituciją galima sudaryti prielaidas realizuoti jos, kaip visuomenės sutarties ir aukščiausios teisinės galios akto, paskirtį, užtikrinti, kad nebus nukrypta nuo Konstitucijos prasmės, kad nebus paneigta Konstitucijos dvasia ir kad gyvenime bus įtvirtintos tos vertybės, kuriomis Tauta grindžia savo pačios priimtą Konstituciją (Konstitucinio Teismo 2004 m. gegužės 25 d., 2004 m. gruodžio 13 d., 2006 m. kovo 28 d. nutarimai).

Konstitucinis Teismas 2006 m. birželio 6 d. nutarime konstatavo, kad Konstitucijoje esantys atskiri skirsniai „Teismas“ ir „Konstitucinis Teismas“ nėra ir negali būti pagrindas aiškinti, esą, kaip atrodo pareiškėjui, Konstitucinis Teismas nėra teismas – teisminės valdžios dalis ir yra kažkur už teisminės sistemos ribų. Tokia pareiškėjo daroma prielaida yra iš esmės klaidinga, konstituciškai visiškai nepagrįsta. Priešingai, tai, kad Konstitucijoje yra du atskiri skirsniai: VIII skirsnis „Konstitucinis Teismas“ ir IX skirsnis „Teismas“, ne paneigia Konstitucinio Teismo, kuris pagal Konstituciją vykdo konstitucinę teisminę kontrolę, buvimą teismų sistemos dalimi, bet pabrėžia ypatingą jo statusą teisminės valdžios sistemoje, kartu ir visų valstybės valdžią vykdančių valstybės institucijų sistemoje, taip pačioje Konstitucijoje yra išryškunami ir pabrėžiami Konstitucinio Teismo konstitucinės paskirties ir kompetencijos ypatumai (žr.: Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2006 m. birželio 6 d. nutarimas „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).

smai – šiuo metu įstatymais yra įsteigta ir veikia viena specializuotų teismų, būtent administracinių, sistema, kurią sudaro Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas ir apygardų administraciniai teismai (Konstitucinio Teismo 2004 m. gruodžio 13 d., 2006 m. sausio 16 d., 2006 m. kovo 28 d., 2006 m. gegužės 9 d. nutarimai).

Pagal Konstituciją **Konstitucinis Teismas** – konstitucinės justicijos institucija, vykdanči konstitucinę teisminę kontrolę (Konstitucinio Teismo 2006 m. kovo 28 d., 2006 m. gegužės 9 d. nutarimai). Konstitucinis Teismas savo aktuose ne kartą yra konstatavęs, kad pagal savo kompetenciją sprendamas dėl žemesnės galios teisės aktų atitikties aukštesnės galios teisės aktams, taip pat Konstitucijai, ir vykdydamas kitus savo konstitucinius įgaliavimus Konstitucinis Teismas – savarankiškas ir nepriklausomas teismas – vykdo konstitucinį teisingumą, garantuoja Konstitucijos viršenybę teisės sistemoje ir konstitucinį teisėtumą (Konstitucinio Teismo 2001 m. liepos 12 d., 2001 m. lapkričio 29 d., 2004 m. gruodžio 13 d., 2006 m. kovo 28 d., 2006 m. birželio 6 d. nutarimai). Konstitucinis Teismas, būdamas teisminės valdžios dalimi, neįeina nei į bendrųjų, nei į specializuotų teismų sistemas. Organizaciniu ir administraciniu požiūriu Konstitucinis Teismas yra atskirtas tiek nuo bendrųjų, tiek nuo specializuotų teismų sistemų.

„Konstitucinio Teismo, kaip teisminės valdžios sistemos dalies, įgaliavimai yra įtvirtinti Konstitucijoje“⁹. Konstitucijos 102 straipsnio 1 dalyje nustatyta, kad Konstitucinis Teismas sprendžia, ar įstatymai ir kiti Seimo aktai neprieštarauja Konstitucijai, o Respublikos Prezidento ir Vyriausybės aktai – neprieštarauja Konstitucijai arba įstatymams. Konstitucijos 105 straipsnio 3 dalyje nustatytais atvejais Konstitucinis Teismas teikia išvadas. Pagal Konstitucijos 107 straipsnio 1 dalį įstatymas (ar jo dalis) arba kitas Seimo aktas (ar jo dalis), Respublikos Prezidento aktas, Vyriausybės aktas (ar jo dalis) negali būti taikomi nuo tos dienos, kai oficialiai paskelbiamas Konstitucinio Teismo sprendimas, kad atitinkamas aktas (ar jo dalis) prieštarauja Konstitucijai. Konstitucijos 107 straipsnio 2 dalyje nustatyta, kad Konstitucinio Teismo sprendimai klausimais, kuriuos Konstitucija skiria jo kompetencijai, yra galutiniai ir neskundžiami. Konstitucijoje yra apibrėžta Konstitucinio Teismo formavimo tvarka, nustatyti Konstitucinio Teismo įgaliavimų vykdymo (veiklos) pagrindai ir garantijos, įtvirtintas Konstitucinio Teismo teisėjų statusas ir kt.

⁹Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2006 m. birželio 6 d. nutarimas „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.

Konstitucijos 111 straipsnio 1 dalyje nustatyta, kad Lietuvos Respublikos teismai yra Lietuvos Aukščiausiasis Teismas, Lietuvos apeliacinis teismas, apygardų ir apylinkių teismai. Šie Konstitucijos 111 straipsnio 1 dalyje nurodyti teismai sudaro **bendrosios kompetencijos teismų sistemą**. Pagal Konstituciją bendrosios kompetencijos teismų sistemą, kaip institucijų sistemą, sudaro keturių grandžių teismai:

pirmoji (žemiausioji) grandis – apylinkių teismai,

antroji grandis – apygardų teismai,

trečioji grandis – Lietuvos apeliacinis teismas,

ketvirtoji (aukščiausioji) grandis – Lietuvos Aukščiausiasis Teismas.

Konstitucinio Teismo 2006 m. kovo 28 d. nutarime¹⁰ konstatuota, kad įstatymų leidėjas, paisydamas Konstitucijos, turi diskreciją sudaryti tiek apylinkių bei apygardų teismų, kiek, jo manymu, yra reikalinga, ir nustatyti tokią jų kiekybinę sudėtį, kokia, jo manymu, yra būtina, kad būtų tinkamai, laiku vykdomas teisingumas, taip pat apibrėžti tokias atitinkamų apygardų bei apylinkių teismų veiklos teritorijų ribas, kokios, jo manymu, yra būtinos, kad būtų tinkamai, laiku vykdomas teisingumas.

Konstitucijoje ne tik nustatyta keturių grandžių bendrosios kompetencijos teismų sistema (kaip institucijų sistema), bet ir įtvirtinti bendrosios kompetencijos teismų instancinės sistemos, kaip bylų teisminio nagrinėjimo procesinių pakopų sistemos, pagrindai. Iš Konstitucijos kylanti bendrosios kompetencijos teismų instancinė sistema suponuoja tai, kad bet kuri pirmosios instancijos bendrosios kompetencijos teismo baigiamąjį aktą turi būti galima nustatyta tvarka apskųsti bent vienos aukštesnės instancijos bendrosios kompetencijos teismui.

Konstitucinis Teismas yra konstatavęs, kad teismų instancinės sistemos paskirtis yra šalinti galimas žemesnių instancijų teismų klaidas, neleisti, kad būtų įvykdytas neteisingumas, ir šitaip apsaugoti asmens, visuomenės teises ir teisėtus interesus¹¹ (Konstitucinio Teismo 2006 m. sausio 16 d. nutarimas).

¹⁰ Lietuvos Respublikos 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.

¹¹ Lietuvos Respublikos 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.

Taigi pagal konstitucinėje jurisprudencijoje suformuluotą doktriną bendrosios kompetencijos teismų instancinės sistemos paskirtis – sudaryti prielaidas aukštesnės instancijos teismuose ištaisyti bet kurias fakto (t. y. teisiškai reikšmingų faktų nustatymo ir vertinimo) ar bet kurias teisės (t. y. teisės taikymo) klaidas, kurias dėl kokių nors priežasčių gali padaryti žemesnės instancijos teismas, ir neleisti, kad kokioje nors bendrosios kompetencijos teismų nagrinėtoje civilinėje, baudžiamojoje ar kitos kategorijos byloje būtų įvykdytas neteisingumas. Tokių klaidų ištaisyimas ir su tuo susijęs kelio neteisingumui užkirtimas yra atitinkamos bylos šalių ir visuomenės apskritai pasitikėjimo ne tik atitinkamą bylą nagrinėjančiu bendrosios kompetencijos teismu, bet ir visa bendrosios kompetencijos teismų sistema *conditio sine qua non*.

Minėtame Konstitucinio Teismo 2006 m. kovo 28 d. nutarime pastebėta, kad keturių grandžių bendrosios kompetencijos teismų sistemos nustatymas ir bendrosios kompetencijos teismų instancinės sistemos pagrindų įtvirtinimas Konstitucijoje savaime nereiškia, kad įstatymų leidėjas yra konstituciškai įpareigotas įstatymu sukurti būtent keturias teismines instancijas (kaip bylų proceso pakopas, o ne kaip institucines grandis), t. y. kad jis turi nustatyti tokį teisinį reguliavimą, pagal kurį kiekvieną bylą būtų galima išnagrinėti apylinkės teisme, apygardos teisme, Lietuvos apeliaciniame teisme ir Lietuvos Aukščiausiajame Teisme. Konstitucinis Teismas pažymėjo, kad daugelyje demokratinių teisinių valstybių yra susiklosčiusi ir nėra kvestionuojama tokia bendrosios kompetencijos teismų instancinės sistemos tradicija, kai šie teismai sudaro trijų pakopų instancinę sistemą: toje sistemoje yra skiriamas bylų nagrinėjimas pirmosios instancijos teisme, apeliacinės instancijos teisme ir kasacinės instancijos teisme. Būtent tokia – trijų pakopų – bendrosios kompetencijos teismų instancinė sistema įstatymais yra įtvirtinta ir Lietuvoje.

Konstitucinis Teismas išryškino ir įstatymų leidėjo diskreciją šioje srityje: pagal Konstituciją jis turi teisę pasirinkti (vadovaudamasis *ir* tikslingumo sumetimais), kurios civilinės, baudžiamosios ar kitų kategorijų bylos turi būti pirmąja instancija nagrinėjamos apylinkės, o kurios – apygardos teismuose; įstatymų leidėjas taip pat turi tam tikrą diskreciją nustatyti, ar apeliacinis procesas turi vykti vien Lietuvos apeliaciniame teisme, ar ir ap-

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) neprieštarauja Lietuvos Respublikos Konstitucijai // Valstybės žinios. 2006. Nr. 7-254.

ygardos teismuose. Kartu pastebėta, kad pagal Konstituciją negalima nustatyti tokio teisinio reguliavimo ir formuoti tokios teismų praktikos, kuriais būtų ištrintas esminis skirtumas tarp bylų proceso pirmosios instancijos teisme, bylų proceso apeliacinės instancijos teisme ir (arba) bylų proceso kasacinės instancijos teisme, taip pat nustatyti tokio teisinio reguliavimo ir formuoti tokios teismų praktikos, kuriais būtų paneigta Lietuvos apeliacinio teismo, kaip apeliacinės instancijos teismo, ir (arba) Lietuvos Aukščiausiojo Teismo, kaip kasacinės instancijos teismo, konstitucinė prigimtis.

Konstitucijos 111 straipsnio 2 dalyje nustatyta, kad administracinių, darbo, šeimos ir kitų kategorijų byloms nagrinėti gali būti įsteigti **specializuoti teismai**. Kartu paminėtina, kad teismai su ypatingais įgaliojimais taikos metu Lietuvos Respublikoje negali būti steigiami (Konstitucijos 111 straipsnio 3 dalis).

Reguliuodamas su specializuotų teismų steigimu ir veikla susijusius santykius įstatymų leidėjas yra saistomas Konstitucijos nuostatų, įtvirtinančių teismų instancinės sistemos pagrindus. Šiame kontekste pabrėžtina, kad, kaip 2006 m. sausio 16 d. nutarime yra konstatavęs Konstitucinis Teismas, teismų instancinė sistema yra įtvirtinta Konstitucijos 111 straipsnio 1 ir 2 dalyse bei kitose Konstitucijos nuostatose. Konstitucija, kaip ne kartą yra pažymėjęs Konstitucinis Teismas, jeigu jos nuostatos aiškinamos sistemiskai, suponuoja tai, kad instancinė sistema yra nustatyta ne tik bendrosios kompetencijos teismams, bet ir pagal Konstitucijos 111 straipsnio 2 dalį įsteigtiems specializuotiems teismams.

Konstitucinėje jurisprudencijoje pažymima, kad įstatymų leidėjas, paisydamas Konstitucijos, turi plačią diskreciją spręsti, kokių kategorijų byloms nagrinėti turi būti įsteigti specializuoti teismai, nustatyti kiekvienos kategorijos byloms nagrinėti skirtų specializuotų teismų sistemą, kiekybinę sudėtį ir santykius su bendrosios kompetencijos teismais bei kitų kategorijų byloms nagrinėti skirtais specializuotais teismais ir t. t. Kartu Konstitucinis Teismas yra konstatavęs, kad įstatymų leidėjas pagal Konstituciją negali sukurti tokios pagal Konstitucijos 111 straipsnio 2 dalį įsteigtų specializuotų teismų sistemos ar (jeigu bylų, kurioms nagrinėti sukuriami atskiri specializuoti teismai, kategorijų būtų ne viena) sistemų, kuri (kurios) iš esmės pakeistų Konstitucijoje imperatyviai nustatytą bendrosios kompetencijos teismų sistemą, perimtų daugumą bendrosios kompetencijos teismų sistemos funkcijų.

„Konstitucinio teismo jurisprudencijoje buvo sukurta pakankamai plati, labai įvairius aspektus apimanti konstitucinė teismų ir teisėjų nepriklausomumo doktrina“¹². Konstitucinis Teismas savo aktuose yra ne kartą konstatavęs, kad teisingumo vykdymo funkcija lemia **teisėjo ir teismų nepriklausomumą**, kuris yra vienas iš esminių demokratinės teisinės valstybės principų: teismai, vykdydami teisingumą, privalo užtikrinti Konstitucijoje, įstatymuose ir kituose teisės aktuose išreikštos teisės įgyvendinimą, garantuoti teisės viršenybę, apsaugoti žmogaus teises ir laisves.

Teisėjo ir teismų nepriklausomumas yra ne savitikslis dalykas, bet būtina žmogaus teisių ir laisvių apsaugos sąlyga, ne privilegija, o viena svarbiausių teisėjo ir teismų pareigų, kylanti iš Konstitucijoje (109 straipsnio 2 dalyje, kurioje nustatyta, kad teisėjas ir teismai, vykdydami teisingumą, yra nepriklausomi, taip pat 30 straipsnio 1 dalyje, kurioje nustatyta, kad asmuo, kurio konstitucinės teisės ir laisvės pažeidžiamos, turi teisę kreiptis į teismą) garantuotos kiekvieno asmens, manančio, kad jo teisės ar laisvės yra pažeidžiamos, teisės turėti nešališką ginčo arbitražą, kuris pagal Konstituciją ir įstatymus iš esmės išspręstų kilusį teisinį ginčą (Konstitucinio Teismo 1995 m. gruodžio 6 d., 1997 m. spalio 1 d., 1999 m. gruodžio 21 d., 2000 m. gegužės 8 d., 2001 m. vasario 12 d., 2001 m. liepos 12 d., 2003 m. kovo 4 d., 2004 m. rugpjūčio 17 d., 2004 m. gruodžio 29 d., 2006 m. sausio 16 d., 2006 m. kovo 28 d., 2006 m. gegužės 9 d. nutarimai).

Teisminės valdžios savarankiškumą, nepriklausomumą nuo kitų valstybės valdžių lemia ir tai, kad ji, kitaip nei kitos valstybės valdžios, yra formuojama ne politiniu, bet profesiniu pagrindu (Konstitucinio Teismo 1999 m. gruodžio 21 d., 2001 m. liepos 12 d. nutarimai, 2004 m. kovo 31 d. išvada, 2006 m. kovo 28 d., 2006 m. gegužės 9 d. nutarimai). Teisminė valdžia ypatinga. Ją įgyvendina konkretus teismas, nagrinėjantis bylą. Vykdamas teisingumą hierarchijos nėra ir negali būti, kitaip apylinkės ar apygardos teismų veikla būtų ne teisingumo vykdymas. Apeliacija, kasacija – ne aukštesnio lygmens, bet toks pat teisingumas, tik vykdomas apeliacinio ar kasacinio proceso forma.

Teisingumo vykdymo funkcija lemia teisėjo ir teismų nepriklausomumą (Konstitucinio Teismo 2001 m. liepos 12 d., 2004 m. gegužės 13 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

¹² Abramavičius A. Teisminė valdžia Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo jurisprudencijoje // Justitia. 2005. Nr. 4(58). P. 3.

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). Teisminės valdžios savarankiškumas, nepriklausomybė – klausimai, ypač svarbūs visuomenėje, kurios sąmonėje dar gana tvirtas požiūris, kad teismas tik įgyvendina kitų valstybės institucijų valią. Tai – grynai instrumentinės teismo sampratos išraiška. Tuo tarpu teismas, kaip savarankiška valdžia, vykdo jam pavestas funkcijas, veikia savarankiškai, nesikišdamas į įstatymų leidžiamosios ar vykdomosios valdžios veiklos sritis.

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.

Konstitucinėje jurisprudencijoje skiriami du neatsiejami teisėjo ir teismų nepriklausomumo principo aspektai:

- 1) teisėjo ir teismų, vykdančių teisingumą, nepriklausomumas;
- 2) teismų, kaip teisminės valdžios institucijų sistemos, nepriklausomumas.

Pirmasis aspektas reiškia teisėjo ir teismų, vykdančių teisingumą, nepriklausomumą. „Teismų nepriklausomybė visų pirma yra teisėjų nepriklausomybė“¹³. Pagal Konstitucijos 109 straipsnį teisėjai, vykdydami teisingumą, yra nepriklausomi ir klauso tik įstatymo. Konstitucijos 114 straipsnio 1 dalyje nustatyta, kad valstybinės valdžios ir valdymo institucijų, Seimo narių ir kitų pareigūnų, politinių partijų, politinių ir visuomeninių organizacijų ar piliečių kišimasis į teisėjo ar teismo veiklą draudžiamas ir užtraukia įstatymo nustatytą atsakomybę. Teisėjo procesinis nepriklausomumas yra būtina nešališko ir teisingo bylos išnagrinėjimo sąlyga.

Kita vertus, teisėjas ir teismai nėra pakankamai nepriklausomi, jei neužtikrintas teismų, kaip teisminės valdžios institucijų sistemos, nepriklausomumas. „Teismai negali būti nepriklausomi, jei teismų sistema nėra laisva“¹⁴. Pagal valdžių padalijimo principą visos valdžios yra savarankiškos, nepriklausomos, galinčios atsverti viena kitą. Teisminė valdžia, būdama savarankiška, negali būti priklausoma nuo kitų valdžių dar ir dėl to, kad ji vienintelė formuojama ne politiniu, bet profesiniu pagrindu. Tik būdama savarankiška, nepriklausoma nuo kitų valdžių teisminė valdžia gali įgyvendinti savo funkciją – vykdyti teisingumą. „Teisminės valdžios visavertišku-

¹³ Rousseau D. *Droit du contentieux constitutionnel*, 4e édition. – Paris: Montchrestien, 1995. P. 227.

¹⁴ Kreuger M. *Apie teismų nepriklausomumą ir pagarbą jiems / Teisminės valdžios problemos Lietuvoje*. – Vilnius: Lietuvos žmogaus teisių centras, 1997. P. 57.

mas ir nepriklausomumas suponuoja jos savivaldą. Teisminės valdžios savivalda apima ir teismų darbo organizavimą, taip pat teisėjų profesinio korpuso veiklą. Teismų organizacinis savarankiškumas ir savivalda – svarbios realaus teisminės valdžios nepriklausomumo garantijos. Kitų valdžios institucijų konstitucinė pareiga – gerbti Konstitucijoje įtvirtintą teismų nepriklausomumą¹⁵. Pažymėtina, kad teismų veiklą užtikrina Konstitucija, jai neprieštaraujantys įstatymai ir kiti teisės aktai. Valstybės pareiga – sudaryti teismams tinkamas darbo sąlygas, tačiau ši aplinkybė nereiškia, kad nustatant konkrečius kitų valdžios institucijų įgaliojimus santykiuose su teismine valdžia galima paneigti Konstitucijoje įtvirtintą valdžių padalijimą bei teismo, kaip visavertės ir veikiančios nepriklausomai nuo kitų valdžių valdžios, esmę.

Teisminės valdžios veikla turi būti atribota tiek nuo įstatymų leidžiamosios, tiek nuo vykdomosios valdžios. Praktikoje dažniau susiduriame su teismų veiklos atribojimo nuo vykdomosios valdžios problemomis. Konstitucija draudžia vykdomajai valdžiai kištis į teisingumo vykdymą, daryti teismams koki nors poveikį ar vertinti teismų darbą nagrinėjant bylas, juo labiau – nurodinti, kaip turėtų būti vykdomas teisingumas. Teismų administravimas ir drausminių priemonių taikymas teisėjams turi būti organizuojamas taip, kad nebūtų pažeidžiamas realus teisėjų nepriklausomumas. Pagal Konstituciją teismų veikla nėra ir negali būti laikoma valdymo sritimi, priskirta kuriai nors vykdomosios valdžios institucijai. Vykdomosios valdžios institucijoms gali būti nustatomi tik įgaliojimai, skirti sudaryti sąlygas teismams veikti. Teismai už savo veiklą vykdam teisingumą neatsiskaito kitoms valdžios institucijoms ar pareigūnams. Tik nepriklausoma teismų institucinė sistema gali laiduoti teismo organizacinį, o kartu ir teisėjo procesinį savarankiškumą.

Organizacinio teismų savarankiškumo materialinis pagrindas – jų finansinis nepriklausomumas nuo vykdomosios valdžios sprendimų. Pažymėtina, kad finansinį teismų nepriklausomumą užtikrina toks teisinis reguliavimas, kai lėšos teismų sistemai ir kiekvienam teismui yra skiriamos įstatymu patvirtintu valstybės biudžetu. Teismų organizacinio nepriklausomumo garantavimas yra viena iš esminių prielaidų žmogaus teisėms užtikrinti.

Prie teisėjo ir teismų nepriklausomumo garantijų taip pat priskirtinas teisėjo ir teismo teisinis statusas. Teisėjas pagal jo atliekamas pareigas negali būti priskirtas prie valstybės tarnautojų. Teisingumo vykdymas ir poli-

¹⁵ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1999 m. gruodžio 21 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos teismų įstatymo 14, 25(1), 26, 30, 33, 34, 36, 40, 51, 56, 58, 59, 66, 69, 69(1) ir 73 straipsnių atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ // Valstybės žinios. 1999. Nr. 109-3192.

tinių siekių įgyvendinimas – nesuderinami dalykai. Teismų praktiką formuoja tik patys teismai, taikydami teisės normas. Žmogaus teises ir laisves teisėjas užtikrina tuo, kad vykdo teisingumą remdamasis Konstitucija ir įstatymais. Būti nepriklausomam teisėją įpareigoja ir priesaika, kurią pagal Konstitucijos 112 straipsnio 6 dalį jis duoda prieš pradėdamas eiti savo pareigas. Teisėjas prisiekia būti ištikimas Lietuvos Respublikai, vykdyti teisingumą tik pagal įstatymus, ginti žmogaus teises, laisves ir teisėtus interesus, visada būti sąžiningas, humaniškas ir savo elgesiu nepakenkti teisėjo vardui.

Teisėjais turi būti skiriami tik asmenys, turintys aukštą teisinę kvalifikaciją ir gyvenimo patirtį. Jų reputacija turi būti nepriekaištinga. Tai reiškia, kad teisėjams keliami ypatingi profesiniai ir etiniai reikalavimai.

Konstitucinis Teismas ne kartą yra pažymėjęs, kad pagal tai, kaip įstatymuose detalizuojamas Konstitucijos 109 straipsnio 2 dalyje įtvirtintas teisėjo ir teismo nepriklausomumas, teisėjų nepriklausomumo garantijas galima sąlygiškai suskirstyti į tris grupes:

- a) teisėjo įgaliojimų trukmės neliečiamumo;
- b) teisėjo asmens neliečiamumo;
- c) teisėjo socialinio (materialinio) pobūdžio garantijas.

Užtikrinant teisėjo įgaliojimų neliečiamumą Konstitucijos 115 straipsnyje įtvirtinta, kad teisėjas gali būti įstatymo nustatyta tvarka atleistas iš pareigų tik Konstitucijoje nurodytais atvejais. Įgaliojimų trukmės neliečiamumo garantija yra svarbi tuo, kad teisėjas, nepaisant to, kokios politinės jėgos yra valdžioje, išlieka nepriklausomas, jis neturi taikytis prie galimos politinių jėgų kaitos valdžioje.

Garantuojant teisėjo asmens neliečiamumą Konstitucijos 114 straipsnio 2 dalyje nustatyta, kad teisėjas negali būti patrauktas baudžiamojon atsakomybėn, suimtas, negali būti kitaip suvaržyta jo laisvė be Seimo, o tarp Seimo sesijų – be Respublikos Prezidento sutikimo. Konstitucijos 74 ir 116 straipsniuose numatyta, kad Aukščiausiojo Teismo pirmininką ir teisėjus, taip pat Apeliacinio teismo pirmininką ir teisėjus už šiuose Konstitucijos pažeidimą arba priesaikos sulaužymą, taip pat paaiškėjus, jog padarytas nusikaltimas, Seimas gali pašalinti iš pareigų apkaltos proceso tvarka.

Ne mažiau svarbios ir Konstitucijos 109 straipsnio 2 dalyje įtvirtintos teisėjo nepriklausomumo principo socialinio (materialinio) pobūdžio garantijos. Jos reiškia valstybės pareigą užtikrinti teisėjui socialinį (materialinį) aprūpinimą, kuris atitiktų teisėjo statusą jam einant pareigas, taip pat pasibaigus teisėjo kadencijai. Šios garantijos įtvirtintos demokratinę valstybę teisėje, taip pat įvairiuose tarptautiniuose aktuose.

Konstitucinis Teismas yra konstatavęs, kad teisėjo ir teismų nepriklausomumo garantijų sistemos vertinimas leidžia teigti, kad jos tarpusavyje yra glaudžiai susijusios. Teisėjo ir teismų nepriklausomumo apskritai negalima vertinti pagal kokį nors vieną, kad ir labai reikšmingą, požymį, todėl visuotinai pripažįstama, jog pažeidus kurią nors iš teisėjo ir teismų nepriklausomumo garantijų gali būti pakenkta teisingumo įgyvendinimui, kultūrų pavojus, kad nebus užtikrintos žmogaus teisės ir laisvės, nebus garantuota teisės viršenybė. Kartu Konstitucinis Teismas pažymėjo, kad teisėjo ir teismų nepriklausomumo garantijų sistema nesudaro jokių prielaidų, kuriomis prisidengdamas teisėjas galėtų vengti tinkamai atlikti savo pareigas, aplaidžiai nagrinėtų bylas, neetiškai elgtųsi su byloje dalyvaujančiais asmenimis, pažeistų žmogaus teises ir orumą. Teisėjai turi saugoti savo profesijos garbę ir prestižą. Todėl teisminės valdžios savireguliacijos ir savivaldos sistema privalo užtikrinti, kad teisėjai deramai atliktų savo pareigas, kad kiekvienas neteisėtas ar neetiškas teisėjo poelgis būtų deramai įvertintas.

* * *

Kai kurie autoriai išvelgia tendenciją, ryškėjančią XX–XXI a. sandūroje Europos kontinentinės teisės tradicijos šalių teismų veikloje. „Kalbama apie tendenciją, puoselėjamą teisininkų profesionalų, politikos operatorių, taip pat paprastų piliečių, kurios esmė – pripažinti kaskart vis didesnį vaidmenį teismams visais socialinės ir politinės tikrovės aspektais; tai atspindi nepasitikėjimą kitomis liberaliosios demokratijos valstybės svarbiausiomis institucijomis, tokiomis kaip parlamentas“¹⁶. Tai reiškia, kad iškilus problemai, teisiniams jos aspektams teikiama vis didesnė reikšmė. Ir piliečiai, ir juridiniai asmenys, iškilus ginčui, linkę kreiptis į teismą. Kalbama apie vis didėjančią visuomenės ir valstybės gyvenimo juridizaciją.

Visuomenės ir valstybės gyvenimo juridizacija sietina ir su teisėjo, kūrybiškai taikančio teisę, vaidmens svarba. Kūrybiško teisės taikymo ir net teisėjo – teisės kūrėjo – reikšmės pripažinimas kontinentinėje Europoje aiškinamas anglosaksiškos teisės sistemos kultūrine įtaka, taip pat vykstančiu kontinentinės ir bendrosios teisės sistemų suartėjimu. Ne tik Europos šalių teisininkams, bet ir visuomenei tokiu sektinu kūrybiškos teisminės veiklos pavyzdžiu yra tapę supranacionaliniai teismai – Europos Žmogaus Teisių Teismas ir Europos Teisingumo Teismas. Tai – iš esmės teisę

¹⁶ Diez-Picazo L. Le statut du pouvoir judiciaire. Rapport espagnol / Etudes de droit constitutionnel franco – espagnol (sous la coordination de Pierre Bon). – Paris: Economica, 1998. P. 212.

kuriantys teismai. Šie teismai visuomenės akyse turi didžiausią autoritetą. Tų teismų jurisprudencija yra studijuodama. Tai – europinę teisinę erdvę kuriantys teismai. Jaučiama šių jurisprudencinės teisės kūrimo flagmanų pavyzdžio įtaka. Dar daugiau, net ir linę neigti nacionalinės jurisprudencinės teisės reikšmę asmenys sutinka, kad Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos teisė iš esmės yra Europos Žmogaus Teisių Teismo jurisprudencijoje formuluojama teisė. Tai ar verta bijoti jurisprudencinės teisės formavimosi?

Teisinės valstybės doktrinos įsitvirtinimas ir pripažinimas taip pat didina teisėjo reikšmę. „Nei teisinės valstybės principas, nei valdžių padalijimas, nei teisėjo ar teismų nepriklausomumas nėra savitiksliai dalykai. Jų prasmingumą atskleidžia žmogaus teisių apsauga, socialinės santarvės užtikrinimas ir visuomenėje iškilančių konfliktų teisinis sprendimas. Teisėjas nagrinėja bylas, kuriose susiduria darbuotojo ir darbdavio, piliečio ir pareigūno, komercine ūkine veikla užsiimančio subjekto ir vartotojo, asmens ir valstybės interesai. Ypač svarbu laiduoti nešališką teisminę gynybą nuo neteisėtų valdžios institucijų ir pareigūnų veiksmų“¹⁷. Tokia konstitucinėje jurisprudencijoje suformuluota teismų veiklos prasmės samprata. Pagal ją asmens teisių ir laisvių faktinė apsauga – svarbiausias kriterijus, pagal kurį turėtų vertinti teisminės sistemos veiksmingumą.

¹⁷ 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 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 vadovaujančių pareigūnų ir valdininkų darbo apmokėjimo“ dalinio pakeitimo“ atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ // Valstybės žinios. 2001. Nr. 62-2276.

Literatūra

1. Abramavičius A. Teisminė valdžia Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo jurisprudencijoje // *Justitia*. 2005. Nr. 4(58).
2. Barak A. Teismo diskrecijos prigimtis ir jos reikšmė vykdant teisingumą // *Justitia*. 2005. Nr. 3(37).
3. Barak A. Teisėjo vaidmuo demokratinėje valstybėje // *Konstitucinė jurisprudencija*. 2006. Nr. 1.
4. Diez-Picazo L. Le statut du pouvoir judiciaire. Rapport espagnol / Etudes de droit constitutionnel franco – espagnol (sous la coordination de Pierre Bon). – Paris: Economica, 1998.
5. Hesse K. Osnovy konstitucionnogo prava FRG. – Moskva: Juridičeskaja literatūra, 1981.
6. Jarašiūnas E. Valstybės valdžios institucijų santykiai ir Konstitucinis Teismas. – Vilnius: TIC, 2003.
7. Kreuger M. Apie teismų nepriklausomumą ir pagarbą jiems / Teisminės valdžios problemos Lietuvoje. – Vilnius: Lietuvos žmogaus teisių centras, 1997.
8. Kūris E. Problemy sudebnoj vlasti v jurisprudenciji Konstitucionnogo Suda Litvy // *Konstitucionnoje pravosudije*. – Erevan, 2002. No. 4(14).
9. Römeris M. Konstitucinės ir teismo teisės pasieniuose. – Vilnius: Pozicija, 1994.
10. Rousseau D. Droit du contentieux constitutionnel, 4e édition. – Paris: Montchrestien, 1995. P. 227.
11. Safjan M. Konstitucija, teisingumas ir teisė // *Konstitucinė jurisprudencija*. 2006. Nr. 2.
12. Sinkevičius V. Teisės į teisingą teisinį procesą samprata Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo jurisprudencijoje // *Konstitucinė jurisprudencija*. 2006. Nr. 2.
13. Šinkūnas H. Valdžių padalijimo principas ir teisminės valdžios vieta valdžių padalijimo sistemoje // *Teisė*. 2003. Nr. 49.
14. Valančius V. Teisėjas ir teismai, vykdydami teisingumą, yra nepriklausomi // *Justitia*. 1999. Nr. 5–6.
15. 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 Aukščiausiam Teismui panaikinus neteisėtus vyriausiosios rinkimų komisijos nutarimus“ atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ // *Valstybės žinios*. 1994. Nr. 51-979.

16. 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.
17. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1999 m. gruodžio 21 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos teismų įstatymo 14, 25(1), 26, 30, 33, 34, 36, 40, 51, 56, 58, 59, 66, 69, 69(1) ir 73 straipsnių atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ // Valstybės žinios. 1999. Nr. 109-3192.
18. 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 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 vadovaujančiųjų pareigūnų ir valdininkų darbo apmokėjimo“ dalinio pakeitimo“ atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ // Valstybės žinios. 2001. Nr. 62-2276.
19. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1999 m. gruodžio 21 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos teismų įstatymo 14, 25(1), 26, 30, 33,

- 34, 36, 40, 51, 56, 58, 59, 66, 69, 69(1) ir 73 straipsnių atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ // Valstybės žinios. 1999. Nr. 109-3192.
20. 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 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 vadovaujančiųjų pareigūnų ir valdininkų darbo apmokėjimo“ dalinio pakeitimo“ atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ // Valstybės žinios. 2001. Nr. 62-2276.
21. 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.
22. Lietuvos Respublikos 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) neprieštarauja Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ // Valstybės žinios. 2006. Nr. 7-254.
23. Lietuvos Respublikos 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.
24. Lietuvos Respublikos 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.
25. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2006 m. birželio 6 d. nutarimas „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.



TREČIOJI DALIS



X. ŽMOGAUS TEISIŲ KONSTITUCINĖ SAMPRATA

Konstitucinėje teisėje esminė yra žmogaus teisių sampratos problema. Šio knygos skyriaus tikslas atskleisti svarbiausius žmogaus teisių sampratos elementus, analizuoti įvairius požiūrius į žmogaus teises ir jų vaidmenį konstitucinėje sistemoje. Konstitucinė žmogaus teisių doktrina yra įvairi, nuolat kinta, tačiau visi šiuolaikiniai požiūriai tik patvirtina asmens ir jo teisių pirmumą santykiuose su valstybe.

1. Žmogaus teisių samprata ir jų įvairovė

Dabartinė žmogaus teisių sistema atspindi kelių šimtmečių filosofines ir teisines idėjas. Žmogaus teisių raidos istorija siekia seniausius laikus – Senovės Graikijos ir Romos humanistines idėjas, judėjų, krikščionių etiką. Žmogaus teisių samprata istoriškai kito ir plėtėsi. Visą žmogaus teisių evoliucijos laikotarpį buvo plėtojami trys svarbiausi žmogaus teisių aspektai: žmogaus vientisumas (integralumas), laisvė ir lygybė, pagarba kiekvieno žmogaus orumui. Šio proceso metu idealistiniai siekiai tapo ne tik kai kurių teisės aktų dalimi, atskirų valstybių teisinės sistemos komponentu, bet virto tarptautine žmogaus teisių apsaugos sistema. Pasauliniai karai, parodę visišką žmogaus teisių nepaisymą ir didžiausius pažeidimus, paskatino demokratines valstybes tartis dėl privalomų žmogaus teisių normų. 1919 m. įkurtos Tautų Sąjungos Statutas įtvirtino žmogaus orumo viršenybės principą prieš valstybės interesus daugelyje sričių, įskaitant globojamų teritorijų gyventojų teises, iškelė tautinių mažumų apsaugos idėją. Po Antrojo pasaulinio karo vėl iškilo būtinybė sukurti pagrindus žmogaus teisių ir laisvių įtvirtinimui ir apsaugai. Šį siekį ėmėsi įgyvendinti 1945 m. įkurta Jungtinių Tautų Organizacija (JTO) ir 1949 m. įkurta Europos Taryba.

Žmogaus teisės gali būti suprantamos kaip asmens laisvės visuomenėje ir galimybės jas įgyvendinti. Žmogaus teises reglamentuoja teisės ir kitos socialinės normos. Žmogaus teisių, kaip svarbių visuomenės moralinių vertybių teisinio pripažinimo procese ypatinga vieta skirta konstitucijai. „Konstitucija sulieja teisinius ir moralinius dalykus, teisės teisėtumą darydama priklausomą

nuo atsakymo į sudėtingas moralines problemas, tokias kaip problema, ar konkretus įstatymas gerbia prigimtine visų žmonių lygybę¹.

Vienas iš pagrindinių žmogaus teisių bruožų – jų visuotinumas, universalumas, nedalumas, jos yra viena kitą sąlygojančios, remiasi lygiateisiškumo ir kitais demokratiniais principais. Žmogaus teisės pripažįstamos visiems asmenims nepriklausomai nuo jų individualių savybių. Žmogaus teisių sąvoka labai susijusi su žmogaus orumo sąvoka. Žmogaus teisių doktrina yra grindžiama nuostata, kad visų žmonių orumas yra lygus, žmogaus teisių apsaugos tikslas – apginti žmogaus orumą. Žmogaus teisės galima apibrėžti ir kaip visuomenines vertybes, moralės normas, kurių tikslas – apsaugoti žmogaus orumą. Žmogaus teisės gali būti apibūdintos kaip visuomeninės vertybės – laisvės, imunitetai ir privilegijos, kurių gali reikalauti žmogus „kaip savo teisės“ kiekvienoje visuomenėje, kurioje jis gyvena².

Aiškindamiesi žmogaus teisių sampratą sutinkame įvairius terminus: žmogaus teisės, pilietinės laisvės (*civil liberties*), pagrindinės (fundamentinės) teisės. Šiais terminais dažnai vadiname tas pačias žmogaus teises, kurias galėtume įvardinti ir kaip siekius ar tam tikrus standartus, kurie turi būti įgyvendinami ir kurių turi būti laikomasi³, tačiau pilietinių laisvių terminas paprastai yra taikomas siekiant identifikuoti klasikinės pilietinės ir politinės, bet ne socialines ekonomines teises.

Žmogaus teisių terminas yra plačiai vartojamas, tačiau ne visi autoriai žmogaus teises traktuoja kaip nedalomas, apimančias pilietines, politines, ekonomines ir socialines teises. Kartais yra išskiriamos ir vadinamosios pagrindinės teisės (*basic rights*); prie pagrindinių žmogaus teisių kai kurie autoriai priskiria teises į gyvybę ir laisvę⁴.

Nemažai diskutuojama ir dėl teisės ir laisvės sąvokų skirtingumo⁵. Teisės požiūriu nėra didelio skirtumo tarp žmogaus teisės ir laisvės, nes laisvės – taip pat teisės, tik kitoje žmogaus funkcionavimo sferoje, į kurią valstybė negali kištis, pavyzdžiui, minties laisvė. 1992 m. Lietuvos Respublikos Konstitucijoje vartojami abu terminai.

¹ Dworkin R. Rimtas požiūris į teises. Vertė K. Klimka. – Vilnius: Lietuvos rašytojų sąjungos leidykla, 2004. P. 263.

² Vadapalas V. Tarptautinė teisė. Bendroji dalis. – Vilnius: Eugrimas, 1998. P. 235.

³ Bradley A. W., Ewing K. D. Constitutional and administrative law. – New York: Publisher in the United States of America by Addison Wesley Longman, 1997. P. 459.

⁴ Plačiau apie tai žr.: Gould C. C. Rethinking democracy: freedom and social cooperation in politics, economy, and society. – Cambridge University Press, 1990. P. 190–214.

⁵ Stone R. Civil liberties. – Blackstone Press Limited, 1994. P. 4–9.

2. Žmogaus teisių ir konstitucinių teisių santykis

Neretai kyla klausimas dėl žmogaus teisių ir žmogaus konstitucinių teisių santykio, ar šie terminai tapatūs. Jeigu žiūrėsime į konstituciją tik kaip į tam tikrą teisės raišką – tam tikro teisinio lygmens valstybės steigiamąjį aktą – tai ne visos valstybės tokią konstituciją turi, tačiau ir valstybės, kurios neturi konstitucinių aktų ar kodifikuotos konstitucijos, – konstitucijos formaliąja prasme, vis tik turi konstituciją (kaip valstybės pagrindinę teisę) – konstituciją materialiąja prasme ir pripažįsta žmogaus teisėms konstitucinį statusą. Tais atvejais, kai valstybė, nors ir turi konstituciją, tačiau ji neįtvirtina asmens konstitucinių teisių katalogo, žmogaus teisės vis dėlto yra traktuojamos ir kaip konstitucinės savo esme. Formalus (verbalinis) konstitucinių teisių sutapatinimas su konkrečiu konstitucijos tekstu nėra teisingas, kadangi žmogaus teisių pripažinimas kaip konstitucinių yra siejamas ir su konstitucijos nuostatų oficialiu interpretavimu, ką neretai ir daro konstitucinės justicijos institucijos. Valstybėse, kuriose konstitucinė kontrolė yra patikėta teismams (ir visų pirma konstituciniams), atsakymo į klausimą, kokios šiandien yra konstitucinės teisės, reikia ieškoti teismų, turinčių įgaliojimus oficialiai aiškinti konstituciją, jurisprudencijoje.

Žmogaus konstitucinių teisių pripažinimo problema ypač aktuali nedemokratinėse valstybėse. Jų vadinamosiose konstitucijose žmogaus teisės apskritai gali būti neįvardytos, gali būti formuluojamos tik kai kurios teisės arba jos gali būti įrašytos iškreipiant jų esmę – tokios „teisės“ negali būti traktuojamos kaip asmens konstitucinių teisių katalogas. Tai, kad nedemokratinėje valstybėje nepripažįstamos žmogaus teisės, negali būti vertinama, kad tokioje valstybėje asmuo jų ir neturi, valstybės žmogaus teisių neigimas negali būti tapatinamas su jų buvimu.

Žmogaus teisių terminas dažnai persipina su konstitucinių teisių terminu, ir asmens konstitucinės teisės dažnai yra suprantamos ir kaip žmogaus teisės, tačiau negalime šių sąvokų „mechaniškai“ tapatinti. Žmogaus teisių terminas paprastai yra siejamas su tarptautinės bendruomenės pripažintais žmogaus teisių standartais, suformuluotais pagrindinėse tarptautinėse sutartyse, toks žmogaus teisių traktavimas yra būdingas tarptautinei žmogaus teisių teisės doktrinai. Tarptautiniuose visuotinai pripažįstamuose žmogaus teisėms skirtuose dokumentuose formuluojami žmogaus teisių principai veikia nacionalinę teisę, tačiau jų konstitucinė raiška gali būti įvairi, svarbu, kad ji nepaneigia ar neiškrepia teisių turinio. Ne tik tarptautiniai visuotinai pripažinti žmogaus teisių dokumentai veikia konstitucinių teisių katalogą, teisės globalizacija, supranacionalinės teisės atsiradimas taip pat lemia konstitucinių teisių universalėjimą.

Šiuo metu vis dažniau diskutuojama dėl tarptautinės teisės konstitucionalizacijos, tarptautinės viešosios teisės ir nacionalinės konstitucinės teisės santykio, jų viena kitai daromos įtakos⁶, šiam procesui didelę reikšmę turi ir žmogaus teisių instituto prigimties universalumas

Konstitucinės žmogaus teisės pripažįstamos kaip vienas iš svarbiausių konstitucinės teisės institutų. Konstitucijos reikšmingos tiek, kiek jos saugo žmogaus teises⁷. Nemažai diskusijų kyla dėl žmogaus teisių kaip subjektinių teisių sampratos ir jų santykio su objektyviaja teise, individualaus ir bendrojo teisinio santykio žmogaus teisių srityje skirtumo. Kitaip negu kitose teisės srityse, konstitucinėje teisėje žmogaus teisių negalima vertinti tik kaip subjektinių teisių, taip būtų paneigiamas tokių teisių prigimtinis pobūdis, objektyvus jų teisinis vertingumas. Asmens subjektinė konstitucinė teisė kyla iš individualaus teisinio santykio, tai – asmens, turinčio teisę bendrąja prasme, konkrečios konstitucinės teisės įgyvendinimas, kuris priklauso nuo daugelio aplinkybių, *inter alia*, ir nuo paties asmens kaip subjekto savybių, pavyzdžiui, Konstitucija visiems asmenims pripažįsta teisę į senatvės pensiją – kad ji būtų paskirta ir mokama (Konstitucijos 53 straipsnis), tačiau asmuo, norintis pasinaudoti šia teise kaip subjektine teise, turėtų atitikti tam tikrus tokiai teisei įgyvendinti konstituciškai pagrįstus reikalavimus. Toks žmogaus teisių, subjektinės teisės požiūriu, interpretavimas akivaizdžiai skirsis, jeigu mes analizuosime teisę į gyvybę, asmens orumo neliečiamumą ir kitas konstitucines žmogaus teises. Konstitucinių žmogaus teisių konstitucinėje teisėje negalime interpretuoti vienareikšmiškai ir juo labiau vertinti jas tik kaip subjektines teises.

Pagal teisių įgyvendinimo pobūdį konstitucinės teisės gali būti skirstomos į individualias ir kolektyvines teises, kurias asmuo gali įgyvendinti kartu su kitais, būdamas tam tikros grupės narys (pavyzdžiui, nustačius, kad tam tikra piliečių grupė turi įstatymo iniciatyvos teisę); išskiriamos ir vadinamosios socialinės programinio pobūdžio (valstybės išipareigojimo visuomenei), teisės, pavyzdžiui, teisė į sveikatos priežiūrą, kuri gali būti interpretuojama ir kaip individuali teisė, kuriai garantuojama teisminė gynyba.

Formali konstitucinių teisių samprata išreiškia pagrindinę konstitucinių teisių problemą demokratinėje valstybėje: konstitucinių teisių normos, išreikštos konstitucijoje, kurios saisto įstatymų leidėją, atskleidžia, ką demok-

⁶ Plačiau apie konstitucinės ir tarptautinės teisės santykį. žr.: Peters A. Compensatory constitutionalism: the function and potential of Fundamental international norms and structures. Leiden. Journal of International Law. 2006. Vol. 19. P. 549–610; De Burca G., Gerstenberg O.. The Denationalization of Constitutional Law. Harvard International Law Journal. 2006. Vol. 47. P. 243–262.

⁷ Lane J. E.. Konstitucija ir politikos teorija. Vertė E. Kūris. – Kaunas. P. 209.

ratiniu būdu suformuota įstatymų leidybos institucija gali ir ko negali spręsti; įstatymų leidėjui jos nustato draudimus ir paliepinimus, kurie riboja jo laisvę ir gali būti įvardijami kaip negatyvios kompetencijos normos⁸. Konstitucinių žmogaus teisių aspektu svarbus yra konstitucinių normų bei įstatymų leidėjo kompetencijos santykis, t. y. konstitucinės ir ordinarinės teisės santykis, ypač jeigu pritaratume E. Kūrio nuomonei, kad konstitucinė teisė neturi kokio nors specifinio teisinio reguliavimo dalyko, kuris ją skirtų nuo kitų teisės sričių: visi santykiai, kurie yra arba gali būti reguliuojami ordinarinės teisės nuostatomis, kartu yra ir konstitucinės teisės reguliavimo „elementas“; nuo ordinarinės teisės ji skiriasi ne pagal reguliavimo dalyką, o pagal galią⁹.

Konstitucinės kontrolės institucijos – konstituciniai teismai – nuolat aiškina konstitucijoje įtvirtintas asmens teises ir laisves, tokiu būdu galutines teisės ribas brėžia konstitucinė jurisprudencija. Oficialios konstitucinės doktrinos evoliucijos pripažinimas, t. y. pripažinimas, kad konstitucinės doktrinos kūrimo procesas yra nenutrūkstamas ir negali būti baigtinis, svarbus jurisprudencinės konstitucijos susiformavimo bruožas, kuris veikia konstitucinių asmens laisvių sampratą. Jurisprudencinės konstitucijos pripažinimas praplečia ne tik konstitucinių teisių sampratą, bet ir išplečia galimybes žmogaus teises pripažinti konstitucinėmis teisėmis. Jurisprudencinės konstitucijos koncepcija konstituciją supranta kaip neatskiriamų dviejų konstitucinės norminės tikrovės elementų – konstitucijos ir konstitucinės jurisprudencijos – jungties sampratą¹⁰.

Konstitucinių teisių doktrinoje yra formuluojama nemažai konstitucinių teisių teorijų, galėtume paminėti istorinę, kuri aiškina šių teisių atsiradimą; filosofinę, kuri aiškina teisių pagrįstumą, teises kaip tokias, t. y. *per se*; sociologinę, kuri aiškina konstitucinių žmogaus teisių funkcionavimą socialinėse sistemoje, ir kt. Kai kurie autoriai konstruoja ir vadinamąją bendrąją teisinę konstitucinių teisių teoriją, kuri suprantama kaip konstitucinių teisių filosofija, neatsieta nuo pozityviosios teisės, ir kuri nėra nei sociologinė, nei istorinė ar politinė konstitucinių teisių teorija ir kuri yra formuluojama konkrečios valstybės konstitucijos pagrindu¹¹.

⁸ Alexy R. A theory of constitutional rights. Translated by J. Rivers. – Oxford University press, 2002. P. 297.

⁹ Kūris E. Konstitucija kaip teisė be spragų // Jurisprudencija. 2006. T. 12(90). P. 11.

¹⁰ Plačiau apie jurisprudencinę konstituciją žr.: Jarašiūnas E. Jurisprudencinė konstitucija // Jurisprudencija. 2006. T. 12(90). P. 24–33.

¹¹ R. Alexy. konstruoja bendrąją teisinę konstitucinių teisių, įtvirtintų Vokietijos konstitucijoje, teoriją, kurią visų pirma interpretuoja kaip neatsiejamą nuo konstitucinės jurisprudencijos. Plačiau apie šią teoriją: Alexy R. A theory of constitutional rights. 2002.

3. Konstitucinės žmogaus teisės ir tarptautinės sutartys

Valstybės tarptautiniai įsipareigojimai, kurie kyla prisijungus prie tarptautinių sutarčių, ypač tokių, kurios įtvirtina žmogaus teises, neretai lemia ne tik ordinarinės bet ir konstitucijos teisės pokyčius. Šiuo metu didžiausią įtaką ne tik Lietuvos, bet ir kai kurių kitų Europos valstybių žmogaus teisių konstitucinei doktrinai turi Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencija (Europos žmogaus teisių konvencija)¹² ir jos jurisprudencija. Pagal 1992 m. Lietuvos Respublikos Konstitucijos 138 straipsnio 3 dalį tarptautinės sutartys, kurias ratifikavo Lietuvos Respublikos Seimas, yra sudedamoji Lietuvos Respublikos teisinės sistemos dalis, taigi ratifikuotos tarptautinės sutartys, įtvirtinančios žmogaus teises, daro įtaką žmogaus teisių doktrinai¹³. Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencija buvo ratifikuota Seimo 1995 m. balandžio 27 d. priimto Lietuvos Respublikos įstatymo „Dėl Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos, jos ketvirtojo, septintojo ir vienuoliktojo protokolų ratifikavimo“ 1 straipsniu. Ši konvencija Lietuvai įsigaliojo 1995 m. birželio 20 d. Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas 1995 m. sausio 24 d. išvadoje¹⁴ šią konvenciją Lietuvos teisinėje sistemoje vertina kaip turinčią įstatymo galią. Konstitucinis Teismas 1995 m. spalio 17 d. nutarime¹⁵ yra konstatavęs, jog Seimo ratifikuotos sutartys įgyja

¹² Lietuvos Respublikos Seimo 1995 m. balandžio 27 d. priimtas įstatymas „Dėl Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos, jos ketvirtojo, septintojo ir vienuoliktojo protokolų ratifikavimo“ // Valstybės žinios. 1995. Nr. 37-913; Europos žmogaus teisių ir pagrindinių teisių apsaugos konvencija // Valstybės žinios. 1995. Nr. 40-987; Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencija, iš dalies pakeista protokolu Nr. 11, su papildomais protokolais Nr. 1, 4, 6 ir 7 // Valstybės žinios. 2001. Nr. 96-3016.

¹³ Plačiau apie Europos žmogaus teisių konvencijos ir kai kurių kitų tarptautinių dokumentų įtaką Lietuvos teisės sistemai žr.: Jočienė D. II. Tarptautiniai Lietuvos Respublikos įsipareigojimai žmogaus teisių srityje / Žmogaus teisių apsaugos problemos tarptautinėje ir Lietuvos Respublikos teisėje. Antrasis atnaujintas ir papildytas leidimas. – Vilnius: Teisės projektų ir tyrimų vertinimo centras, 2005. P. 23–35; Jočienė D. Lietuvos Respublikos pralaimėtos Europos Žmogaus teisių teisme bylos: teisinės pamokos ir perspektyvos / Europos Sąjungos teisė ir Lietuva. – Vilnius: Justicija, 2002. P. 117–155.

¹⁴ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1995 m. sausio 24 d. išvada „Dėl Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos 4, 5, 9, 14 straipsnių ir jos Ketvirtojo protokolo 2 straipsnio atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“. Kai kurios šioje išvadoje pateiktos nuostatos dėl konvencijos taikymo Lietuvos teisės sistemoje kelia nemažai diskusijų (žr.: Birmontienė T. Žmogaus teisių problemos Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo nutarimuose / Konstitucinė justicija: dabartis ir ateitis. – Vilnius, 1998. P. 121–122.

¹⁵ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1995 m. spalio 17 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos įstatymo „Dėl Lietuvos Respublikos tarptautinių sutarčių“ 7 straipsnio ketvirtosios dalies ir 12 straipsnio atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“.

Visus minimus Konstitucinio Teismo aktus galima rasti Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo interneto svetainėje www.lrkt.lt.

įstatymo galią. Aiškindamas tarptautinės ratifikuotos sutarties ir įstatymo santykį, Konstitucinis Teismas 2002 m. balandžio 25 d. sprendime¹⁶ konstatavo, kad pagal Konstituciją (Konstitucijos 105 straipsnio 1 dalį) Konstitucinis Teismas nagrinėja ir priima sprendimą, ar neprieštaruoja Lietuvos Respublikos Konstitucijai Lietuvos Respublikos įstatymai ir kiti Seimo priimti aktai, taigi pagal Konstituciją Konstitucinis Teismas netiria įstatymo atitikties įstatymo galią turinčiam teisės aktui.

Konstitucinis Teismas netiria įstatymo atitikties įstatymo galią turinčiam teisės aktui, jis atsisako tirti pareiškėjų prašymus dėl įstatymų atitikties tarptautinėms sutartims, tačiau jis tiria poįstatyminių teisės aktų atitiktį tarptautinėms sutartims. Konstitucinis Teismas 2007 m. sausio 16 d. nutarime, sprenddamas Respublikos Prezidento dekreto atitiktį Europos žmogaus teisių konvencijos nuostatomis, pažymi, kad pagal Konstituciją jokie Lietuvos Respublikos poįstatyminiai teisės aktai, taip pat Respublikos Prezidento dekretai negali prieštarauti Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijai¹⁷.

Konvencija Lietuvos teisės sistemoje vertinama kaip turinti įstatymo galią, tačiau ji negali būti tapatinama su ordinarine teise. Konvencija yra taikoma Lietuvos teisėje tiesiogiai. Europos Žmogaus Teisių Teismo jurisprudencijos įtaką konstitucinių teisių doktrinai Konstitucinis Teismas vertina kaip teisės aiškinimo šaltinį, kuris yra svarbus ir Lietuvos teisės aiškinimui bei taikymui¹⁸. Konstitucinio Teismo 2007 m. sausio 16 d. nutarime¹⁹ spren-

¹⁶ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2002 m. balandžio 25 d. sprendimas „Dėl prašymo ištirti, ar Lietuvos Respublikos įstatymas „Dėl kultūros įstaigų reorganizavimo ir likvidavimo tvarkos“ (1995 m. birželio 13 d. įstatymo Nr. I-947 redakcija) neprieštaruoja Lietuvos Respublikos Konstitucijos 120 straipsnio 2 daliai, Europos vietos savivaldos chartijos 3 straipsnio 1 daliai, 4 straipsnio 2 ir 5 dalims, 6 straipsnio 1 daliai, taip pat ar Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1997 m. lapkričio 28 d. nutarimo Nr. 1320 „Dėl Lietuvos nepriklausomybės signatarų namų ir Lietuvos menininkų rūmų“ 2.4 punktas neprieštaruja Lietuvos Respublikos Konstitucijos 120 straipsnio 2 daliai, Europos vietos savivaldos chartijos 3 straipsnio 1 daliai, 4 straipsnio 2 ir 5 dalims, 6 straipsnio 1 daliai, Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo 4 straipsnio 1 dalies 4 punktui ir 6 straipsnio 1 dalies 13 punktui“.

¹⁷ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2007 sausio 16 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Prezidento 2003 m. liepos 22 d. dekreto Nr. 164 „Dėl apylinkių teismų teisėjų, teismų pirmininkų atleidimo“ atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai, Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos 6 straipsnio 2 daliai, Lietuvos Respublikos teismų įstatymo 83 straipsnio 1, 2 dalims, 84 straipsnio 1, 6 dalims, 86 straipsnio 2 daliai, 90 straipsnio 6 daliai (2002 m. sausio 24 d. redakcija), taip pat dėl bylos dalies pagal pareiškėjo – Vilniaus apygardos teismo prašymą ištirti šio Respublikos Prezidento dekreto atitiktį Lietuvos Respublikos teismų įstatymo 90 straipsnio 7 daliai (2002 m. sausio 24 d. redakcija) nutraukimo“.

¹⁸ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2004 m. gruodžio 29 d. „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

džiant, ar Respublikos Prezidento 2003 m. liepos 22 d. dekretas neprieštarauja Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos 6 straipsnio 2 daliai, Konstitucinis Teismas vertino konvencijos 6 straipsnio 2 dalyje įtvirtintos teisės – nekaltumo prezumpcijos principo sampratos atitikimą Lietuvos Respublikos Konstitucijos 31 straipsnio 1 dalyje įtvirtinto nekaltumo prezumpcijos principo sampratai ir pažymėjo, kad ji yra iš esmės tokia pat.

Konstitucinis Teismas minėjo 1995 m. sausio 24 d. išvadoje Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvenciją apibūdino kaip ypatingą tarptautinės teisės šaltinį, kurio tikslas kitoks negu daugumos kitų tarptautinės teisės aktų; šis tikslas yra visuotinis – siekti, kad Visuotinėje žmogaus teisių deklaracijoje skelbiamos teisės būtų visuotinai ir veiksmingai pripažįstamos ir kad jų būtų laikomasi ginant ir toliau įgyvendinant žmogaus teises ir pagrindines laisves; tikslo požiūriu konvencija atlieka tokią pat funkciją kaip ir konstitucinės žmogaus teisių garantijos, nes Konstitucija įtvirtina šias garantijas šalyje, o konvencija – tarptautiniu lygiu.

Kai kurie žmogaus teisių klausimai reguliuojami ir sutartyse, kuriomis grindžiama Europos Sąjunga. Konstitucijos ir Europos Sąjungos teisės santykis konstitucijoje sprendžiamas kitaip negu Konstitucijos ir Europos žmogaus teisių konvencijos santykis, jis yra reglamentuojamas konstituciniame akte, kuris yra Konstitucijos sudedamoji dalis. Seimas 2004 m. liepos 13 d. priėmė Lietuvos Respublikos Konstitucijos papildymo konstituciniu aktu „Dėl Lietuvos Respublikos narystės Europos Sąjungoje“ ir Lietuvos Respublikos Konstitucijos 150 straipsnio papildymo įstatymą, kurio 1 straipsniu Konstituciją papildė Lietuvos Respublikos konstituciniu aktu „Dėl Lietuvos Respublikos narystės Europos Sąjungoje“ – Konstitucijos sudedamąja dalimi (Konstitucijos 150 straipsnis). Konstitucinis aktas įsigaliojo 2004 m. rugpjūčio 14 d. Juo buvo konstituciškai patvirtinta Lietuvos Respublikos narystė Europos Sąjungoje

(2001 m. birželio 26 d. redakcija) 3 dalies ir 8 straipsnio (2001 m. birželio 26 d. redakcija) 1 dalies atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“, 2006 m. gruodžio 21 d. „Dėl Lietuvos Respublikos Lietuvos nacionalinio radijo ir televizijos įstatymo 5 straipsnio (2000 m. birželio 29 d. redakcija) 5 dalies, 6 straipsnio 1, 3, 4 dalių (2000 m. birželio 29 d. redakcija), 10 straipsnio (2000 m. birželio 29 d. redakcija) 1 dalies, 15 straipsnio (2000 m. birželio 29 d. redakcija) 1, 2 dalių, Lietuvos Respublikos visuomenės informavimo įstatymo 31 straipsnio (2000 m. rugpjūčio 29 d. redakcija) 4 dalies atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ ir kiti nutarimai.

¹⁹ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2007 sausio 16 d. nutarime „Konstitucinis Teismas pripažino Respublikos Prezidento 2003 m. liepos 22 d. dekretą (pareiškėjo nurodytais aspektais) neprieštaraujančiu Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos 6 straipsnio 2 daliai.

Europos Sąjungos teisės atžvilgiu Lietuvos Respublikos konstitucinio akto „Dėl Lietuvos Respublikos narystės Europos Sąjungoje“ 2 dalies nuostatose „Europos Sąjungos teisės normos yra sudedamoji Lietuvos Respublikos teisinės sistemos dalis“ ir „jeigu tai kyla iš sutarčių, kuriomis grindžiama Europos Sąjunga, Europos Sąjungos teisės normos taikomos tiesiogiai, o teisės normų kolizijos atveju jos turi viršenybę prieš Lietuvos Respublikos įstatymus ir kitus teisės aktus“ yra *expressis verbis* nustatyta kolizijos taisyklė, įtvirtinanti Europos Sąjungos teisės aktų taikymo pirmenybę tais atvejais, kai Europos Sąjungos teisės nuostatos, kylančios iš sutarčių, kuriomis grindžiama Europos Sąjunga, konkuruoja su teisiniu reguliavimu, nustatytu Lietuvos nacionaliniuose teisės aktuose, nesvarbu, kokia jų teisinė galia, išskyrus pačią Konstituciją²⁰. Konstitucinis Teismas konstitucinio akto teisinę galią aiškina neatsietai nuo Konstitucijoje įtvirtinto principo, kad tais atvejais, kai nacionalinis teisės aktas, išskyrus pačią Konstituciją, nustato tokį teisinį reguliavimą, kuris konkuruoja su nustatytu tarptautinėje sutartyje, turi būti taikoma tarpautinė sutartis.

Sutartyse, kuriomis grindžiama Europos Sąjunga, nerasime daug žmogaus teises reglamentuojančių nuostatų, kurios darytų reikšmingą įtaką konstitucinei žmogaus teisių doktrinai, tačiau Europos Sąjungos teisėje pripažįstama Europos žmogaus teisių konvencijos reikšmė. Europos Sąjungos žmogaus teisių apsauga yra grindžiama ir bendraisiais Europos Bendrijos teisės principais, kurie kildinami ir iš valstybių narių konstitucinių tradicijų. Europos Sąjungos sutarties, pasirašytos 1992 m. Maastrichte, preambulėje deklaruojama ištikimybė laisvės, demokratijos, pagarbos žmogaus teisėms bei pa-

²⁰ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2006 m. kovo 14 d. „Dėl Lietuvos Respublikos saugomų teritorijų įstatymo, Lietuvos Respublikos miškų įstatymo, Lietuvos Respublikos žemės įstatymo, Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1995 m. gruodžio 22 d. nutarimu Nr. 1608 „Dėl statybų privačioje žemėje reglamento patvirtinimo“ patvirtinto statybų privačioje žemėje reglamento nuostatų atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai, dėl Lietuvos Respublikos saugomų teritorijų įstatymo, Lietuvos Respublikos žemės reformos įstatymo nuostatų atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijos 47 straipsnio antrojoje dalyje numatyto žemės sklypų įsigijimo nuosavybės subjektų, tvarkos, sąlygų ir apribojimų konstitucinio įstatymo (1996 m. birželio 20 d. redakcija) nuostatoms, taip pat dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1995 m. gruodžio 22 d. nutarimu Nr. 1608 „Dėl statybų privačioje žemėje reglamento patvirtinimo“ patvirtinto statybų privačioje žemėje reglamento 2 punkto atitikties Lietuvos Respublikos miškų įstatymo, Lietuvos Respublikos žemės įstatymo nuostatoms“, 2006 m. gruodžio 21 d. „Dėl Lietuvos Respublikos Lietuvos nacionalinio radijo ir televizijos įstatymo 5 straipsnio (2000 m. birželio 29 d. redakcija) 5 dalies, 6 straipsnio 1, 3, 4 dalių (2000 m. birželio 29 d. redakcija), 10 straipsnio (2000 m. birželio 29 d. redakcija) 1 dalies, 15 straipsnio (2000 m. birželio 29 d. redakcija) 1, 2 dalių, Lietuvos Respublikos visuomenės informavimo įstatymo 31 straipsnio (2000 m. rugpjūčio 29 d. redakcija) 4 dalies atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ nutarimai.

grindinėms laisvėms ir teisinės valstybės principams. Europos Sąjungos sutarties 6 straipsnio 1 dalyje pakartotos kai kurios preambulės nuostatos, kad Sąjunga yra grindžiama laisvės, demokratijos, pagarbos žmogaus teisėms ir pagrindinėms laisvėms bei teisinės valstybės principais, t. y. principais, kurie valstybėms narėms yra bendri. Europos Sąjungos sutarties 6 straipsnio 2 dalyje formuluojama esminė žmogaus teisių požiūriu nuostata, kad Sąjunga gerbia pagrindines teises, kurias užtikrina Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių konvencija ir kurios kyla iš valstybėms narėms bendrų konstitucinių tradicijų kaip bendri Bendrijos teisės principai.

Europos žmogaus teisių konvencijos jurisprudencijos reikšmė yra išskirtinė, kaip žmogaus teisių aiškinimo šaltinis, ji yra pripažįstama Europos Bendrijų Teisingumo Teismo praktikoje ir įtvirtinta 2000 m. Nicoje priimtoje Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijoje²¹. Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijoje formuluojamos žmogaus teisės, laisvės ir principai, kurie, kaip pažymima chartijos preambulėje, kyla iš konstitucinių tradicijų, bendrų tarptautinių valstybių narių išpareigojimų, Europos Sąjungos steigimo sutarčių, Europos žmogaus teisių konvencijos, Bendrijos ir Europos Tarybos priimtų Socialinių chartijų ir Europos Bendrijų Teisingumo Teismo bei Europos Žmogaus Teisių Teismo precedentų teisės. Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijos teisinė galia yra susieta su sutarties dėl Konstitucijos Europai įsigaliojimu, chartija tapo jos sudėtine dalimi. Tačiau kai kurios valstybės narės nepritarė šiai sutarčiai, todėl sutartis negali įsigalioji, taigi ir chartijos teisinės galios klausimas dar turės būti sprendžiamas.

Europos Bendrijų Teisingumo Teismas Europos žmogaus teisių konvencijoje įtvirtintas teises aiškina ir taiko vadovaudamasis Europos Bendrijos steigimo sutartyse numatytais tikslais. Teisingumo Teismas *Stauder*²² byloje pažymėjo, kad pagrindinės teisės yra laikomos Europos Bendrijos teisės bendrųjų principų sudedamąja dalimi ir ginamos Europos Teisingumo Teismo. *Carpenter*²³ ir *Akrich* bylose²⁴ Teismas formuluoja principą, kad, norėdama

²¹ Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartija, kuri 2000 m. buvo priimta Nicoje, yra integruota į Sutartį dėl Konstitucijos Europai Sutartį dėl Konstitucijos Europai neįsigaliojo kai kurioms valstybėms jai nepritarus referendumuose. Dėl šios sutarties daug diskutuojama, tačiau abejojama, ar ji nepakeista galėtų įsigalioji ateityje.

Lietuvos Respublikos Seimas 2004 m. lapkričio 11 d. įstatymo „Dėl Sutarties dėl Konstitucijos Europai ratifikavim“ 1 straipsniu ratifikavo Sutartį dėl Konstitucijos Europai, šis įstatymas „Valstybės žiniuose“ be sutarties teksto paskelbtas 2004 m. lapkričio 25 d. Pažymėtina, kad sutarties tekstas oficialiai „Valstybės žiniuose“ paskelbtas tik 2006 m. lapkričio 2 d.

²² Europos Teisingumo Teismo 1969 m. sprendimas byloje Erich Stauder v City of Ulm – Sozialamt. Nr. 29/69 // <http://eur-lex.europa.eu>

²³ Byla C-60/00 Mary Carpenter v. Secretary of State of the Home Department (2002) // <http://eur-lex.europa.eu>

pateisinti nacionalinę priemonę, valstybė narė gali viešojo intereso priežastis nurodyti tik tada, kai tokia priemonė atitinka pagrindines teises. Europos Sąjungos teisės aspektu pagrindinių teisių sąvoka yra interpretuojama kaip apimanti ne tik žmogaus teises, tiesiogiai įtvirtintas tarptautinėse sutartyse, taip pat ir Europos žmogaus teisių konvencijoje, bet ir tas teises ir principus, kurias formuoja Europos Bendrijų Teisingumo Teismas, spręsdamas bylas²⁵.

4. Prigimtinės ir pozityviosios teisės doktrinų įtaka žmogaus teisių raidai

Šiuolaikinė žmogaus teisių ir laisvių samprata susiformavo filosofijos ir dviejų teisės doktrinų – prigimtinės ir pozityviosios – raidoje. Prigimtinė teisės doktrina žvelgia į žmogaus teises kaip į neatskiriamas nuo individo teises, kurių ištakos – protas, Dievo valia, žmogaus prigimtis. Ši doktrina pripažįsta, kad esama prigimtinių, žmogui įgimtų teisių, buvusių dar iki atsirandant kokiam nors pozityviai teisei tvarkai²⁶. Pozityvioji teisės doktrina žvelgia į žmogaus teises kaip į valstybės nustatytas įstatymais ar kitais teisės aktais. Nesant šių teisių konstitucinio ar įstatyminio pagrindo, jas kaip teises galėtų identifikuoti prigimtinės teisės doktrina, bet ne pozityvioji, pagal kurią individai teisių turi tiek, kiek sukūrė politinė ar socialinė praktika. Teisinis pozityvizmas gali būti suprantamas kaip teorija, skelbianti, jog individai juridinių teisių turi tik tiek, kiek sukūrė eksplicitiškai politiniai sprendimai ar socialinė praktika²⁷. Šiuo metu retai pasitaiko grynujų prigimtinės teisės ar pozityviosios teisės teorijų, formuojasi įvairios vadinamosios „sintetinės“ teorijos, kurios neneigia tam tikrų vienos ir kitos teisės teorijos elementų.

Pirmieji žmogaus teises įtvirtinantys dokumentai buvo grindžiami prigimtinių teisių teorijos nuostatomis, tai – ir 1776 m. Amerikos nepriklausomybės deklaracija, 1789 m. Prancūzijos žmogaus ir piliečio teisių deklaracija, 1787 m. JAV Konstitucijos pirmosios 10 pataisų (1789 m. Teisių bilis) ir kt. 1789 m. Prancūzijos žmogaus ir piliečio teisių deklaracija išlieka vienu iš svarbiausių žmogaus teises skelbiančių aktų, nes joje suformuluotas reikš-

²⁴ Byla C-109/01, secretary of State for the Home Department v. Akrich (2003) // <http://eur-lex.europa.eu>

²⁵ Plačiau apie žmogaus teises Europos Sąjungos teisėje žr.: Anciuviene M. Žmogaus teisių apsaugos pagrindai Europos Sąjungos teisėje. // Europos Sąjungos teisė ir Lietuva. – Vilnius: Justicija. 2002. P. 87–116; Usher J. A. Bendrieji Europos Bendrijos teisės principai. – Vilnius: Naujoji Rosma, 2001.

²⁶ Kelsen H. Grynoji teisės teorija. Vertė A. Degutis, E. Kūris. – Vilnius: Eugrimas, 2002. P. 131.

²⁷ Dworkin R. Rimtas požiūris į teises. 2004. P. 14.

mingas žmogaus teisių katalogas. Šios deklaracijos nuostatos atsispindėjo daugelyje vėliau priimtų Europos valstybių konstitucijų ir tapo svarbiu konstitucinio reguliavimo komponentu. Ji paveikė ir Lietuvos konstitucinę žmogaus teisių doktriną.

Žmogaus teisių kaip prigimtinių teisių nuostata dominuoja ir pirmuosiuose tarptautiniuose žmogaus teisėms skirtuose dokumentuose – 1948 m. JTO Visuotinės žmogaus teisių deklaracijos 1 straipsnyje suformuluota prigimtine žmogaus teisių samprata: „Visi žmonės gimsta laisvi ir lygūs savo orumu ir teisėmis. Jiems yra suteiktas protas ir sąžinė, ir jie turi elgtis vienas su kitu kaip broliai“²⁸.

1992 m. Lietuvos Respublikos Konstitucijoje įtvirtintas žmogaus teisių katalogas grindžiamas prigimtinių žmogaus teisių doktrina. Konstitucijos 18 straipsnyje tiesiogiai formuluojama, kad žmogaus teisės ir laisvės yra prigimtines. Taigi 1992 m. Lietuvos Respublikos Konstitucijoje formuluojamas žmogaus teisių katalogas grindžiamas prigimtinių žmogaus teisių doktrina. Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas Konstitucijoje įvardintų žmogaus teisių prigimtinių pobūdį ne kartą pabrėžė: 1998 m. gruodžio 9 d., 2004 m. gruodžio 29 d. nutarimuose²⁹ pažymėjo, kad prigimtinis žmogaus teisių pobūdis reiškia, kad jos yra neatskiriamos nuo individo, nesusietos nei su teritorija, nei su tauta. Prigimtines teises žmogus turi nepriklausomai nuo to, ar jos yra įtvirtintos valstybės teisės aktuose. Šias teises turi kiekvienas žmogus, tai reiškia, kad jas turi ir geriausieji, ir blogiausieji žmonės. Konstitucinis žmogaus teisių ir laisvių prigimtinių pobūdžio pripažinimas suponuoja tai, kad negali būti nustatyta tokia šių teisių ir laisvių įgyvendinimo tvarka, kad jų įgyvendinimas priklausytų nuo teise nepagrįstų valstybės institucijų, pareigūnų ar kitų asmenų sprendimų. Konstitucijoje įtvirtintas žmogaus teisių ir laisvių prigimtinių pobūdžio pripažinimo principas reiškia, kad žmogui priklauso nuo jo asmens neatskiriamos ir iš jo neatimamos teisės ir laisvės, kad žmogus jas turi *ipso facto*.

²⁸ Visuotinė žmogaus teisių deklaracija // Valstybės žinios. 2006. Nr. 68-2497 (Lietuvos Respublikos Aukščiausioji Taryba 1991 m. kovo 12 d. priėmė nutarimą, kuriame įsipareigojo laikytis JTO Visuotinės žmogaus teisių deklaracijos ir prisijungė prie Tarptautinės žmogaus teisių chartijos 1966 m. gruodžio 16 d. dokumentų // Lietuvos aidas. 1991 m. kovo 14 d. Nr. 52).

²⁹ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1998 m. gruodžio 9 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos baudžiamojo kodekso 105 straipsnio sankcijoje numatytos mirties bausmės atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“, 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“.

Nuostatos apie prigimtinių žmogaus teisių ir laisvių pobūdį – tiesioginis pagrindas konstituciniam teismui nuolat pildyti pagrindinių teisių katalogą, išryškinti naujus pagrindinių teisių aspektus, nuolatinio konstitucinio reguliavimo pratęsimo pavyzdžiu galėtume laikyti lygybės ir kitų principų interpretavimą Lietuvos Konstitucinio Teismo jurisprudencijoje³⁰. Žmogaus teisių kaip prigimtinių įtvirtinimas Konstitucijos 18 straipsnyje gali būti aiškinamas ir kaip leidžiantis „sąlygiškai skirti konstitucionalizuoto būvio prigimtinei sferą, kurioje preciziniu požiūriu galioja ne tiek valstybės teisėkūra, kiek prigimtinei teisė kaip žmogaus *gimimo ir buvimo* (ne valstybės teisės akto!) nulemtų objektinių (nepaneigiamų) bendrojo valstybinio būvio vertybių ir žmogaus subjektinių galimybių sistema“³¹.

Žmogaus teisių teisinis pripažinimas – sudėtinga problema. Nors konstitucinis žmogaus teisių pripažinimas – svarbi teisių garantija, tačiau, kaip pažymi R. Dworkinas, visada gali kilti klausimas, ar konstitucija, net deramai interpretuojama, pripažįsta visas moralines teises, kurias turi piliečiai, taip pat neaišku, ar, kaip mano daugelis, piliečiai turi pareigą paklusti teisei, net jeigu ji kėsina į jų moralines teises³². Tačiau pažymėtina ir tai, kad tik konstitucinis pripažinimas laiduoja visavertę teisių gynybą. Nors konstitucinė sistema vienaip ar kitaip prisideda prie moralinių teisių valdžios atžvilgiu, ji toli gražu neįstengia garantuoti šių teisių ir netgi nustatyti, kokios jos yra. Tai reiškia, jog tam tikromis progomis paskutinį žodį šiais klausimais taria ne įstatymų leidėjas, o kuri nors institucija. Ypatinga reikšmė tenka konstitucinių teisių interpretavimo galimybėms. Griežta konstitucinio teksto interpretacija teikia siaurą pažiūrą į konstitucines teises, nes šias teises ji tapatina su teisėmis, pripažįstamomis ribotos žmonių grupės tam tikru istoriniu momentu³³.

Konstitucinių žmogaus teisių pripažinimas, jų aiškinimas ir „suradimas“ konstitucijos tekste – sudėtinga užduotis, kuri tenka konstitucinės kontrolės institucijai, turinčiai įgaliojimus interpretuoti konstituciją, aiškinti konstitucinių teisių katalogą. Sekant prigimtine žmogaus teisių samprata, žmogaus teisių katalogas, net ir formaliai įtvirtintus konstitucijose, niekada nebus baigtinis.

Žmogaus teisių konstitucinis pripažinimas – tai tik pirmas žingsnis siekiant jų efektyvaus įgyvendinimo. Konstitucinių garantijų egzistavimo būtinumas – neabejotina sąlyga užtikrinti šias teises. H. Kelsenas pažymi, kad pa-

³⁰ Jarašiūnas E. Jurisprudencinė konstitucija // Jurisprudencija. 2006. T. 12(90). P. 27.

³¹ Šileikis E. Alternatyvioji konstitucinė teisė. – Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2003. P. 210.

³² Dworkin, 2004. P. 263.

³³ Ten pat.

grindinių teisių ir laisvių garantija yra veiksminga tik tuo atveju, kai keisti jas garantuojančią konstituciją galima ne paprastu įstatymu, o tik laikantis specialios procedūros, nuo įprastos besiskiriančios tuo, kad čia reikalaujama ypatingų, įstatymo priėmimą apsunkinančių sąlygų, kaip antai parlamento narių kvalifikuotos daugumos arba kartotinio sprendimo; juk jeigu konstituciją būtų galima pakeisti paprastu įstatymu, tai nebūtų galima kaip „antikonstitucinio“ panaikinti jokie įstatymo, vadinasi, ir jokie įstatymu grindžiamo teismo arba administracinio sprendimo, nes toje srityje, kurioje galioja šis įstatymas, konstitucija būtų atidedama į šalį. Tikros pagrindinių teisių ir laisvių garantijos negali būti net ir tuomet, kai konstitucija, kurią pakeisti galima tik apsunkintomis sąlygomis, garantuoja tik tokio masto „laisvę“, kiek jos neriboja įstatymas³⁴.

H. Kelsenas pagrindinių teisių konstitucines garantijas apibrėžia ir kaip nuostatas, kuriomis remiantis yra negatyviai apibrėžiamas įstatymų leidėjo išleistų bei administracinių organų išleistų įstatyminių įsakų turinys ir nustatoma procedūra, pagal kurią šių nuostatų neatitinkančius įstatymus bei įstatyminius įsakus galima pripažinti netekusiais galios; pagrindines teises ir laisves gali pažeisti ne tik įstatymai arba įstatyminiai įsakai, bet ir vykdomosios valdžios įsakai, administraciniai aktai arba teismo sprendimai. Antikonstitucinio turinio gali būti ir normos, išleistos ne įstatymo arba įstatyminio įsako forma, kurias galima panaikinti; net jeigu jos išleistos nesiremiant antikonistituciniu įstatymu, bet apskritai nėra grindžiamos jokių įstatymu, jas galima panaikinti vien dėl šios formalios priežasties, ir ne tik tada, kai jų turinys prieštarauja kuriam nors „materialiam“ konstitucijos draudimui³⁵.

Taigi konstitucinės kontrolės vaidmuo žmogaus teisių srityje yra išskirtinis, nes konstitucinės jurisprudencijos buvimas yra ne tik prigimtinių konstitucinių žmogaus teisių pripažinimo sąlyga, bet ir viena iš svarbiausių jų įgyvendinimo garantijų.

5. Teisės ir pareigos

Nagrinėdami žmogaus teises susiduriame ir su teisės bei pareigos santykiu. H. Kelsenas pažymi, kad tradicinis požiūris, esą teisės ir pareigos yra du skirtingi teisinio pažinimo objektai ir kad pirmosios yra netgi viršesnės už antrąsias, veikiausiai kyla iš prigimtinės teisės doktrinos³⁶. Teisėmis ir pareigomis pagrįstos teorijos į centrą iškelia individą ir jo sprendimą ar elgesį laiko itin svarbiu, tačiau jį vertina skirtingai. Aiškindamas teisės ir pareigos san-

³⁴ Kelsen H. Grynoji teisės teorija. – Vilnius, 2002. P. 140.

³⁵ Ten pat. P. 139.

³⁶ Ten pat. P. 131.

tykį R. Dworkinas nurodo, kad teisėmis pagrįstoms teorijoms rūpi individualaus veiksmo priklausomybė, o ne deramumas; jos suponuoja ir gina individualaus mąstymo ir pasirinkimo vertę; pareiga pagrįstos teorijos moralines normas, elgesio kodeksus traktuoja kaip esminius, ar jie būtų individui nustatyti visuomenės, ar individo – sau pačiam; žmogus, esantis jų centre, yra žmogus, kuris privalo atitikti tokį kodeksą, arba, jeigu jis jo neatitinka, būti baudžiamas³⁷.

1992 m. Lietuvos Respublikos Konstitucijoje paminėtos tik kelios asmens pareigos. Asmens teisių ir pareigų santykis Konstitucinio Teismo jurisprudencijoje yra dažnai interpretuojamas kaip tam tikra konkrečios asmens teisės įgyvendinimo riba. Neretai Konstitucinis Teismas asmens pareigas interpretuoja aiškindamas Lietuvos Respublikos Konstitucijos 28 straipsnio nuostatą, kad, įgyvendindamas savo teises ir naudodamasis savo laisvėmis, žmogus privalo laikytis Lietuvos Respublikos Konstitucijos ir įstatymų, nevaržyti kitų žmonių teisių ir laisvių. Konstitucinis Teismas, 2000 m. gegužės 8 d. nutarime³⁸ interpretuodamas Konstitucijos 28 straipsnio nuostatą, pažymi, kad Konstitucijos 28 straipsnyje yra nustatytas vienas iš esminių principų, kuris reiškia, kad žmogaus teisėtas elgesys nėra neribotas ir absoliučiai laisvas; žmogus, būdamas socialinė būtybė, gyvena visuomenėje tarp į save panašių ir lygių savo orumu ir teisėmis žmonių; kiekvienas žmogus turi pareigas visuomenei, kurioje tik ir gali laisvai ir visiškai vystyti jo asmenybė, o pagrindinė iš tų pareigų – nevaržyti kitų žmonių teisių ir laisvių.

Panašiai kaip Konstitucijoje santykis tarp teisės ir pareigos interpretuojamas ir Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijos preambulėje, kurioje pažymima, kad naudojantis chartijos teisėmis būtina laikytis atsakomybės ir pareigų kitų asmenų, visos žmonijos ir būsimų kartų atžvilgiu.

6. Žmogaus teisių klasifikavimo įvairovė

Žmogaus teisės yra labai įvairios, siekiant jas pažinti, analizuoti ypatumus, jos paprastai suskirstomos į tam tikras grupes pagal įvairius kriterijus. Nors konstitucijose jos dažniausiai tiesiogiai nesuskirstytos, tačiau kartais išskiriamos į vadinamųjų klasikinių teisių grupę – pilietines politines ir socialines teises. Mokslinėje literatūroje formuluojama daug teorinių žmogaus teisių klasifikacijų, sudarytų pagal įvairius teisių požymius, teisių realizavimo ga-

³⁷ Dworkin R. Rimtas požiūris į teises. 2004. P. 248.

³⁸ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2000 m. gegužės 8 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos operatyvinės veiklos įstatymo 2 straipsnio 12 dalies, 7 straipsnio 2 dalies 3 punkto, 11 straipsnio 1 dalies ir Lietuvos Respublikos baudžiamojo proceso kodekso 1981 straipsnio 1 bei 2 dalių atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“.

limybes, kartais jos skirstomos ir vadovaujantis skirtingu požiūriu į pačią žmogaus teisių esmę. Teisės gali būti grupuojamos pagal žmogaus santykį su valstybe; į pirmines ir išvestines; universaliąsias ir specialiąsias; reliatyviai absoliučias ir sąlygines galimybes (vertybes); individualias ir kolektyvines (grupines); fizinio asmens ir juridinio asmens³⁹. E. Šileikio siūlymas vertinti juridinio asmens teises kaip konstitucines teises, iš esmės tolygias asmens konstitucinėms teisėms, kildinamas iš platesnio požiūrio, kad fiziniai asmenys, būdami konstitucinių galimybių ir vertybių subjektai, kurdami juridinius asmenis jiems suteikia, „perduoda“ ir tam tikras galimybes ir vertybes: veikimo laisvę, nuosavybę ar būsto neliečiamybę ir kitas, kitaip tariant juridinių asmenų teisės vertinamos kaip loginės „transformacijos“ rezultatas⁴⁰. Siūlymas suteikti konstitucinių asmens teisių statusą juridiniam asmeniui iš esmės kelia klausimą apie žmogaus teisių esmę ir paskirtį, jų kaip prigimtinių teisių pobūdį ir gali jas sutapatinti su teisėmis, kildinamomis iš pozityviosios teisėkūros.

Konstitucines žmogaus teises galėtume klasifikuoti pagal įvairius kriterijus: pagal jų susiformavimo istorinį laikotarpį – į tam tikrų „kartų“ teises; pagal formuluojamos teisės turinį – į tam tikrų sričių teises, kaip kad pilietinės, politinės, socialinės teisės; pagal teisių įgyvendinimo formą – į individualiąsias ir vadinamąsias kolektyvines; pagal teisių ribojimo galimybes – į absoliučias ir santykines; pagal subjektus, kuriems jos skiriamos, – į bendrąsias ir specialiųjų subjektų teises, pagal garantijų pobūdį – į teises, kurios ginamos nacionaliniuose teismuose, ir teises, kurioms garantuojama ir tarptautinių teismų gynyba; pagal teisinio įtvirtinimo pobūdį – į formaliai įtvirtintas konstituciniame akte; formuluojamas konstitucinėje jurisprudencijoje; tarptautinėse sutartyse įtvirtintas teises; pagal teisės tiesioginį „tekstinį“ įtvirtinimo pobūdį – į pirmines ir išvestines ir kt. Kiekviena atskira konstitucinė teisė, pavyzdžiui, teisė į gyvybę, teisė į orumą ar privataus gyvenimo neliečiamumą, gali būti analizuojama pagal įvairius kriterijus ir būti vertinama įvairiais požiūriais.

Pagal žmogaus teisių susiformavimo istorinį laikotarpį žmogaus teisės neretai skirstomos į tris kartas: I karta – pilietinės ir politinės teisės (pirmą kartą įtvirtintos teisės aktuose XVIII a., o jų ištakos siekia dar senesnius laikus⁴¹); II karta – socialinės, ekonominės ir kultūrinės teisės (arba socialinės

³⁹ E. Šileikis. Alternatyvioji konstitucinė teisė. 2003. P. 218–240.

⁴⁰ Ten pat. P. 239.

⁴¹ Lietuvoje kai kurios šiai teisių kartai priskiriamos žmogaus teisės teisės aktuose buvo įtvirtintos anksčiau – XVI a. Lietuvos Statutuose, kurie reglamentavo ir konstitucinės teisės nuostatas, skelbė kai kurias žmogaus teises. Paminėtina ir 1791 m. gegužės 3 d. Lietuvos ir Lenkijos konstitucija, kurioje taip pat buvo formuluojamas svarbus luominės visuomenės

teisės), pradėtos įtvirtinti valstybių konstitucijose ir Tarptautinės darbo organizacijos konvencijose po Pirmojo pasaulinio karo; III karta, apimanti tokias teises, kaip teisė į taiką, teisė į apsisprendimą, teisė į vystymąsi, teisė į sveiką ir švarią aplinką ir kitas, kurios vis labiau pripažįstamos XX a. antroje pusėje.

Galėtume išskirti ir IV kartos – modernųjų teisių laikotarpį, jos susiformavo XX a. pabaigoje – XXI amžiaus pradžioje, šis laikotarpis galėtų būti siejamas su nauju požiūriu į žmogaus teises, kai pripažįstama visų žmogaus teisių vienoda svarba, jų nedalumas. Šiuo laikotarpiu vertinama ir naujųjų medicinos ir biotechnologijos mokslų įtaka žmogaus teisėms. Naujosios technologijos atveria kelią ir į naujų teisių ar kitokio požiūrio į žmogaus teises atsiradimą. Keičiasi ir požiūris į klasikinės žmogaus teises – tokias kaip teisė į gyvybę, žmogaus orumo apsauga, privataus gyvenimo neliečiamumas ir kt. Teisė į gyvybę vis dažniau suprantama kaip absoliuti neribojama teisė, tokį požiūrį lemia mirties bausmės draudimas, tačiau eutanazijos, kaip žmogaus teisės spręsti dėl savo mirties, pripažinimas verčia svarstyti apie kitą iš teisės į gyvybę išplaukiančią teisę – teisę į mirtį. Šiuo laikotarpiu ypač daug dėmesio yra skiriama žmogaus orumo apsaugai medicinos srityje, kuri yra siejama ir su žmogaus reprodukcinėmis teisių (taip pat ir dirbtinio apvaisinimo) problemomis. Vienas iš svarbiausių šio laikotarpio žmogaus teisėms skirtų kodifikuotų dokumentų – tai ES pagrindinių teisių chartija (2000), Žmogaus teisių ir biomedicinos konvencija (1997)⁴² ir jos papildomi protokolai, taip pat ir Europos žmogaus teisių konvencijos (ir jos papildomų protokolų) jurisprudencija.

Nors žmogaus teisės nėra siejamos su pilietybe, tačiau kartais tokios teisės (politinės teisės), pavyzdžiui, teisė dalyvauti valdant savo šalį tiesiogiai ar per išrinktus atstovus, rinkimų teisė, yra sietinos su pilietybe. H. Kelsenas pažymi, kad „politinės teisės“ – atskira kategorija. Jos paprastai yra apibrėžiamos kaip galia (teisinė galia) daryti įtaką valstybės valios formavimuisi – tiesiogiai ar netiesiogiai dalyvauti formuojant „valstybės valią“ išreiškiančią teisinę tvarką, t. y. daryti įtaką įstatymams; tų, kurie šioms normoms yra pavai-

žmogaus teisių katalogas, skirtas bajorams, miestiečiams, taip pat ir valstiečiams (nors valstiečių teisių apimtis palyginus su bajorais ir miestiečiais buvo ribota, tačiau itin svarbus yra jų konstitucinis pripažinimas).

⁴² Lietuvos Respublikos Seimas 2002 m. rugsėjo 19 d. priėmė įstatymą „Dėl Konvencijos dėl žmogaus teisių ir orumo apsaugos biologijos ir medicinos taikymo srityje (žmogaus teisių ir biomedicinos konvencijos) ir jos papildomo protokolo dėl žmonių klonavimo uždraudimo ratifikavimo“, kurio 1 straipsniu minėtą konvenciją ir jos papildomą protokolą ratifikavo // Valstybės žinios. 2002. Nr. 97-4253; Konvencija dėl žmogaus teisių ir orumo apsaugos biologijos ir medicinos taikymo srityje (Žmogaus teisių ir biomedicinos konvencija) // Valstybės žinios. 2002. Nr. 97-4258.

dūs, dalyvavimas įstatymų leidyboje, t. y. kuriant bendrąsias normas, yra esminis demokratinės valdymo formos bruožas, skiriantis ją nuo autokratinės valdymo formos, kai formuojant valstybės valią piliečiai nedalyvauja, tad ir neturi politinių teisių⁴³. Prie politinių teisių H. Kelsenas priskiria ir vadinamąsias pagrindines teises arba laisves, numatytas daugelyje šiuolaikinių konstitucijų – jos garantuoja lygybę įstatymui, nuosavybės bei asmens laisves, t. y. neliečiamumą, žodžio, ypač spaudos, sąžinės, religijos, susirinkimų ir kitas laisves⁴⁴. Atkreiptinas dėmesys, kad net kai kurios itin svarbios politinės teisės, kaip, pavyzdžiui, rinkimų teisė į savivaldos institucijas, kai kurias atvejais gali būti garantuojama ne tik piliečiams, bet ir kitiems asmenims⁴⁵.

Paprastai žmogaus teisės yra skirtos atskiriems individams, tačiau kai kuriais atvejais išskiriamos kolektyvinės teisės, pavyzdžiui, tautinių mažumų teisės ir kitos. Tačiau žmogaus teisės lieka individualios, tik kartais jomis gali būti naudojamosi kartu su kitais (išskyrus tautų apsisprendimo teisę). Kolektyvinės teisės kartais vadinamos solidarumo teisėmis ir priskiriamos prie vadinamųjų „trečiosios kartos teisių“, t. y. jos vėliausiai susiformavo. Prie tokių teisių priskiriama teisė į taiką, vystymąsi, sveiką aplinką, tautų apsisprendimo teisė ir kt. Jos kartais vadinamos ir „tautų“ (*peoples*) teisėmis. Šiuo metu nėra bendros nuomonės dėl „tautų“ apibrėžimo, tačiau šis terminas vartojamas tarptautiniuose dokumentuose, reglamentuojant žmogaus teises, šios teisės dar nėra pakankamai iširtos ir yra ankstyvojoje savo teisinės evoliucijos stadijoje⁴⁶.

Žmogaus teises galėtume išskirti ir pagal subjektus, kuriems jos yra išskirtinai taikomos: vaikų; moterų, turinčių mažamečių vaikų; neįgalių asmenų ir kt. Kaip pavyzdį galėtume paminėti vaiko teisę augti šeimoje, vaiko teisę būti įvaikintam ir pan. Vaiko teisių apsaugai yra skirta nemažai specialių tarptautinių dokumentų, pavyzdžiui, JT Vaiko teisių konvencija (1989), Hagos konvencija dėl vaikų apsaugos ir bendradarbiavimo tarptautinio įvaikinimo srityje (1993) ir kitus, kuriuose, be bendrųjų visiems asmenims pripažįtamų žmogaus teisių, išskiriamos ir specialiosios teisės bei papildomos teisių įgyvendinimo garantijos.

⁴³ Kelsen H. Grynoji teisės teorija. 2002. P. 135.

⁴⁴ Ten pat. P. 138.

⁴⁵ Konstitucinis Teismas 2007 m. vasario 9 d. ir 2002 m. gruodžio 24 d. nutarimuose, aiškindamas Konstitucijos 119 straipsnio 2 dalį (2002 m. birželio 20 d. redakcija), *inter alia*, pažymėjo, kad asmens aktyviosios ir pasyviosios rinkimų teisės renkant savivaldybių tarybų narius turėjimas siejamas su teisiniu faktu – asmens nuolatiniu gyvenimu atitinkamame Lietuvos Respublikos teritorijos administraciniame vienetė.

⁴⁶ Sieghart P. The international law of human rights. – Oxford University Press, 1992. P. 368.

6.1. Pirminės ir išvestinės teisės Konstitucinio Teismo doktrinoje

Pagal konstitucinės teisės teisinio įtvirtinimo pobūdį galėtume jas išskirti kaip pirmines, kurios tiesiogiai įtvirtintos konstituciniame tekste, ir teises, kurios konstitucinių teisių pripažinimą įgauna konstitucinės justicijos institucijos aktuose, kai jos oficialiai interpretuoja konstitucijos nuostatas. Konstitucinis Teismas ne kartą, net ir tiesiogiai to neteigdamas, ne vieną tokią teisę pripažino kaip konstitucijos ginamą. Konstitucinis Teismas 2004 m. liepos 1 d. nutarime⁴⁷ pažymėjo, kad konstitucinė teisė laisvai vienytis į susivienijimus yra susijusi su galimybe užimti įvairias pareigas tuose susivienijimuose; minėta galimybė yra išvestinė iš konstitucinės teisės laisvai vienytis į susivienijimus; šių pareigų užėmimo susivienijimuose tvarka nustatoma ne valstybės, o tik paties susivienijimo, kuris pagal Konstituciją yra autonomiškas viešosios valdžios atžvilgiu. Pagal Konstituciją negalima nustatyti tokio teisinio reguliavimo, kuris dirbtinai arba nepagrįstai suvaržytų susivienijimų steigimo laisvę ir veiklą, nes taip būtų pažeista konstitucinė vertybė – teisė į susivienijimus (asociacijų laisvė).

Konstitucinis Teismas 2003 m. liepos 4 d., 2004 m. gruodžio 13 d. nutarimuose⁴⁸ pripažino konstitucinę apsaugą asmens teisei į Konstitucijai neprieštaraujančiu įstatymu nustatytos paskirtos pensijos mokėjimą, tokią teisę

⁴⁷ 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“.

⁴⁸ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2003 m. gruodžio 3 d. „Dėl Lietuvos Respublikos valstybinių socialinio draudimo pensijų įstatymo, Lietuvos Respublikos valstybinių pensijų įstatymo, Lietuvos Respublikos įstatymo „Dėl Lietuvos Respublikos valstybinių socialinio draudimo pensijų įstatymo pakeitimo ir papildymo“ nuostatų atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai, taip pat Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1994 m. lapkričio 18 d. nutarimu Nr. 1156 patvirtintų Valstybinių socialinio draudimo pensijų skyrimo ir mokėjimo nuostatų 84 punkto atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai ir Lietuvos Respublikos valstybinių socialinio draudimo pensijų įstatymo 45 straipsnio 4 daliai (1994 m. liepos 18 d. redakcija)“, 2003 m. liepos 4 d. „Dėl Lietuvos Respublikos vidaus reikalų, specialiųjų tyrimų tarnybos, valstybės saugumo, krašto apsaugos, prokuratūros, kalėjimų departamento, jam pavaldžių įstaigų bei valstybės įmonių pareigūnų ir karių valstybinių pensijų įstatymo 11 straipsnio 2 dalies (2000 m. gruodžio 21 d. redakcija) ir 13 straipsnio 3 dalies atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai, taip pat dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1995 m. sausio 20 d. nutarimu Nr. 83 patvirtintų vidaus reikalų, specialiųjų tyrimų tarnybos, valstybės saugumo, krašto apsaugos, prokuratūros, kalėjimų departamento, jam pavaldžių įstaigų bei valstybės įmonių pareigūnų ir karių valstybinių pensijų skyrimo bei mokėjimo nuostatų 25 punkto 2 pastraipos (2001 m. gegužės 25 d. redakcija) atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai ir šių nuostatų 5 punkto atitikties Lietuvos Respublikos vidaus reikalų, specialiųjų tyrimų tarnybos, valstybės saugumo, krašto apsaugos, prokuratūros, kalėjimų departamento, jam pavaldžių įstaigų bei valstybės įmonių pareigūnų ir karių valstybinių pensijų įstatymo 16 straipsnio 4 daliai“ nutarimai.

Konstitucinis Teismas įvardijo kaip įgytą teisę ir teisėtą lūkestį, kuris sietinas su tokio asmens nuosavybės teisių apsauga.

Kai kuriais atvejais tokią išvestinę Konstitucijos ginamą teisę Konstitucinis Teismas formuluoja aiškindamas konstitucinę ir ordinarinės teisės nuostatas, pavyzdžiui, 1994 m. lapkričio 18 d. nutarime⁴⁹ Teismas aiškina, kad Konstitucijos 31 straipsnyje yra įtvirtinta ir Baudžiamojo proceso kodekso 53 straipsnyje yra pakartota teisė turėti advokatą „nuo sulaikymo arba pirmosios apklausos momento“, taigi tokią išvestinę teisę, t. y. teisę gynėjui matytis su ginamuoju nuo jo sulaikymo momento, suponuoja Baudžiamojo proceso kodekso 53 straipsnio bendroji norma, „kuri faktiškai pažodžiui atkartoja Konstitucijos 31 straipsnio šeštosios dalies normas“.

Nors Konstitucinis Teismas tiesiogiai ir neįvardija kurios nors teisės kaip išvestinės konstitucinės teisės, tačiau kai kuriais atvejais vertindami Teismo argumentus, išsakytus 2002 m. spalio 23 d. nutarime⁵⁰, galėtume tokią išvadą daryti, kad tokia teise galėtume laikyti žurnalisto kaip specialaus subjekto teisę neatskleisti informacijos šaltinio, tokią žurnalisto teisę gali suvaržyti tik teismas ir tik tada, kai atskleisti informacijos šaltinį yra būtina dėl Konstitucijos saugomo „svarbesnio intereso“, kitos konstituciškai ginamos vertybės. Konstitucinis Teismas pažymėjo, kad iš Konstitucijos 25 straipsnio bei kitų Konstitucijos nuostatų, įtvirtinančių ir garantuojančių žmogaus laisvę ieškoti, gauti ir skleisti informaciją, kyla ir žiniasklaidos laisvė; pagal Konstituciją įstatymų leidėjas turi pareigą paisydamas Konstitucijoje įtvirtintų principų ir vertybių įstatymu nustatyti žiniasklaidos laisvės garantijas. Teismas viena iš tokių garantijų pripažino žurnalisto teisę išsaugoti informacijos šaltinio paslaptį.

Kaip išvestinę konstitucinę teisę galėtume traktuoti ir kūrybos laisvę, apimančią kūrybos proceso ir kūrybos sklaidos laisves, vertindami Konstitucinio Teismo 2005 m. liepos 8 d. nutarime⁵¹ išsakytus argumentus. Kūrybos laisvė yra interpretuojama kaip neatsiejamai susijusi su Konstitucijos 25 straipsnyje įtvirtinta žmogaus teise turėti savo įsitikinimus bei juos laisvai reikšti (įsitiki-

⁴⁹ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1994 m. lapkričio 18 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos baudžiamojo proceso kodekso 58 straipsnio antrosios dalies 3 punkto atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“.

⁵⁰ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2002 m. spalio 23 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos visuomenės informavimo įstatymo 8 straipsnio ir 14 straipsnio 3 dalies atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“.

⁵¹ Lietuvos Respublikos 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“.

nimų bei jų raiškos laisve) ir laisve ieškoti, gauti ir skleisti informaciją bei idėjas (informacijos laisve), kurios savo ruožtu taip pat yra viena su kita tiesiogiai susijusios. Taip pat galėtume vertinti ir kultūros vertybių prieinamumo laisvę, kurią Konstitucinis Teismas interpretuoja kaip Konstitucijoje įtvirtintą, ši Konstitucijos saugoma ir ginama laisvė yra susijusi su Konstitucijos 25 straipsnyje įtvirtinta žmogaus laisve ieškoti ir gauti informaciją bei idėjas ir su minėtos laisvės būtina sąlyga – žmogaus laisve pačiam formuoti savo įsitikinimus, pažiūras, kuri taip pat kyla iš Konstitucijos; kultūros vertybių prieinamumo laisvė aiškinama ir kaip susijusi ir su Konstitucijoje įtvirtintu atviros visuomenės imperatyvu: neužtikrinus šios laisvės, būtų pakenkta ir atviros visuomenės siekiui⁵².

Prie išvestinių teisių gali būti priskirta ir teisė į teisingą teisinį procesą, „kuri nėra *expressis verbis* įtvirtinta Konstitucijoje, o yra kildinama iš įvairių Konstitucijos normų ir principų, – yra konstitucinė asmens teisė, kuriai visa apimtimi taikoma konstitucinė apsauga ir gynyba“⁵³.

6.2. Teisių skirstymas pagal turinį

Vienas iš labiausiai paplitusių žmogaus teisių doktrinoje teisių grupavimo būdų – jų skirstymas pagal turinį. Pagal šį kriterijų žmogaus teisės paprastai yra grupuojamos į pilietines (asmenines)⁵⁴, politines ir ekonomines, socialines ir kultūrinės. Žmogaus teisių doktrinoje pilietinės ir politinės teisės yra vadinamos individualiomis teisėmis ir dažnai suprantamos kaip teisės, įvardytos JTO dokumentuose. Nors Visuotinėje žmogaus teisių deklaracijoje pilietinės ir politinės, ekonominės, socialinės ir kultūrinės žmogaus teisės, pabrėžiant jų universalumą, yra dėstomos kartu, kiti du svarbūs Jungtinių Tautų priimtą Tarptautinę žmogaus teisių chartiją sudarantys dokumentai: Tarptautinis pilietinių ir politinių teisių paktas (1966) bei Tarptautinis ekonominių, socialinių ir kultūrinių teisių paktas (1966), šias teises atskiria. Žmogaus teisės dažnai yra grupuojamos pagal šiuos aktus. Toks požiūris atsispindi ir žmogaus teisėms skirtuose pagrindiniuose Europos Tarybos dokumentuose:

⁵² Lietuvos Respublikos 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“.

⁵³ Sinkevičius V. Teisės į teisingą teisinį procesą samprata Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo jurisprudencijoje // Konstitucinė jurisprudencija. 2006. Nr. 2. P. 251.

⁵⁴ „Pilietinių teisių“ termino vertimas į lietuvių kalbą nėra tikslus, šiuo metu kai kuriuose dokumentuose verčiama ir „civilinio pobūdžio teisės“. Šios teisės nėra tapatinamos su pilietyste. Kartais vartojami ir asmeninių arba individualių teisių terminai.

Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijoje (Europos žmogaus teisių konvencijoje) ir Europos socialinėje chartijoje. Toks teisių atskirumas neretai dominuoja ir jas reglamentuojant konstitucijose, *inter alia*, ir 1992 m. Lietuvos Respublikos Konstitucijoje.

Pilietinės ir politinės teisės kartais yra priskiriamos prie „absoliučių“ teisių, o socialinės, ekonominės, kultūrinės traktuojamos kaip programinės, palaipsniui įgyvendinamos ir todėl nėra prie tokių priskiriamos⁵⁵.

Pilietinių ir politinių teisių katalogą galime rasti Tarptautiniame pilietinių ir politinių teisių pakte, Europos žmogaus teisių konvencijoje ir kituose tarptautiniuose dokumentuose. Šių teisių išdėstymas galėtų būti įvairus. Prie pilietinių teisių galėtų būti priskirtos tokios teisės: teisė į gyvybę, kankinimų ir nežmoniško bei orumą žeminančio elgesio ar baudimo draudimas, vergijos ir priverstinio darbo draudimas, teisė į asmens laisvę ir asmens neliečiamybę, lygiateisiškumas, *habeas corpus* teisės, teisė į teisingą teismą, tinkamo proceso teisė, teisė į gynybą, viešas bylos nagrinėjimas, viešas nuosprendžio skelbimas, nekaltumo prezumpcija, teismo nešališkumas ir nepriklausomumas, priemonių lygybė, įrodymų taisyklės, *nullum crimen sine lege*, *nullum poena sine lege*, *lex retro non agit*, *non bis in idem*, judėjimo (kilnojimosi) laisvė, saviraiškos laisvė, žodžio laisvė, spaudos laisvė, teisė į informaciją, sąžinės laisvė, tikėjimo laisvė, susirinkimų laisvė, teisė jungtis į asociacijas, teisė į privataus gyvenimo neliečiamumą, kitos. Prie politinių teisių galėtume priskirti teisę dalyvauti valdant savo šalį tiesiogiai ar per išrinktus atstovus, teisę dalyvauti rinkimuose – rinkti ir būti išrinktam (kai kuriais atvejais ir teisė jungtis į asociacijas bei žodžio laisvė).

Socialinės teisės ir jų apsauga – svarbi žmogaus teisių sritis, tai – ir svarbi tarptautinių sutarčių sritis. Tarptautinėse sutartyse suformuluotos socialinės teisės daro įtaką nacionalinės teisės doktrinai, formuoja požiūrį į šių teisių garantijas. Pažymėtina, kad ekonominės ir socialinės teisės tarptautiniu mastu buvo pripažintos net anksčiau negu pilietinės ir politinės teisės⁵⁶. XIX a. pabaigoje buvo suprasta, kad darbo sąlygoms pagerinti nacionaliniu mastu reikalingas tarptautinis bendradarbiavimas ir koordinavimas. Pirmoji konferencija tarptautiniams susitarimams minėtoje srityje priimti buvo surengta Vokietijoje 1890 m., tačiau šis procesas nebuvo toliau plėtojamas. Socialinių teisių raidai didelę reikšmę turėjo Tarptautinės darbo organizacijos (TDO)

⁵⁵ Vierdag E. W. The Legal Nature of the Rights Granted by the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights // Netherlands Journal of International Law. Vol. 9(1978). P. 103.

⁵⁶ Asbjorn E. Economic, Social and Cultural Rights as Human Rights // Economic, social and cultural rights. Edited by Asbjorn Eide, Catarina Krause and Allan Rosas. – Martinus Nijhoff Publishers, 1995. P. 27–28.

sukūrimas 1919 m. Lietuva įstojo į šią organizaciją 1921 m., o 1991 m. pabaigoje atnaujino joje savo narystę. TDO yra priėmusi daug konvencijų, kurios reglamentuoja daugelį socialinių teisių darbo sferoje aspektų.

Asmens socialinių teisių terminas dažnai taikomas apibūdinant ir vadinamąsias ekonomines, kultūrinės teises. Socialinių teisių kaip konstitucinių teisių pripažinimas vyko daug lėčiau, negu politinių, pilietinių teisių, kadangi jos susijusios su valstybės išpareigojimais užtikrinti jų įgyvendinimą, viena iš priežasčių, lėtinusių šį procesą, tai – ir konstitucijos tiesioginio taikymo klausimas – tokių teisių tiesioginės gynybos teisme galimybės⁵⁷.

Asmens socialinės konstitucinės teisės gali būti įvairiai klasifikuojamos, ne visi autoriai jas vertina kaip individualias, kurias asmuo gali tiesiogiai ginti kreipdamasis į teismą, jos neretai vertinamos kaip programinės, politinių pažadų teisės, vis dėlto šiuo metu, ypač dėl konstitucinių teismų sprendimų, jos vis dažniau apginamos kaip individualios teisės. Kai kurie autoriai išskiria vadinamąsias minimaliąsias socialines konstitucines teises – teisę į egzistencinį minimumą, į apsigyvenimą (*basic accomodation*), į išsilavinimą (mokyimąsi mokykloje), į profesinį mokymąsi, į būtinąją sveikatos priežiūrą⁵⁸. Konstitucinės socialinės teisės taip pat gali būti vertinamos kaip *prima-facie* teisės, jos yra įpareigojančios, ir individas gali reikalauti jas įgyvendinti, taigi jos negali būti vertinamos tiesiog kaip tam tikro programinio pobūdžio valstybės siekiai, tačiau akivaizdu, kad šios teisės gali būti įgyvendinamos tam tikru lygiu, jų ribojimas, kaip ir kitų teisių, remiasi proporcingumo, teisių balanso principais bei visuomenės galimybėmis jas asmeniui garantuoti. Teisės į sveikatos priežiūrą, sveiką aplinką, būdamos socialinėmis (programinio pobūdžio) teisėmis, taip pat gali būti aiškinamos ir kaip asmens individualios teisės. Šiuo metu diskutuojama apie jų tarpusavio priklausomumą ir teisės į sveikatos priežiūrą socialinis ir individualusis aspektai ne atskiriami vienas nuo kito, bet nagrinėjami kartu kaip vienas kitą sąlygojantys. Europos Žmogaus Teisių Teismo praktika taip pat patvirtina šią tendenciją. 1994 m. gruodžio 9 d. bylos *Lopez Ostra v. Ispanija* sprendime⁵⁹ Europos Žmogaus Teisių Teismas pripažino, kad aplinkos užterštumas pažeidė asmens teisę į privatumą, tokiu interpretavimu teismas netiesiogiai, per kitos teisės turinio sampratą, apgynė ir asmens individualią teisę į sveiką aplinką.

Pažymėtina, kad ir Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo jurisprudencijoje, interpretuojant, pavyzdžiui, Konstitucijos 53 straipsnį, teisė į sveikatos priežiūrą interpretuojama abiem minėtais aspektais. Konstitucinis

⁵⁷ Žilys J. Socialinė valstybė konstitucinėje teisėje // Jurisprudencija. 2006. T. 12(90). P. 17.

⁵⁸ Alexy R. A theory of constitutional rights. 2002. P. 344.

⁵⁹ Byla *Lopez Ostra v. Spain*, judgment of 9 December 1994 // <http://echr.coe.int>

Teismas, interpretuodamas Konstituciją ir pabrėždamas teisės į sveikatos priežiūrą svarbą, šios teisės neišskiria tik kaip socialinės (programinio pobūdžio) ar tik kaip individualios socialinės teisės ir mini abu šios teisės aspektus, bet tais atvejais, kai teismas interpretuoja šią teisę kartu su kitomis, pavyzdžiui, teise į informaciją, teise į asmens privatumą – klasikiniemis individualiomis teisėmis, minėtus aspektus atskiria. Vis dėlto ta aplinkybė, kad teisė į sveikatos priežiūrą konstitucinių teisių kataloge įrašyta į konstitucinių socialinių teisių skirsnį, lemia tai, kad ji Konstitucinio Teismo jurisprudencijoje yra dažniausiai interpretuojama visų pirma kaip socialinė, programinio pobūdžio teisė, o ne kaip individuali teisė (ir šiuo aspektu dažniausiai pareiškėjų ginčijama). Konstitucinio Teismo aktuose teisė į sveikatos priežiūrą visų pirma yra interpretuojama ne kaip individuali, o kaip socialinė teisė, kuri įpareigoja valstybę rūpintis visos visuomenės sveikata.

Tai, kad socialinės konstitucinės teisės, jų įgyvendinimo procedūros turi būti interpretuojamos ordinarinės teisės, nėra išskirtinis jų bruožas, kitų konstitucinių teisių tam tikri aspektai taip pat yra reglamentuojami ordinarinės teisės lygiu. Konstitucinėje jurisprudencijoje, sprendžiant bylas, susijusias su asmens konstitucinėmis teisėmis, neretai susiduriama su neaktyviu įstatymų leidėju, teisės spragomis, kurios ypač apsunkina konstitucinių socialinių teisių įgyvendinimą. Konstitucinis Teismas 2006 m. rugpjūčio 8 d. sprendime pažymėjo, kad legislatyvinės omisijos, kurių draudžia Konstitucija, atveju teismai turi užpildyti spragas atitinkamu individualiu atveju ir tai turi būti daroma taikant pirmiausia Konstituciją, bendruosius teisės principus, tačiau toks teismo sprendimas nepanaikina įstatymo leidėjo prievolės užpildyti teisės spragą. Šis Konstitucinio Teismo sprendimas gali turėti reikšmės sprendžiant bylas dėl asmens socialinių teisių, kurias įgyvendinti, atkurti (jeigu jos buvo pažeistos) būtų neįmanoma, jeigu įstatymų leidėjas vengtų atitinkamus santykius deramai sureguliuoti ordinarinės teisės priemonėmis⁶⁰.

Socialinių konstitucinių teisių katalogas gali būti įvairus. Šių teisių pažinimui didelę įtaką daro tarptautinės teisės dokumentai. Socialinių, ekonominių, kultūrinių teisių katalogas yra išdėstytas jau minėtame JTO Tarptautiniame ekonominių, socialinių ir kultūrinių teisių pakte, taip pat Europos Tarybos priimtose tarptautinėse sutartyse – Europos socialinėje chartijoje (1961) ir Pataisytoje Europos socialinėje chartijoje (1996)⁶¹. Europos sociali-

⁶⁰ Kūris E. Konstitucija kaip teisė be spragu // Jurisprudencija. 2006. T. 12(90). P. 11.

⁶¹ Europos socialinę chartiją Europos Tarybos narės pasirašė Turine 1961 m. spalio 18 d. (ji įsigaliojo 1965 m. vasario 26 d.), 1996 m. gegužės 3 d. priimta nauja (pataisyta) Europos socialinė chartija. Ši tarptautinė sutartis įsigaliojo 1999 m. liepos 1 d. Lietuvos Respublikos Seimas 2001 m. gegužės 15 d. priėmė Įstatymą dėl 1996 m. Europos socialinės chartijos (pataisytos) ratifikavimo, jo 1 straipsniu buvo ratifikuota chartija su tam tikromis išlygomis (2

nė chartija, skirta užtikrinti pagrindines socialines ir ekonomines teises, papildė Europos žmogaus teisių konvenciją, skirtą garantuoti pilietines ir politines teises. ES Pagrindinių teisių chartijoje (2000) taip pat reglamentuotos kai kurios socialinės teisės.

1996 m. Europos socialinė chartija suteikia tarptautiniu mastu privalomas teises garantijas net 31 pagrindinei socialinei teisei⁶². Europos socialinėje chartijoje (pataisytoje) galėtume išskirti šias teises: teisę į darbą (galimybę užsidirbti laisvai pasirenkamam darbu), teisę į tinkamas darbo sąlygas, teisę į saugias ir sveikas darbo sąlygas, teisę į tinkamą atlyginimą, teisę jungtis į organizacijas, teisę sudaryti kolektyvines sutartis (teisę į kolektyvines derybas), vaikų ir paauglių teisę į apsaugą, dirbančių moterų teisę į motinystės apsaugą, teisę į profesinę orientaciją, teisę į profesinį mokymą, teisę į sveikatos apsaugą, neigalių žmonių teisę į nepriklausomybę, socialinę integraciją ir dalyvavimą visuomenės gyvenime, šeimos teisę į socialinę, teisinę ir ekonominę apsaugą, vaikų ir jaunuolių teisę į socialinę, teisinę ir ekonominę apsaugą, teisę verstis pelno siekiančia veikla kitų šalių teritorijoje, darbuotojų migrantų ir jų šeimų teisę į apsaugą ir paramą, teisę į vienodą padėtį ir vienodas galimybes į darbą ir profesiją nediskriminuojant dėl lyties, teisę į informavimą ir konsultavimą, teisę dalyvauti nustatant ir gerinant darbo sąlygas ir darbo aplinką, senyvo amžiaus žmonių teisę į socialinę apsaugą, teisę į apsaugą darbo sutarties nutraukimo atvejais, darbuotojų teisę į jų reikalavimų gynimą darbdaviui bankrutavus, teisę į orumą darbe, darbuotojų, turinčių pareigų šeimai, teisę į lygias galimybes ir vienodą elgesį, darbuotojų atstovų teisę į apsaugą įmonėje ir jiems palankių sąlygų sudarymą, teisę į informavimą ir konsultavimą kolektyvinio darbo vietų mažinimo atveju, teisę į apsaugą nuo skurdo ir socialinės atskirties, teisę į būstą.

Prie kultūrinių teisių priskirtinos teisė į mokslą, teisė pasirinkti savo vaikams mokyklą ir religinį bei dorovinį auklėjimą, teisė dalyvauti kultūriniame gyvenime, naudotis mokslo pažangos laimėjimais, autoriaus teisių apsauga, mokslinių tyrimų ir kūrybinės veiklos laisvė ir kt.

Gali būti pasirinktas ir kitas žmogaus teisių skirstymo kriterijus. P. Siegharto pateiktoje klasifikacijoje⁶³ socialinės, ekonominės, kultūrinės, politinės

straipsnis) // Valstybės žinios. 2001. Nr. 49-1699; Europos socialinė chartija (pataisyta) // Valstybės žinios. 2001. Nr. 49-1704 (Lietuvoje ši chartija (su išlygomis) įsigaliojo 2001 m. rugpjūčio 1 d.).

⁶² Plačiau apie Europos socialinę chartiją ir jos kontrolės mechanizmą žr.: Europos socialinė chartija. Vadovas. – Vilnius, 2002.

⁶³ Tokių teisių grupavimą autorius vertina ne kaip naują teisių klasifikaciją, bet kaip padedančią skaitytojui geriau suprasti teisių esmę. Sieghart P. The international law of human rights. 1992.

ir pilietinės teisės yra suskirstytos į savarankiškas sritis, nepaisant pilietinių, politinių, socialinių, kultūrinių teisių atskirumo, pavyzdžiui, prie fizinio integralumo teisių priskirtos: teisė į gyvybę, laisvės neliečiamumas, judėjimo laisvė, prieglobsčio teisė ir kt. Tokios klasifikacijos pranašumas – ji atspindi žmogaus teisių nedalumo principą.

ES Pagrindinių teisių chartijoje asmens teisės taip pat skirstomos pagal tam tikras sritis (orumas, laisvė, lygybė, solidarumas, piliečių teisės, teisingumas) atskirai neišskiriant pilietinių, politinių ar socialinių teisių. Toks teisių grupavimas chartijoje grindžiamas, kaip kad nurodoma jos preambulėje, teisių universalumo ir nedalumo, žmogaus orumo, laisvės, lygybės ir solidarumo vertybėmis, demokratijos principais.

6.3 Teisių skirstymas pagal jų ribojimo galimybę

Vienas iš svarbių žmogaus teisių bruožų – jų ribojimo galimybės pripažinimas. Pagal tai teisės galėtume suskirstyti į absoliučiai neribojamas (teisė į gyvybę, draudimas kankinti žmogų ir taikyti žiaurias bausmes, vergijos draudimas) ir teises, kurios tam tikromis sąlygomis gali būti ribojamos (laisvė, nuosavybė, teisė į informaciją ir kt.).

Teisių priskyrimas prie absoliučiai neribojamų teisių kai kurių teisių atžvilgiu yra santykinis, tai pasakytina ir apie teisę į gyvybę, kadangi JTO Tarptautinio pilietinių ir politinių teisių pakto 6 straipsnyje numatoma, kad tam tikroms išimtinėms sąlygoms esant (tik už sunkiausių nusikaltimų) gali būti priimtas mirties nuosprendis. 1989 m. priimtas Tarptautinio pilietinių ir politinių teisių pakto antrasis fakultatyvinis protokolas dėl mirties bausmės panaikinimo uždraudė mirties bausmę, tačiau padarė išlygą dėl galimybės taikyti mirties bausmę karo metu, nuteistiems už ypač sunkius karo nusikaltimus, padarytus karo metu. Europos žmogaus teisių konvencija taip pat iš pradžių tik ribojo mirties bausmę (2 straipsnis), 1983 m. priimtas jos papildomas 6 protokolas (Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos protokolas Nr. 6 dėl mirties bausmės panaikinimo, iš dalies pakeistas protokolu Nr. 11) uždraudė mirties bausmę, tačiau paliko galimybę ją taikyti karo metu (2 straipsnis), 2002 m. Vilniuje priimtas 13 papildomas konvenciją papildantis protokolas uždraudė mirties bausmę taikyti ir karo metu⁶⁴. Europos Są-

⁶⁴ Seimas 2003 m. spalio 16 d. priėmė įstatymą „Dėl žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos protokolo Nr. 13 Dėl mirties bausmės panaikinimo visais atvejais ratifikavimo“. Pažymėtina, kad šis įstatymas „Valstybės žiniuose“ paskelbtas, taigi ir įsigaliojo, tik 2004 m. gegužės 8 d. Ši data laikytina ir minėto protokolo įsigaliojimo Lietuvoje data (nors pagal Lietuvos Respublikos užsienio reikalų ministerijos pranešimą protokolo įsigaliojimas nurodomas 2004 gegužės 1 d, tačiau pažymėtina, kad nepaskelbtas įstatymas ir juo ratifikuotas protokolas Lietuvoje negali įsigalioti).

jungos valstybės narėse, kurios yra ir Europos žmogaus teisių konvencijos dalyvės, mirties bausmė yra draudžiama. Kitaip negu teisė į gyvybę, teisė nebūti kankinamam arba nebūti vergijoje yra visuotinai (taip pat ir konvencijos aspektu) pripažįstama kaip absoliuti, neribojama teisė.

Konstitucinėje žmogaus teisių doktrinoje ir kai kurioms kitoms teisėms gali būti suteiktas absoliučios teisės statusas. Teisių priskyrimas prie absoliučių neribojamų teisių yra santykinis, nacionalinės teisės sistemoje tokiomis gali būti pripažįstamos ir teisės, kurios tarptautinėje žmogaus teisių doktrinoje tokiomis nelaikomos. Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas, interpretuodamas Konstitucijos 30 straipsnio 1 dalies nuostatas, kad asmuo, kurio konstitucinės teisės ar laisvės pažeidžiamos, turi teisę kreiptis į teismą, suformulavo gan griežtą doktriną, kad teisė kreiptis į teismą yra absoliuti⁶⁵.

⁶⁵ 2004 m. rugpjūčio 17 d. „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1998 m. gruodžio 10 d. nutarimu Nr. 1423 „Dėl prašymų leisti įsigyti nuosavybėn ne žemės ūkio paskirties žemės sklypus Lietuvos Respublikos Konstitucijos 47 straipsnio antrojoje dalyje numatyto žemės sklypų įsigijimo nuosavybėn subjektų, tvarkos, sąlygų ir apribojimų konstitucinio įstatymo nustatytiems nacionaliniams ir užsienio subjektams pateikimo, nagrinėjimo ir leidimų išdavimo tvarkos patvirtinimo“ patvirtintos prašymų leisti įsigyti nuosavybėn ne žemės ūkio paskirties žemės sklypus Lietuvos Respublikos Konstitucijos 47 straipsnio antrojoje dalyje numatyto žemės sklypų įsigijimo nuosavybėn subjektų, tvarkos, sąlygų ir apribojimų konstitucinio įstatymo nustatytiems nacionaliniams ir užsienio subjektams pateikimo, nagrinėjimo ir leidimų išdavimo tvarkos (1998 m. gruodžio 10 d. redakcija) 18 punkto trečiosios pastraipos atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai, Lietuvos Respublikos teismų įstatymo (2002 m. sausio 24 d. redakcija) 4 straipsniui ir Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymo (2001 m. rugsėjo 19 d. redakcija) 5 straipsniui“, 2004 m. gruodžio 29 d. „Dėl Lietuvos Respublikos organizuoto nusikalstamojo 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“, 2005 m. vasario 7 d. „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2000 m. gegužės 8 d. nutarimu Nr. 506 „Dėl nelaimingų atsitikimų darbe ir profesinių ligų socialinio draudimo išmokų nuostatų patvirtinimo“ patvirtintų nelaimingų atsitikimų darbe ir profesinių ligų socialinio draudimo išmokų nuostatų 37 punkto (2000 m. gegužės 8 d. redakcija) atitikties Lietuvos Respublikos nelaimingų atsitikimų darbe ir profesinių ligų socialinio draudimo įstatymo 29 straipsnio 1 daliai (1999 m. gruodžio 23 d., 2001 m. liepos 5 d. redakcijos“, 2006 m. sausio 16 d. „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) neprieštarauja Lietuvos Respublikos Konstitucijai“, 2006 m. kovo 28 d. „Dėl Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo įstatymo 62 straipsnio 1 dalies 2 punkto, 69 straipsnio 4 dalies (1996 m. liepos 11

Konstitucinis Teismas 2006 m. kovo 28 d. nutarime šios teisės turinį atskleidžia aiškindamas, kad „[...] teisę ginti savo teises ir laisves teisme turi kiekvienas asmuo, manantis, kad jo teisės ar laisvės pažeistos, – teisės kreiptis į teismą įgyvendinimą lemia paties asmens suvokimas, kad jo teisės ar laisvės pažeidžiamos; asmeniui jo pažeistų teisių gynība teisme garantuojama nepriklausomai nuo jo teisinio statuso; asmens pažeistos teisės, *inter alia* įgytosios teisės, ir teisėti interesai teisme turi būti ginami nepriklausomai nuo to, ar jie yra tiesiogiai įtvirtinti Konstitucijoje; asmens teisės turi būti ginamos ne formaliai, o realiai ir veiksmingai tiek nuo privačių asmenų, tiek nuo valdžios institucijų ar pareigūnų neteisėtų veiksmų“.

Aiškindamas Konstitucijos 30 straipsnio 1 dalį Konstitucinis Teismas 2006 m. sausio 16 d. ir 2006 m. kovo 28 d. nutarimuose yra konstatavęs ir tai, kad įstatymu turi būti nustatytas toks teisinis reguliavimas, kad bendrosios kompetencijos ar pagal Konstitucijos 111 straipsnio 2 dalį įsteigto specializuoto pirmosios instancijos teismo baigiamąjį aktą būtų galima apskusti bent vienos aukštesnės instancijos teismui.

Teisės kreiptis į teismą negalima apriboti ar paneigti, asmeniui turi būti garantuojama teisė turėti nepriklausomą ir nešališką ginčo arbitražą, kuris pagal Konstituciją ir įstatymus iš esmės išspręstų kilusį teisinį ginčą; šią teisę turi kiekvienas asmuo; asmeniui jo pažeistų teisių gynība teisme garantuojama nepriklausomai nuo jo teisinio statuso; asmenų pažeistos teisės ir teisėti interesai teisme turi būti ginami nepriklausomai nuo to, ar jie yra tiesiogiai įtvirtinti Konstitucijoje, ar ne⁶⁶. Asmens teisių ir laisvių teismo gynimo garanti-

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 Konstitucijai“ nutarimai.

⁶⁶ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1997 m. spalio 1 d. „Dėl Lietuvos Respublikos baudžiamojo proceso kodekso 195 straipsnio penktosios dalies ir 242 straipsnio atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“, 2000 m. gegužės 8 d. „Dėl Lietuvos Respublikos operatyvinės veiklos įstatymo 2 straipsnio 12 dalies, 7 straipsnio 2 dalies 3 punkto, 11 straipsnio 1 dalies ir Lietuvos Respublikos baudžiamojo proceso kodekso 1981 straipsnio 1 bei 2 dalių atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“, 2001 m. liepos 12 d. „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 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 laikinosi 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.

ją Konstitucinis Teismas aiškina kaip procesinio pobūdžio garantiją, esminį asmens teisių ir laisvių konstitucinio instituto elementą, kaip būtina teisningumo įgyvendinimo sąlygą, neatskiriamą konstitucinio teisinės valstybės principo turinio elementą⁶⁷. Pagal Konstituciją įstatymų leidėjui kyla pareiga nustatyti tokį teisinį reguliavimą, kad visus ginčus dėl asmens konstitucinių teisių ir laisvių, taip pat įgytų teisių pažeidimo būtų galima spręsti teisme, nors teisės aktais gali būti nustatyta ir ikiteisminė ginčų sprendimo tvarka, tačiau negalima nustatyti tokio teisinio reguliavimo, kuriuo būtų paneigta asmens, manančio, kad jo teisės ar laisvės pažeistos, teisė ginti savo teises ar laisves teisme⁶⁸.

1494 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1997 m. birželio 30 d. nutarimo Nr. 689 „Dėl teisėtarkos, teisėsaugos ir kontrolės institucijų vadovaujančiųjų pareigūnų ir valdininkų darbo apmokėjimo“ dalinio pakeitimo“ atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“, 2004 m. rugpjūčio 17 d. „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1998 m. gruodžio 10 d. nutarimu Nr. 1423 „Dėl prašymų leisti išigyti nuosavybėn ne žemės ūkio paskirties žemės sklypus Lietuvos Respublikos Konstitucijos 47 straipsnio antroje dalyje numatyto žemės sklypų išigijimo nuosavybėn subjektų, tvarkos, sąlygų ir apribojimų konstitucinio įstatymo nustatytiems nacionaliniams ir užsienio subjektams pateikimo, nagrinėjimo ir leidimų išdavimo tvarkos patvirtinimo“ patvirtintos prašymų leisti išigyti nuosavybėn ne žemės ūkio paskirties žemės sklypus Lietuvos Respublikos Konstitucijos 47 straipsnio antroje dalyje numatyto žemės sklypų išigijimo nuosavybėn subjektų, tvarkos, sąlygų ir apribojimų konstitucinio įstatymo nustatytiems nacionaliniams ir užsienio subjektams pateikimo, nagrinėjimo ir leidimų išdavimo tvarkos (1998 m. gruodžio 10 d. redakcija) 18 punkto trečiosios pastraipos atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai, Lietuvos Respublikos teismų įstatymo (2002 m. sausio 24 d. redakcija) 4 straipsniui ir Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymo (2001 m. rugsėjo 19 d. redakcija) 5 straipsniui“, 2004 m. gruodžio 13 d. „Dėl kai kurių teisės aktų, kuriais reguliuojami valstybės tarnybos ir su ja susiję santykiai, atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai ir įstatymams“, 2004 m. gruodžio 29 d. „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“ nutarimai.

⁶⁷ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2000 m. birželio 30 d. „Dėl Lietuvos Respublikos žalos, padarytos neteisėtais kvotos, tardymo, prokuratūros ir teismo veiksmais, atlyginimo įstatymo 3 straipsnio 1 dalies ir 4 straipsnio 1 dalies 1 punkto atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“, 2004 m. gruodžio 29 d. „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“ nutarimai.

⁶⁸ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2002 m. liepos 2 d. „Dėl Lietuvos Respublikos krašto apsaugos sistemos organizavimo ir karo tarnybos įstatymo 48 straipsnio 2 dalies atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“, 2003 m. kovo 4 d. „Dėl Lietuvos Respublikos įstatymo „Dėl piliečių nuosavybės teisių ir išlikusių nekilnojamąjį turtą atstatymo tvarkos ir sąlygų“ 14 straipsnio (1993 m. sausio 12 d. redakcija), Lietuvos Respublikos piliečių nuosavybės teisių ir išlikusių nekilnojamąjį turtą atkūrimo įstatymo 2 straipsnio 1 dalies bei šios dalies 5

Konstitucinis Teismas prie absoliučių konstitucinių teisių priskiria ir Konstitucijos 31 straipsnio 6 dalyje įtvirtintą asmens teisę į gynybą, taip pat ir teisę turėti advokatą. Konstitucinis Teismas 2001 m. vasario 12 d. nutarime⁶⁹, aiškindamas Konstitucijos 31 straipsnio 6 dalį, kurioje nustatyta, kad asmeniui, kuris padaręs nusikaltimą, ir kaltinamajam nuo jų sulaikymo arba pirmosios apklausos momento garantuojama teisė į gynybą, taip pat ir teisė turėti advokatą, pripažino šioje Konstitucijos straipsnio dalyje įtvirtintą asmens teisę į gynybą, taip pat ir teisę turėti advokatą esant absoliučia teise, „ji negali būti paneigta ar suvaržyta jokiais pagrindais ir jokiomis sąlygomis“.

7. Žmogaus teisių ribojimo doktrina

Žmogaus teisių ribojimo problema yra ypač svarbi ir ji gali būti analizuojama įvairiais aspektais. R. Dworkinas atkreipia dėmesį, kad konstitucija, jos žmogaus teisių katalogas yra sukurti tam, kad apsaugotų individualius piliečius ir grupes nuo tam tikrų sprendimų, kuriuos gali priimti dauguma piliečių, net jeigu ta dauguma veikia, kaip ji pati mano, dėl bendro ar visuotinio intereso, kadangi konstitucinė teorija, grindžianti valdžios sistemą, nėra paprasta mažoritarinė teorija⁷⁰. Konstitucinės teisės yra teisės daugumos atžvil-

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 punktu, 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)“, 2004 m. rugpjūčio 17 d. „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1998 m. gruodžio 10 d. nutarimu Nr. 1423 „Dėl prašymų leisti įsigyti nuosavybėn ne žemės ūkio paskirties žemės sklypus Lietuvos Respublikos Konstitucijos 47 straipsnio antrojeje dalyje numatyto žemės sklypų įsigijimo nuosavybėn subjektų, tvarkos, sąlygų ir apribojimų konstitucinio įstatymo nustatytiems nacionaliniams ir užsienio subjektams pateikimo, nagrinėjimo ir leidimų išdavimo tvarkos patvirtinimo“ patvirtintos prašymų leisti įsigyti nuosavybėn ne žemės ūkio paskirties žemės sklypus Lietuvos Respublikos Konstitucijos 47 straipsnio antrojeje dalyje numatyto žemės sklypų įsigijimo nuosavybėn subjektų, tvarkos, sąlygų ir apribojimų konstitucinio įstatymo nustatytiems nacionaliniams ir užsienio subjektams pateikimo, nagrinėjimo ir leidimų išdavimo tvarkos (1998 m. gruodžio 10 d. redakcija) 18 punkto trečiosios pastraipos atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai, Lietuvos Respublikos teismų įstatymo (2002 m. sausio 24 d. redakcija) 4 straipsniui ir Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymo (2001 m. rugsėjo 19 d. redakcija) 5 straipsniui“ nutarimai.

⁶⁹ Lietuvos Respublikos konstitucinio Teismo 2001 m. vasario 12 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos advokatūros įstatymo 26 straipsnio 3 ir 4 dalių atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“.

⁷⁰ Dworkin R. Rimtas požiūris į teises, 2004. P. 195.

giu (o ne atskiros valdžios institucijos atžvilgiu)⁷¹. Sprendžiant, ar konstitucinės teisės gali būti ribojamos, svarbu išsiaiškinti, ar tai darant neperžengiamos konstitucijoje nustatytos ribojimo galimybės. R. Dworkinas kelia svarbų klausimą, ar teisės, netgi konstitucinės teisės, yra moralinės teisės valdžios atžvilgiu. Jo manymu, tos konstitucinės teisės, kurios gali būti traktuojamos kaip fundamentinės, t. y. tokios kaip žodžio laisvė (laisvo žodžio teisė), įkūnija teisės valdžios atžvilgiu griežtąją prasmę: jeigu piliečiai turi moralinę laisvo žodžio teisę, tuomet valdžios pasielgtų neteisingai, panaikindamos konstitucijos nuostatą, kuri ją garantuoja, net jeigu būtų įsitikinusios, jog daugumai bus geriau, jeigu žodžio laisvė bus apribota; valdžios iniciatyva pati savaime teisės apribojimo negali padaryti teisingo⁷².

R. Dworkinas asmens teisės valdžios atžvilgiu sieja ir su žmogaus teise (griežtuju požiūriu) nepaklusti teisei. Teisę nepaklusti teisei jis vertina ne kaip savarankišką teisę, susijusią su sąžine ir papildančia kitas teisės valdžios atžvilgiu: „tai tiesiog šių teisių valdžios atžvilgiu bruožas, ir jis iš principo negali būti paneigtas, nepaneigiant, kad apskritai egzistuoja kokios nors tokio pobūdžio teisės“⁷³.

Konstitucinis Teismas ne kartą yra tyręs teisės aktų, ribojančių asmens teises, atitikimą Konstitucijai, ir suformulavo kai kuriuos svarbius konstitucinių teisių ribojimo doktrininis principus, sąlygas, kurioms esant kai kurios asmens konstitucinės teisės, kurios nepriskiriamos prie absoliučių teisių, gali būti ribojamos; pavyzdžiui, apibūdinamas konstitucinę informacijos laisvę, Konstitucinis Teismas 2002 m. spalio 23 d. nutarime⁷⁴ pabrėžė, kad laisvė ieškoti, gauti ir skleisti informaciją nėra absoliuti, konstitucijoje yra ne tik įtvirtinta žmogaus laisvė ieškoti, gauti ir skleisti informaciją, bet ir apibrėžtos šios laisvės ribos.

Analizuojant konstitucinių teisių ribojimo problemą reikėtų atkreipti dėmesį, kad kai kurios Konstitucijos 145 straipsnyje nurodytos teisės ir laisvės gali būti laikinai ribojamos įvedus karo ar nepaprastąją padėtį.

Konstitucinis Teismas bendrąją teisių ribojimo doktriną formuluoja spręsdamas konkrečios konstitucinės teisės teisėkūros subjekto įtvirtintą ribojimo konstitucingumą, tačiau tai darydamas jis formuluoja ir kai kurių konkrečių teisių, pavyzdžiui, informacijos laisvės, ribojimams taikomus reikalavimus.

⁷¹ Dworkin R. Rimtas požiūris į teises, 2004. P. 209.

⁷² Ten pat. P. 272–273.

⁷³ Ten pat. P. 272.

⁷⁴ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2002 m. spalio 23 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos visuomenės informavimo įstatymo 8 straipsnio ir 14 straipsnio 3 dalies atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“.

Kai kurių teisių ribojimo galimybės ir kai kurios sąlygos yra nurodytos tiesiogiai Konstitucijoje, pavyzdžiui, pagal Konstitucijos 25 straipsnio 4 dalį laisvė reikšti įsitikinimus ir skleisti informaciją nesuderinama su nusikalstamais veiksmais, tautinės, rasinės ar socialinės neapykantos, prievartos bei diskriminacijos kurstymu, šmeižtu bei dezinformacija, o pagal šio straipsnio 3 dalį laisvė reikšti įsitikinimus, gauti ir skleisti informaciją negali būti ribojama kitaip, kaip tik įstatymu, jei tai būtina apsaugoti žmogaus sveikatą, garbę ir orumą, privatų gyvenimą, dorovę ar ginti konstitucinę santvarką.

Tai, kokius konkrečius reikalavimus, net ir tais atvejais, kai tokių ribojimų galimybės *expressis verbis* tiesiogiai minimos Konstitucijoje, turi atitikti konstitucinių teisių ribojimai, formuluojama konstitucinės jurisprudencijos teisių ribojimo doktrinoje. Konstitucinis Teismas 2005 m. rugsėjo 19 d. nutarime⁷⁵ pabrėžė, kad Konstitucijos 25 straipsnio 3 dalyje išvardytų saugomų konstitucinių vertybių sąrašas negali būti aiškinamas kaip išsamus, baigtinis, taigi kaip ribojantis laisvę gauti ir skleisti informaciją tada, kai reikia apsaugoti kitas, Konstitucijos 25 straipsnio 3 dalyje *expressis verbis* nepaminėtas, konstitucines vertybes. Siekiant apsaugoti žmonių sveikatą – konstitucinę vertybę, gali būti įstatymu tam tikru mastu ribojama ir informacijos laisvė, apimanti ir reklamos laisvę, tačiau toks šios konstitucinės laisvės ribojimas turi būti būtinas demokratinėje visuomenėje, o pasirinktos priemonės turi būti proporcingos siekiamam tikslui.

Konstitucinis Teismas, aiškindamas Konstitucijos 25 straipsnio 3 dalį, kuriame nustatytos laisvės reikšti įsitikinimus, gauti ir skleisti informaciją ribojimo sąlygos, 1998 m. kovo 10 d. nutarime pabrėžia, kad Konstitucijoje numatytiems ribojimo atvejams turi būti taikomi griežti reikalavimai – reikalavimai, kad įsitikinimų išraiškos, informacijos laisvės ribojimas visada turi būti suvokiamas kaip išimtinio pobūdžio priemonė; ribojimo išimtinumas reiškia, kad Konstitucijoje nustatytą galimų ribojimo pagrindų negalima aiškinti jų išplečiant. Konstitucinis Teismas 2005 m. liepos 8 d. nutarime, aiškindamas asmens teisės ar laisvės ribojimo pagrįstumą demokratinėje visuomenėje, teigia, kad jį galima vertinti vadovaujantis protingumo ir akivaizdžios būtinybės kriterijais, jis turi atitikti, *inter alia*, teisingumo sampratą⁷⁶.

⁷⁵ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2005 m. rugsėjo 19 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2003 m. kovo 5 d. nutarimu Nr. 290 „Dėl viešo naudojimo kompiuterių tinkluose neskelbtinos informacijos kontrolės ir ribojamos viešosios informacijos platinimo tvarkos patvirtinimo“ patvirtintos viešo naudojimo kompiuterių tinkluose neskelbtinos informacijos kontrolės ir ribojamos viešosios informacijos platinimo tvarkos 12, 14 ir 16 punktų atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai ir Lietuvos Respublikos visuomenės informavimo įstatymo 53 straipsnio 1 daliai (2000 m. rugpjūčio 29 d. redakcija)“.

⁷⁶ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2005 m. liepos 8 d. „Dėl Lietuvos Respublikos įstatymo „Dėl kultūros įstaigų reorganizavimo ir likvidavimo tvarkos“ (1995 m. birželio

Žmogaus teisių ribojimo doktrinos esminė nuostata, kad konstitucinės žmogaus teisės ir laisvės sudaro vieningą ir darnią sistemą. Konstitucinis Teismas 1997 m. vasario 13 d. nutarime⁷⁷ yra pažymėjęs, kad tarp, viena, asmens teisių ir laisvių ir, antra, visuomenės interesų neretai kyla konfliktų, kartais atsiranda ir prieštaravimų, kad demokratinėje visuomenėje tokie prieštaravimai sprendžiami derinant skirtingus interesus ir siekiant nepažeisti jų pusiausvyros ir kad vienas iš interesų derinimo būdų yra asmens teisių ir laisvių įgyvendinimo ribojimas.

Pagal Konstituciją žmogaus teises ir laisves galima riboti, jeigu yra laikomasi šių sąlygų: tai daroma įstatymu; ribojimai yra būtini demokratinėje visuomenėje siekiant apsaugoti kitų asmenų teises bei laisves ir Konstitucijoje įtvirtintas vertybes, taip pat konstituciškai svarbius tikslus; ribojimais negali būti paneigiama teisių ir laisvių prigimtis bei jų esmė; turi būti laikomasi konstitucinio proporcingumo principo⁷⁸. Šie Konstitucinio Teismo principai yra artimi Europos Žmogaus Teisių Teismo suformuotai žmogaus teisių ribojimo doktrinai ir Europos Sąjungos chartijoje įtvirtintiems principams⁷⁹.

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“ 2000 m. birželio 13 d. „Dėl Lietuvos Respublikos švietimo įstatymo 1 straipsnio 5 punkto, 10 straipsnio 3 ir 4 dalių, 15 straipsnio 1 dalies, 20 straipsnio, 21 straipsnio 2 punkto, 32 straipsnio 2 dalies, 34 straipsnio 2, 3 ir 4 dalių, 35 straipsnio 2 ir 5 punktų, 37 straipsnio 2 punkto ir 38 straipsnio 2 ir 3 punktų atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“, 1997 m. vasario 13 d. „Dėl Lietuvos Respublikos alkoholio kontrolės įstatymo 1 ir 30 straipsnių, Lietuvos Respublikos tabako kontrolės įstatymo 1, 3 ir 11 straipsnių, taip pat Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1996 m. vasario 2 d. nutarimo Nr. 179 „Dėl alkoholio reklamos kontrolės“ atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ nutarimai.

⁷⁷ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1997 m. vasario 13 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos alkoholio kontrolės įstatymo 1 ir 30 straipsnių, Lietuvos Respublikos tabako kontrolės įstatymo 1, 3 ir 11 straipsnių, taip pat Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1996 m. vasario 2 d. nutarimo Nr. 179 „Dėl alkoholio reklamos kontrolės“ atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“.

⁷⁸ Teisių ribojimo doktrina aiškinama daugelyje nutarimų, *inter alia*, Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2002 m. kovo 14 d. nutarime „Dėl Lietuvos Respublikos farmacinės veiklos įstatymo 11 straipsnio 2 dalies atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“, Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismo 2004 m. gruodžio 29 d. nutarime „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“ ir kt.

⁷⁹ Svarbus yra ir Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijos 52 straipsnyje „Garantuotų teisių apimtis“ (pagal Konstitucijos Europai str.) formuluojamas principas, kad bet koks chartijos pripažintų teisių ribojimas turi būti nustatytas įstatyme ir nepaneigiantis jų esmės; remiantis proporcingumo principu, ribojimus galima nustatyti tik jeigu tokie ribojimai yra būtini ir dera su Sąjungos pripažintų bendrųjų interesų tikslais ar būtinybe ginti kitų asmenų teises ir laisves.

Konstitucinis Teismas ypač plačią bendrąją teisių ribojimo doktriną formuluoja 2004 m. gruodžio 29 d. nutarime, atkreipdamas dėmesį, kad prigimtinio žmogaus teisių ir laisvių pobūdžio pripažinimo principas nepaneigia to, kad žmogaus teisių ir laisvių įgyvendinimas gali būti ribojamas. Tais atvejais, kai paaiškėja, kad teisių ribojimas yra būtinas, Teismas formuluoja reikalavimą, kad tokiu atveju ribojimas neturi būti didesnis nei kad reikalinga konstituciškai pagrįstiems tikslams pasiekti, nes priešingu atveju „galėtų būti pažeistos asmens teisės ir laisvės“⁸⁰. Konstitucinis Teismas 2000 m. birželio 13 d. nutarime pabrėžia, kad „pagrindinių teisių ir laisvių ribojimas sietinas su konkuruojančių vertybių racionaliū santykiu, garantuojančiu, kad apribojimai nebus pažeista atitinkamos žmogaus teisės esmė“⁸¹.

Konstitucinis Teismas suformulavo ne tik bendruosius, bet ir kai kurios konkrečius reikalavimus įstatymų leidėjui, kurių jis privalo paisyti nustatydamas kai kurių konstitucinių teisių ribojimą. Šiuo požiūriu galėtume išskirti reikalavimus konstitucinės informacijos laisvės ribojimams. Konstitucinis Teismas ne vienoje byloje formuluoja šios konstitucinės teisės ribojimo konstitucinius kriterijus. Aiškindamas iš Konstitucijos kylančius imperatyvus įstatymų leidėjui Konstitucinis Teismas 2005 m. rugsėjo 19 d. nutarime pažymėjo, kad pagal Konstitucijos 25 straipsnio 3 dalį įstatymų leidėjas turi įstatymu apibrėžti informacijos, kurią skleisti yra draudžiama arba kurios skleidimas yra ribojamas, turinį, taip pat būdus, kuriais tam tikros informacijos neleidžiama skleisti, bei kitas atitinkamos informacijos skleidimo sąlygas, jeigu tai bent kaip riboja informacijos laisvę; įstatymų leidėjas taip pat turi įstatymu nustatyti: atsakomybę už minėtų draudimų ir ribojimų nepaisymą, įskaitant atsakomybę už informacijos, kurią skleisti draudžiama, skleidimą; subjektus, turinčius įgaliojimus prižiūrėti, kaip laikomasi įstatymų nustatytų draudimų ir (arba) ribojimų skleisti tam tikrą informaciją; subjektus, taikančius atsakomybę už įstatymų nustatytų draudimų ir (arba) ribojimų skleisti tam tikrą informaciją nepaisymą; veiksmingas informacijos laisvės teismo gynimo priemonės. Konstitucinis Teismas konstatavo, kad „Konstitucija neužkerta kelio kai kurių su informacijos gavimu ir skleidimu susijusių santykių, įskai-

⁸⁰ Lietuvos Respublikos Konstitucinis 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“.

⁸¹ Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismo 2000 m. birželio 13 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos švietimo įstatymo 1 straipsnio 5 punkto, 10 straipsnio 3 ir 4 dalių, 15 straipsnio 1 dalies, 20 straipsnio, 21 straipsnio 2 punkto, 32 straipsnio 2 dalies, 34 straipsnio 2, 3 ir 4 dalių, 35 straipsnio 2 ir 5 punktų, 37 straipsnio 2 punkto ir 38 straipsnio 2 ir 3 punktų atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“.

tant ir santykius, susijusius su įstatymų nustatytų draudimų skleisti informaciją ir (arba) informacijos skleidimo ribojimų laikymosi priežiūra ir kontrole, reguliuoti ir poįstatyminiais teisės aktais, *inter alia* Vyriausybės nutarimais, tačiau Vyriausybė, nutarimais reguliuodama minėtus santykius, negali nustatyti tokio teisinio reguliavimo, kuris nebūtų grindžiamas Konstitucija ir įstatymais, taip pat tokio teisinio reguliavimo, kuris konkuruotų su įstatymų nustatytoju“.

2005 m. rugsėjo 29 d. nutarime⁸² Konstitucinis Teismas taip pat nurodė, kokios pareigos įstatymų leidėjui kyla pagal Konstituciją įstatymu nustatant teisinį reguliavimą, kuris leistų užkirsti kelią informacijos apie vaistus (ir reklaminio, ir nereklaminio pobūdžio), galinčios sudaryti prielaidas pakenkti žmonių sveikatai, skleidimui. Įstatymu nustatydamas minėtą konstituciškai būtina teisinį reguliavimą, įstatymų leidėjas kartu privalo nustatyti ir veiksmingus vaistų reklamos, taip pat kitos informacijos apie vaistus, galinčios sudaryti prielaidas pakenkti žmonių sveikatai, kontrolės būdus. Reklamos laisvės, kildinamos iš Konstitucijos 25 straipsnio, ribojimai Konstitucinio Teismo jurisprudencijoje, taip pat 2006 m. gruodžio 21 d. nutarime yra grindžiami principine pozicija, kad reklamos laisvė gali būti įstatymu ribojama, jeigu siekiama apsaugoti konstitucines vertybes, tačiau toks šios konstitucinės laisvės ribojimas turi būti būtinas demokratinėje visuomenėje, o pasirinktos priemonės turi būti proporcingos siekiamam tikslui; turi būti išlaikyta protinga pusiausvyra tarp atitinkamos konstitucinės vertybės ir žmogaus konstitucinės teisės ieškoti informacijos, ją gauti bei skleisti. Informacija, taip pat ir reklaminio turinio, negali būti ribojama vien todėl, kad, įstatymų leidėjo nuomone, ji žmonėms nėra naudinga, nors ir nėra jiems žalinga; reklamą riboti selektyviai, t. y. riboti jos skleidimą ir (arba) gavimą vienais šaltiniais ir neriboti skleidimo ir (arba) gavimo kitais šaltiniais, galima tik tada, kai toks diferencijuotas ribojimas yra objektyviai pateisinamas; įstatymais nustatyti reklamos laisvės ribojimai pagal Konstituciją negali būti didesni nei būtina atitinkamai konstitucinei vertybei apsaugoti⁸³.

Kai kuriais atvejais Konstitucinis Teismas vienai teisei Konstitucijos normose numatytus konstitucinius ribojimus aiškina kaip galimus taikyti ir

⁸² Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2005 m. rugsėjo 29 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos farmacinės veiklos įstatymo 17 straipsnio (2002 m. birželio 4 d. redakcija) 4 dalies atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“.

⁸³ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2006 m. gruodžio 21 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Lietuvos nacionalinio radijo ir televizijos įstatymo 5 straipsnio (2000 m. birželio 29 d. redakcija) 5 dalies, 6 straipsnio 1, 3, 4 dalių (2000 m. birželio 29 d. redakcija), 10 straipsnio (2000 m. birželio 29 d. redakcija) 1 dalies, 15 straipsnio (2000 m. birželio 29 d. redakcija) 1, 2 dalių, Lietuvos Respublikos visuomenės informavimo įstatymo 31 straipsnio (2000 m. rugpjūčio 29 d. redakcija) 4 dalies atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“.

kitai artimai konstitucinei teisei, pavyzdžiui, 1998 m. kovo 10 d. nutarime⁸⁴, aiškindamas Konstitucijos 33 straipsnyje įtvirtintą piliečiams laiduojamą teisę kritikuoti valstybės įstaigų ir pareigūnų darbą, Teismas pažymi, kad „Konstitucijoje piliečiams laiduojama teisė kritikuoti valstybės įstaigų ar pareigūnų darbą – tai sukonkretinta įsitikinimų ir informacijos laisvės forma. Todėl darytina išvada, kad ši konstitucinė piliečio teisė galėtų būti ribojama iš esmės laikantis aukščiau aptartų Konstitucijos 25 straipsnyje nustatytų sąlygų. Kartu negalima nepastebėti Konstitucijos 33 straipsnio 2 dalies normos ypatumų: pirma, specialus šioje normoje laiduojamos teisės subjektas – pilietis; antra, savitas yra ir šios subjektinės teisės pobūdis – kritika; trečia, apibrėžtas kritikos adresatas ir dalykas – valstybės įstaigų ar pareigūnų darbas. Suprantama, kad visa tai sąlygoja tam tikrus teisinio reguliavimo savitumus, konkrečiai – nustatant valdininko teisinį statusą, apibrėžiant, kokia apimtimi ir tvarka jis gali įgyvendinti pilietinę teisę kritikuoti“.

Kaip atskirą teisių ribojimo atvejį Konstitucinis Teismas vertina asmens teisinės atsakomybės, įvairių sankcijų nustatymą. Konstitucinis Teismas, 1997 m. balandžio 8 d. nutarime⁸⁵ aiškindamas Konstitucijos 23 ir 28 straipsnius, pabrėžia, kad Iš Konstitucijos 23 ir 28 straipsnių normų turinio analizės darytina išvada, kad įstatymais galima nustatyti nuosavybės teisių ribojimus, taip pat ir nustatant teisės normose turtines sankcijas už padarytus teisės pažeidimus, tačiau tokie ribojimai neturi paneigti pačios nuosavybės teisės esmės. Kadangi Konstitucinis Teismas teisinės atsakomybės, įvairių sankcijų nustatymą vertina ir kaip konstitucinių teisių ribojimo atvejį, jis formuluoja joms taikytinus griežtus konstitucinių teisių ribojimui nustatytus bendruosius ir specialiuosius reikalavimus: „[...] nustatant teisinius apribojimus bei atsakomybę už teisės pažeidimus privalu paisyti protingumo reikalavimo, taip pat proporcingumo principo, pagal kurį nustatytos teisinės priemonės turi būti būtinos demokratinėje visuomenėje ir tinkamos siekiamiems teisėtiems bei visuotinai svarbiems tikslams (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 tei-

⁸⁴ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1998 m. kovo 10 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos valdininkų įstatymo 20 straipsnio trečiosios dalies atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“.

⁸⁵ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1997 m. balandžio 8 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos administracinių teisės pažeidimų kodekso 26 straipsnio pirmosios dalies atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“.

singumo reikalavimų, apimančių *inter alia* būtinumą užtikrinti asmenų lygybę įstatymui, teismui ir valstybės institucijoms ar pareigūnams [...]“⁸⁶.

8. Teisių nedalumas

Teisių nedalumo principas, kuris grindžiamas visų žmogaus teisių svarbumu ir integralumu, yra esminis modernios konstitucinės žmogaus teisių doktrinos principas. Konstitucinio integralumo principas yra taikomas ir konstitucinėms teisėms griežtąja prasme, ir konstituciniams principams, vienas iš tokių, dažniausiai interpretuojamų Konstitucinio Teismo, – lygiateisiškumo principas, kuris dažnai yra neatsiejamas ne tik nuo kitų konstitucinių principų, bet neretai yra ir integralus konkrečios asmens konstitucinės teisės elementas⁸⁷.

Teisių nedalumo principas aktualus ne tik aiškinant konkrečių, vienai kuriai tai rūšiai priskiriamų žmogaus konstitucinių teisių santykį, dėl to didelių diskusijų bei prieštaravimų nekyla, bet ir analizuojant tam tikrų skirtingo turinio teisių grupių santykį – pilietinių ir politinių bei socialinių ekonominių kultūrinių teisių santykį, ypač egzistuojant tam tikro šių teisių nesuderinamumo „priešiškumo“ („gryno“ pozityvumo ar „gryno“ negatyvumo elementų priskyrimo) mitui.

Konstitucinis Teismas 1992 m. Konstitucijoje įtvirtintas žmogaus teises ir laisves vertina kaip sudarančias bendrą ir darnią sistemą. Konstitucijoje yra įtvirtinta tokia žmogaus teisių ir laisvių samprata, kad vienu asmenų teisės ir laisvės sugyvena su kitų asmenų teisėmis ir laisvėmis (Konstitucinio Teismo 2002 m. spalio 23 d. nutarimas⁸⁸). Konstitucinis Teismas ne kartą pažymėjo,

⁸⁶ Lietuvos Respublikos 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“.

⁸⁷ Plačiau apie konstitucinį asmens lygiateisiškumo principą ir jo konstitucinę doktriną žr.: A. Abramavičius. Asmenų lygiateisiškumo principo interpretavimas Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo jurisprudencijoje // Jurisprudencija. 2006. T. 12(90). P. 42–50.

⁸⁸ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2002 m. spalio 23 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos visuomenės informavimo įstatymo 8 straipsnio ir 14 straipsnio 3 dalies atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“.

kad negalima nustatyti tokio teisinio reguliavimo, pagal kurį asmuo, įgyvendindamas vieną konstitucinę teisę, netektų galimybės įgyvendinti kitą konstitucinę teisę (Konstitucinio Teismo 2000 m. birželio 30 d., 2002 m. lapkričio 25 d., 2003 m. liepos 4 d. nutarimai⁸⁹), tačiau tai nepaneigia poreikio esant tam tikroms konstituciškai pagrįstam tikslui riboti kai kurias žmogaus teises, siekiant apsaugoti kurią nors žmogaus teisę, bet toks ribojimas turi būti būtinas demokratinėje visuomenėje, o tokio ribojimo priemonės turi būti proporcingos siekiamam konstituciškai pagrįstam tikslui. Konstitucinio Teismo žmogaus teisių galimo ribojimo doktrina remiasi konstituciniais imperatyvais, kurie yra grindžiami visuotinai pripažintais kriterijais žmogaus teisių apsaugos doktrinoje, *inter alia*, Europos žmogaus teisių konvencijos jurisprudencijoje.

Atskiriant pilietines ir politines teises nuo socialinių, ekonominių ir kultūrinių, dažnai vartojamas argumentas, kad pilietinės ir politinės teisės yra priskiriamos prie „negatyviųjų teisių“, t. y. šios teisės preziumuoja laisvę nuo valstybės (valstybei draudžiama jas pažeisti, ji turi nesikišti į jų įgyvendinimą) ir jų įgyvendinimas nekainuoja, o socialinės, ekonominės ir kultūrinės teisės priskiriamos prie „pozityviųjų teisių“, t. y. joms reikalingi valstybės veiksmai ir išlaidos. Šiuolaikinė žmogaus teisių doktrina yra grindžiama žmogaus teisių nedalumo ir visų žmogaus teisių vienodo svarbumo principais, anksčiau vyravęs požiūris, kad socialinės teisės, nors ir būdamos svarbios žmogaus konstitucinės teisės, yra priskirtinos prie pozityviųjų teisių srities ir būtent joms įgy-

⁸⁹ Konstitucinio Teismo 2000 m. birželio 30 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos žalos, padarytos neteisėtais kvotos, tardymo, prokuratūros ir teismo veiksmais, atlyginimo įstatymo 3 straipsnio 1 dalies ir 4 straipsnio 1 dalies 1 punkto atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai, 2002 m. lapkričio 25 d. nutarimas dėl Lietuvos Respublikos diplomatinės tarnybos įstatymo 69 straipsnio 2 dalies, Lietuvos Respublikos valstybinio socialinio draudimo įstatymo 4 straipsnio (2000 m. kovo 16 d. redakcija) 1 dalies 9 punkto ir Lietuvos Respublikos valstybinių socialinio draudimo pensijų įstatymo 2 straipsnio (1999 m. gruodžio 16 d. redakcija) 1 dalies 5 punkto bei 23 straipsnio (1994 m. gruodžio 21 d., 2000 m. gruodžio 21 d., 2001 m. gegužės 8 d. redakcijos) atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“, 2003 m. liepos 4 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos vidaus reikalų, specialiųjų tyrimų tarnybos, valstybės saugumo, krašto apsaugos, prokuratūros, kalėjimų departamento, jam pavaldžių įstaigų bei valstybės įmonių pareigūnų ir karių valstybinių pensijų įstatymo 11 straipsnio 2 dalies (2000 m. gruodžio 21 d. redakcija) ir 13 straipsnio 3 dalies atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai, taip pat dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1995 m. sausio 20 d. nutarimu Nr. 83 patvirtintų vidaus reikalų, specialiųjų tyrimų tarnybos, valstybės saugumo, krašto apsaugos, prokuratūros, kalėjimų departamento, jam pavaldžių įstaigų bei valstybės įmonių pareigūnų ir karių valstybinių pensijų skyrimo bei mokėjimo nuostatų 25 punkto 2 pastraipos (2001 m. gegužės 25 d. redakcija) atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai ir šių nuostatų 5 punkto atitikties Lietuvos Respublikos vidaus reikalų, specialiųjų tyrimų tarnybos, valstybės saugumo, krašto apsaugos, prokuratūros, kalėjimų departamento, jam pavaldžių įstaigų bei valstybės įmonių pareigūnų ir karių valstybinių pensijų įstatymo 16 straipsnio 4 daliai“.

vendinti reikalingos ypatingos valstybės ekonominės pastangos, o pilietinės ir politinės teisės priskirtinos prie negatyviųjų teisių grupės, kurios valstybei lyg ir „nekainuoja“, nueina į praeitį, ir vargu ar kas norėtų ginčyti, kad teisei į gyvybę, teisei nebūti kankinamam, rinkimų teisėms užtikrinti nereikalingos didelės valstybės išlaidos. Kultūrinės teisės taip pat glaudžiai susijusios su kitomis teisėmis, pavyzdžiui, teisė į tautinių mažumų kultūrinio identiteto išsaugojimą yra susijusi ne tik su socialinėmis ekonominėmis teisėmis, bet ir su pilietinėmis bei politinėmis. Žmogaus teisių nedalumo principas ekonomines, socialines ir kultūrinės teises traktuoja esant tiek pat svarbias kaip ir pilietinės, politinės teisės⁹⁰.

Būtų klaidinga manyti, kad visos socialinės, ekonominės ir kultūrinės teisės turi būti užtikrinamos vien tik valstybės pastangomis, kad jos yra labai brangios ir susijusios su dideliu biurokratiiniu aparatu. Tokia nuomonė susiformavo dėl labai siauro tokių teisių prigimties supratimo⁹¹. Neginčijama yra tai, kad su valstybės įsipareigojimais yra susijęs reikalavimas, kad individas turėtų realias galimybes būti aktyviu ekonominių ir socialinių procesų dalyviu, kaip nurodoma 1986 m. JTO deklaracijos 2 straipsnyje „Teisė į vystymąsi“, kiekvienas turi stengtis, kiek tai yra įmanoma, savo iniciatyva ir lėšomis užtikrinti savo poreikius. Valstybė visų pirma turi gerbti asmens nuosavybę ir kitus jo išteklius, jo laisvę pasirinkti darbą ir imtis atitinkamų veiksmų ar panaudoti tam tikrus išteklius, kad būtų patenkinti jo poreikiai. Valstybės pareiga – sudaryti tinkamas ekonomines ir teises sąlygas, netrukdančias ekonominių veiksmų laisvės, sukurančias sąžiningos konkurencijos galimybes ir kt.

Dažnai konkreti kurios nors rūšies žmogaus teisė turi tam tikras funkcijas, ypač tai ryšku analizuojant teisę į nuosavybę, kuri yra priskirtina prie pilietinių teisių grupės. Iš vienos pusės ji sudaro galimybes asmeniui į atitinkamą gyvenimo lygį, o iš kitos pusės ji yra nepriklausomybės ir laisvės pagrindas. Teisė į nuosavybę turi būti lydima ir kitų teisių, *inter alia*, teisės į darbą ir socialinę apsaugą. Teisė į darbą taip pat sudaro pagrindą asmens nepriklausomybei. Konstitucinis Teismas ne kartą yra konstatavęs, kad Konstitucijos 48 straipsnio 1 dalyje įtvirtinta teisė laisvai pasirinkti darbą bei verslą yra viena iš būtinų žmogaus, asmenybės gyvybinių poreikių tenkinimo, deramos pa-

⁹⁰ Alston Ph., Weiler J. H. H. An 'Ever Closer Union' in Need of a Human Rights Policy: The European Union and Human Rights / The EU and Human Rights. Edited by Philip Alston. – Oxford university press, 1999. P. 31.

⁹¹ Ashjorn E. Economic, social and cultural rights as human rights / Economic, social and cultural rights. Edited by A. Eide, C. Krause and A. Rosas. – Martinus Nijhoff Publishers, 1995. P. 36.

dėties visuomenėje užsitikrinimo sąlygų (Konstitucinio Teismo 1999 m. kovo 4 d., 2003 m. liepos 4 d., 2004 m. gruodžio 13 d. nutarimai⁹²).

Konstitucinis Teismas teisių nedalumo, ypač konstitucinio nuosavybės teisių apsaugos instituto turinį aiškina atsižvelgdamas ne tik į Konstitucijos 23 straipsnį, kuris įtvirtina asmens nuosavybės teises, bet ir į kitas Konstitucijos nuostatas, atskleidžiančias įvairius šios teisės konstitucinės sampratos aspektus, kadangi Konstitucija – vientisas aktas, jos nuostatos yra susijusios ir sudaro darnią sistemą. Konstitucinis Teismas 2003 m. liepos 4 d. nutarime⁹³ pažymėjo, kad nuosavybės teisių konstitucinė apsauga reiškia ir iš Konstitucijos bei Konstitucijai neprieštaraujančių įstatymų kylančios teisės reikalauti, kad būtų įvykdyti turtinio pobūdžio įsipareigojimai asmeniui, apsaugą. Asmens reikalavimai išmokėti teisingą atlyginimą už darbą yra ginami ne tik

⁹² Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1999 m. kovo 4 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos įstatymo „Dėl SSRS valstybės saugumo komiteto (NKVD, NKGB, MGB, KGB) vertinimo ir šios organizacijos kadrių darbuotojų dabartinės veiklos“ 1 ir 2 straipsnių, 3 straipsnio 2 dalies, taip pat Lietuvos Respublikos įstatymo „Dėl SSRS valstybės saugumo komiteto (NKVD, NKGB, MGB, KGB) vertinimo ir šios organizacijos kadrių darbuotojų dabartinės veiklos“ įgyvendinimo įstatymo 1 straipsnio 1 ir 2 dalių atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“, 2003 m. liepos 4 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos vidaus reikalų, specialiųjų tyrimų tarnybos, valstybės saugumo, krašto apsaugos, prokuratūros, kalėjimų departamento, jam pavaldžių įstaigų bei valstybės įmonių pareigūnų ir karių valstybinių pensijų įstatymo 11 straipsnio 2 dalies (2000 m. gruodžio 21 d. redakcija) ir 13 straipsnio 3 dalies atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai, taip pat dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1995 m. sausio 20 d. nutarimu Nr. 83 patvirtintų vidaus reikalų, specialiųjų tyrimų tarnybos, valstybės saugumo, krašto apsaugos, prokuratūros, kalėjimų departamento, jam pavaldžių įstaigų bei valstybės įmonių pareigūnų ir karių valstybinių pensijų skyrimo bei mokėjimo nuostatų 25 punkto 2 pastraipos (2001 m. gegužės 25 d. redakcija) atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai ir šių nuostatų 5 punkto atitikties Lietuvos Respublikos vidaus reikalų, specialiųjų tyrimų tarnybos, valstybės saugumo, krašto apsaugos, prokuratūros, kalėjimų departamento, jam pavaldžių įstaigų bei valstybės įmonių pareigūnų ir karių valstybinių pensijų įstatymo 16 straipsnio 4 daliai“, 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“.

⁹³ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2003 m. liepos 4 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos vidaus reikalų, specialiųjų tyrimų tarnybos, valstybės saugumo, krašto apsaugos, prokuratūros, kalėjimų departamento, jam pavaldžių įstaigų bei valstybės įmonių pareigūnų ir karių valstybinių pensijų įstatymo 11 straipsnio 2 dalies (2000 m. gruodžio 21 d. redakcija) ir 13 straipsnio 3 dalies atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai, taip pat dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1995 m. sausio 20 d. nutarimu Nr. 83 patvirtintų vidaus reikalų, specialiųjų tyrimų tarnybos, valstybės saugumo, krašto apsaugos, prokuratūros, kalėjimų departamento, jam pavaldžių įstaigų bei valstybės įmonių pareigūnų ir karių valstybinių pensijų skyrimo bei mokėjimo nuostatų 25 punkto 2 pastraipos (2001 m. gegužės 25 d. redakcija) atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai ir šių nuostatų 5 punkto atitikties Lietuvos Respublikos vidaus reikalų, specialiųjų tyrimų tarnybos, valstybės saugumo, krašto apsaugos, prokuratūros, kalėjimų departamento, jam pavaldžių įstaigų bei valstybės įmonių pareigūnų ir karių valstybinių pensijų įstatymo 16 straipsnio 4 daliai“.

pagal Konstitucijos 48 straipsnio 1 dalį, bet ir pagal Konstitucijos 23 straipsnio 2 dalies nuostatą, kad nuosavybės teises saugo įstatymai, o asmens reikalavimai mokėti įstatymu nustatytas pensinio aprūpinimo išmokas yra ginami ne tik pagal Konstitucijos 52 straipsnį, bet ir pagal Konstitucijos 23 straipsnį. Konstitucinis Teismas atkreipė dėmesį, kad pastaruoju atveju teisė reikalauti mokėti pagal Konstituciją ir jai neprieštaraujančius įstatymus nustatytas pensinio aprūpinimo išmokas kyla iš Konstitucijos 52 straipsnio, o pagal Konstitucijos 23 straipsnį yra ginami šios teisės turiniai aspektai. Nurodyta aplinkybė kaip tik ir lemia šios įgytos teisės gynybos, remiantis Konstitucijos 23 straipsniu, specifiką. Ši specifika, *inter alia*, reiškia, kad iškilus klausimui dėl įgytos teisės gynybos pagal Konstitucijos 23 straipsnį pirmiausia reikia nustatyti, ar reikalavimas mokėti pensiją yra grindžiamas Konstitucijos 52 straipsniu ir (ar) kitomis Konstitucijos nuostatomis. Analogiški argumentai interpretuojant nuosavybės teisę buvo išsakyti ir Konstitucinio Teismo 2003 gruodžio 3 d. nutarime⁹⁴.

Konstitucinis Teismas Konstitucijos 23 straipsnyje įtvirtintą nuosavybės teisę interpretavo ir kaip susietą su Konstitucijos 48 straipsnio 1 dalyje įtvirtinta asmens teise gauti teisingą užmokestį už darbą. Konstitucinio Teismo 2004 gruodžio 13 d. nutarime konstitucinę teisę gauti teisingą užmokestį už darbą Konstitucinis Teismas vertino kaip daugelio kitų konstitucinių teisių įgyvendinimo prielaidą, *inter alia*, Konstitucijos 23 straipsnyje įtvirtintos nuosavybės teisės, pabrėždamas, kad asmeniui, kuris atliko pavestą darbą, pagal Konstituciją atsiranda teisė reikalauti, kad jam būtų sumokėtas visas pagal teisės aktus priklausantis darbo užmokestis (atlyginimas), taip pat kad jis būtų sumokėtas nustatytu laiku. Tokia asmens teisė, remiantis ir Konstitucijos 23 straipsniu, turi būti garantuojama, saugoma ir ginama kaip nuosavybės teisė.

Iš Konstitucijos kylančią nuostatą, kad nuosavybė įpareigoja, Konstitucinis Teismas aiškina kaip susietą ir su Konstitucijos 54 straipsniu, kuriame formuluojami natūralios gamtinės aplinkos principai, tuo pačiu įtvirtinama ir visuomenės teisė į natūralios gamtinės aplinkos išsaugojimą. Konstitucinis

⁹⁴ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2003 gruodžio 3 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos valstybinių socialinio draudimo pensijų įstatymo, Lietuvos Respublikos valstybinių pensijų įstatymo, Lietuvos Respublikos įstatymo „Dėl Lietuvos Respublikos valstybinių socialinio darudimo pensijų įstatymo pakeitimo ir papildymo“ nuostatų atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai, taip pat dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1994 m. lapkričio 18 d. nutarimu Nr. 1156 patvirtintų Valstybinių socialinio draudimo pensijų skyrimo ir mokėjimo nuostatų 84 punkto atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai ir Lietuvos Respublikos valstybinių socialinio draudimo pensijų įstatymo 45 straipsnio 4 daliai (1994 m. liepos 18 d. redakcija)“.

Teismas 2005 gegužės 13 d. nutarime⁹⁵ pažymi, kad privačių žemės sklypų, miškų, vandens telkinių savininkas, turėdamas teisę valdyti, naudoti nuosavybę ir ja disponuoti, negali pažeisti Konstitucijos 54 straipsnyje įtvirtintų gyvūnijos apsaugos ir racionalaus naudojimo, atkūrimo ir gausinimo imperatyvų; valstybė, įgyvendindama konstitucinę priedermę rūpintis laukine gyvūnija ir užtikrinti laukinės gyvūnijos, kaip visuotinę reikšmę turinčios nacionalinės vertybės, apsaugą ir racionalų naudojimą, atkūrimą ir gausinimą, gali nustatyti atitinkamą žemės sklypų, miškų, vandens telkinių naudojimo tvarką, kurios privalės laikytis visi asmenys, neišskiriant nė privačių žemės sklypų, miškų, vandens telkinių savininkų. Tačiau, Konstitucinio Teismo nuomone, tokia tvarka neturi kitų asmenų, taip pat ir žemės sklypų, miškų, vandens telkinių privačių savininkų, teisių ir teisėtų interesų riboti daugiau negu yra būtina siekiant minėto visuomeniškai reikšmingo tikslo.

Neretai prie socialinių teisių priskiriama konstitucinė teisė į sveikatos priežiūrą, įtvirtinta Konstitucijos 53 straipsnio 1 dalyje, taip pat yra aiškinama kartu su tokiomis teisėmis kaip teisė į informaciją (Konstitucijos 25 straipsnis), teisė į privatų gyvenimą (Konstitucijos 22 straipsnis), ūkinės veiklos laisvė (Konstitucijos 46 straipsnis) ir teisė į darbą (Konstitucijos 48 straipsnis). Žmogaus sveikatą Konstitucinis Teismas neretai interpretuoja kaip konstitucinę vertybę, kuri yra ir neatsiejama kitų jo konstitucinių individualių teisių dalis. Analizuodamas konstitucinę teisę į privatų gyvenimą Konstitucinis Teismas 2000 kovo 24 d. nutarime⁹⁶ asmens sveikatą, kaip ir jo fizinę bei psichinę būklę, įvardino kaip esminius privataus gyvenimo elementus.

Ilgą laiką dominavęs požiūris į socialines teises, kaip į savarankišką, nuo pilietinių politinių teisių atskirto teisinio reguliavimo objektą, lieka praicityje ir vertinant šiuolaikinę Europos žmogaus teisių doktriną, kuri taip pat yra grindžiama teisių nedalumo principu. Europos Žmogaus Teisių Teismas, interpretuodamas Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijoje (Europos žmogaus teisių konvencija) visų pirma asmens pilietines teises, kaip susijusias su kitomis asmens teisėmis, apgina ir asmens socialines teises bei įtvirtina jų svarbą. Europos žmogaus teisių konvencijos požiūriu, kai kurios socialinės teisės gali būti interpretuojamos kaip individualios teisės ir šiuo

⁹⁵ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2005 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“.

⁹⁶ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2003 m. kovo 24 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos pataisos darbų kodekso 41 straipsnio 2 dalies (1997 m. liepos 2 d. redakcija) atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“.

aspektu ginamos kaip susijusios su kitomis vadinamosiomis klasikinėmis asmens individualiomis teisėmis – pilietinėmis politinėmis teisėmis.

Pagal Europos Žmogaus Teisių Teismo jurisprudenciją socialinės teisės, nors jos tiesiogiai, išskyrus kai kurias išimtis⁹⁷, neįvardintos Europos žmogaus teisių konvencijos tekste, gali būti ginamos įvairia apimtimi, Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos 6, 8, 14 straipsnių, jos protokolo Nr. 1 (Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos, garantuojant kai kurias kitas teises ir laisves, be tų, kurios joje nurodytos, pirmasis protokolais) 1 straipsnio, ypač tais atvejais, kai teisė į pensiją siejama su teise į nuosavybę; tačiau pažymėtina, kad Europos Žmogaus Teisių Teismas nevertina valstybės pasirinktos socialinės sistemos, valstybėms paliekamos plačios galimybės (*margin of appreciation*) nustatyti, kaip bus įgyvendinama socialinė politika, *inter alia*, teisė į pensiją, kaip ir kai kurios kitos reikalavimo teisės, yra pagrįsta viešąja teise, tačiau teisė gauti pensiją ar kitą socialinę išmoką įvykdžius tam tikras sąlygas šio teismo pripažįstama turtine teise atliktų mokėjimų atžvilgiu, vis dėlto ji negali būti automatiškai prilyginta teisei gauti tam tikro dydžio pinigų sumą. Valstybė gali keisti mokėtinas socialines išmokas, nediskriminuodama jų gavėjų, jei tai paremta valstybės vykdoma racionalia socialine politika.

Tai, kad socialinės, ekonominės ir kultūrinės teisės yra glaudžiai susijusios su pilietinėmis ir politinėmis teisėmis, patvirtina ir Europos Žmogaus Teisių Teismo praktika, pavyzdžiui, byloje *Salesi v. Italija*⁹⁸ Europos Žmogaus Teisių Teismas pripažino Europos žmogaus teisių konvencijos 6(1) straipsnio pažeidimą dėl ginčo dėl socialinės išmokos neišmokėjimo, dėl kurios buvo kreiptasi remiantis Italijos Konstitucijos 38 straipsniu, nustatančiu tam tikras socialinės paramos sąlygas, šis ginčas Italijoje truko ilgiau nei 6 metus. Teismas interpretavo, kad Europos žmogaus teisių konvencijos 6 straipsnio 1 dalis (reglamentuojanti teisę į teismą per įmanomai trumpiausią laiką ir kt.) turi būti taikoma ir socialinio draudimo srityje. Kitoje Europos Žmogaus Teisių Teismo byloje – *Pronina v. Ukraine*⁹⁹ – teismo procesas dėl teisės gauti atitinkamo dydžio pensiją irgi buvo vertinamas tinkamo proceso aspektu (6 straipsnio 1 dalis). Šioje byloje pareiškėjas ginčijo tai, kad Ukrainos teismas nepateikė argumentų, kodėl jis pareiškėjo ginčijamos teisės į pensiją nevertino konstitucingumo aspektu. Šioje byloje pareiškėjas ginčijo gaunamos pensijos dydį, kad jis neatitiko minimalaus dydžio kriterijaus, kuris

⁹⁷ Pavyzdžiui, Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos 1 protokolo 2 straipsnyje deklaruojama teisė į mokslą.

⁹⁸ *Salesi v. Italy*, judgment of 26 February 1993, Publications of the European Court of Human Rights, Series A, No. 257-E.

⁹⁹ *Pronina v. Ukraine*, judgment of 18 July 2006 // <http://www.echr.coe.int/>

yra įtvirtintas Ukrainos Konstitucijoje ir kuris negali būti mažesnis negu minimalus gyvenimo lygis. Europos Žmogaus Teisių Teismas pripažino, kad buvo pažeista Europos žmogaus teisių konvencijos 6 straipsnio 1 dalis, nes Ukrainos teismas šio pareiškėjo argumento neanalizavo ir nepateikė sprendimo argumentų. Pažymėtina, kad Europos Žmogaus Teisių Teismas šioje byloje (ir kai kuriose kitose ankstesnėse bylose), *inter alia*, pažymėjo, kad Europos žmogaus teisių konvencija negarantuoja teisės į teismą, kuris turi kompetenciją pripažinti įstatymą (teisę) negaliojančiu arba pateikti oficialią įstatymo interpretaciją, arba kad būtų kreiptasi į nacionalinį ar tarptautinį teismą dėl preliminarus sprendimo.

9. Modernus požiūris į žmogaus teises

Žmogaus teisių doktrinoje formuojamos ir naujos žmogaus teisės, tiksliau – kiek kitoks požiūris į žmogaus teises, jas grupuojant kitais pagrindais, t. y. tam tikrose srityse, pavyzdžiui, sveikatos priežiūros. Žmogaus teisės sveikatos priežiūros srityje vadinamos paciento teisėmis. Pacientų teisės gali būti interpretuojamos kaip socialinės (programinio pobūdžio) ir kaip individualios teisės. Šiuo metu paciento teisėms (tiek individualioms, tiek ir socialinėms), kurios suprantamos kaip ypač svarbi žmogaus teisių sritis, veikiama šiuolaikinių technologijų, yra skirta 1997 m. Europos Tarybos konvencija dėl žmogaus teisių ir orumo apsaugos biologijos ir medicinos taikymo srityje – Žmogaus teisių ir biomedicinos konvencija¹⁰⁰ ir jos papildomi protokolai. Svarbi yra Žmogaus teisių ir biomedicinos konvencijos 2 straipsnio nuostata, kad žmogaus interesai ir gerovė turi būti svarbesni už išimtinis visuomenės ar mokslo interesus. Žmogaus teisių ir biomedicinos konvencijoje pirmą kartą tarptautiniu lygiu detalčiai reglamentuojami įvairūs pacientų teisių aspektai. Svarbus ir šios konvencijos pirmasis papildomas protokolai¹⁰¹, draudžiantis asmens reprodukcinių klonavimą.

Modernios technologijos lemia ir kai kurių naujų asmens teisių pripažinimą svarbiomis žmogaus teisėmis. Kai kurios šios teisės tiesiogiai susijusios su klasikinėmis žmogaus teisėmis, tokiomis kaip teisė į privataus gyvenimo

¹⁰⁰ Seimas 2002 m. rugsėjo 19 d. priėmė įstatymą Dėl Konvencijos dėl Žmogaus teisių ir orumo apsaugos biologijos ir medicinos taikymo srityje (Žmogaus teisių ir biomedicinos konvencijos) ir jos papildomo protokolo Dėl Žmogaus klonavimo uždraudimo ratifikavimo, kurio 1 straipsniu ratifikavo konvenciją ir jos protokolą // Valstybės žinios. 2002 Nr. 97-4253. Lietuvai konvencija ir jos papildomas protokolai įsigaliojo 2003 m. vasario 1 d.

¹⁰¹ Konvencijos dėl žmogaus teisių ir orumo apsaugos biologijos ir medicinos taikymo srityje Papildomas protokolai dėl žmonių klonavimo uždraudimo (1998 m.) // Valstybės žinios. 2002. Nr. 97-4259.

neliečiamumą ar teisę į gyvybę. Teisė susilaukti vaikų dirbtinio apvaisinimo būdu, nors ir kontroversiškai vertinama religinės moralės požiūriu, yra interpretuojama kaip svarbus žmogaus privataus gyvenimo neliečiamumo elementas ir Europos Žmogaus Teisių Teismo jurisprudencijoje¹⁰². Kaip svarbus asmens privataus gyvenimo aspektas pripažinimą įgauna ir teisė į asmens tapatybę, teisė reikalauti jos pakeitimo¹⁰³. Šiuo metu yra daug diskutuojama ir dėl eutanazijos, arba teisės savarankiškai spręsti dėl savo mirties, esant tam tikrai asmens sveikatos būklei, taip pat ir dėl teisės mirti oriai. Kai kurių valstybių teisės sistema pripažįsta asmens autonomijos koncepciją, kuri apima ir sprendimą dėl savo gyvybės pabaigos¹⁰⁴. Ši teisė analizuojama ir kaip teisės į gyvybę „išvirkštinė“ pusė, priešingas jos elementas, abejojama, kad teisė į gyvybę yra besąlygiškai absoliuti ir jokių atveju negali būti ribojama¹⁰⁵.

Vis labiau įsitvirtina ir naujas požiūris į žmogaus socialines teises, šias teises vertinant ir kaip individualias teises, suteikiant joms tiesiogiai įgyvendinamųjų teisių statusą ir teisminės gynybos priemones.

Šiuolaikinė žmogaus teisių doktrina vis dažniau į konstitucines žmogaus teises žvelgia ne tik kaip į teises, esančias vertikaloje padėtyje, t. y. žmogus – valstybė, bet ir horizontalioje (ar trečiosios šalies atžvilgiu) – kaip valstybės pareigą užtikrinti, kad žmogaus teisės būtų saugomos ir nebūtų pažeidžiamos tarp lygiaverčių subjektų. Asmens teisės reiškia ir tai, kad asmuo turi teisę, kad jo teisės būtų saugomos ne tik nuo valstybės, bet ir nuo neteisėto kitų subjektų kėsینimosi ir jų pažeidimo, taigi konstitucinės teisės daro įtaką ir asmenų tarpusavio santykiams¹⁰⁶. Įstatymų leidėjui kyla konstitucinė pareiga

¹⁰² Evans v. The United Kingdom (*Application no. 6339/05*) Judgment of 7 March 2006 // <http://www.echr.coe.int/ECHR/>

¹⁰³ Europos Žmogaus Teisių Teismas 2006 m. liepos 6 d. priėmė nutarimą dėl priimtino mo byloje L. prieš Lietuvą. Pareiškimas yra susijęs su transseksualų teise pakeisti lytį. Skundų esmė – nacionalinės teisės trūkumai, dėl kurių pareiškėjui negali būti atlikta lyties pakeitimo operacija ir užtikrinta teisė tęsti gyvenimą kaip vyriškos lyties asmeniui.

Bylose *Christine Goodwin v. United Kingdom* ir *I. v. United Kingdom* Europos Žmogaus Teisių Teismas pripažino, kad Jungtinė Karalystė pažeidė žmogaus teisę į privatų gyvenimą bei teisę susituokti, nepripažindama asmens, kuriam buvo atlikta lyties pakeitimo operacija, kaip kitos lyties asmens.

¹⁰⁴ Nyderlandų karalystės, Belgijos karalystės, JAV Oregono valstijos įstatymai įvairiu lygiu pripažįsta eutanazijos teisę dekriminalizuodami atsakomybę, esant griežtai apibrėžtoms sąlygoms, už pagalbą asmeniui, esančiam tam tikros sunkios sveikatos būklės ir siekiančiam numirti.

¹⁰⁵ Orlin T. S. *The right to life / the right to die. The rights, their interrelationship and the jurisprudential problems / The Jurisprudence of human rights law: a comparative approach*. Edited by T. S. Orlin, A. Rosas and M. Sheinin. – Turku: Institute for Human Rights, 2000. P. 73–131.

¹⁰⁶ R. Alexy taip pat pripažįsta horizontalų konstitucinių žmogaus teisių veikimą, plačiau apie tai žr. Alexy R. *A theory of constitutional rights*. 2002. P. 351–365.

nustatyti atitinkamą teisinį reguliavimą, užtikrinantį ir tokių asmens teisių gynimą. Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas 2004 m. gruodžio 29 d. nutarime¹⁰⁷ asmens konstitucines teises analizuoja Konstitucijos 28 straipsnio, įtvirtinančio, kad įgyvendindamas savo teises ir naudodamasis savo laisvėmis žmogus privalo laikytis Lietuvos Respublikos Konstitucijos, įstatymų, nevaržyti kitų žmonių teisių ir laisvių, kontekste, konstitucines teises vertina ir kaip veikiančias horizontaliame lygmenyje, – Konstitucijoje yra įtvirtinta tokia žmogaus teisių ir laisvių samprata, kad vienu asmenų teisės ir laisvės dera su kitų asmenų teisėmis ir laisvėmis, kad įgyvendindamas savo teises ir laisves žmogus privalo laikytis Konstitucijos ir įstatymų, nevaržyti kitų žmonių teisių ir laisvių. Interpretuodamas konstitucines teisių gynimo garantijas ir interpretuodamas Konstitucijos 30 straipsnio 1 dalies nuostatas Konstitucinis Teismas ne kartą pažymėjo, kad asmens teisės turi būti ne formaliai, o realiai ir veiksmingai ginamos ne tik nuo valdžios institucijų ar pareigūnų, bet ir nuo privačių asmenų neteisėtų veiksmų¹⁰⁸.

¹⁰⁷ 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“.

¹⁰⁸ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1997 m. spalio 1 d. „Dėl Lietuvos Respublikos baudžiamojo proceso kodekso 195 straipsnio penktosios dalies ir 242 straipsnio atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“, 2000 m. gegužės 8 d. „Dėl Lietuvos Respublikos operatyvinės veiklos įstatymo 2 straipsnio 12 dalies, 7 straipsnio 2 dalies 3 punkto, 11 straipsnio 1 dalies ir Lietuvos Respublikos baudžiamojo proceso kodekso 1981 straipsnio 1 bei 2 dalių atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“, 2001 m. liepos 12 d. „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 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 vadovaujančiųjų pareigūnų ir valdininkų darbo apmokėjimo“ dalinio pakeitimo“ atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“, 2004 m. rugpjūčio 17 d. „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1998 m. gruodžio 10 d. nutarimu Nr. 1423 „Dėl prašymų leisti įsigyti nuosavybėn ne žemės ūkio paskirties žemės sklypus Lietuvos Respublikos Konstitucijos 47 straipsnio antroje dalyje numatyto žemės sklypų įsigijimo nuosavybėn subjektų, tvarkos, sąlygų ir apribojimų konstitucinio įstatymo nustatytiems nacionaliniams ir užsienio subjektams pateikimo, nagrinėjimo ir leidimų išdavimo tvarkos patvirtini-

Kaip modernų žmogaus teisių katalogą, atspindintį XX a. pabaigos žmogaus teisių raidos tendencijas, galėtume išskirti Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartiją, kuri yra vienas iš reikšmingiausių žmogaus teises reglamentuojančių dokumentų ir buvo priimta amžių sandūroje, 2000 metų pabaigoje. Tai – pirmasis tokio pobūdžio žmogaus teises reglamentuojantis dokumentas Europos Sąjungoje. Anksčiau tik kai kurios žmogaus teisės buvo minimos steigiamosiose sutartyse¹⁰⁹. Kaip minėta, chartija tapo sudėtine sutarties dėl Konstitucijos Europai dalimi.

Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartija skiriasi nuo daugelio tarptautinių žmogaus teises deklaruojančių dokumentų, nes joje grįžtama prie visų teisių, tiek pilietinių politinių, tiek socialinių kultūrinių svarbumo ir nedalumo koncepcijos, chartija yra vertinga ir tuo, kad joje žmogaus teisės yra formuluojamos XX amžiaus pabaigos dvasia, daugelio teisių formuluotėse atsispindi šių teisių raida ir naujas jų aktualumas, pavyzdžiui, teisė į asmens neliečiamybę (3 straipsnis) suvokiama kaip asmens teisė į fizinę ir psichinę neliečiamybę, pagarba asmeniui medicinos ir biologijos srityje, žmogaus reprodukcinio klonavimo draudimas ir kt. Žmogaus teisių turinys žymiai išplėstas ir įtvirtinant lygiateisiškumo principą.

Chartija integruoja žymiausių tarptautinių žmogaus teises reglamentuojančių dokumentų nuostatas ir daro didelę įtaką XXI amžiaus žmogaus teisių doktrinai. Chartijos tekste, kuris yra ir Konstitucijos Europai sudėtinė dalis, *inter alia*, nurodyta, kad chartijos 3 (II-63) straipsnis „Teisė į asmens

mo“ patvirtintos prašymų leisti įsigyti nuosavybėn ne žemės ūkio paskirties žemės sklypus Lietuvos Respublikos Konstitucijos 47 straipsnio antroje dalyje numatyto žemės sklypų įsigijimo nuosavybėn subjektų, tvarkos, sąlygų ir apribojimų konstitucinio įstatymo nustatytiems nacionaliniams ir užsienio subjektams pateikimo, nagrinėjimo ir leidimų išdavimo tvarkos (1998 m. gruodžio 10 d. redakcija) 18 punkto trečiosios pastraipos atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai, Lietuvos Respublikos teismų įstatymo (2002 m. sausio 24 d. redakcija) 4 straipsniui ir Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymo (2001 m. rugsėjo 19 d. redakcija) 5 straipsniui“, 2004 m. gruodžio 13 d. „Dėl kai kurių teisės aktų, kuriais reguliuojami valstybės tarnybos ir su ja susiję santykiai, atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai ir įstatymams“, 2004 m. gruodžio 29 d. „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“, 2006 m. kovo 28 d. nutarimai.

¹⁰⁹ Beveik pusę amžiaus dabartinė Europos Sąjunga buvo suprantama kaip ekonominė bendrija, o žmogaus teisių plėtra buvo tapusi pagrindiniu Europos Tarybos tikslu. Didelių diskusijų kilo sprendžiant Europos Tarybos žmogaus teises reglamentuojančių dokumentų ir chartijos santykį. Tačiau vis dėl to Europos Sąjungos institucijų ir jos narių manymu, žmogaus teisės buvo nepakankamai ginamos vis besiplečiančioje Europos Sąjungos teisės erdvėje. Europos Sąjungos politinė raida buvo kreipiama Europos konstitucinės sutarties link, modernioje visuomenėje jokia konstitucinė sutartis neįmanoma be žmogaus teisių katalogo.

neliečiamybę“ turi būti interpretuojamas atsižvelgiant į Europos žmogaus teisių konvencijos, Žmogaus teisių ir biomedicinos konvencijos bei jos papildomojo protokolo, draudžiančio žmogaus klonavimą, atitinkamas nuostatas, taip pat į Tarptautinio baudžiamojo teismo statutą, priimtą 1998 m. Romoje¹¹⁰.

Chartijos priėmimas rodo didėjančią žmogaus teisių Europos Sąjungoje reikšmę. Ateityje turėtų išryškėti, kokią įtaką ji, kaip žmogaus teisių katalogas, turės valstybių Europos Sąjungos narių teisės sistemoms ir ar Europos Sąjunga taps ir bendra Europos Sąjungos žmogaus teisių erdve, kaip dabar yra ekonomikos srityje. Svarstyтина ir tai, ar Pagrindinių teisių chartija taps svarbesnė negu Europos žmogaus teisių konvencija, nes ji visų pirma yra skirta Europos Sąjungos institucijoms. Europos žmogaus teisių konvencija taip neapribota, jos turi laikytis valstybės konvencijos narės vidaus teisėje, tiesa, Europos žmogaus teisių konvencija, palyginti su Pagrindinių teisių chartija, neapima tokio plataus žmogaus teisių katalogo. Pagrindinių teisių chartija yra siejama su Europos žmogaus teisių konvencija, kai kalbama apie jos taikymą, todėl galima manyti, kad formalioji chartijos veikimo sritis natūraliai išsiplės, šį procesą turėtų lemti ir chartijos politinė prigimtis. Kai kurių Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijos nuostatų turinys yra ypač artimas Europos žmogaus teisių konvencijai.

¹¹⁰ Seimas 2003 m. balandžio 1 d. priėmė įstatymą dėl Tarptautinio baudžiamojo teismo Romos statuto ratifikavimo, kurio 1 straipsniu jį ratifikavo // Valstybės žinios. 2003. Nr. 49-2156.

XI. ŽMOGAUS TEISIŲ APSAUGA: INSTITUCINIS ASPEKTAS

Žmogaus teises gana plačiai reglamentuoja Lietuvos Respublikos Konstitucija bei įstatymai, taip pat ir tarptautinės sutartys, tačiau labai svarbus jų įgyvendinimo mechanizmas: kokia reali galimybė pasinaudoti žmogaus teisėmis ir jas apginti? Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas konstatavo, kad „Konstitucijoje valstybė įpareigojama gerbti žmogaus teises ir laisves, teisinėmis, materialinėmis, organizacinėmis priemonėmis užtikrinti jų gynimą nuo neteisėto kėsینimosi ar ribojimo“¹. Taigi žmogaus teisių užtikrinimą valstybėje atskleidžia joje egzistuojanti garantijų sistema.

Nacionalinė žmogaus teisių institucija

1946 m. Jungtinių Tautų (toliau – JT) ekonominės ir socialinės tarybos sesijos metu valstybėms narėms buvo pasiūlyta įkurti „nacionalines informacines institucijas ar žmogaus teisių komitetus, kurie bendradarbiautų su Jungtinių Tautų Žmogaus teisių komisija“. 1960–70 m. JT Ekonominė ir socialinė taryba paragino valstybes nares išplėsti nacionalinių žmogaus teisių institucijų mandatą. Valstybės narės aktyviai diskutavo, kaip nacionalinės žmogaus teisių institucijos galėtų prisidėti prie veiksmingesnio tarptautinių sutarčių įgyvendinimo mechanizmo. 1978 m. rugsėjo 18–29 d. JT Žmogaus teisių komisija surengė seminarą „Nacionalinės ir vietinės žmogaus teisių skatinimo ir apsaugos institucijos“, kuriame buvo pritarta nacionalinių institucijų bendrųjų funkcijų gairėms. 1980 m. JT Generalinės Asamblėjos metu JT generalinis sekretorius pristatė ataskaitą apie keletą metų vykdytą nacionalinių žmogaus teisių institucijų stebėjimą. 1991 m. Paryžiuje seminaro „Nacionalinės ir vietinės žmogaus teisių skatinimo ir apsaugos institucijos“ metu buvo nustatyti pagrindiniai nacionalinės žmogaus

¹ 2000 m. birželio 30 d. Konstitucinio Teismo nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos žalos, padarytos neteisėtais kvotos, tardymo, prokuratūros ir teismo veiksmais, atlyginimo įstatymo 3 straipsnio 1 dalies ir 4 straipsnio 1 dalies 1 punkto atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“.

teisių institucijos principai, kuriuos vėliau priėmė ir paskelbė JT Žmogaus teisių komisija².

Taigi pagal 1991 m. priimtus Paryžiaus principus³ nacionalinė žmogaus teisių institucija turi atitikti šiuos žemiau analizuojamus kriterijus.

Nacionalinė žmogaus teisių institucija turi būti įsteigta vadovaujantis Konstitucijos ar įstatymo nuostatomis, kuriose būtų aiškiai apibrėžta jos kompetencija ir pakankamai platus mandatas bei galia įgyvendinti žmogaus teisių standartus nacionaliniu lygiu.

Teisės akte turi būti nustatytas institucijos formavimo mechanizmas, nes tai – viena iš svarbiausių institucijos nepriklausomumo, pasiekiamumo ir lygiateisiškumo garantijų. Paryžiaus principai taip pat numato, kad nacionalinė žmogaus teisių institucija turėtų būti pliuralistiška ir artimai bendradarbiauti su įvairiomis socialinėmis ir politinėmis grupėmis įskaitant nevyriausybinės organizacijas, teismines institucijas, vyriausybės ir kitas institucijas. Tarptautinė žmogaus teisių politikos taryba (ang. *International Council on Human Rights Policy*) pabrėžia, kad skiriant asmenis į nacionalinę žmogaus teisių instituciją turi aktyviai dalyvauti visuomenė, t. y. teisė siūlyti kandidatūras turėtų būti suteikta pilietinės visuomenės organizacijoms, o kandidatuojantys asmenys turėtų atsakyti ne tik į parlamento narių, bet ir į visuomenės klausimus⁴. Be to, Paryžiaus principai nustato, kad nacionalinė žmogaus teisių institucija turi būti savarankiška ir nepriklausoma atlikdama savo funkcijas.

Nacionalinės žmogaus teisių institucijos nepriklausomumas – tai vienas iš esminių teisinės valstybės bruožų ir viena iš svarbiausių žmogaus teisių ir laisvių apsaugos garantijų, todėl teisės aktas, kuriuo steigiama nacionalinė žmogaus teisių institucija, turi reglamentuoti institucijos formavimo mechanizmą, kompetencijos ir galių ribas, finansavimą ir atskaitomybę. Institucija turėtų būti atskaitinga tik Parlamentui, o vykdomosios valdžios institucijos bei kitos tiek valstybės, tiek ir privataus sektoriaus institucijos bei valstybės tarnautojai ar politikai neturi teisės daryti tiesioginę ar netiesioginę įtaką nacionalinės žmogaus teisių institucijos darbui. Kita svarbi institucijos nepriklausomumo garantija yra institucijos tarnautojų įgaliojimų trukmės nustatymas. Įgaliojimų trukmė turėtų būti pakankamai ilga. Tarptautinė žmogaus teisių politikos taryba (ang. *International Council on Human Rights Policy*) siūlo nustatyti ne trumpesnę kaip 5 metų kadenciją, ta-

² National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights // www.ohchr.org/english/about/publications/docs/fs19.htm

³ www.ohchr.org/english/law/parisprinciples.htm.

⁴ Assessing the Effectiveness of National Human Rights Institutions. 2005 International Council on Human Rights Policy. – Switzerland: Versoix, 2005. P. 14.

čiau pabrėžia, kad ilgesnės kadencijos nustatymas geriau užtikrina institucijos nepriklausomumą, o principingų sprendimų priėmimas neretai sumažina galimybę tam pačiam asmeniui būti pakartotinai paskirtam į tą patį postą⁵.

Siekiant institucijos nepriklausomumo, būtina nustatyti tam tikrą jos veiklą atitinkantį pastovų finansavimą, kad institucija galėtų veikti savarankiškai.

Reikalavimai nacionalinės žmogaus teisių institucijos tarnautojams turi būti aiškiai suformuluoti instituciją steigiančiame teisės akte. Institucijos nepriklausomumui užtikrinti neretai nustatomas reikalavimas, kad institucijos tarnautojai nedalyvautų politinėje veikloje, neturėtų jokių kitų darbių santykių ir negautų jokio kito papildomo atlyginimo. Įstatymas taip pat turi reglamentuoti kvalifikacinius reikalavimus (pvz., turėti teisinį išsilavinimą, tam tikrą teisinio darbo stažą, patirtį ir pan.). Tarptautinė žmogaus teisių politikos taryba (ang. *International Council on Human Rights Policy*) pažymi, kad nacionalinės žmogaus teisių institucijos sudėtis turėtų atspindėti visuomenės įvairovę: etninę, rasinę, religinę, kalbinę ir kt.⁶

Nacionalinės žmogaus teisių institucijos kompetencijos ribos turėtų būti pakankamai plačios. Paryžiaus principuose teigiama, kad žmogaus teisių stebėjimas yra pagrindinė šios institucijos funkcija. Institucija savo iniciatyva turėtų teikti įvairias ataskaitas, nuomones, rekomendacijas, pasiūlymus Parlamentui, Vyriausybei ar kitoms kompetentingoms institucijoms įvairiais žmogaus teisių klausimais. Organizacijos „Amnesty International“ teigimu, nacionalinei žmogaus teisių institucijai galėtų būti suteikta ir įstatymų iniciatyvos teisė ar bent jau galimybė pareikšti nuomonę dėl parlamento svarstomų įstatymų projektų⁷.

Kita ne mažiau svarbi funkcija yra bendradarbiavimas su tarptautinėmis žmogaus teisių institucijomis, nes nacionalinė žmogaus teisių institucija privalo prižiūrėti, kaip įgyvendinamos tarptautinių sutarčių nuostatos vidaus teisėje⁸, tačiau nacionalinė žmogaus teisių institucija nerengia valstybės ataskaitų tarptautinėms institucijoms, nes tokia veikla pažeistų institucijos nepriklausomumo principą. Pasak „Amnesty International“, naciona-

⁵ Assessing the Effectiveness of National Human Rights Institutions. 2005 International Council on Human Rights Policy. – Switzerland: Versoix, 2005. P. 14.

⁶ Ten pat.

⁷ National Human Rights Institutions. Amnesty International's Recommendations for Effective Protection and Promotion of Human Rights. 2001

⁸ Nowak M. The Agency and National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights. In Alston P., De Schutter O. /ed./ Monitoring Fundamental Rights in the EU. The Contribution of the Fundamental Rights Agency. – Oxford and Portland, Oregon, 2005. P. 94–95.

linė žmogaus teisių institucija gali savarankiškai teikti vadinamąsias „šešėlines“ ataskaitas, rekomendacijas ar nuomones tarptautinėms institucijoms, kuriose galėtų išreikšti savo susirūpinimą, tam tikras tendencijas valstybės politikos žmogaus teisių srityje, geros praktikos pavyzdžius⁹.

Ne mažiau svarbi yra ir visuomenės švietimo žmogaus teisių srityje bei žinomumo didinimo funkcija. Pasak M. Nowako, pagrindinis dėmesys turėtų būti sutelktas į visuomenės pažeidžiamiausių grupių (moterų, vaikų, tautinių ir rasinių mažumų, neįgaliųjų, pabėgėlių ir kt.) teises¹⁰.

Papildomuose principuose dėl kvaziteisminės institucijų kompetencijos (ang. *Additional Principles concerning the Status of Commissions with Quasi-Jurisdictional Competence*)¹¹ siūloma, kad nacionalinė žmogaus teisių institucija prižiūrėtų, kaip laikomasi universalių žmogaus teisių standartų, tirtų skundus dėl žmogaus teisių pažeidimų, rinktų duomenis apie pažeidimus, taikytų administracines nuobaudas pažeidėjams, o prireikus kreiptųsi į teismą. Nacionalinės žmogaus teisių institucijos priimtų sprendimų galia gali būti labai įvairi: tai gali būti teisiškai įpareigojantys sprendimai su taikoma administracine nuobauda, tai gali būti pažeidimą konstatuojantys sprendimai arba tiesiog rekomendacinio pobūdžio sprendimai. Be to, institucija, skundo tyrimo metu pastebėjusi spragas ar žmogaus teisių pažeidimus įstatyme, turėtų teikti įstatymų leidėjui rekomendacijas dėl konkretaus teisės akto pakeitimo ar iniciavimo. Organizacija „Amnesty International“ siūlo nacionalinei žmogaus teisių institucijai suteikti teisę kreiptis į Konstitucinį Teismą dėl teisės aktų konstitucingumo, kai manoma, jog pažeidžiamos žmogaus teisės¹².

Daugelis pasaulio demokratinių šalių, vadovaudamosis Paryžiaus principais, įsteigė nacionalines žmogaus teisių institucijas, kai kurios šalys įsteigė ombudsmenų institucijas.

Ombudsmenai

Ombudsmeno institucijos vaidmuo yra įvairiapusis. Ombudsmenas – tai nepriklausomas asmuo ar nepriklausoma kolegiali institucija, įsteigta

⁹ National Human Rights Institutions. Amnesty International's Recommendations for Effective Protection and Promotion of Human Rights. 2001

¹⁰ Nowak M. The Agency and National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights. In Alston P., De Schutter O. /ed./ Monitoring Fundamental Rights in the EU. The Contribution of the Fundamental Rights Agency. – Oxford and Portland, Oregon, 2005. P. 95.

¹¹ <http://www.un.org/documents/ga/res/48/a48r134.htm>.

¹² National Human Rights Institutions. Amnesty International's Recommendations for Effective Protection and Promotion of Human Rights. 2001

Konstitucijos ar įstatymo pagrindu, kurios paskirtis – ginti teises tų žmonių, kurie mano, kad jų teises pažeidė viešojo administravimo institucijos, todėl įprasta ombudsmeną vertinti kaip tarpininką tarp individo ir valstybės institucijos¹³.

Ombudsmeno ar kontrolieriaus institucija yra steigiama ne tik atskirose valstybėse, bet ir Europos Sąjungoje ir tokioje tarptautinėje organizacijoje kaip Europos Taryba. Europos Taryba 1999 m. įsteigė žmogaus teisių komisaro pareigybę. Žmogaus teisių komisaro institucija Europos Taryboje yra nepriklausoma ir nešališka, jos paskirtis – rūpintis žmogaus teisių padėtimi valstybėse, kurios yra Europos Tarybos narės, skatinti žmogaus teisių švietimą, padėti funkcionuoti valstybių ombudsmeno institucijoms, identifikuoti atvejus, kai valstybių teisė neatitinka žmogaus teisių standartų ir skatinti žmogaus teisių normų, nustatytų įvairiuose Europos Tarybos dokumentuose, įgyvendinimą valstybių teisėje. Žmogaus teisių komisaras netiria individualių skundų. Į šias pareigas asmuo skiriamas 6-eriems metams ir negali būti perrenkamas.

Ombudsmeno institucija Europos Sąjungoje pradėjo veikti 1995 m., ji yra skirta tirti skundus dėl jos institucijų pareigūnų veiksmų. Europos Bendrijos steigimo sutarties 195 straipsnyje nurodoma, kad Europos Parlamentas skiria ombudsmeną, kuris yra įgaliotas priimti Europos Sąjungos piliečių arba kiekvieno fizinio ar juridinio asmens, reziduojančio valstybėje narėje arba turinčio joje savo buveinę, skundus dėl Bendrijos institucijose arba įstaigose pasitaikančių netinkamo administravimo atvejų. Ombudsmenas yra skiriamas Europos Parlamento kadencijai. Ombudsmeno įgaliojimai yra rekomendaciniai. Nustatęs netinkamo administravimo atvejį jis kreipiasi į atitinkamą instituciją, kuri per tris mėnesius turi informuoti ombudsmeną apie savo požiūrį. Tada ombudsmenas siunčia pranešimą Europos Parlamentui ir atitinkamai institucijai, asmuo, pateikęs skundą, taip pat informuojamas.

Teisė kreiptis į Europos Sąjungos ombudsmeną įtvirtinta ir Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijos 43 straipsnyje „Ombudsmenas“, kuriame numatyta, kad Europos Sąjungos piliečiai ir bet kuris fizinis ar juridinis asmuo, gyvenantis ar turintis savo registruotą būstinę kurioje nors valstybėje narėje, turi teisę Europos Sąjungos ombudsmeniui nurodyti netinkamo Europos Bendrijos institucijų ar organų administracinio darbo atvejus.

Skirtingose valstybėse nacionalinių ombudsmenų įgaliojimai ir kompetencijos ribos labai skiriasi. Vienose šalyse asmenys, manantys, kad jų teisės

¹³ National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights // www.ohchr.org/englisih/about/publications/docs/fs19.htm

yra pažeistos, gali kreiptis tiesiogiai į ombudsmeną, kitur – per tarpininką, pavyzdžiui, parlamento narį¹⁴. Kai kuriose šalyse ombudsmenai gali pradėti tyrimą savo iniciatyva. Visose šalyse laikomasi bendro principo, kad skundo pareiškėjo asmenybė ir skundo turinys yra konfidencialūs, juos galima atskleisti tik pareiškėjui sutikus.

Paprastai ombudsmenai tiria skundus dėl viešojo administravimo institucijų veiksmais pažeistų teisių, tačiau kai kuriose valstybėse ombudsmenams nėra suteikta teisė tirti skundų valstybės vadovo, vykdomosios valdžios bei teismų atžvilgiu.

Ombudsmenų priimami sprendimai skiriasi teisine galia: tai gali būti teisiškai įpareigojantys sprendimai su taikoma administracine nuobauda, tai gali būti pažeidimą konstatuojantys sprendimai arba tiesiog rekomendacinio pobūdžio sprendimai.

Jungtinės Tautos pabrėžia, kad savo prigimtimi ombudsmeno institutas skiriasi nuo nacionalinės žmogaus teisių institucijos, nes pagrindinis ombudsmeno instituto tikslas yra užtikrinti teisingumą, nešališkumą viešojo administravimo sektoriuje, o nacionalinės žmogaus teisių institucijos tikslas yra daug platesnis: stebėti žmogaus teisių padėtį, prižiūrėti tarptautinių įsipareigojimų vykdymą nacionalinėje teisėje, šviesti visuomenę žmogaus teisių srityje bei papildomai atlikti kvaziteisminę funkciją dėl visų žmogaus teisių tiek viešajame, tiek ir privačiame sektoriuje.

Nacionalinės žmogaus teisių institucijos modelis Lietuvoje

Nei Lietuvos Respublikos Konstitucija, nei įstatymai neįvardija nė vienos valstybės institucijos kaip nacionalinės žmogaus teisių institucijos. Šiai institucijai būdingų bruožų galime surasti nagrinėdami Seimo kontrolierių, lygių galimybių kontrolieriaus, vaiko teisių kontrolieriaus ir žurnalistų etikos inspektorius teisinį statusą.

Visos šios institucijos įkurtos pagal įstatymus – kaip reglamentuoja Paryžiaus principai. Įstatymuose yra užtikrinamas šių institucijų nepriklausomumas: nustatyta pareigūnų skyrimo ir atleidimo tvarka, kompetencija, įgaliojimų ribos ir trukmė, finansavimas ir atskaitomybė.

Visų kontrolierių nepriklausomumui užtikrinti įstatymuose nustatytas bendras principas, kad jų pareigos nesuderinamos su jokiais kitomis renkamomis ar skiriamomis pareigomis valstybės ir savivaldybių institucijose ir

¹⁴ National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights // www.ohchr.org/englsih/about/publications/docs/fs19.htm

įstaigose, taip pat su darbu privačiame sektoriuje. Jie negali gauti kito atlyginimo, išskyrus nustatytą pagal einamas pareigas ir užmokestį už mokslinį bei pedagoginį darbą aukštosiose mokyklose ar valstybės tarnautojų kvalifikacijos tobulinimo įstaigose, už neformalųjį suaugusiųjų švietimą bei autorinį atlyginimą už kūrybinį darbą.

Seimo kontrolieriai, lygių galimybių kontrolierius, vaiko teisių kontrolierius ir žurnalistų etikos inspektorius yra atskaitingi tik parlamentui, o vykdomosios valdžios institucijos bei kitos valstybės ir privataus sektoriaus institucijos bei valstybės tarnautojai ar politikai neturi teisės tiesiogiai ar netiesiogiai kištis į šių institucijų darbą.

Šių pareigūnų skyrimo tvarka neatitinka Paryžiaus principų, kurie numato, kad skiriant asmenis į nacionalinę žmogaus teisių instituciją turi aktyviai dalyvauti visuomenė, t. y. teisė siūlyti kandidatūras turėtų būti suteikta pilietinės visuomenės organizacijoms. Tuo tarpu Seimo kontrolierius, lygių galimybių kontrolierių, vaiko teisių kontrolierių Seimo pirmininko teikimu skiria Seimas. Tik žurnalistų etikos inspektoriaus skyrimo tvarka nustatyta atsižvelgiant į Paryžiaus principus: žurnalistų etikos inspektoriaus kandidatūrą Seimui siūlo žiniasklaidos savireguliacinė institucija (Žurnalistų ir leidėjų etikos komisija).

Siekiant nustatyti, ar mūsų nagrinėjamos institucijos galėtų būti prilygintos nacionalinei žmogaus teisių institucijai, būtina analizuoti įstatymuose nustatytus šių institucijų tikslus. Seimo kontrolierių įstatymo 3 straipsnyje nustatyta, kad Seimo kontrolierių veiklos tikslas – ginti žmogaus teisę į gerą viešąjį administravimą, užtikrinantį žmogaus teises ir laisves, prižiūrėti, ar valdžios įstaigos vykdo pareigą tinkamai tarnauti žmonėms. Taigi ši institucija yra tarsi tinkamo viešojo administravimo garantas. Moterų ir vyrų lygių galimybių įstatymo 12 straipsnio 1 dalis nustato, kad lygių galimybių kontrolieriaus institucijos paskirtis yra skundų dėl tiesioginės ar netiesioginės diskriminacijos, priekabiavimo ir seksualinio priekabiavimo tyrimas. Vaiko teisių apsaugos įstatymas nustato, kad kontrolieriaus veiklos tikslas – užtikrinti vaiko teisių ir jo teisėtų interesų apsaugą. Visuomenės informavimo įstatymo 50 straipsnis nustato, kad žurnalistų etikos inspektoriaus veiklos tikslas – prižiūrėti, kaip įgyvendinamos Visuomenės informavimo įstatymo nuostatos. Taigi išanalizavus šių institucijų veiklos tikslus būtų galima teigti, kad šios institucijos įkurtos siekti tam tikrų specializuotų tikslų, tačiau nė viena iš šių institucijų nesiekia ginti visų žmogaus teisių.

Paryžiaus principai nustato, kad viena iš pagrindinių nacionalinės žmogaus teisių institucijos funkcijų yra žmogaus teisių stebėseną (monitoringą). Tačiau nei Seimo kontrolierių įstatymas, nei Moterų ir vyrų lygių galimybių įstatymas, nei Vaiko teisių apsaugos kontrolieriaus įstatymas, nei

Visuomenės informavimo įstatymas nenumato žmogaus teisių stebėjimo funkcijos, tuo labiau duomenų ar faktų rinkimo. Visi nagrinėjami įstatymai nenustato šioms institucijoms ir kitos labai svarbios nacionalinės žmogaus teisių institucijos funkcijos – visuomenės švietimo žmogaus teisių klausimais.

Nacionalinės žmogaus teisių institucijos vaidmuo yra labai svarbus ne tik nacionalinėje, bet ir tarptautinėje erdvėje, todėl Paryžiaus principuose įtvirtinta tiesioginio bendradarbiavimo su tarptautinėmis organizacijomis būtinybė. Iš visų mūsų analizuojamų institucijų tik žurnalistų etikos inspektoriumi Visuomenės informavimo įstatymo 51 straipsnyje nustatyta funkcija bendradarbiauti su Europos Sąjungos ir kitų šalių analogiškoms institucijomis, pagal savo kompetenciją atstovauti Lietuvos Respublikai tarptautinėse organizacijose. Tačiau atkreiptinas dėmesys, kad pagal Paryžiaus principus nacionalinė žmogaus teisių institucija neatstovauja valstybei, o priešingai – gali savarankiškai teikti vadinamąsias „šešėlines“ ataskaitas, rekomendacijas ar nuomones tarptautinėms institucijoms, kuriose galėtų išreikšti savo rūpestį dėl žmogaus teisių padėties, nurodyti tam tikras valstybės politikos tendencijas žmogaus teisių srityje. Seimo kontrolierių, lygių galimybių kontrolieriaus ir vaiko teisių kontrolieriaus bendradarbiavimo galimybės su tarptautinėmis organizacijomis nėra įstatymiškai įtvirtintos.

Kaip jau buvo minėta, Papildomuose principuose dėl kvaziteisminės institucijų kompetencijos (ang. *Additional Principles concerning the Status of Commissions with Quasi-Jurisdictional Competence*) nustatyta, kad nacionalinei žmogaus teisių institucijai gali būti suteikta teisė prižiūrėti, kaip laikomasi universalių žmogaus teisių standartų, ir tirti skundus dėl žmogaus teisių pažeidimų.

Seimo kontrolierių įstatymo 12 straipsnis nustato, kad Seimo kontrolieriai tiria pareiškėjų skundus dėl pareigūnų piktnaudžiavimo, biurokratizmo ar kitaip pažeidžiamų žmogaus teisių ir laisvių viešojo administravimo srityje, taip pat dėl prokurorų, ikiteisminio tyrimo pareigūnų veiksmų, pažeidžiančių žmogaus teises ir laisves.

Vaiko teisių apsaugos kontrolieriaus įstatymas nustato, kad vaiko teisių apsaugos kontrolierius tiria fizinių ir juridinių asmenų skundus dėl valstybės ir savivaldybių institucijų ar įstaigų ir jų pareigūnų, nevalstybinių institucijų bei kitų fizinių ir juridinių asmenų, įmonių, neturinčių juridinio asmens teisių, veiksmų ar neveikimo, dėl kurių pažeidžiamos ar gali būti pažeistos vaiko teisės ar jo teisėti interesai.

Moterų ir vyrų lygių galimybių įstatymas ir Lygių galimybių įstatymas nustato, kad lygių galimybių kontrolierius tiria skundus dėl tiesioginės ar netiesioginės diskriminacijos, priekabiavimo ir seksualinio priekabiavimo

dėl lyties, amžiaus, lytinės orientacijos, negalios, rasės ar etninės priklausomybės, religijos ar įsitikinimų.

Visuomenės informavimo įstatymo 51 straipsnis nustato, kad žurnalistų etikos inspektorius nagrinėja suinteresuotų asmenų skundus dėl visuomenės informavimo priemonėse pažeistos jų garbės ir orumo bei dėl teisės į privataus gyvenimo apsaugą pažeidimo.

Visoms institucijoms, išskyrus žurnalistų etikos inspektorius, įstatymai suteikia teisę imtis tirti savo iniciatyva ir teisę kreiptis į teismą.

Būtina pabrėžti, kad Seimo kontrolierių, lygių galimybių kontrolieriaus, vaiko teisių apsaugos kontrolieriaus ir žurnalistų etikos inspektoriaus reikalavimu jiems reikalinga informacija, dokumentai ir kita medžiaga, būtini jų funkcijoms atlikti, turi būti pateikiami nedelsiant, o asmenims, trukdantiems Seimo kontrolieriams, lygių galimybių kontrolieriui, vaiko teisių apsaugos kontrolieriui ir žurnalistų etikos inspektoriui atlikti savo pareigas, nustatyta administracinė atsakomybė.

Seimo kontrolierių, lygių galimybių kontrolieriaus, vaiko teisių apsaugos kontrolieriaus ir žurnalistų etikos inspektoriaus priimami sprendimai yra privalomi toms institucijoms ar asmenims, kurių atžvilgiu jie priimti. Sprendimus galima skųsti teismui.

Įstatymai reglamentuoja mūsų nagrinėjamų institucijų teisę teikti siūlymus tiek įstatymų leidžiamajai, tiek ir vykdomajai valdžiai dėl jų kompetencijai paskirtų funkcijų vykdymo. Seimo kontrolieriams įstatymas suteikia teisę siūlyti, kad būtų pakeisti įstatymai ar kiti norminiai teisės aktai, varžantys žmogaus teises ir laisves; lygių galimybių kontrolieriui – teikti pasiūlymus dėl teisės aktų tobulinimo ir lygių teisių įgyvendinimo politikos prioritetų; vaiko teisių apsaugos kontrolieriui – teikti siūlymus dėl galiojančių teisės aktų pakeitimų ir naujų teisės aktų priėmimo bei politikos, susijusios su vaiko teisių ir jo teisėtų interesų apsauga, formavimo bei įgyvendinimo; žurnalistų etikos inspektoriui – teikti siūlymus dėl visuomenės informavimo principų įgyvendinimo tobulinimo. Teisė teikti pasiūlymus dėl galiojančių teisės aktų tobulinimo, atskirų žmogaus teisių įgyvendinimo politikos prioritetų sudaro galimybę sukurti veiksmingesnę žmogaus teisių apsaugos mechanizmą, tačiau labai gaila, kad šiuo atveju neapimamos visos teisės¹⁵.

Tikėtina, kad Seimo kontrolieriai, lygių galimybių kontrolierius, vaiko teisių kontrolierius ir žurnalistų etikos inspektorius savo darbe susiduria su teisės aktų teisėtumo ir netgi konstitucingumo problema. Seimo kontrolie-

¹⁵ Institucijos, įsteigtos vykdomosios valdžios, pavyzdžiui, Asmens duomenų apsaugos inspekcija negali būti vertinama kaip nacionalinė žmogaus teisių institucija.

rių įstatymo 19 straipsnis įtvirtina Seimo kontrolierių teisę kreiptis į administracinę teisą prašant ištirti, ar norminis administracinis aktas (ar jo dalis) atitinka įstatymą arba Vyriausybės nutarimą, taip pat siūlyti Seimui kreiptis į Konstitucinę Teismą dėl teisės aktų atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai ir įstatymams. Lygių galimybių kontrolieriui, vaiko teisių kontrolieriui ir žurnalistų etikos inspektoriumi įstatymai tokių teisių nesuteikia. Verta priminti organizacijos „Amnesty International“ siūlymą nacionalinei žmogaus teisių institucijai suteikti teisę kreiptis į Konstitucinę Teismą dėl teisės aktų konstitucingumo, kai manoma, jog pažeidžiamos žmogaus teisės¹⁶. Tikėtina, kad įstatymų leidėjas, praplėsdamas Konstitucijos 106 straipsnyje įtvirtintų subjektų, galinčių tiesiogiai kreiptis į Konstitucinę Teismą, sąrašą, papildys ir Seimo kontrolieriais, lygių galimybių kontrolieriumi, vaiko teisių apsaugos kontrolieriumi ir žurnalistų etikos inspektoriumi.

Taigi apibendrinant Lietuvos nepriklausomų institucijų, ginančių žmogaus teises, analizę, darytina išvada, kad Lietuvoje nėra nacionalinės žmogaus teisių institucijos, atitinkančios Paryžiaus principuose įtvirtintus reikalavimus ir ginančios visas žmogaus teises. Tiesa, kai kurie autoriai teigia, kad atsižvelgiant į pasaulinę ombudsmenų veiklos praktiką ir Seimo kontrolieriams įstatymo suteiktas teises, Seimo kontrolieriai yra viena iš pagrindinių nacionalinių žmogaus teisių gynimo institucijų¹⁷, tačiau Europos Sąjungos teisės ekspertai, išanalizavę mūsų nagrinėjamų institucijų įgaliojimus, mano, kad Lietuvoje nėra nacionalinės žmogaus teisių institucijos ir rekomenduoja valstybei ją įsteigti¹⁸.

Be to, manytina, kad savo prigimtimi ombudsmeno institutas skiriasi nuo nacionalinės žmogaus teisių institucijos, nes pagrindinis ombudsmeno instituto tikslas yra užtikrinti teisingumą, nešališkumą viešojo administravimo sektoriuje, o nacionalinės žmogaus teisių institucijos tikslas yra daug platesnis: stebėti žmogaus teisių padėtį, prižiūrėti tarptautinių įsipareigojimų vykdymą nacionalinėje teisėje, šviesti visuomenę žmogaus teisių srityje bei papildomai atlikti kvaziteisminę funkciją dėl visų žmogaus teisių tiek viešajame, tiek ir privačiame sektoriuje, todėl visos mūsų nagrinėtos institucijos savo prigimtimi ir kompetencija yra priskirtinos prie ombudsmenų instituto, tačiau jokių būdu nelaikytinos nacionaline žmogaus teisių institucija.

¹⁶ National Human Rights Institutions. Amnesty International's Recommendations for Effective Protection and Promotion of Human Rights. 2001

¹⁷ Vidrinskaitė S. Seimo kontrolierių teisinis statusas // Jurisprudencija. 2001. Nr. 23(15). P. 129.

¹⁸ EU Network of Independent Experts on Fundamental Rights. Report on the Situation of Fundamental Rights in the European Union and its Member States in 2005: Conclusions and Recommendations. 2006.

Teisminė gynyba

Lietuvos Respublikos Konstitucijos 30 straipsnio antroje dalyje nustatyta, kad asmuo, kurio konstitucinės teisės ar laisvės yra pažeistos, turi teisę kreiptis į teismą. Demokratinėje valstybėje teismas yra svarbiausia pažeistų žmogaus teisių gynimo institucija.

Konstitucijos 109 straipsnio pirmojoje dalyje teigiama, kad teisingumą Lietuvos Respublikoje vykdo tik teismai. Vienas iš svarbiausių teisingumo vykdymo principų yra teisėjų ir teismų nepriklausomumas. Jis įtvirtintas Konstitucijos 109 straipsnyje, kuriame skelbiama, kad teisėjas ir teismai, vykdydami teisingumą, yra nepriklausomi, o teisėjai, nagrinėdami bylas, klauso tik įstatymo.

Konstitucinis Teismas 1999 m. gruodžio 21 d. nutarime „Dėl Lietuvos Respublikos teismų įstatymo 14, 25(1), 26, 30, 33, 34, 36, 40, 51, 56, 58, 59, 66, 69, 69(1) ir 73 straipsnių atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ konstatavo, kad „demokratinėje teisinėje valstybėje socialinis teisminės valdžios vaidmuo yra toks, kad teismai, vykdydami teisingumą, privalo užtikrinti Konstitucijoje, įstatymuose ir kituose teisės aktuose išreikštos teisės įgyvendinimą, garantuoti teisės viršenybę, apsaugoti žmogaus teises ir laisves“. Be to, Konstitucinis Teismas pabrėžė, kad svarbiausias kriterijus, kuriuo būtina vadovautis vertinant teisėjo ir teismų nepriklausomumą, yra tas, kad nepriklausomumas yra ne privilegija, o viena iš svarbiausių teisėjo ir teismo pareigų, kylanti iš Konstitucijoje užtikrintos žmogaus teisės turėti nešališką ginčo arbitražą.

Teismų įstatymo 1 straipsnis nustato, kad teismo sprendimas yra privalomas valstybinės valdžios ir valdymo institucijoms, įmonėms, įstaigoms, organizacijoms bei fiziniams asmenims ir turi būti vykdomas visoje Lietuvos Respublikos teritorijoje. Pasak E. Jarašiūno, priimant ir vykdam teismo sprendimus valstybėje yra įgyvendinamas teisingumas, garantuojamas įsisteisėjusių teismo sprendimų nustatytų ir patvirtintų santykių stabilumas, tai stiprina teisės subjektų pasitikėjimą valstybės valdžia ir įstatymais. Kartu sudaromos realios galimybės įgyvendinti Lietuvos Respublikos teisės aktuose ir tarptautiniuose dokumentuose pabrėžiamą teismo pareigą garantuoti žmogaus teisių gynybą¹⁹.

Konstitucinis Teismas konstatavo, jog „žmogus laisva valia tvarko savo asmeninį gyvenimą, santykius su kitais asmenimis ir laisva valia naudojasi

¹⁹ Jarašiūnas E. Teisminės valdžios funkcionavimo apsaugos problemos konstitucinėje justicijoje / Teisminė valdžia ir visuomenė. Konferencijos medžiaga. – Vilnius: Lietuvos žmogaus teisių centras, 1999. P. 47.

teismine gynyba²⁰, o „patikimiausias žmogaus teisių gynimo būdas yra teisminė gynyba“²¹.

Konstitucinio Teismo vaidmuo ginant žmogaus teises

Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas vertintinas kaip žmogaus teisių apsaugos institucija. Deja, šiuo metu Lietuvos Respublikos Konstitucijoje nėra numatyta teisė žmogui kreiptis tiesiogiai į Konstitucinį Teismą, tačiau kad sudėtinga konstitucinė problema pakliūtų į Konstitucinį Teismą, asmuo turi teisę prašyti, kad bendrosios kompetencijos ar administracinis teismas, nagrinėjantis jo bylą, matydamas įstatymo ar kito teisės akto atitikimo Konstitucijai problemą ir vadovaudamasis Konstitucijos 110 straipsnio nuostata, kreiptųsi į Konstitucinį Teismą. Iš vienos pusės toks pasunkintas klausimo patekimas į Konstitucinį Teismą lyg ir laikytinas žmogaus teisių suvaržymu, tačiau iš kitos pusės – asmuo į bendrosios kompetencijos ar administracinį teismą kreipiasi dėl konkretaus ginčo ir tik iškilus įstatymo konstitucingumo klausimui reikalinga kreiptis į Konstitucinį Teismą. Tikimybė, kad bendrosios kompetencijos teismas vis dėlto neapgins pažeistos teisės, yra, nes teismas gali ir neįgyvendinti teisės kreiptis į Konstitucinį Teismą.

Tikėtina, kad įstatymų leidėjas praplės Konstitucijos 106 straipsnyje įvardintų subjektų, galinčių kreiptis į Konstitucinį Teismą, sąrašą. Prieš tai jau nagrinėjome būtinybę suteikti nacionalinei žmogaus teisių institucijai ir ombudsmenams (Seimo kontrolieriams, lygių galimybių kontrolieriui, vaiko teisių apsaugos kontrolieriui ir žurnalistų etikos inspektoriui) teisę tiesiogiai kreiptis į Konstitucinį Teismą, tačiau manytume, kad tokia teisė turėtų būti suteikta ir žmogui dėl žemiau nagrinėjamų motyvų.

Lietuvos Respublikos Konstitucijos 102 straipsnio pirmoji dalis nustato, kad Konstitucinis Teismas vykdo įstatymų ir kitų teisės aktų konstitucingumo priežiūrą. Konstitucinis Teismas konstitucines normas ir konstitucinius principus taiko nuolat ir tiesiogiai sprendamas žemesnio lygmens normų atitikimą ar neatitikimą Konstitucijai, todėl Konstitucinis Teismas visų pirma turi išsiaiškinti konstitucinių principų ir normų prasmę, turinį, sukonkretinti jų ribas, tuo labiau, kad dažniausiai Konstitucijos normos yra nepaprastai glaustos, lakoniškos, kartais ir nebaigtos. Jos turi būti tikslinamos vadovaujantis visa Konstitucijos vertybių sistema.

²⁰ 1994 m. vasario 14 d. Konstitucinio Teismo nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos civilinio proceso kodekso 53 straipsnio ir Lietuvos Respublikos prokuratūros įstatymo 21 straipsnio 3 dalies atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“.

²¹ Ten pat.

Konstituciniai ginčai kyla dėl nevienareikšmiškai suprantamų klausimų, todėl Konstitucinio Teismo nutarimų konstatuojamosiose dalyse gausu teisės doktrinos elementų²². Konstitucinėje doktrinoje pabrėžiamas būtinumas teisės normas formuluoti aiškiai ir neprieštarinčiai. Pasak E. Kūrio, Konstitucinis Teismas yra linkęs paaiškinti neaiškias teisės aktų formuluotes taip, kad jose išdėstytų nuostatų realizavimas nepažeistų Konstitucijos normų ir konstitucinių principų²³.

Manytina, kad įstatymų leidėjas, rengdamas teisės aktą, privalo atsižvelgti ne tik į konstitucinę normą, bet ir į konstitucinės justicijos nagrinėtų nutarimų argumentus ir motyvus, nes, pasak E. Jarašiūno, gyvoji šalies Konstitucija – tai Konstitucinio Teismo formuojama doktrina, atskleidžianti Konstitucijos principų ir normų esmę²⁴.

Šiuolaikinis konstitucionalizmas neįsivaizduojamas be žmogaus teisių ir laisvių apsaugos idėjos. Lietuvos Respublikos Konstitucijos 18 straipsnis nustato, kad žmogaus teisės ir laisvės yra prigimtinės. Vadinasi, šios teisės kilusios iš žmogaus prigimties, o ne valstybės suteiktos. Konstitucinis Teismas 1996 m. lapkričio 20 d. nutarime „Dėl Lietuvos Respublikos butų privatizavimo įstatymo 5 straipsnio atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ pažymėjo, kad „naujausių laikų humanistinės teorijos paprastai remiasi tuo, kad žmogus nuo gimimo turi nuo jo asmens neatskiriamas pamatines ir nekintamas teises ir laisves. Žmogaus prigimtis yra pirminis prigimtinių žmogaus teisių ir laisvių šaltinis“.

Lietuvos Respublikos Konstitucijoje tiesiogiai įtvirtinus žmogaus teisių ir laisvių prigimtine esmę, bet koks žmogaus teisių ir laisvių aiškinimas galimas tik pripažįstant jų prigimtinių pobūdį, tokiu būdu prigimtinė teisė tapo pozityviosios teisės dalimi²⁵, todėl žmogaus teisės užima svarbiausią vietą teisinių vertybių skalėje. Konstitucinės žmogaus teisės ir laisvės turi būti interpretuojamos atsižvelgiant į doktrininį žmogaus teisių principą, kad žmogaus teisės ir laisvės yra prigimtinės. Toks traktavimas leidžia teigti, kad Konstitucijoje nėra pateiktas baigtinis šių teisių sąrašas. Tai pripažino ir Konstitucinis Teismas 1995 m. sausio 24 d. išvadoje „Dėl Europos žmogaus teisių ir laisvių apsaugos konvencijos 4, 5, 9, 14 straipsnių ir jos Ketvirtojo

²² Jarašiūnas E. Keletas Konstitucinio Teismo, vieno iš konstitucinės doktrinos kūrėjų, veiklos aspektų // *Jurisprudencija*. 1999. T. 12(4). P. 49.

²³ Kūris E. Koordinaciniai ir determinaciniai konstituciniai principai (1) // *Jurisprudencija*. 2002. T. 26(18). P. 42.

²⁴ Jarašiūnas E. Konstitucinės justicijos studijų įvadas, arba L. Favoreu „Konstituciniai teismai“ / Favoreu L. *Konstituciniai teismai*. – Vilnius, 2001. P. 13.

²⁵ Jarašiūnas E. Keletas Konstitucinio Teismo, vieno iš konstitucinės doktrinos kūrėjų, veiklos aspektų // *Jurisprudencija*. 1999. T. 12(4). P. 50.

protokolo 2 straipsnio atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ pabrėždamas, kad „joks teisės aktas negali nustatyti baigtinio žmogaus teisių ir laisvių sąrašo“. Taigi iš visuminio reguliavimo Konstitucinis Teismas gali išvesti naujas žmogaus teises.

Konstitucijos 6 straipsnio pirmojoje dalyje nustatyta, kad Konstitucija yra vientisas ir tiesiogiai taikomas aktas. Vadinasi, teisinės galios požiūriu visos konstitucinės normos yra vienodai svarbios. Negali būti nustatytas toks teisinis reguliavimas, pagal kurį asmuo, įgyvendindamas vieną konstitucinę teisę, netektų galimybės įgyvendinti kitą konstitucinę teisę²⁶. Nors Konstitucinis Teismas savo nutarimuose nustato prigimtinių žmogaus teisių ribas ir ribojimo pagrindus, tuo nėra paneigiama prigimtinių teisių esmė.

Tikėtina, kad žmonėms ir ombudsmenams suteikus teisę tiesiogiai kreiptis į Konstitucinį Teismą, kai kyla abejonė, kad teisės aktas prieštarauja Konstitucijos dvasiai ir normoms, būtų geriau apsaugotos konstitucinės žmogaus teisės ir žymiai sumažėtų tarptautinių institucijų sprendimų dėl žmogaus teisių pažeidimų Lietuvoje.

Tarptautinės žmogaus teisių gynimo institucijos

Tarptautinės žmogaus teisių sutartys nustato valstybėms tiesioginių įsipareigojimą užtikrinti jose pripažįstamų teisių įgyvendinimą. Klasikinė žmogaus teisių koncepcija numato valstybei pareigą nesikišti bei netrukdyti žmogui naudotis savo teisėmis. Šis įsipareigojimas užtikrinti tarptautinėje sutartyje apibrėžtas teises ir laisves apima ne tik negatyvią, bet ir pozityvią valstybės pareigą garantuoti žmogaus teises. Negatyvioji valstybės pareiga labiau pasireiškia politinių ir pilietinių teisių atžvilgiu. Pareiga nesikišti labai dažnai pabrėžiama ir žodžio laisvės atžvilgiu, o pozityvioji valstybės pareiga dažniau yra susijusi su ekonominėmis, socialinėmis ir kultūrinėmis žmogaus teisėmis²⁷.

Valstybės, vadovaudamosis tarptautinių sutarčių nuostatomis, taip pat turi priimti įstatymus ir kitus teisės aktus, reikalingus įgyvendinti jų įsipareigojimą gerbti ir užtikrinti pripažįstamas teises. Valstybė taip pat turi užtikrinti tinkamą teisinės gynybos priemonių įgyvendinimą.

²⁶ 2000 m. birželio 30 d. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos žalos, padarytos neteisėtais kvotos, tardymo, prokuratūros ir teismo veiksmais, atlyginimo įstatymo 3 straipsnio 1 dalies ir 4 straipsnio 1 dalies 1 punkto atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“.

²⁷ Harris D. J., O'Boyle M., Warbrick C. *Law of European Convention on Human Rights*. – London: Butterworths, 1999. P. 19.

Įprasta, kad tarptautinės žmogaus teisių sutarties įgyvendinimo priežiūrai yra steigiamas tam tikras tarptautinis mechanizmas. Pats veiksmingiausias tarptautinis žmogaus teisių gynimo būdas – kreipimasis į Europos Žmogaus Teisių Teismą, kuris, vadovaudamasis Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos nuostatomis, priima sprendimus dėl įvairių žmogaus teisių pažeidimų ir užtikrina, kad valstybės laikytųsi savo pagal Konvenciją prisiimtų įsipareigojimų. Būtina pažymėti, kad Europos Žmogaus Teisių Teismo sprendimai yra galutiniai ir privalomi suinteresuotoms šalims, o jų vykdymo priežiūra patikėta Europos Tarybos Ministrų Komitetui. Ministrų Komitetas taip pat užtikrina, kad valstybės imsis esminių priemonių užkirsti kelią tolesniems pažeidimams (keis įstatymus, teismų praktiką, taisykles). Be to, Ministrų Komitetas užtikrina, kad pareiškėjui bus išmokėtas Teismo paskirtas teisingas atlyginimas, o tam tikrais atvejais bus imtasi kitų konkrečių priemonių užtikrinti visišką kompensaciją (bylų atnaujinimas, draudimo ar sprendimo dėl konfiskavimo panaikinimas, leidimo apsigyventi šalyje suteikimas ir kt.).

Žmogaus teisių komitetas prie Jungtinių Tautų ne tik svarsto valstybių narių ataskaitas žmogaus teisių klausimais, bet ir nagrinėja individualias peticijas dėl Tarptautiniame pilietinių ir politinių teisių pakte įtvirtintų žmogaus teisių ir laisvių pažeidimų, taip pat gali nagrinėti tarpvalstybinius skundus dėl žmogaus teisių ir laisvių, įtvirtintų pakte, pažeidimų, tačiau su sąlyga, kad ir besiskundžianti valstybė, ir valstybė, prieš kurią yra nukreiptas skundas, pripažįsta Žmogaus teisių komiteto kompetenciją²⁸.

Reikėtų pažymėti, kad Žmogaus teisių komitetas teisminių ar arbitražinių funkcijų neatlieka, todėl teisiniu požiūriu jo pranešimas yra rekomendacinio pobūdžio. Nepaisant tokios pranešimo teisinės galios, komiteto autoritetas yra gana didelis ir paprastai valstybės atsižvelgia į jo pranešimus.

Visos kitos Jungtinių Tautų ir Europos Tarybos priimtų tarptautinių sutarčių priežiūros institucijos nenagrinėja individualių skundų, o nagrinėja valstybių pateiktas ataskaitas apie konkrečių teisių įgyvendinimą bei nacionalinių žmogaus teisių institucijų ir nevyriausybinių organizacijų vadinamąsias „šešėlines“ ataskaitas, kuriose paprastai pateikiamos pastabos apie sutarties netinkamą įgyvendinimą, žmogaus teisių pažeidimus, taip pat abejones dėl valstybės vykdomos žmogaus teisių politikos ar valstybinių institucijų priimamų sprendimų.

²⁸ Civil and Political Rights: the Human Rights Committee // <http://www.ohchr.org/english/about/publications/docs/fs15.pdf>.

Žmogaus teisių apsauga Europos Sąjungoje

Europos Bendrijos gyvavimo pradžioje žmogaus teisių sritis buvo laikoma visiškai svetima teisei santvarkai, kurios pagrindas buvo ekonominiai santykiai. Toks atsiribojimas buvo aiškinamas tuo, kad žmogaus teisių klausimai buvo nustatyti Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių konvencijoje ir nagrinėjami Europos Žmogaus Teisių Teismo, buvo pabrėžiama, kad visos valstybės narės yra ir Europos Tarybos narės, pripažinusios Europos Žmogaus Teisių Teismo jurisdikciją.

Europos Bendrijos teisė apsiribojo socialinės politikos reglamentavimu, o vėliau ir diskriminacijos draudimu. Žinoma, teigti, kad Europos Bendrijos teisė nepripažino žmogaus teisių, tikrai negalima. Be to, būtina pabrėžti, kad Europos Teisingumo Teismas jau gana seniai nagrinėja įvairius klausimus, susijusius su žmogaus teisėmis²⁹.

Tik 1986 m. Suvestinio Europos akto (angl. *Single European Act*) F straipsnio antroje dalyje buvo nustatyta, kad „Sąjunga gerbia pagrindines teises, kurias garantuoja Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencija, pasirašyta 1950 metų lapkričio 4 dieną Romoje, ir teises, kylančias iš visoms valstybėms narėms bendrų konstitucinių principų, kaip bendruosius Bendrijos teisės principus“, o 1997 m. Amsterdamo sutartyje žmogaus teisių gerbimas buvo pripažintas vienu iš Europos Sąjungos bendrųjų teisės principų.

1999 m. birželį Kiolne (Vokietija) vykusiame Europos Sąjungos viršūnių susitikime buvo nuspręsta, kad pagrindinės žmogaus teisės būtų ginamos Europos Sąjungos lygiu, todėl turi būti numatytos chartijoje. Taigi 2000 m. Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijos preambulėje numatyta, kad „suvokdama savo dvasinį ir moralinį paveldą, Sąjunga remiasi nedalomomis, universaliomis žmogaus orumo, laisvės, lygybės ir solidarumo vertybėmis, demokratijos principais ir teisine santvarka“³⁰. Be to, pabrėžiama, kad Europos Sąjunga siekia išsaugoti šias bendrąsias vertybes gerbdama kultūrų ir Europos tautų tradicijų įvairovę, valstybių narių nacionalinę identitetą, todėl keičiantis visuomenei, vykstant socialinei bei mokslo ir technologijos pažangai, būtina stiprinti pagrindinių žmogaus teisių apsaugą. Preambulės penktojoje dalyje pabrėžiama, kad „chartija dar kartą patvirtina teises, kurios pirmiausia kyla iš konstitucinių tradicijų ir bendrų tarptautinių valstybių narių įsipareigojimų, Europos Sąjungos sutarties,

²⁹ Betten L., Grief N. *EU Law and Human Rights*. – London, 1998. P. 55.

³⁰ Žmogaus teisės. Europos Tarybos ir Europos Sąjungos dokumentai. – Vilnius: Lietuvos žmogaus teisių centras, 2000. P. 127.

Bendrijos sutarčių, Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos, Bendrijos ir Europos Tarybos priimtų socialinių chartijų ir Europos Bendrijų Teisingumo Teismo bei Europos Žmogaus Teisių Teismo precedentų teisės³¹, tačiau Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijos atsiradimas nebuvo susijęs su Europos Sąjungos veiklos sričių išplitimu, ko labiausiai bijojo kai kurios valstybės narės, be to, ši chartija nenumatė valstybėms narėms pareigos pagal ją modifikuoti savo Konstitucijas, tuo labiau ši chartija nekonkuruoja su Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencija.

Kaip tik šiuo metu Europos Sąjungos valstybės narės svarsto galimybę nuo 2007 m. įkurti Pagrindinių teisių agentūrą (ang. *Fundamental Rights Agency*). Pasiūlymo „Dėl Tarybos reglamento, įsteigiančio Europos Sąjungos pagrindinių teisių agentūrą“ ir pasiūlymo „Dėl Tarybos sprendimo, suteikiančio Europos Sąjungos pagrindinių teisių agentūrai teisę vykdyti savo veiklą Europos Sąjungos sutarties VI antraštinėje dalyje nurodytose srityse“³² pagrindinis tikslas – išplėsti dabar veikiančio Europos rasizmo ir ksenofobijos kontrolės centro mandatą ir įsteigti Pagrindinių teisių agentūrą, kuri pagrindinį dėmesį skirs Europos Sąjungos žmogaus teisių politikos nuoseklumui ir tęstinumui stiprinti. Šios institucijos tikslas yra Europos Bendrijos teisės taikymo ribose teikti atitinkamoms Bendrijos institucijoms ar tarnyboms ir valstybėms narėms pagalbą bei ekspertines išvadas, susijusias su pagrindinėmis teisėmis. Jos veikla apimtų Pagrindinių teisių chartijoje numatytas teises ir, atsižvelgiant į Europos Sąjungos sutarties 6 straipsnio 2 dalį, teises, numatytas 1950 m. Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijoje.

Kol kas vyksta karštos derybos dėl šios institucijos struktūros, valdymo, veiklos sričių, nepriklausomumo, santykio su kitomis Europos Sąjungos bei tarptautinėmis institucijomis, ypatingai su Europos Taryba.

Išvados

Nors veiksmingiausias žmogaus teisių gynimo būdas yra teisminė gynība, vis dėlto negalime pamiršti valstybės pareigos užtikrinti pagarbą

³¹ Žmogaus teisės. Europos Tarybos ir Europos Sąjungos dokumentai. – Vilnius: Lietuvos žmogaus teisių centras, 2000. P. 127.

³² Proposal for a Council Regulation establishing a European Union Agency for Fundamental Rights and Proposal for a Council Decision empowering the European Union Agency for Fundamental Rights to pursue its activities in areas referred to in Title VI of the Treaty on the European Union (doc. 10774/05 JAI 246 CATS 42 COHOM 13 COEST 105)

žmogaus teisėms ir sukurti veiksmingą žmogaus teisių apsaugos mechanizmą.

Išsamiai išanalizavus tarptautinius reikalavimus, keliamus nacionalinėms žmogaus teisių institucijoms, būtina pažymėti, kad Lietuvoje nėra tokios institucijos, ir įstatymų leidėjas, vadovaudamasis tarptautinių organizacijų dokumentais, turėtų numatyti tam tikras žmogaus teisių politikos gaires, taip pat apsvarstyti galimybę įsteigti nacionalinę žmogaus teisių instituciją.

Literatūra

1. Alston P., De Schutter O. /ed./ *Monitoring Fundamental Rights in the EU. The Contribution of the Fundamental Rights Agency.* – Oxford and Portland, Oregon, 2005.
2. *Assessing the Effectiveness of Human Rights Institutions.* 2005 International Council on Human Rights Policy. – Versoix, Switzerland.
3. Betten L., Grief N. *EU Law and Human Rights.* – London, 1998.
4. *Civil and Political Rights: the Human Rights Committee* // <http://www.ohchr.org/english/about/publications/docs/fs15.pdf>.
5. *EU Network of Independent Experts on Fundamental Rights. Report on the Situation of Fundamental Rights in the European Union and its Member States in 2005: Conclusions and Recommendations,* 2006.
6. Harris D. J., O’Boyle M., Warbrick C. *Law of European Convention on Human Rights.* – London: Butterworths, 1999.
7. Jarašiūnas E. *Teisminės valdžios funkcionavimo apsaugos problemos konstitucinėje justicijoje / Teisminė valdžia ir visuomenė. Konferencijos medžiaga.* – Vilnius: Lietuvos žmogaus teisių centras, 1999.
8. Jarašiūnas E. *Keletas Konstitucinio Teismo, vieno iš konstitucinės doktrinos kūrėjų, veiklos aspektų* // *Jurisprudencija.* 1999. T. 12(4). P. 49.
9. Jarašiūnas E. *Konstitucinės justicijos studijų įvadas, arba L. Favoreu „Konstituciniai teismai“ / Favoreu L. Konstituciniai teismai.* – Vilnius, 2001.
10. Kūris E. *Koordinaciniai ir determinaciniai konstituciniai principai (1)* // *Jurisprudencija.* 2002. T. 26(18). P. 42.
11. *Human Rights Institutions. Amnesty International’s Recommendations for Effective Protection and Promotion of Human Rights.* 2001.

12. [OHCHR Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights // www.ohchr.org/englsih/about/publications/docs/fs19.htm](http://www.ohchr.org/englsih/about/publications/docs/fs19.htm).
13. Proposal for a Council Regulation establishing a European Ombudsman Agency for Fundamental Rights and Proposal for a Council Decision empowering the European Ombudsman Agency for Fundamental Rights to pursue its activities in areas referred to in Title VI of the Treaty on the European Union (doc. 10774/05 JAI 246 CATS 42 COHOM 13 COEST 105).
14. Vidrinskaitė S. Seimo kontrolierių teisinis statusas // Jurisprudencija. 2001. Nr. 23(15).
15. Žmogaus teisės. Europos Tarybos ir Europos Sąjungos dokumentai. – Vilnius: Lietuvos žmogaus teisių centras, 2000.
16. 1994 m. vasario 14 d. Konstitucinio Teismo nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos civilinio proceso kodekso 53 straipsnio ir Lietuvos Respublikos prokuratūros įstatymo 21 straipsnio 3 dalies atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“.
17. 1996 m. lapkričio 20 d. Konstitucinio Teismo nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos butų privatizavimo įstatymo 5 straipsnio atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“.
18. 1999 m. gruodžio 21 d. Konstitucinio Teismo nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos teismų įstatymo 14, 25(1), 26, 30, 33, 34, 36, 40, 51, 56, 58, 59, 66, 69, 69(1) ir 73 straipsnių atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“.
19. 2000 m. birželio 30 d. Konstitucinio Teismo nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos žalos, padarytos neteisėtais kvotos, tardymo, prokuratūros ir teismo veiksmais, atlyginimo įstatymo 3 straipsnio 1 dalies ir 4 straipsnio 1 dalies 1 punkto atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“.

XII. SEIMO KONTROLIERIAI VALDŽIOS INSTITUCIJŲ SISTEMOJE

Demokratinėje valstybėje svarbu užtikrinti tinkamą valdžios elgesį su piliečiais. Seimo kontrolieriai – tai Seimo, įstatymų leidžiamosios valdžios ir parlamentinę kontrolę vykdančios institucijos skiriami pareigūnai, kurių pagrindinė užduotis tirti skundus dėl valstybės tarnautojų piktnaudžiavimo ir biurokratizmo. Tokia institucija pasaulyje žinoma kaip parlamento ombudsmenas. Institucijos teisinio statuso specifika atskleidžiama per Seimo kontrolierių santykius su valstybės valdžią vykdančiomis institucijomis. Analizuodami Seimo kontrolierių įgaliojimų vykdymą, galime išvėgti mėginimų vykdyti teismo funkcijas, nors įstatymai tokios galios nesuteikia. Seimo kontrolierių priimami sprendimai yra rekomendacinio pobūdžio, tačiau jų galimybė gauti visą (net valstybės paslaptimi laikomą) informaciją sustiprina jų teisinę padėtį. Svarbūs Seimo kontrolierių bei žiniasklaidos santykiai. Teisė pareikšti ieškinį teisme dėl moralinių ar materialinių nuostolių, kuriuos patyrė asmuo dėl pareigūnų padarytų pažeidimų, kompensacijos, galimybė siūlyti Seimui, Vyriausybei ar kitoms valstybės institucijoms, kad būtų pakeisti įstatymai ar kiti norminiai aktai, varžantys žmogaus teises ir laisves, yra svarūs argumentai Seimo kontrolierius laikyti žmogaus teisių gynimo institucija.

* * *

Pagal Lietuvos Respublikos Konstitucijos 73 straipsnio nuostatas Seimo kontrolieriams suteikta teisė tirti skundus dėl valstybės ir savivaldybių pareigūnų (išskyrus teisėjų) piktnaudžiavimo ir biurokratizmo. Įstatymo leidėjas turi įtvirtinti teises garantijas Seimo kontrolierių veiklai, kad būtų apgintos žmogaus teisės ir laisvės nuo viešojo administravimo subjektų pažeidimų. Seimo kontrolierių vykdoma kontrolė gali užtikrinti Konstitucijos normų viršenybę. Tiriant piktnaudžiavimo ir biurokratizmo atvejus, atliekama Konstitucijos neatitinkančio elgesio ir Konstitucijos požiūriu abejotino teisinio reguliavimo prevencija.

Seimo kontrolierių teisinio instituto steigimo pagrindas yra Lietuvos Respublikos Konstitucijos norma, numatanti dviejų rūšių Seimo kontrolierių įgaliojimus: valstybės ir apskrities viršininko administracijos bei savivaldybių pareigūnų veiklos kontrolę. Įstatymo leidėjo jiems suteiktos galios – tirti valdymo ir savivaldos institucijų pareigūnų piktnaudžiavimo ir biurokratizmo atvejus – vertintinos kaip plečiamai interpretuotas konstitucinės normos turinys. Penkiems Seimo kontrolieriams veikiant individualiai, jų sujungimą į vieną įstaigą nėra pagrindo laikyti kolegialia parlamento ombudsmenų institucija, nes tik Seimo kontrolierių įstaigos vadovo teisinis statusas yra papildytas administraciniais įgaliojimais. Seimo kontrolierių institutui būdingi unitarinės valstybės ombudsmenų modelio ypatumai, todėl institucijos veiklos sklaida valstybės teritorijos ar viešojo administravimo institucijų lygiu nėra būtina.

Seimo kontrolieriai ir įstatymų leidžiamoji valdžia

Valstybės valdžią įgyvendina visuma institucijų, sudarančių tam tikrą sistemą. Konstitucijos 5 straipsnio pirmoji dalis skelbia, kad valstybės valdžią Lietuvoje vykdo Seimas, Respublikos Prezidentas ir Vyriausybė, Teismas. Pagal šį Konstitucijoje įtvirtintą ir visuotinai pripažintą valdžių padalijimo principą yra organizuojama ir įgyvendinama valstybės valdžia. Seimas (kaip įstatymų leidžiamoji valdžia), Respublikos Prezidentas ir Vyriausybė (vykdamosios valdžios institucijos), Teismas (teisminė valdžia) veikia savarankiškai. Šis savarankiškumas reiškia, kad institucijos veikia jų paskirtą atitinkančios kompetencijos ribose. Valstybės valdžios subalansavimą trizose valdžios šakose veikia ir įstatymų leidybos, valdymo bei teismines funkcijas vykdančių institucijų tarpusavio kontrolė.

Valdžių padalijimo principo įgyvendinimas yra vienas iš demokratinės valstybės požymių. Kartu demokratinėje valstybėje svarbu tam tikromis priemonėmis užtikrinti, kad valdžia tinkamai elgtųsi su piliečiais. Prižiūrėti Vyriausybės ir jai pavaldžių institucijų veiklą yra viena iš parlamento užduočių. Egzistuoja skirtingi būdai ir skirtingos institucijos priežiūrai vykdyti. Vienas iš būdų – parlamente skirti pareigūną arba sudaryti instituciją pavaldžių įstaigų veiklos priežiūrai. Pasaulyje tokia institucija žinoma parlamento ombudsmeno vardu, jos pavadinimas yra kilęs iš švedų kalbos šiek tiek mažiau negu prieš du šimtus metų (pirmasis ombudsmenas Švedijoje paskirtas 1809 metais). Ombudsmeno institucijos pasaulyje paplito XX amžiuje ir, nors jo veiklos paskirtis vienoda – užkirsti kelią piktnaudžiavimui ir biurokratizmui valstybės tarnyboje, kiekviename krašte jis vadinas skirtingai: Ispanijoje – *Defensor del Pueblo arba Defensore Civico*, Bas-

kų provincijoje – *Ararteko*, Kanarų salose – *Diputado del Comun*, Portugalijoje – *Prevedor de Justica*, Kipre – *Epitropos Dioikeseos*, Islandijoje – *Umbodsmadur Althings*, Lenkijoje – *Rzecznik Praw Obywatelskich*, Slovėnijoje – *Varuh Clovekovic Prawic*, Prancūzijoje – *Mediateur de la Republique*, Vokietijoje – *Volksanwalt ir Burgerbeauftragter*, Skandinavijos valstybėse – ombudsmenai, Lietuvoje – Seimo kontrolieriai. Būdai ir priemonės, kuriomis ombudsmeno institucijos veikia, jų įgaliojimai pasaulio valstybėse įvairūs. Tokias institucijas steigia parlamentas, vyriausybė arba kitos institucijos ir valstybiniame, ir privačiame sektoriuje. Ombudsmeno institucijų steigimas paprastai susijęs su valstybės demokratėjimo procesais. Europos ombudsmenų instituto prezidento nuomone, šios institucijos triumfo žygį per besikuriančias demokratijas lėmė ne tik jos pavadinimas, bet pati tokios institucijos idėja ir jos įgyvendinimas¹. Seimo kontrolierių veiklos pradžioje buvo galima išgirsti populiarių aiškinimų, kad ši įstaiga, sprendžiant iš jos pavadinimo, įkurta kontroliuoti Seimą.

Pirmieji Seimo kontrolieriai buvo paskirti 1994 metų gruodžio mėnesį. Lietuva yra pirmoji iš trijų Baltijos valstybių, kurioje įsteigta ombudsmeno institucija. Šiuo metu dirba naujai paskirti Seimo kontrolieriai, kuriuos sąlygiškai būtų galima pavadinti „trečiąja Seimo kontrolierių karta“. Tokia mintis kyla ne vien dėl personalijų, bet ir dėl 2004 m. lapkričio 4 d. priimto naujo Seimo kontrolierių įstatymo, kuriam įsigaliojus buvo pripažintas netekusiu galios 1998 m. gruodžio 3 d. Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstatymas. Prieš tai galiojo 1994 m. sausio 11 d. Seimo kontrolierių įstatymas ir 1995 m. vasario 22 d. Lietuvos Respublikos įstatymas „Dėl Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstaigos statuto patvirtinimo“.

Seimo kontrolieriai yra palyginti nauja institucija Lietuvoje, galima drąsiai teigti, kad jos teisiniam statusui turi įtakos tiek teisinės garantijos, tiek institucijos organizacinės bei ekonominės veiklos realijos. Šią instituciją galime laikyti „teisinio transplanto“ pavyzdžiu². Parlamento ombudsmeno institucija veikia kaip valstybinių teisiųjų institutų rūšis, kuri išlieka lanksti ir turi polinkį modifikuotis valstybėse priklausomai nuo politinių socialinių sąlygų nekeisdama savo prigimties ir turinio. Lietuvoje pertvar-

¹ N. Schwarzler. Ombudsmeno darbas – kieno monopolis? Tarptautinė konferencija. Ombudsmeno institucijos raida ir žmogaus teisių gynimas. 1998 m. gegužės 13–14 d. – Vilnius, 1999. P. 12.

² Terminas pavartotas pagal dr. E. Kūrio palyginimą skaitant pranešimą „Konstitucija, konstitucinė doktrina ir Konstitucinio Teismo diskrecija“ Baltijos ir Skandinavijos šalių konferencijoje „Konstitucijos aiškinimas ir tiesioginis taikymas“ Vilniuje 2002 m. kovo 15–16 d. ir remiantis idėjomis iš Watson A. *Legal Transplants: An approach to Comparative Law*. – Charlottesville: University Press of Virginia, 1974.

kant valstybės institucijų sistemą, nelikus senų institucijų, reikėjo perskirskyti funkcijas ir kurti naują sistemą. Seimo kontrolierių teisinio instituto sukūrimą lėmė Lietuvos Respublikos Konstitucijos projekto rengimo grupės narių žinios, užsienio valstybių praktikos pavyzdžiai, tarptautinių organizacijų rekomendacijos. Svarstant Lietuvos Respublikos Konstitucijos projekto pateikimą visuomenės svarstymui, nekilo ginčų dėl tokios institucijos sukūrimo būtinumo³, todėl šio teisinio instituto specifika lemia Konstitucijos norma. Seimo kontrolieriai numatyti Konstitucijos skirsnyje, kuris nustato Seimo galias. Seimo kontrolieriams įstatymu suteikta teisė siūlyti Seimui, Vyriausybei ar kitoms valstybės institucijoms, kad būtų pakeisti įstatymai ar kiti norminiai aktai, varžantys žmogaus teises ir laisves.

Valstybės valdžią Lietuvoje įgyvendinančių institucijų visuma – tai Seimas, Respublikos Prezidentas ir Vyriausybė, teismai. Įstatymų leidžiamosios valdžios, vykdomosios valdžios institucijos ir teisminės valdžios savarankiškumas suponuoja valstybinės valdžios institucijų sistemą ir jų tarpusavio kontrolės mechanizmą. Valdžių savarankiškumas reiškia, kad institucijos veikia jų paskirtį atitinkančios kompetencijos, kurią riboja Konstitucija, ribose. Valstybės valdžios balansą trijose valdžios šakose veikia ir valdžios, valdymo bei teismines funkcijas vykdančių institucijų tarpusavio kontrolė. Kalbėdami apie Seimo kontrolierių vaidmenį, jų galias mėginsime atskleisti per institucijos santykius su Seimu, Respublikos Prezidentu ir Vyriausybe bei teismais.

Seimas pagal Konstitucijos ir Seimo statuto nustatytas galias įgyvendina įstatymų leidžiamąją valdžią ir turi kontrolės teises jo steigiamoms institucijoms. Seimo kontrolierius pareigoms skiria ir atleidžia Seimas. Seimo kontrolieriumi skiriamas nepriekaištingos reputacijos Lietuvos Respublikos pilietis, turintis teisės bakalauro ir teisės magistro arba vienpakopį teisinį universitetinį išsilavinimą ir ne mažesnę kaip 10 metų teisinio ar teisinio pedagoginio darbo stažą. Seimo kontrolierių įgaliojimų laikas yra penkeri metai. Seimo kontrolierių paskyrimas nesiejamas su naujai išrinkto Seimo veiklos pradžia. Realiai nusistovėjo praktika, kad daugumos Seimo kontrolierių įgaliojimai baigiasi įpusėjus Seimo kadencijai. Tačiau tai nereiškia, kad Seimo kontrolierius gali būti atleistas iš pareigų kitais negu įstatymo nustatytais pagrindais. Anksčiau šio laiko Seimo kontrolierius gali būti atleistas visų Seimo narių balsų dauguma. Seimo kontrolierius atleidžiamas iš pareigų: paties prašymu atsistatydinti; sukakus įstatymo nustaty-

³ Lietuvos Respublikos Seimo posėdis. Lietuvos Respublikos Seimo III sesijos 1994 m. sausio 11 d. 60, 61 posėdžių stenograma. Lietuvos Respublikos Seimo 1992 m. 54 ir 55 stenogramos.

tam valstybinių socialinio draudimo pensijų senatvės amžiui; kai negali eiti pareigų dėl sveikatos būklės, t. y. jei per vienerius kalendorinius metus kontrolierius serga ilgiau kaip keturis mėnesius iš eilės arba jei suseraga liga, kliudančia eiti savo pareigas, jeigu dėl to yra gauta sveikatos apsaugos ministro sudarytos gydytojų komisijos išvada; kai jam įsiteisėja apkaltinamasis teismo nuosprendis; kai daugiau kaip pusė visų Seimo narių pareiškia nepasitikėjimą. Kiekvieną kartą skiriant Seimo kontrolierių, jis (ji) skiriamas būtent penkeriems metams. Taigi Seimo kontrolierių skyrimo pareigoms teisinė tikrovė sudėtinga: jų kadencija nesibaigia vienu metu.

Seimo pirmininkas, teikdamas Seimo kontrolierių kandidatūras, nurodo, kokių pareigūnų veiklai tirti jie skiriami. Seimas, nurodydamas kiekvieno kontrolieriaus veiklos sritį, skiria penkis Seimo kontrolierius: du valstybės įstaigų pareigūnų ir tris apskričių viršininkų administracijų bei vietos savivaldybių įstaigų pareigūnų veiklai tirti. Vienas iš Seimo kontrolierių skiriamas įstaigos vadovu. Seimo kontrolierių teisės ir pareigos yra lygios. Kiekvienas iš jų veikia savarankiškai. Seimo kontrolieriai nėra pavaldūs Seimo kontrolierių įstaigos vadovui ir už darbą atsiskaito Seimui. Seimo kontrolieriai, veikdami Seimo kontrolierių įstatymų nustatytose ribose, pateikia Seimui ataskaitą, kuri turi būti paskelbta ir nagrinėjama Seime. Taip pat teikiamas ir svarstomas Seime Žmogaus teisių komiteto pranešimas apie Seimo kontrolierių įstaigos veiklą ir siūlymai šios įstaigos veiklai pagerinti.

1994 m. svarstant Seimo kontrolierių įstatymo projektą Seime dėl institucijos veiklos priežiūros vyko diskusija dėl bendrosios jų veiklos priežiūros perdavimo prokuratūrai arba piliečio skundo peržiūros Seimo Žmogaus ir piliečio teisių bei tautybių reikalų komitete. Taip pat analizuotas Seimo kontrolieriaus tirtu skundo perdavimas įstaigos vadovui peržiūrėti iki priimant galutinį sprendimą⁴. Priėmus įstatymą buvo išlaikytas tradicinis Parlamento ombudsmeno atliekamo tyrimo modelis – sprendimas galutinis ir neperžiūrimas kitų institucijų.

Seimo kontrolieriumi gali būti skiriamas nepriekaištingos reputacijos Lietuvos Respublikos pilietis, turintis teisės bakaluro ir teisės magistro arba vienpakopį teisinį universitetinį išsilavinimą ir ne mažesnę kaip 10 metų teisinio ar teisinio pedagoginio darbo stažą. Lietuvoje kandidatus pateikia Seimo pirmininkas. Įstatymas nenumato pretendentų skaičiaus ar iškeltos kandidatūros derinimo su visuomene, Seime atstovaujamosiomis politinėmis partijomis, profesinėmis organizacijomis arba kitomis valstybės insti-

⁴ Tai argumentai iš Lietuvos Respublikos Seimo posėdžio. Lietuvos Respublikos Seimo III sesijos 1994 m. sausio 11 d. 60, 61 posėdžių stenograma.

tucijomis procedūros. Galima daryti prielaidą, kad siūlomam kandidatui svarbu turėti Seime vyraujančios (esančios pozicijoje) politinės partijos palaikymą. Taip pat nėra nustatyta, kad Seimo kontrolieriai negali būti politinių partijų nariai ar suspenduotų savo narystę, eidami pareigas. Tokie reikalavimai papildomai užtikrintų, kad pareigas eis ne tik kvalifikuotas, bet ir autoritetą visuomenėje bei profesinėje bendruomenėje turintis asmuo.

Seimo kontrolieriai ir vykdomoji valdžia

Seimo kontrolierių institucijos teisinio statuso specifika atskleidžiama ir per Seimo kontrolierių santykius su valstybės valdžią vykdančiomis institucijomis. Analizuodami Seimo kontrolierių įgaliojimų raidą galime išvelti ambicijų dėl teisėjui prilyginto statuso ar net bandymų vykdyti teismo funkcijas, nors įstatymai tokios galios nesuteikia. Įstatymu suteikta galia savo iniciatyva pradėti tyrimą nėra veiksmingai naudojama. Seimo kontrolierių priimami sprendimai yra rekomendaciniai, tačiau jų galimybė gauti visą (net valstybės paslaptimi laikomą) informaciją nesumenkina teisinio statuso, o sudaro pagrindą objektyviam tyrimui. Teisė kreiptis į teismą su ieškiniu ginti pažeistas žmogaus teises vertintina kaip akivaizdi žmogaus teisių gynimo priemonė.

Seimo kontrolieriai tiria skundus ir teikia išvadas dėl pareigūnų piktnaudžiavimo ir biurokratizmo valstybės valdymo ir savivaldos institucijose. Jie tiria ne visų pareigūnų ir institucijų veiklą. Respublikos Prezidento, Seimo narių, ministro pirmininko, Vyriausybės (kaip kolegialios institucijos), valstybės kontrolieriaus, Konstitucinio Teismo ir kitų teismų teisėjų, vietos savivaldybių tarybų (kaip kolegialių institucijų), taip pat prokurorų, tardytojų ir kvotėjų procesinių sprendimų teisėtumas ir pagrįstumas netiriamas.

Seimo kontrolieriams nesuteikta teisė tirti įstatymų leidžiamosios valdžios institucijų veiklos. Taip pat ministras pirmininkas ir Vyriausybė *in corpore* nėra Seimo kontrolierių tyrimų galių ribose, tačiau Seimo kontrolieriai, ištyrę skundą, gali pranešti Respublikos Prezidentui apie ministrų ar kitų Respublikos Prezidentui atskaitingų pareigūnų padarytus pažeidimus. Vyriausybei, kaip kolegialiai institucijai, Seimo kontrolierius gali siūlyti įstatymų nustatyta tvarka panaikinti, sustabdyti ar pakeisti įstatymams bei kitiems teisės aktams prieštaraujančius sprendimus ar siūlyti priimti sprendimus, kurie nepriimti dėl piktnaudžiavimo ar biurokratizmo. Seimo kontrolierius, atlikęs tyrimą, gali pranešti Seimui arba Respublikos Prezidentui apie ministrų ar kitų Seimui ar Respublikos Prezidentui atskaitingų pareigūnų padarytus pažeidimus. Taip pat Seimo kontrolieriaus siūlymą panai-

kinti, pakeisti ar priimti sprendimą, pašalinti įstatymo pažeidimus, jų priežastis ir sąlygas privalo nagrinėti institucija ar pareigūnas, kuriems toks siūlymas adresuojamas. Seimo kontrolieriams suteikta teisė dalyvauti Vyriausybės posėdžiuose, kai svarstomi klausimai, susiję su Seimo kontrolierių veikla. Vykdydami savo pareigas, jie gali pasitelkti Vyriausybės įstaigų, taip pat ministerijų, apskričių bei savivaldybių pareigūnus ir ekspertus. Svarbi teisė informuoti Vyriausybę apie šiurkščius įstatymų pažeidimus arba įstatymų ar kitų teisės aktų trūkumus, prieštaravimus ar spragas bei siūlyti, kad būtų pakeisti norminiai aktai, varžantys žmogaus teises ir laisves.

Pasaulyje parlamento ombudsmeno institucijos veikla yra vertinama kaip viešojo administravimo institucijų veiklos efektyvumo matas⁵. Ombudsmeno teisinis institutas apibūdinamas kaip personifikuotas, neformalus, nepolitizuotas pilietinės visuomenės ir valstybės institutas, neturintis imperatyvių administracinių įgaliojimų, naudojantis problemų pristatymą, teikiantis nuomonę, rekomendacijas, ataskaitas parlamentui apie savo funkcijų vykdymą ir turintis moralinį paskatinamąjį poveikį viešojo administravimo subjektams.

Vyriausybė yra atsakinga už valstybės biudžeto projekto parengimą ir pateikimą Seimui, jo vykdymą ir įvykdymo apyskaitos teikimą Seimui. Čia galėtume išsakyti tam tikras abejones dėl Seimo kontrolierių veiklos savarankiškumo. Galime remtis P. Dunnleavy ir B. O'Leary nuomone dėl valstybės institucijų preferencijų įtakos formuojant valstybės biudžetą. Savo biudžetų projektus siūlydamos įstatymų leidėjams ar aukštesniajai valstybinei institucijai, valstybinės agentūros turi ypatingų pranašumų, iš kurių svarbiausias – jų turimas santykinis informacijos monopolis. Tik pareigūnai, dirbantys konkrečiame departamente, tiksliai žino, kam agentūra leidžia jai skirtus pinigus ir kokios visuomeninės naudos ji duoda (jei apskritai duoda). Net esant visiškai atvirai valdymo sistemai, agentūrų pareigūnų žinios bus kur kas išsamesnės už tas, kurias gali gauti parlamentariai⁶. Seimo kontrolieriai už savo veiklą yra atsakingi Seimui, o Seimas, įstatymu tvirtindamas valstybės biudžetą bei prižiūrėdamas jo vykdymą, daro įtaką ir Seimo kontrolierių veiklai, todėl Seimas visuomet turi galimybę vertinti Seimo kontrolierių veiklos socialinį efektą.

Seimo kontrolierių paskirtis yra tirti skundus ir prižiūrėti, kad valstybės tarnautojai tinkamai vykdytų savo pareigas, neviršytų jiems suteiktų įgaliojimų ar nesavivaliautų, nesilaikytų nereikalingų ar išgalvotų formalu-

⁵ Osborne D., Gaebler T. *Reinventing Government*. – New York: Addison Wesley, 1992. P. 90.

⁶ Dunnleavy P., O'Leary B. *Valstybės teorijos*. – Vilnius, 1999. P. 142.

mų, nepagrįstai atsisakydami spręsti žinyboms pavaldžius dalykus, vilkintų priimti sprendimus ar atlikti savo pareigas bei kitaip blogai ar netinkamai vykdytų įstatymus ar kitus teisės aktus. Asmenys, nukentėję nuo netinkamo valdymo valstybės ar savivaldos įstaigoje, gali kreiptis į Seimo kontrolierių, tačiau neretai piliečiams sunku suprasti tikrąją šios institucijos paskirtį ir jos veiklos specifiką, todėl šis institucinis mechanizmas naudojamas ir pasitelkus advokatus, nors įstatymas nenumato specialiosios kreipimosi formos.

R. D. Austerio ir M. Silverio manymu, valstybė apskritai gali būti traktuojama kaip didelė korporacija, tad valstybinių organizacijų kontrolės problema yra analogiška tai problemai, kuri iškyla akcininkams mėginant kontroliuoti didelės korporacijos vadybą. Perėjimas nuo monarchijos (arba diktatūros) prie demokratijos panašus į didelių korporacijų atsiradimą. Būdami valstybės veiklos „likutiniai pajamų gavėjai“, monarchai arba diktatoriai aiškiai yra suinteresuoti didinti valstybinių organizacijų veiksmingumą, be to, jie disponuoja reikiama laiko ir žinių išteklių, kuriuos gali panaudoti įtvirtindami savo preferenciją. Demokratijos sąlygomis valstybės „akcininkai“ yra visi piliečiai; būdami labai išsklaidyti ir turėdami palyginti nedaug bendrų interesų, jie susiduria su milžiniškais informacijos kaštais, jeigu mėgina kontroliuoti valstybės veiklą. Sudėtinga kolektyvinio veiksmo problema jiems iškyla vien mėginant suprasti valstybės funkcionavimą, nekalbant apie veiksmingą jos veiklos kontrolę, tad jiems tiesiog neverta gaišti laiko ir eikvoti energiją bei pinigus stengiantis išsiaiškinti, ką valstybės pareigūnai iš tikrųjų daro veikdami piliečių vardu⁷.

Valstybės tarnautojų samprata kito. Pagal Konstituciją tiriama valstybės ir savivaldybės pareigūnų veikla. Valstybės tarnautojo ir Seimo kontrolieriaus pareigybių sampratą veikė teisės aktų nuostatų pasikeitimai.

Seimo kontrolieriams teikiams skundams paduoti nustatytas vienerių metų terminas nuo skundžiamų veiksmų padarymo. Skundai, paduoti praėjus šiam laikui, nenagrinėjami, jeigu Seimo kontrolierius nenusprendžia kitaip. Skundas turi būti ištirtas ir pareiškėjui atsakyta per 3 mėnesius nuo skundo gavimo dienos. Prireikus Seimo kontrolierius tyrimo terminą gali pratęsti. Apie tai turi būti informuotas pareiškėjas. Skundas turi būti išnagrinėtas per įmanomai trumpiausią laiką.

⁷ Auster R. D., Silver M. The State as a Firm: Economic Forces in Political Development. – The Hague: Martinus Nijhoff, 1979. P. 140.

Seimo kontrolieriai ir teisminė valdžia

Seimo kontrolieriai, kaip viena iš įvairių kontrolierių institucijų, laikomi teisine institucine žmogaus teisių garantija⁸. Svarbiausią vietą ginant žmogaus teises, kaip jau minėta, užima teismai. Administraciniai teismai veikia kaip specializuota teisminės valdžios institucija, tirianti skundus dėl valstybės viešosios administracijos veiklos. Seimo kontrolieriai nagrinėja skundus dėl pareigūnų⁹, valdininkų piktnaudžiavimo ir biurokratizmo atvejus, tačiau Seimo kontrolierių veiklos negalime tapatinti su teismo vykdomomis funkcijomis dėl šių institucijų skirtingos prigimties ir priamųjų sprendimų teisinės galios, todėl į klausimą, ar teismų veiklą gali tirti Seimo kontrolieriai, atsakymas vienareikšmis – tikrai ne¹⁰. Yra ir kitas klausimas: ar Seimo kontrolierių sprendimai gali būti apskūsti teismui? Čia tokio vienareikšmio atsakymo nėra. Pasikeitus Administracinių bylų teisenos įstatymo redakcijai Seimo kontrolierių veikla gali būti apskūsta administraciniam teismui¹¹. Veikla suprantama kaip veikimas, darbas¹². Ar Seimo kontrolieriai yra tarnautojai (pareigūnai), turintys įstatymų suteiktas viešojo administravimo teises ir praktiškai įgyvendinantys vykdomąją valdžią arba atskiras vykdomosios valdžios funkcijas? Būtent tokia veikla suprantama kaip viešasis administravimas. Tokias funkcijas vykdo Seimo kontrolierių įstaiga ir įstaigos vadovas, administruodamas įstaigos veiklą. Jeigu ši veikla pažeidžia piliečių ir kitų asmenų teisę į teisingą ir nešališką prašymų nagrinėjimą, asmenims suteikiama teisė kreiptis dėl teisės pažeidimo, tačiau patys Seimo kontrolierių po tyrimo priimti sprendimai yra neskundžiami ir nėra teisinių priemonių įpareigoti juos pakeisti savo nuomone.

Be to, svarbu ir tai, kad Seimo kontrolierių priimami sprendimai yra rekomendaciniai, tačiau jų galimybė gauti visą (net valstybės paslaptimi laikomą) informaciją suteikia šiai institucijai specialią teisinę galią. Parla-

⁸ Birmontienė T. Žmogaus teisės ir jų įtvirtinimas Lietuvos konstitucinėje teisėje / Lietuvos Respublikos konstitucinė teisė. – Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2001. P. 348.

⁹ Seimo kontrolierių įstatymo sąvoka nėra tapati (valstybės valdžios ir valdymo institucijos darbuotojas, savivaldybės vykdomosios institucijos atstovas, savivaldybės administracijos darbuotojas ar įgaliotas asmuo, atliekantis organizacines, tvarkomąsias ar administracines funkcijas) Viešojo administravimo įstatymo sąvokai (valstybės tarnautojas, turintis administravimo įgaliojimus pagal pareigas pavaldiems ir nepavaldiems asmenims).

¹⁰ Praktinis pavyzdys gali būti Lietuvos Respublikos aukštesniojo administracinio teismo 2000 m. birželio 22 d. atskiroji nutartis.

¹¹ Skirtingos Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymo nuostatos 1999 ir 2001 m.

¹² Dabartinės lietuvių kalbos žodynas. – Vilnius: Mokslo ir enciklopedijų leidykla, 1993. P. 917.

mento ombudsmeno institucijos veiklos praktika Europos valstybėse rodo, kad jų sprendimai įgyvendinami kaip autoritetinga nuomonė viešojo administravimo veiklai gerinti. Ar Seimo kontrolieriai turi viešojo administravimo teises? Jas turi tik įstaigos vadovas. Ar Seimo kontrolierių įstaiga yra valstybinio administravimo subjektas? Taip, nes turi vykdyti įstatymais ir kitais teisės aktais reglamentuojamą valstybės ir vietos savivaldos institucijų, kitų įstatymais įgaliotų subjektų vykdomąją veiklą, skirtą įstatymams, kitiems teisės aktams, vietos savivaldos institucijų sprendimams įgyvendinti, numatytoms viešosioms paslaugoms administruoti.

Seimo kontrolieriams suteikta galimybė inicijuoti tyrimus gali būti suprantama kaip prevencijos ir aktyviosios priežiūros elementas. Tuo tarpu teismas neturi galios pradėti bylos teisminį nagrinėjimą dėl žiniasklaidos informacijos. Seimo kontrolierius gali pradėti tyrimą savo iniciatyva, gautą skundą nagrinėti iš esmės ar atsisakyti pateikti išvadą dėl valstybės tarnautojo prašymo. Tai – šios institucijos diskrecijos teisė.

Skirtingai nuo kreipimosi į teismą, galimybė kreiptis į Seimo kontrolierius nėra ribojama griežta skundo teikimo raštu procedūra. Seimo kontrolierių įstaigos priimamajame padedama tinkamai surašyti skundą. Gražinus Seimo kontrolieriams nepaskirtą tirti skundą, nurodoma, kur reikėtų kreiptis. Nemokama galimybė kreiptis į Seimo kontrolierius, taip pat nenustatyta griežta skundo teikimo raštu procedūra palengvina asmenims kreipimosi procedūras. Įstatyme nustatytų reikalavimų nesilaikymas nėra pagrindas atmesti skundą. Seimo kontrolierius taip pat tiria Seimo narių jam perduotus skundus. Pastebimi atstovavimo instituto elementai. Asmenys, nukentėję nuo netinkamos veiklos valstybės ar savivaldos įstaigoje, gali kreiptis į Seimo kontrolierių. Tiriami Lietuvos Respublikos piliečių skundai, taip pat gali būti tiriami ir užsienio valstybių piliečių bei asmenų be pilietybės skundai.

Svarbu palyginti Seimo kontrolierių ir teismų galią, nes labai panaši yra administracinių teismų jurisdikcija ir Seimo kontrolierių kompetencija. Abiejų institucijų veikla siekiama ginti viešojo administravimo subjektų pažeistas žmogaus teises. Seimo kontrolierių paskirtis yra prižiūrėti, kad valstybės tarnautojai tinkamai vykdytų savo pareigas, nevirsytų jiems suteiktų įgaliojimų arba nesavivaliautų, nesilaikytų nereikalingų ar išgalvotų formaliųjų, nepagrįstai atsisakytų spręsti žinyboms pavaldžius klausimus, vilkintų priimti sprendimus ar atlikti savo pareigas ir kitaip blogai ar netinkamai vykdytų įstatymus arba kitus teisės aktus. Seimo kontrolieriai netiria skundų, kylančių dėl darbo teisinių santykių; skundų, kuriuos turi nagrinėti teismas, taip pat netikrina teismų priimtų sprendimų, nuosprendžių ir nutarčių pagrįstumo ir teisėtumo. Seimo kontrolieriai netiria ir teisėjų veiklos.

Netiriamas taip pat prokurorų, kaip teisminės valdžios atstovų, procesinių veiksmų teisėtumas ir pagrįstumas.

Teismai – tai konstitucinė teisingumą vykdanči institucija. Konstitucijos dešimtas skirsnis „Teismas“ tiksliai apibrėžia teisminės valdžios ribas. Nuo 1999 metų bylas dėl viešojo ir vidinio administravimo subjektų priimtų administracinių aktų bei veiksmų ar neveikimo (t. y. pareigų nevykdymo) nagrinėja specializuoti administraciniai teismai. Pradėjus funkcionuoti administracinių teismų sistemai, Seimo kontrolierių institucijos įgaliojimai nebuvo peržiūrėti. Panagrinėjus Europos Žmogaus Teisių Teismo praktiką¹³, galima daryti išvadą, kad ombudsmeno institucija nėra laikoma valstybės vidaus teisinės gynybos priemone. Pateikti individualias peticijas gali kiekvienas fizinis asmuo, nevyriausybinių organizacijos ar asmenų grupės, kai pagal visuotinai pripažintus tarptautinės teisės principus buvo panaudotos visos valstybės vidaus teisinės gynybos priemonės ir ne vėliau kaip per šešis mėnesius nuo tos dienos, kai buvo priimtas galutinis sprendimas valstybės viduje.

Subjektai, vykdančys viešojo administravimo funkcijas, yra valstybės ir vietos savivaldos institucijos, kiti įstatymais įgalioti subjektai, kurių vykdomoji veikla skirta įstatymams, kitiems teisės aktams, vietos savivaldos institucijų sprendimams įgyvendinti, numatytoms viešosioms paslaugoms administruoti. Vidinio administravimo veikla užtikrinamas konkrečios valstybės ar vietos savivaldos institucijos, įstaigos, tarnybos ar organizacijos funkcionavimas (struktūros tvarkymas, personalo valdymas, turimų materialinių finansinių išteklių tvarkymas ir valdymas), kad ji galėtų tinkamai vykdyti jai paskirtus viešojo administravimo ar kitos valstybinės veiklos uždavinius. Akivaizdu, kad administracinių teismų nagrinėjamų bylų problematika panaši į Seimo kontrolierių veiklos tematiką. Kur yra takoskyra tarp administracinių teismų ir Seimo kontrolierių veiklos?

Visiškai aišku, kad teismų negalima tapatinti su Seimo kontrolierių institutu. Teismas valdžios galias gauna tiesiogiai iš tautos, o ne iš kitų valstybės valdžių, todėl jis ir įgyvendina savo valdžią savarankiškai, o ne kaip kitų valdžių įsteigta institucija. Tai reiškia, kad teismas, vykdydamas savo funkcijas, nėra pavaldus nei vykdomajai, nei įstatymų leidžiamajai valdžiai¹⁴.

¹³ Tai bylos: European Court of Human Rights. Case of *Denizci and others v. Cyprus* (Applications nos. 25316-25321/94 and 27207/95) Judgment Strasbourg 23 May 2001. European Court of Human Rights Case of *Niedbala v. Poland* (Application no. 27915/95) Judgment Strasbourg 4 July 2000.

¹⁴ Pakalniškis V. Dėl teisminės valdžios šaltinio ir jos veiksmingumo / Konstitucija, žmogus, teisinė valstybė. 1997 m. spalio 24–25 d. konferencijos medžiaga. – Vilnius: Lietuvos žmogaus teisių centras, 1998. P. 59.

Kai kuriose valstybėse ombudsmenai laikytini kvaziteismine institucija, veikiančia tarsi teismas, siekiančia supaprastinti viešojo administravimo ir asmenų ginčų procesą. Tai būdinga valstybėms, kuriose ombudsmeno instituciją dažniausia įsteigia ne parlamentas, o vyriausybė arba tam tikra ūkio šakos institucija¹⁵. Svarbiausias skiriamasis bruožas yra priimamų sprendimų teisinė galia. Parlamento ombudsmeno sprendimas veikia kaip rekomendacija ir jo įgyvendinimą užtikrina institucijos autoritetas. Lietuvoje veikiantys Seimo kontrolieriai neturi privalomų įgaliojimų, jie negali skirti administracinių nuobaudų.

Galima išvelgti teismų ir Seimo kontrolierių veiklos skirtumų: nevienodi bylų nagrinėjimo terminai, priimamo sprendimo teisinės galios ir apskundimo galimybės klausimai. Teismai, kaip teisminės valdžios institucija, įgyvendina teisingumo vykdymo valstybėje funkciją ir kartu vykdo valstybės institucijų teisėtumo kontrolę per priimamus imperatyvius aktus. Seimo kontrolieriai priima sprendimus, kurie yra rekomendacijos. Taip pat skiriasi ir institucinis veiklos organizavimas bei veiklos mastai. Seimo kontrolierių įstaiga įkurta sostinėje, o teismai – vietose ir regionuose. Įstatymas nustato griežtą kreipimosi į teismą tvarką, o į Seimo kontrolierius – nenumato. Šie gali patys imtis iniciatyvos pradėti tyrimus, tačiau Seimo kontrolieriams nesuteiktos galios imtis iniciatyvos turint abejonių dėl įstatymo ar kito teisės akto konstitucingumo: jie negali tiesiogiai kreiptis į Konstitucinį Teismą.

Pagal Administracinių bylų teisenos įstatymo 16 straipsnio 2 dalį Seimo kontrolierių veikla tiriama. Galima daryti išvadą, kad Seimo kontrolierių sprendimus galima apskusti. Jeigu rekomendacinio pobūdžio sprendimai yra skundžiami, ar teismas gali įpareigoti Seimo kontrolierius pradėti tyrimą pagal gautą skundą? Ar gali pavesti iš naujo peržiūrėti atmetą skundą, kai nepasitvirtina jame nurodyti pažeidimai? Kaip bus apskūstas ieškinys dėl kompensuojamų moralinių ar materialinių nuostolių, kuriuos patyrė asmuo dėl pareigūnų padarytų pažeidimų arba kaip medžiagą perduoti tardymo organams, kai aptikti nusikaltimo požymiai? Kaip spręsti, ar teisėtai siūloma kolegialiai institucijai, įstaigos vadovui ar aukštesniajai institucijai skirti nusižengusiems pareigūnams drausmines nuobaudas? Kaip siūlyti prokurorui įstatymo nustatyta tvarka rengti medžiagą civilinei bylai teisme iškelti, jeigu nustatoma, kad pažeisti neveiksnių, ribotai veiks-

¹⁵ Ombudsmeno institucija kaip kvaziteismo įstaiga dažniausia nagrinėjama Prancūzijos mokslininkų darbuose, pvz., Brown L. N., Bell J. S. *French Administrative Law*. Fourth ed. – Oxford: Clarendon Press, 1993; West A., Desdevises Y., Fenet A., Gaurier D., Heussaff M. C., Levy B. *The French Legal System*. Second ed. – London: Butterworths, 1998; Dadomo C., Farran S. *The French Legal System*. – London: Sweet and Maxwell, 1993.

nių, invalidų, nepilnamečių bei kitų asmenų, turinčių ribotas galimybes ginti savo teises, interesus? Kaip atkreipti pareigūnų dėmesį į aplaidumą darbe, įstatymų nesilaikymą, tarnybinės etikos pažeidimą ar biurokratizmą ir siūlyti imtis priemonių, kad būtų pašalinti įstatymo pažeidimai, jų priežastys ir sąlygos? Pranešimo Seimui ar Respublikos Prezidentui apie ministrų ar kitų Seimui ar Respublikos Prezidentui atskaitingų pareigūnų (išskyrus Respublikos Prezidentą, Seimo narius, ministrą pirmininką, Vyriausybę (kaip kolegialią instituciją), valstybės kontrolierių ir Konstitucinio Teismo ir kitų teismų teisėjus, vietos savivaldybių tarybas (kaip kolegialias institucijas) prokurorus, tardytojus ir kvotėjus procesinių sprendimų teisėtumo ir pagrįstumo) padarytus pažeidimus galimo skundimo tvarka visai nenustatyta.

Tokiais atvejais gali kreiptis pareigūnai, kurių veikla tirta, arba piliečiai, nepatenkinti Seimo kontrolierių sprendimu, gali skusti jau du faktus: aplinkybes, dėl kurių kreipėsi į Seimo kontrolierių, ir paties Seimo kontrolieriaus veiklą; o valstybės tarnautojai gali skusti tik tarnybinio ginčo atvejų.

Galimybė kreiptis į Konstitucinį Teismą neretai yra apibūdinama kaip viena iš specifinių parlamento ombudsmeno funkcijų. Lietuvoje tokia galia nesuteikta, tačiau Seimo kontrolieriai gali kreiptis į Administracinį teismą, kad būtų ištirtas norminio teisinio akto atitikimas įstatymams (Administracinių bylų teisenos įstatymo 110 str. 1 d.). Kreipimasis į Konstitucinį Teismą sustabdytų skundo tyrimo eigą. Vienas iš veiklos efektyvumo požymių yra terminas, per kurį išnagrinėjama apskūsta veikla, tada asmuo galėtų sulaukti sprendimo iš Seimo kontrolieriaus daug vėliau negu po 3 mėnesių ir galbūt kai kuriems piliečiam nebūtų akstino savo teises ginti neteisminiu būdu. Kai kuriose valstybėse parlamento ombudsmenas gali kreiptis į konstitucinį teismą, tačiau Lietuvoje galima imtis kitokių priemonių.

Kiekvienoje valstybėje parlamento ombudsmeno institucijos teisinės procedūros yra skirtingos, nevienodas ir priimamų sprendimų ar rekomendacijų vykdymo mechanizmas, tačiau nereikia didesnių teisinių galių tam, kad sprendimai būtų vykdomi. Paprastai užtenka tokių parlamento ombudsmeno naudojamų priemonių, kaip įtikinėjimas, kritika ir viešumas. Būtent šios priemonės padeda greitai vykdyti ombudsmenų pasiūlytus sprendimus, nes paprastai pareigūnas arba valdymo organas nenori išgirsti ombudsmeno viešai reiškiamos kritikos jo adresu. Jeigu ombudsmeno pasiūlymas ar rekomendacija neįvykdomi, jis apie tai praneša parlamentui, kuriame ši problema sprendžiama su atitinkamu ministru, tačiau parlamento pagalbos prireikia retai, kai ombudsmenas derybose su pareigūnu ar valdymo organu neranda bendro sprendimo¹⁶. Nesant susitarimo, svarbiausias

¹⁶ Boicova V. Služba zaščity prav čeloveka i graždanina. Mirovoj opyt. – Moskva, 1996. P. 91.

visuomenės ir valstybės tarnautojų požiūris į Seimo kontrolierius bei jų nuostatas.

Daugumoje užsienio valstybių ombudsmenų funkcijos suprantamos kaip parlamento įgaliojimo tam tikroms problemoms nagrinėti, jie negali būti laikomi nepriklausomais arbitrais, koks yra teismas. Lietuvoje Seimo kontrolieriams įstatymu paskirtos funkcijos ir veiklos garantijos nėra tapachios teismui suteikiamoms garantijoms. Įstatymas draudžia Seimo kontrolieriams imtis teismo funkcijų¹⁷. Tokia veikla pažeistų ne tik įstatymų reikalavimus, bet ir konstitucinį valdžių padalijimo bei tik teismo vykdomo teisingumo principą, pasireiškiantį ir draudimu įstatymų leidybos bei vykdomajai valdžiai kištis į teismų veiklą. Seimo kontrolieriams ėmus nagrinėti teismo sprendimų, nuosprendžių ar nutarčių teisėtumą ir pagrįstumą, tai vertintina ne vien kaip Seimo kontrolierių įstatymo pažeidimas, bet, svarbiausia, kaip Konstitucijoje įtvirtinto teismų nepriklausomumo principo negebimas. Seimo kontrolierių veikla, kai sprendžiami ne jų kompetencijai priskirti klausimai, negali likti be visuomenės dėmesio¹⁸. Kada skundas tuo pačiu klausimu buvo išnagrinėtas, yra nagrinėjamas teisme arba pagal įstatymus turi būti nagrinėjamas teisme, skundas per septynias dienas turi būti grąžintas pareiškėjui. Taip privalu pasielgti, kai dėl skundo yra priimtas procesinis sprendimas iškelti baudžiamąją bylą, atsisakymas iškelti baudžiamąją bylą arba nutraukti ją. Seimo kontrolieriai neturi Švedijos ir Suomijos ombudsmeno galių, todėl negali pareikšti kaltinimo arba imtis drausminės ar baudžiamosios bylos nagrinėjimo pareigūno piktnaudžiavimo ar biurokratizmo atveju.

Įstatymas suteikia Seimo kontrolieriams galią perduoti medžiagą iki teismo tyrimo įstaigai ar prokurorui, kai aptinkami nusikalstamos veikos požymiai. Jie gali kreiptis į teismą dėl kaltų piktnaudžiavimu ar biurokratizmu pareigūnų atleidimo iš einamų pareigų.

Seimo kontrolieriai gali kreiptis į administracinį teismą prašydami ištirti, ar norminis administracinis aktas (arba jo dalis) atitinka įstatymą ar Vyriausybės nutarimą. Jie gali siūlyti Seimui kreiptis į Konstitucinį Teismą dėl teisės aktų atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai ir įstatymams.

¹⁷ Turime praktinį pavyzdį, kai Seimo kontrolieriai ėmėsi nagrinėti teismui žybingą skundą ir pareiškėjas praleido terminą kreiptis į teismą (Aukštesniojo administracinio teismo 2000 m. birželio 22 d. atskiroji nutartis). Teismas nutarė apie tai informuoti Lietuvos Respublikos Seimo pirmininką ir Žmogaus ir piliečio teisių bei tautybių reikalų komitetą.

¹⁸ Ignatavičius T. Seimo kontrolieriai išvengė apkaltos // Lietuvos rytas. 2000 m. lapkričio 30 d.; Petrošius A. Žlugo ataka prieš Seimo kontrolierius // Lietuvos žinios. 2000 m. lapkričio 30 d.; Žiliukas A. Seimo kontrolieriai išsaugojo nepriklausomybę // Respublika. 2000 m. lapkričio 30 d.

Seimo kontrolierių galios

Lietuviškasis ombudsmeno institucijos modelis paremtas pasaulio patirtimi ir nacionaline teisės tradicija. Turime ir įprastą parlamento ombudsmeno, ir specializuotas institucijas. Seimo kontrolieriai yra nuo 1995 m. veikianti institucija. 1999 m. įsteigta lygių galimybių kontrolieriaus pareigybė (anksčiau vadinta – moterų ir vyrų lygių galimybių kontrolieriaus), o 2000 m. – vaiko teisių apsaugos kontrolieriaus. Tai – specifinės veiklos ir subjekto institucijos. Seimo kontrolierių ir kitos institucijos buvo įsteigtos atsižvelgiant į Skandinavijos valstybių patirtį. Dar ir šiandien svarbi E. Kūrio 1993 metais išsakyta mintis dėl užsienio valstybių patirties taikymo Lietuvoje, kai Seimo kontrolierių institucija buvo kuriama. Kopijuojant atskirų Vakarų teisės tradicijos šalių institutus, o neretai ir savarankiškai juos „išradinėjant“, iš akių išleidžiama pati teisinė sistema kaip struktūriška ir logiška vienybė¹⁹. Seimo kontrolierių veiklos apžvalga ir jų kompetenciją reguliuojančių teisės aktų analizė padės suprasti šios institucijos vietą valstybės institucijų sistemoje, paskirtį ir būtinumą teisinės sistemos struktūroje.

Lietuvos Respublikos Konstitucija neįvardija jokios institucijos, kurios funkcijos apibrėžiamos kaip žmogaus teisių gynība. Tik į teismą gali kreiptis kiekvienas asmuo, kuris mano, kad buvo pažeistos jo teisės. Seimo kontrolieriai pagal įstatymo nuostatas yra nepriklausomi, turi plačias tyrimo galias, veikia viešai ir yra prieinami piliečiams. Galime teigti, kad institucija užima savitą vietą šalia teismo ir parlamento.

Seimo kontrolierių įstaigos kūrimas buvo susijęs su demokratiniiais pokyčiais, asmenų teisių ir laisvių užtikrinimu. M. Oostingas skiria du parlamento ombudsmeno institucijų tipus: veikiančios demokratijos ir naujos demokratijos (būdingos dviem paskutiniams dešimtmečiams)²⁰. Antrasis tipas pradėjo funkcionuoti po karinių režimų žlugimo Portugalijoje 1976 m. ir Ispanijoje 1982 m. Naujoji kūrimo banga buvo totalitarinio valdymo sistemos žlugimas. Institucijos steigimo specifiką ir veiklos ypatumus atskleisti padeda teisinio statuso požymių įvairovė. Veikiančiose demokratijose ombudsmeno veikla nukreipta į individo pilietinę apsaugą, tuo prisideda prie tolesnės demokratijos plėtros, konstitucinės valdymo tvarkos ir teisinės valstybės funkcionavimo užtikrinimo. Taip sudaroma papildoma apsauga žmogaus teisėms ir veikiama šalia netrumpą laiką funkcionuojan-

¹⁹ Kūris E. Teisinė valstybė, teisiųjų sistemų įvairovė ir Vakarų teisės tradicija / Ižanginis straipsnis. Glendon M. A., Gordon M. W., Osakwe C. Vakarų teisės tradicijos. – Vilnius: Pradai, 1993. P. 36–37.

²⁰ M. Oosting. The ombudsman and his environment: a global view // International Ombudsman Journal. 1995. No. 13. P. 5.

čių valstybės institucijų. Antruoju atveju veikiama žmogaus teisių gynybos srityje, kartu padedant kurti ir plėtoti demokratiją bei steigti naujas institucijas. Šiuo atveju institucijos įkūrimo laikas rodo, kad institucija dar kinta ir ieško savo vietos ir veiklos valstybės institucijų sistemoje. Veiklos mastai taip pat atskleidžia institucijos kilmės specifika.

Kurdama parlamento ombudsmeno instituciją Lietuva perėmė idėjas iš įvairių Europos valstybių. Seimo kontrolieriai – tai institucija, neturinti imperatyvių galių, bet savo funkcijas įgyvendinanti teikdama rekomendacijas. Tai praktiškai būdinga visoms Europos valstybėms, išskyrus Švediją ir Suomiją. Šios valstybės išsaugojo ilgametę tradiciją ir valstybės kaltintojo instituto elementus. Lygių galimybių kontrolieriaus institucijai suteikti įgaliojimai kelti ir nagrinėti administracines bylas. Šioje veikloje yra imperatyvios veiklos, būdingos „švediškojo tipo“ parlamento ombudsmeno institucijoms, elementų. Šiems kontrolieriams įstatymu suteikta tarsi teisingumo vykdymo funkcija, tačiau kartu yra išlaikytas galių balansas – administracinėse bylose priimti sprendimai gali būti skundžiami teismui²¹. Lygių galimybių kontrolieriaus teisinis institutas gali būti laikomas kvaziteismu.

Penkis Seimo kontrolierius negalime laikyti kolegialia institucija, nes atlikdami tyrimus jie veikia savarankiškai. Seimo kontrolierių įstaigos vadovas, kaip įstaigos administracijos vadovas, savo kompetenciją įgyvendina leisdamas įsakymus. Įstaigos vadovą paskiria Seimas jo kadencijos laikotarpiui. Lietuvoje nėra šių pareigų rotacijos. Seimo kontrolierių įstaigos valdyba, sudaryta iš visų penkių Seimo kontrolierių, nagrinėja įstaigos veiklos klausimus, tvirtina reglamentą, teikia siūlymus dėl įstaigos finansavimo, tvirtina Seimo kontrolierių įstaigos struktūrą, etatų sąrašą bei atlyginimų koeficientus vadovaudamasi Vyriausybės nustatytais koeficientų dydžiais, materialiai skatina Seimo kontrolierių įstaigos darbuotojus, siunčia Seimo kontrolierius bei įstaigos darbuotojus į užsienio komandiruotes ar stažuotes, taip pat į ilgesnes kaip vienas mėnuo komandiruotes ar stažuotes Lietuvoje ir tvarko kitus su įstaigos administravimu susijusius klausimus. Vienintelė veikla, kurioje galime išvelgti kolegialumo požymių, tai – valdybos pritarimas Seimo kontrolierių metinėms ataskaitoms. Tačiau tai – formali veikla, kadangi ataskaitos rengiamos savarankiškai pagal kuruojamos veiklos sferą. Seimui jos pristatomos taip pat asmeniškai ir kiekvieno kontrolieriaus ataskaita vertinama atskirai.

Pagal įstatymą Seimo kontrolierių institucijos veikla yra vieša. Seimo kontrolieriams suteikti įgaliojimai gauti valstybės paslaptimi laikomą in-

²¹ Moterų ir vyrų lygių galimybių kontrolieriaus tarnybos veikla 1999–2002 m. rodo, kad nagrinėtų administracinių bylų sprendimai nebuvo apskūsti teismui.

formaciją. Toks galių derinys atspindi institucijos teisinio statuso specifiką, leidžiančią išsamiai išnagrinėti asmenų skundus dėl valstybės ir savivaldybių įstaigų bei valstybės tarnautojų veiklos. Galimybę susipažinti su valstybės paslaptimi laikoma informacija turi beveik visos Europos valstybių parlamento ombudsmeno institucijos. Tai – klasikinė ombudsmenui suteikiama galia. Kartu ir valstybės tarnautojams suteikta galimybė kreiptis į Seimo kontrolierius dėl išvados pateikimo. Tai vertintina kaip viešojo administravimo veiksmingumo didinimo būdas.

Parlamento ombudsmeno instituciją veikia konstitucinės tradicijos, papročiai, valstybės formos ypatumai, valdymo tvarkos charakteristikos, pilietinės visuomenės aktyvumas ir pilietinis mentalitetas, administracinės reformos užbaigtumo laipsnis, valdymo sistema, teisės doktrina, teisinės gynbos priemonių įvairovė. Pagrindiniu šio teisinio instituto požymiu laikytina jo paskirtis aktyviai veikti žmogaus teisių apsaugos srityje, skirtingai nuo vykdomos teismų ir administracinės priežiūros formų, todėl visos ombudsmeno institucijos talpinamos į teisinio instituto funkcionavimo rėmus.

Kiekvienas pilietis turi teisę pateikti Seimo kontrolieriui skundą dėl valstybės ar savivaldybės institucijos, paskirtos kontrolieriaus kompetencijai, pareigūno piktnaudžiavimo ar biurokratizmo. Anoniminiai skundai negrabinėjami, jeigu Seimo kontrolierius nenusprendžia kitaip. Seimo kontrolierius tiria Seimo narių jam perduotus asmenų skundus, kurie atitinka įstatymo reikalavimus, taip pat gali tirti užsienio valstybių piliečių bei asmenų be pilietybės skundus. Seimo kontrolieriui baigus nagrinėti skundą, surašoma pažyma, kurioje nurodomos tyrimo metu išaiškintos aplinkybės, surinkti įrodymai bei pareigūno veikos juridinis įvertinimas. Su tyrimo rezultatais, išsiunčiant arba įteikiant pažymos nuorašą, supažindinamas skundo autorius, įstaigos, kurioje buvo atliekamas tyrimas, vadovas bei pareigūnas, kurio veiksmai buvo tiriami, o prireikus – ir aukštesnės pagal pavaldumą institucijos vadovas, kitos institucijos ar asmenys. Tais atvejais, kai pažymoje yra žinių apie įstatymų saugomas paslaptis, siunčiama ne visa pažyma. Atrodytų, kad Seimo kontrolierių įstaiga galėtų būti veiksminga žmogaus teisių gynimo institucija.

Konstitucija Seimo kontrolierius įvardija kaip kontrolės instituciją, o teisme kiekvienas asmuo gali ginti pažeistas žmogaus teises remdamasis Konstitucija. Įstatymas suteikia Seimo kontrolieriams teisę kreiptis į teismą pareiškiant ieškinį, kad būtų kompensuojami moraliniai ar materialiniai nuostoliai, kuriuos patyrė asmuo dėl pareigūnų padarytų pažeidimų:

- kreiptis į teismą dėl kaltų piktnaudžiavimu ar biurokratizmu pareigūnų atleidimo iš užimamų pareigų;

- siūlyti prokurorui įstatymų nustatyta tvarka kreiptis į teisumą dėl viešojo intereso gynimo;
- siūlyti, kad įstatymų nustatyta tvarka būtų kompensuojami moraliniai ar materialiniai nuostoliai, kuriuos patyrė asmuo dėl pareigūnų padarytų pažeidimų.

Teisės aktų rengimo tobulinimas yra sritis, kuri padeda Seimo kontrolieriams apginti ne tik skundo autoriaus pažeistą teisę. Jie gali siūlyti Seimui, Vyriausybei, kitoms valstybės ar savivaldybių institucijoms ir įstaigoms, kad būtų pakeisti įstatymai ar kiti norminiai teisės aktai, varžantys žmogaus teises ir laisves. Ši veikla svarbi bendruoju žmogaus teisių gynbos požiūriu²². Seimo kontrolieriai turi teisę informuoti Seimą, Vyriausybę bei kitas valstybės institucijas ir įstaigas arba atitinkamos savivaldybės tarybą apie šurkščius įstatymų pažeidimus arba įstatymų ar kitų teisės aktų trūkumus, prieštaravimus arba spragas.

Pasaulyje parlamento ombudsmenas vertinamas kaip pakankamai veiksmingas žmogaus teisių gynimo instrumentas, kurį gali taikyti įvairios politinės ar socialinės sistemos. Ombudsmeno vaidmenį ir funkcijas pradėta apibūdinti Jungtinių Tautų generalinio sekretoriaus ataskaitoje 1987 m.²³. Daugelis šalių sėkmingai inkorporavo ombudsmeną į valstybės valdymo sistemą. Paprastai ombudsmeno veikla gali būti efektyvi tiek, kiek leidžia jo galios. Kompetencija yra skirtinga įvairiose šalyse. Teisė peržiūrėti dokumentus ir pateikti klausimą yra nuodugnaus ir išsamaus tyrimo pagrindas. Parlamento ombudsmeno įstaigos veiksmingumas daugiausia priklauso nuo potencialaus pareiškėjo galimybės optimaliai naudotis ombudsmeno teikiamomis paslaugomis. Dar daugiau – svarbu, kad asmenys nekludytų, neapsunkintų tyrimo proceso, kai dedamos pastangos pateikti jų skundus ombudsmeno įstaigai. Tiesa, daugelis ombudsmenų gali pradėti tyrimą savo iniciatyva, nepriklausomai nuo asmens skundo, pagrindinė įstaigos funkcija yra suteikti išteklių gintis asmeniui, kuris yra neteisėto vyriausybinių ar administracinių akto auka. Seimo kontrolieriai savo veiklą turėtų grįsti teisėtumo, nešališkumo ir viešumo principais. Skundą gavus žodžiu, telefonu, arba Seimo kontrolieriui nustačius pareigūnų piktnaudžiavimo ar biurokratizmo požymių iš spaudos ir kitų visuomenės informavimo priemonių bei iš kitokių šaltinių, tyrimas gali būti pradėtas jo iniciatyva. Jeigu gaunamas pareiškėjo prašymas nenagrinėti pateikto skundo, Seimo kontrolierius atsisako nagrinėti skundą ir jį gražina pareiškėjui, tačiau

²² Statistinė informacija apie šią Seimo kontrolierių veiklą.

²³ „Nacionalinės institucijos ginti ir remti žmogaus teises“ Jungtinių Tautų dokumentas Nr. E/CN.4/1987/37), parengtas Generalinės Asamblėjos prašymu (rezoliucija Nr. 40/123).

Seimo kontrolierius gali padaryti prie tokio skundo buvusių dokumentų kopijas ir taip pat gali pradėti tyrimą savo iniciatyva.

Seimo kontrolieriai pagal įstatymo nuostatas teikia informaciją visuomenės informavimo priemonėms apie savo veiklą bei pareigūnų piktnaudžiavimo arba biurokratizmo atvejus. Žiniasklaidos priemonės turi didžiulę galią, galimybę daryti poveikį. Šalia kitų valdžių, t. y. įstatymdavystės, teismų ir vykdomosios valdžios, jos tapo ketvirtąja valdžia demokratinėje visuomenėje. Joms nereikia jokių papildomų įstatymų, užtenka laisvos spaudos ir laisvės reikšti savo įsitikinimus. Žiniasklaidos bei ombudsmeno institucijos veiklos sąlyčio taškai nagrinėjami kaip specifiški. Žiniasklaidos priemonės veikia greičiau ir efektyviau negu teisiniu būdu įkurta ombudsmeno institucija. Kodėl žiniasklaidos priemonės, ketvirtoji valdžia, visiškai neperėmė ombudsmeno institucijos vaidmens visuomenėje? Žiniasklaidos priemonės yra labai eklektiškos ir linkusios tirti tik tai, kas žurnalistams svarbu tuo metu. Žiniasklaidos priemonės nekelia realaus pavojaus visuomenės kontrolės organui – ombudsmeno institucijai, net jei „tikroji“ ombudsmeno institucija ir negali naudotis kai kuriomis spaudimo priemonėmis. Iš kitos pusės žiniasklaidos priemonės neturi tokių pat galimybių atlikti tyrimą kaip administracinis kontrolės organas. Žiniasklaidos priemonėms perimant ombudsmeno institucijos funkcijas, iškyla pavojus remtis tik atskirų faktų fragmentais ir tik daline tiesa. Priešingai negu ombudsmeno institucija, jos neturi galimybės priartėti prie tiesos arčiau, negu leidžia klientas. Patinka mums tai ar ne, žiniasklaidos priemonės turi visišką laisvę manyti esančios kontrolės institucija, atsakinga už ombudsmeno institucijos kontrolę²⁴. Seimo kontrolieriui įstatymas suteikia teisę reikalauti nedelsiant pateikti informaciją, medžiagą ir dokumentus, būtinus savo funkcijoms atlikti, taip pat susipažinti su neskelbtiniais bei valstybės paslaptį sudarančiais dokumentais. Prireikus įgyvendinti šią teisę, pasitelkiami policijos pareigūnai ir surašomas atitinkamas aktas apie dokumentų paėmimą. Galimybė įeiti į kontroliuojamų įmonių, įstaigų, organizacijų patalpas (į kariūnų bei joms prilygintų institucijų teritoriją ir patalpas įeinama lydint šių institucijų pareigūnams) ir nekliudomai matytis bei kalbėtis su jose esančiais asmenimis yra veiksmingas būdas tinkamai atlikti tyrimą. Seimo kontrolieriaus reikalavimas, kad pareigūnai, kurių veikla tiriama, pasiaiškintų raštu ar žodžiu, bei teisė apklausti pareigūnus ir kitus asmenis suteikia daugiau galių negu žurnalistų teisinis statusas. Be to, Seimo kontrolierių

²⁴ Schwarzler N. Ombudsmeno darbas – kieno monopolis? // Ombudsmeno institucijos raida ir žmogaus teisių gynimas. 1998 m. gegužės 13–14 d. konferencija. – Vilnius: Lietuvos žmogaus teisių centras, 1999. P. 13.

reikalavimų vykdymą užtikrina administracinės teisės priemonės (Administracinių teisių pažeidimų kodekso 187(3) straipsnis). Nepatenkinus Seimo kontrolieriaus reikalavimų ar kitaip trukdant Seimo kontrolieriui įgyvendinti įstatymų jam suteiktas teises, gali būti paskirta bauda.

Piliečių kreipimaisi žodžiu ar raštu, kuriuose pareigūnai ne skundžiami, o prašoma paaiškinti, suteikti kitą informaciją ar pageidaujamus dokumentus ir kita, nelaikomi skundais. Pagal įstatymą Seimo kontrolierius gali atsisakyti paaiškinti, suteikti kitą informaciją, pageidaujamus dokumentus ar pan. Seimo kontrolierius, atlikdamas savo pareigas, turi teisę siūlyti Seimui, Vyriausybei ar kitoms valstybės institucijoms, kad būtų pakeisti įstatymai ar kiti norminiai aktai, varžantys žmogaus teises ir laisves.

Seimo kontrolierių veiklos socialinis teisinis poveikis

Kaip ir bet kurios valstybės įstaigos, taip ir Seimo kontrolierių veiklos veiksmingumo matas turėtų būti skubūs asmenų problemų sprendimai, veiklos lankstumas ir skaidrumas, maži tyrimo kaštai. Seimas, įstatymu tvirtindamas valstybės biudžetą bei prižiūradamas jo vykdymą, turi galias ir Seimo kontrolieriams, todėl Seimas visada turi galimybę vertinti Seimo kontrolierių veiklos socialinį poveikį. Siekdami aiškumo neturime pamiršti dar vienos Seimo kontrolierių veiklos srities: jie teikia pareigūnams išvadas dėl veiksmų, kurie gali būti vėliau apskūsti Seimo kontrolieriams.

Galimybę kreiptis į Seimo kontrolierius įstaigą yra nemokama. Tai gali būti vienas iš argumentų šią žmogaus teisių gynimo priemonę atskirti nuo teismo nagrinėjimo. Visa įrodinėjimo našta pereina Seimo kontrolieriams, o besikreipiantys asmenys nurodo reikiamus ištirti faktus. Aktyvus skundą padavusio asmens elgesys nebūtinai, nes rinkti faktinę medžiagą imasi Seimo kontrolierius.

Valstybės valdžią įgyvendina visuma institucijų, sudarančių tam tikrą sistemą. Žmogaus teisių ir laisvių garantavimas bei apsauga yra vienas iš demokratinės valstybės gyvavimo principų. Valstybės institucijų veikla Lietuvoje organizuojama per valstybės tarnybą. Ši grindžiama įstatymo viršenybės, lygiateisiškumo, politinio neutralumo, skaidrumo ir karjeros principais (Valstybės tarnybos įstatymo 3 straipsnis).

Pagal įstatymo viršenybės principą valstybės tarnautojo statusas yra reglamentuotas ir keičiamas tik įstatymu; niekas neturi teisės dėl politinių ar kitų interesų versti valstybės tarnautoją atlikti veiksmus ar priimti sprendimus, viršijančius jo įgaliojimus; valstybės tarnautojui užtikrinama teisė ginti savo teisėtus interesus visais įstatymų nustatytais būdais. Pagal lygiateisiškumo principą kiekvienas pilietis turi vienodas teises stoti į valstybės

tarnybą, o valstybės tarnautojo statusas negali būti ribojamas dėl jo lyties, rasės, tautybės, kilmės, socialinės padėties, tikėjimo, įsitikinimų, politinių pažiūrų ar kitų subjektyvių aplinkybių. Politinio neutralumo principas reiškia, kad viešojo administravimo valstybės tarnautojas privalo nešališkai tarnauti žmonėms nepaisydamas asmeninių politinių pažiūrų, tarnybos metu nedalyvauti politinėje veikloje (išskyrus politinio (asmeninio) pasitikėjimo valstybės tarnautojus). Skaidrumas – tai, kad bet kokia valstybės tarnautojo tarnybinė veikla turi būti vieša ir suprantama, atvira įvertinti ir susipažinti su jo rengtais tarnybiniais dokumentais, išskyrus įstatymų ar kitų teisės aktų saugomas valstybės ar tarnybos paslaptis. Pagal karjeros principą priėmimas į valstybės tarnybą neterminuotam darbui ir aukštesnių ar kitų pareigų siekimas yra pagrįstas pretendentų konkurencija, objektyviai įvertinamas jų profesinis pasirėngimas, įgūdžiai ir savybės konkurso metu.

Svarbiausia, kad valstybinė galia neturi būti naudojama taip, kad susidurtų su asmeninėmis laisvėmis, pažeistų žmogaus teisių ir laisvių ribas, tačiau galimi apribojimai ir svarbu, kad būtų nustatytos garantijos, apsaugančios nuo nereikalingo asmeninių laisvių ribojimo ir nepageidaujamo bei nereikalingo institucijų galios įgyvendinimo. Valstybių tyrimai rodo, kad neteisėtas elgesys su asmenimis yra įvairių formų. Valstybės galia gali būti nestabili, valstybė abejinga žmogaus teisių apsaugai, priešiška nusiteikusi, griežtai reguliuojanti verslą, taip pat faktiškai neteisėta. Daromos ir klaidos vykdant teisingumą. Žmonėms gali būti nesuteiktos galimybės naudotis bendra gerove ir paslaugomis, į kurias jie turi teisę. Tradicinių garantijų, priešingų valstybinei galiai, nėra. Jokia apskundimo teisė prieš absoliučios valstybės valdžios įgyvendinimą neužtikrinta ir šiomis sąlygomis asmens laisvės gali būti apgintos tik priimant specialias organizacines priemones. Kalbėdami apie asmens laisves, šį terminą vartojame kaip apibendrinantį visą asmens teisinį statusą.

Asmenų apsauga nuo valstybės tarnautojų pažeidimų ir įsitikinimas, kad visos galios yra viešai atsakingos ir atskaitingos, rodo, kad turi mažėti gąsdinimų, provokacijų, baimės ir nuogąstavimų, tačiau neįmanoma visiškai eliminuoti asmenų ir valstybės tarnautojų ginčų ar apsisaugoti nuo žmogaus teisių ir laisvių pažeidimų. Tai pripažindami parlamento ombudsmenai paprastai imasi tirti pažeidimus, kurių netiria niekas kitas. Tirdamas gautus skundus, Seimo kontrolierius imasi priemonių, kad pažeidimą padariusi institucija jį ištaisytų ar kompensuotų nukentėjusiam asmeniui nuostolius. Sprendimas pareikšti ieškinį teisme, kad būtų kompensuojami moraliniai ar materialiniai nuostoliai, kuriuos patyrė asmuo dėl pareigūnų padarytų pažeidimų, ar siūlymas 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, – tai tik keletas įstatymo suteiktų galimybių Seimo kontrolieriams.

Tuo atveju, kai pažeidimas dar nepadarytas, taip pat svarbu žinoti, kad asmenims, turintiems nuoskaudą dėl valstybės ir jos institucijų veiklos, gali kilti nepasitikėjimas valdžia ir tai gali išprovokuoti asocialų elgesį. Reikia atkurti pasitikėjimą teisingais, teisėtais, sąžiningais, objektyvais valstybės ir piliečių santykiais. Pasaulyje parlamento ombudsmenai paprastai padeda mažinti administracinių valdymo klaidų skaičių ir ištaisyti jas kiek galima greičiau joms atsiradus. Jie padeda nukentėjusiems nuo valstybės institucijų asmenims teikiant skundą įveikti pasipriešinimo jausmą, kilusį dėl socialinio spaudimo, kad prisitaikytų ir nesiiimtų organizacinių imperatyvų. Žmonės skatinami įveikti valstybės institucijų spaudimą ir asmeninį nuogaštavimą oficialiai pritariant jų skundai ir suteikiant palaikymą bei patyruosią kvalifikuotą teisinę paramą²⁵. Pirmiausiai sprendžiama, ar valstybės institucijose teisėtai ir teisingai pasinaudota valstybine galia, ar nukentėjusiai pusei kompensuojama ir ką reikia padaryti, kad būtų sutrukdytas tolesnis piktnaudžiavimas valdžia.

Galimybė kreiptis į Seimo kontrolierių taip pat turi trūkumų. Galimybė skųsti valstybės tarnautojus neretai gali naudotis nonkonformistai ir „ramybės drumstėjai“ ir tai jie daro savitu būdu. Jie skundžiasi dėl visko, todėl jų skundus reikia atitinkamai įvertinti, siekiant išvengti klaidų, priešiško ar trivialumo. Seimo kontrolieriai paprastai neturi galios atmesti tokius skundus iš karto, pažinti nuolatinius skundų teikėjus. Skundai atmesti būtini teisiniai pagrindai. Matyt, tokią kainą reikia mokėti, kad kitų asmenų skundai būtų skatinami.

Kitas skundo trūkumas – tas, kad jis iš karto turi neigiamą poveikį valdininkui. Kiekvienas aktas skirtas aplinkybėms išaiškinti ir patvirtinti. Yra „keistų“ pareiškėjų, yra ir gana priešiška nusiteikusių valstybės tarnautojų, kurie kiekvieną skundą vertina kaip asmeninį įžeidimą ir nėra nusiteikę bendradarbiauti. Reikalingas tam tikras kompromisas tarp administracinės veiklos ir socialinio teisingumo.

G. E. Caidenas siūlo²⁶ parlamento ombudsmeno instituciją vertinti kaip institucionalizuotą viešąją sąžinę – esmę to, ką vyriausybė turi daryti (gerinti piliečio gerovę ir saugoti asmens teises), ir reikalavimą biurokratiškai objektyviai ir lygiai vertinti visus piliečius. Jo veikla sudaryta iš depoliti-

²⁵ Gregory R., Giddigs P. *Righting Wrongs. The Ombudsman in Six Continents.* – Amsterdam: IOS Press, 2000. P. 369.

²⁶ *International Handbook of the Ombudsman. Country Surveys.* Ed. Caiden G. E. – Westport: Greenwood Press, Connecticut, 1983. P. 17.

zuoto, nepriklausomo viešosios valdžios arba bent vykdomosios valdžios veiklos tikrinimo. Tai turi galios užtikrinant veiksmingesnę valstybės tarnybą ir valdymo reformą. Kartu padedama piliečiams skiriant jų skundams asmeninį dėmesį, nustatant ir tiriant iškeltas problemas, jas identifikuojant ir surandant priežastis, nagrinėjant, ar jos kartojasi nuolat, suteikiant informaciją, kurią sunku gauti, perduodant informaciją reikalingai institucijai. Taip pat suteikiamos žinios apie atitinkamas teises ir kartu kontroliuojamos institucijos, kol problema bus išspręsta, tiriami faktai, aplinkybės ir teisės aktai, susiję su problema; veikiama kaip veikia trečiasis asmuo – tarpininkas – ir kaip komunikacijų bei asmeninių santykių specialistas, teikiamos rekomendacijos, parodomas oficialus dėmesys asmeniui.

Valstybėse parlamento ombudsmeno institucija nebuvo įkurta visuomenės reikalavimu. Tokios institucijos įkūrimą paskatino demokratinių procesų ir valdymo efektyvumo paieškos. Įkurtos institucijos neretai turėjo pačios demonstruoti savo veiklą ir ją tęsti įrodydamos savo egzistavimo būtinumą, tačiau negalima teigti, kad tokia institucija yra būtina, nes kai kuriose teisinėse sistemose jos nėra. Ombudsmenas – tai galimybė atitaisyti valstybės tarnautojo padarytą skriaudą, bet ne jos išvengti. Paprastai tokia galimybė atsiranda tada, kai ją patyręs asmuo imasi iniciatyvos. Ombudsmenas gali išaiškinti faktus ir reikalauti taisyti padėtį greičiau ir pigiau negu pats asmuo. Ne kiekvienu atveju pažeidimo darymas yra paliekamas valstybės tarnautojo diskrecijai. Veikianti konstitucija, politinė sistema ir supaprastintas vyriausybinių aparatas – svarbesni veiksniai mažinant pažeidimų skaičių, negu bet koks vėlesnis, kad ir išsamus, tyrimas. Tačiau nė viena politinė teisinė sistema nefunkcionuoja be tam tikrų pažeidimų.

Seimo kontrolieriai, manytina, geriau negu bet kuri kita institucija gali padėti piliečiui humanizuoti jo santykius su valstybės institucijomis. Parlamento ombudsmenai ne tik išmano valdymo mechanizmus ir būdus, bet ir elgiasi su piliečiais geranoriškai. Ši institucijos savybė pasaulyje yra vertinama labiau negu formalus valstybės institucijų statusas. Kartu tai netrukdo jiems palaikyti gerus santykius su valstybės įstaigomis. Daug kas priklauso nuo Seimo kontrolierių asmeninių santykių ir darbo stiliaus – ar jie skatina skundų padavimą, ar vengia jų; ar patys sprendžia skundus, ar tai daro padėjėjai; ar bendrauja tik su aukščiausiais valdininkais, ar susitinka su daugeliu, ar tik stebi valdymo procesus, ar ir daro jiems poveikį. Niekur pasaulyje nėra lengva surasti tinkamą asmenį ombudsmeno darbui. Paprastai kandidatų atranka vyksta slapta, viešai atranka neskelbiama. Skiriami tik karjeros tarnautojai arba teisininkai, arba valstybės tarnautojai, žinomi kaip atidūs ir jautrūs visuomenės vertybėms, gerbiantys žmogų, kruopštūs. Jie turi veikti nepriklausomai ir nesuteikti priežasčių juos nušalinti. Euro-

pos valstybėse, jei nėra nustatytas kadencijų skaičius, jie dirba ilgai ir savo noru palieka pareigas. Neretai tai būna paskutinė jų valstybės tarnyba. Praktiškai nėra dviejų ombudsmenų, kurie savo darbą vertintų vienodai. Būtina, kad šią instituciją gerbtų ir aukšti valdininkai, pasitikėtų piliečiai, besikreipiantys su skundais. Bet kurios naujai įkurtos institucijos pirmieji vadovai turi didelės įtakos tolimesniam institucijos įvaizdžiui. Pavyzdžiui, Danijoje prof. Stephanas Hurwitzas (išrinktas 1955 m. kovo 29 d., pareigas vykdė iki septyniasdešimties metų – 1971 m. birželio 30 d.)²⁷, seras Edwardas Comptonas Didžiojoje Britanijoje vertinamas už didelį asmeninį indėlį į institucijos veiklą. Pasaulyje nemažai pirmųjų ombudsmenų ilgai ėjo šias pareigas. Lietuvoje Seimo kontrolieriai keitėsi neišbuvę įstatymo numatytų dviejų kadencijų.

Seimo kontrolieriai gali nemažai nuveikti gindami piliečius, vykdydami išsamius tyrimus, būdami teisingi, nenutolę nuo visuomenės. Tokias galias suteikia įstatymai. Didelę įtaką turi ir tai, kiek pilietis pasitiki šiuo skundų tyrimo būdu ir ar jį renkasi. Nemažai skundų gali būti pateikiama dėl situacijos valstybėje ar skirtingų komunalinių paslaugų kainų savivaldybėse, o to neturėtų tirti Seimo kontrolieriai, tačiau tokia informacija gali būti nagrinėjama ir tam tikrais atvejais pateikiama kvalifikuota nuomonė, daromos išvados apie valdymo sistemos trūkumus. Lietuvoje tokių apibendrintų išvadų nėra, išskyrus išvadas dėl nuosavybės teisių atstatymo į išlikusiąjį nekilnojamą turtą tvarkos. Užsienio valstybėse parlamento ombudsmenai neretai nurodo reformuotinas sritis, apibendrindami skundus, siūlo sukurti naujus mechanizmus. Jų ataskaitos skatina teisės, politikos, procesų ir elgesio modelių pokyčius. Pagal jų rekomendacijas vykdomos valdymo reformos, imamasi naujų priemonių ir drausminių procedūrų administracijos darbui vertinti. Jų veikla gerina valstybės tarnybos įvaizdį ir meta iššūkį politinei apatijai ir nepaslankiai biurokratijai. Tenka apgailestauti, kad šiandien valstybės tarnautojai dar ignoruoja Seimo kontrolierių tyrimus, o kontrolieriai neretai pripažįsta biurokratinis apribojimus²⁸.

Amsterdamo miesto teisėjo H. H. Kirchheinerio manymu, ombudsmeno institucijos ideologinės šaknys auga tik demokratijos dirvoje, kur socialinis klimatas skatina humanitarines sąlygas, lygybę, pilietinę atsakomybę, konstitucionalizmą, atstovavimo vyriausybę ir tikrą rūpestį žmogaus tei-

²⁷ International Handbook of the Ombudsman. Country Surveys. Ed. Caiden G. E. – Westport: Greenwood Press, Connecticut, 1983. P. 74.

²⁸ Lietuvos Respublikos Seimas atkreipė į tai dėmesį vertindamas Seimo kontrolierių veiklą – 2001 m. Lietuvos Respublikos Seimo nutarimas „Dėl Seimo kontrolierių įstaigos veiklos įvertinimo“. 2001 m. gruodžio 21 d., Nr. IX–692.

sėmis²⁹. Nedemokratinuose režimuose galima surasti tik institucionalizuotą peticijų ir skundų sistemą, kuri gniuždo ir yra potencialiai nuostolinga, išskyrus atvejus, kai tiksliai valdoma, tada yra galimybė apskūsti žemiausios kategorijos biurokratus, bet nėra galimybės kritikuoti aukščiausius valdininkus.

* * *

Seimo kontrolieriai teisės literatūroje kartais apibūdinami kaip kvazi-teismo institucija. Jie neturi imperatyvių įgaliojimų, tyrimo metodai ir skundų nagrinėjimo tvarka ir terminai nėra panašūs, todėl nėra laikytini kvaziteismais. Veiksmingai dirbti jie gali tik pateikdami autoritetingas rekomendacijas ir pristatydami problemas. Jie negali skirti administracinių nuobaudų. Viešai pareikšta kvalifikuota nuomonė, ataskaitos apie tyrimus ir siūlymai, pateikti Lietuvos Respublikos Seimui ir Respublikos Prezidentui, gali daryti įtaką viešojo administravimo subjektų veiklai.

Galimybė Seimo kontrolieriams tirti tiesiogiai iš asmenų gaunamus ir Seimo narių perduotus skundus bei galimybė valstybės tarnautojams kreiptis dėl Seimo kontrolieriaus išvados rodo neaiškius įstatymo leidėjo prioritetus – ar žmogaus teisių apsauga, ar viešojo administravimo subjektų veiklos efektyvumo garantija. Seimo kontrolieriams suteikta teisė gauti visą, net valstybės paslaptimi laikomą, informaciją padeda išsamiai atlikti tyrimą ir objektyviai vertinti problemas, todėl akivaizdu, kad atlikus tyrimus būtų naudinga plačiai naudotis visuomenės informavimo priemonėmis. Tyrimo rezultatų ir rekomendacijų vykdymo praktikos viešinimas padėtų įrodyti institucijos veiklos veiksmingumą ir formuoti palankią visuomenės nuomonę.

Seimo kontrolierių institucijos socialinis teisinis efektas paremtas autoritetinga nuomone bei išsamaus, nešališko tyrimo rezultatais. Paprastai parlamento ombudsmenas laikytinas tiksliausios informacijos apie žmogaus teisių padėtį viešajame administravime šaltiniu. Šiuo metu veiklos viešumo principas nėra pakankamai įgyvendintas. Siekiant sustiprinti Seimo kontrolierių veiklą ir valstybės tarnautojų bei visuomenės narių pasitikėjimą šia institucija svarbu tiriant plačiau naudoti klasikinių parlamento ombudsmenų taikomus viešumo ir atvirumo metodus.

Sunku Seimo kontrolierius priskirti prie įstatymų leidžiamosios, teisminės ar vykdomosios valdžios organų. Iš tikrųjų institucijos prigimtis yra

²⁹ International Handbook of the Ombudsman. Country Surveys. Ed. Caiden G. E. – Westport: Greenwood Press, Connecticut, 1983, (introduction xvi). P. 341.

įvairiapusė. Tai – nepriklausomas tarpininkas ar kolegialus organas, kurio pirminė paskirtis – ginti teises asmenų, kurie yra įsitikinę, kad jų teisės yra pažeistos neteisėtais viešosios administracijos veiksmais. Paprastai paskirti įstatymų leidžiamosios valdžios ombudsmenai daugelyje šalių veikia parlamento vardu kaip prižiūrėtojai, tiria valstybės pareigūnų ar institucijų įžeistų asmenų skundus. Svarbiausia, kad ombudsmenai, vykdydami savo pareigas, visose šalyse laikosi vienodos procedūros. Jie gauna skundus asmenų, nukentėjusių nuo valdininkų, ir pradeda išsamų tyrimą, jeigu yra įsitikinę žinybingo nusiskundimo pagrįstumu. Paprastai jie turi galimybę gauti visus tyrimui reikalingus dokumentus iš visų institucijų. Tyrimu paremtą rekomendaciją gauna skundo pateikėjas ir institucija, kuri buvo apskūsta. Jeigu jos nesilaikoma, galima kreiptis į parlamentą ar kitą valstybės valdžią įgyvendinančią instituciją. Paprastai ombudsmeno įstaigos kūrimas yra numatytas konstitucijoje ar įstatyme. Jis atskaitingas įstatymų leidžiamajai valdžiai ir daugeliu atvejų įstatymų leidžiamasis organas atlieka metinę ombudsmeno įstaigos priežiūrą. Nors jis kasmet atsiskaito parlamentui ar aukščiausiai vykdomajai valdžiai, ombudsmenai išsaugo santykinę nepriklausomybę.

Literatūra

1. Auster R. D., Silver M. *The State as a Firm: Economic Forces in Political Development*. – The Hague: Martinus Nijhoff, 1979.
2. Birmontienė T. Žmogaus teisės ir jų įtvirtinimas Lietuvos Konstitucinėje teisėje / Lietuvos Respublikos konstitucinė teisė. – Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2001.
3. Boicova V. *Služba zaščity prav čeloveka i graždanina. Mirovoj opyt*. – Moskva, 1996.
4. Brown L. N., Bell J. S. *French Administrative Law*. Fourth ed. – Oxford: Clarendon Press, 1993.
5. Dadomo C., Farran S. *The French Legal System*. – London: Sweet and Maxwell, 1993.
6. Dunnleavy P., O’Leary B. *Valstybės teorijos*. – Vilnius, 1999.
7. *International Handbook of the Ombudsman. Country Surveys*. Caiden G. E., ed. – Westport: Greenwood Press, Connecticut. 1983.
8. Kūris E. *Teisinė valstybė, teisinių sistemų įvairovė ir Vakarų teisės tradicija / Įžanginis straipsnis*. Glendon M. A., Gordon M. W., Osakwe C. *Vakarų teisės tradicijos*. – Vilnius: Pradai, 1993.

9. Oosting M. The ombudsman and his environment: a global view // *International Ombudsman Journal* 1995. No. 13.
10. Osborne D., Gaebler T. *Reinventing Government*. – New York: Addison Wesley, 1992.
11. Pakalniškis V. Dėl teisminės valdžios šaltinio ir jos veiksmingumo / Konstitucija, žmogus, teisinė valstybė. 1997 m. spalio 24–25 d. konferencijos medžiaga. – Vilnius: Lietuvos žmogaus teisių centras, 1998.
12. Gregory R., Giddigs P. *Righting Wrongs. The Ombudsman in Six Continents*. – Amsterdam: IOS Press, 2000.
13. Schwarzler N. Ombudsmeno darbas – kieno monopolis? / Ombudsmeno institucijos raida ir žmogaus teisių gynimas. 1998 m. gegužės 13–14 d. konferencijos medžiaga. – Vilnius: Lietuvos žmogaus teisių centras, 1999.
14. Watson A. *Legal Transplants: An approach to Comparative Law*. – Charlottesville: University Press of Virginia, 1974.
15. West A., Desdevises Y., Fenet A., Gaurier D., Heussaff M. C., Levy B. *The French Legal System*. Second ed. – London: Butterworths, 1998.



KETVIRTOJI DALIS



XIII. TERITORINIŲ BENDRUOMENIŲ SAVIVALDA LIETUVOJE: KONSTITUCINIAI IMPERATYVAI IR JŲ ĮGYVENDINIMAS ORDINARINĖJE TEISĖJE

1. Konstitucinis vietos savivaldos institutas

Vietos gyventojų teritorinės savivaldos ir vietos valdymo pagrindai atskleidžiami analizuojant konstitucinę savivaldos sampratą, valstybės teritorijos administracinių vienetų centralizuoto valdymo ir vietos savivaldos santykį, vietos savivaldos ir valdymo organizavimo principus, taip pat šių konstitucinių principų sklaidą statutinėje teisėje. Lietuvos Respublikos Konstitucijoje ir ją aiškinančiose konstitucinėse doktrinosose įtvirtinta ir atskleista teritorinės savivaldos, kaip ypatingos viešojo administravimo sistemos, paskirtis ir vieta demokratinėje teisinėje valstybėje, nustatyti esminiai vietinės (teritorinių bendruomenių) valdžios institucijų formavimo ir veiklos imperatyvai, tarpusavio ryšių ir santykių su centrinės valstybės valdžios institucijomis pagrindai.

Vietos valdžios institucijų formavimo ir veiklos, vietos savivaldos savarankiškumo ir centralizuoto valstybės valdymo klausimai susiję su demokratijos, pilietiškumo, Konstitucijos viršenybės, valdžios galių ribojimo, konstitucinės kontrolės, valstybės teritorijos vientisumo, atsakingo valdymo principais, įvairiais kitais Konstitucijoje įtvirtintais ir konstitucinėje doktrinoje plėtojama visuomenės ir valstybės sąrangos elementais.

Neatsiejama Lietuvos konstitucinės santvarkos dalis yra vietos gyventojų teritorinės savivaldos institutas. Šio konstitucinio instituto įgyvendinimas valstybėje susijęs su prigimtinėmis žmogaus teisėmis ir laisvėmis, atviros, teisingos, darnios pilietinės visuomenės ir teisinės valstybės siekiu, kiekvieno asmens teise į saviraišką, teise kurti savo valstybę, aktyviai dalyvauti sprendžiant viešuosius teritorinės bendruomenės arba visos valstybės reikalus. Demokratinės teisinės valstybės santvarka, be kita ko, neatsiejama nuo valstybės valdžios dekoncentracijos, taigi ir nuo teritorinių ben-

druomenių teisės tvarkyti esminę viešųjų reikalų dalį, vietinės valdžios institucijų tikslingos ir racionalios veiklos.

Valstybės valdžios ir savivaldybių institucijų veikla grindžiama bendromis konstitucinėmis vertybėmis, vietinių bendruomenių ir visos visuomenės, valstybės interesų derinimu, tačiau vietos savivaldos ir centrinės valdžios formavimo, jų veiklos konstituciniai pagrindai skiriasi. Vietos savivalda yra ypatinga, savitvarkos ir savaveiksmiškumo pagrindais veikianti viešųjų reikalų administravimo sistema, kuri nėra pavaldi valstybės valdžios institucijoms. Savivaldybių veiklos laisvė pasireiškia ne tik teritorinių bendruomenių, jų sudarytų valdžios institucijų savarankiškumu, bet ir atsakingu vietinės bendruomenės viešųjų reikalų tvarkymu. Pažymėtina, kad savivaldybių veiklos veiksmingumas priklauso ne tik nuo Konstitucijoje, įstatymuose įtvirtintos vietinės valdžios institucijų sąrangos, bet ir nuo vietos gyventojų pilietinio aktyvumo, savivaldybių politikų, kuriems pavesta užtikrinti bendruomenių savitvarką, įvairių savivaldybių pareigūnų ir tarnautojų kompetencijos, jų įgaliojimų ir tinkamos veiklos administruojant teritorinėms bendruomenėms patikėtus viešuosius reikalus.

Valstybės teritorijos administraciniuose vienetuose formuojamos vietinės valdžios organizavimas ir įgyvendinimas reguliuojami ir Konstitucijoje, ir ordinarinės teisės aktuose. Vietos bendruomenių valdžios demokratinė samprata, savarankiškumas, santykinė autonomija nuovalstybės centrinės valdžios institucijų, savivaldybių veiklos laisvė, iniciatyva ir atsakingumas, teisinė apsauga kartu yra ir pamatiniai Europos valstybių santvarkos principai, įtvirtinti Europos vietos savivaldos chartijoje. Šie savivaldos pagrindai sukonkretinami įstatymų leidėjo aktuose, juose įtvirtinamas tam tikras vietos savivaldos institucinis modelis, kurį įgyvendinti privalo įvairios valstybės, vietos bendruomenių valdžios ir viešojo administravimo institucijos. Konstitucijoje, įstatymuose, Europos vietos savivaldos chartijoje, įvairių valstybės ir savivaldybių institucijų teisės aktuose įtvirtintos, sistemiškai tarpusavyje susijusios normos ir principai, kuriuose reglamentuojamos vietos savivaldos teisinių santykių dalyvių teisės, pareigos bei jų įgyvendinimas, gali būti išskirtos į santykinai savarankišką nacionalinės teisės sistemos dalį ir vadinamos savivaldos teise. Lietuvoje, kaip ir daugelyje kitų valstybių, vietos savivaldos santykių reguliavimas grindžiamas savivaldybių ir valstybės interesų derinimu, valstybės valdžios institucijų vykdoma savivaldybių veiklos teisine priežiūra, demokratinio atstovavimo, laisvuose ir teisinguose rinkimuose sudarytų atstovybių viršenybės prieš kitas valdžios institucijas principais, atsakingo valdymo, valdžios institucijų sprendimų ir priimtų aktų konstitucingumo, valdžios įstaigų tarnavimo žmoniems, kitomis pamatinėmis konstitucinėmis vertybėmis.

2. Vietos savivaldos teisinio reguliavimo Lietuvoje ištakos, raida ir šaltiniai

XII–XIII a. Vakarų Europoje miestiečiams, kitų luomų atstovams siekiant apginti savo teises nuo feodalų savivalės susiklostė monarcho ar kitų žemvaldžių suteiktomis privilegijomis grindžiama miestų gyventojų savivalda – Magdeburgo, Chelmo (Kulmo), Liubeko ir kitų miestų laisvių chartijose nustatyta municipalinė valdžia, t. y. gyventojų bendruomenės (komunos) teisė formuoti miesto valdžios institucijas – tarybą (magistratą), atskirą miestiečių teisumą, savarankiškai tvarkyti miesto nuosavybės, prekybos, amatų reikalus. Miestų savivalda užtikrino valstybės ekonominį klestėjimą, todėl ji išliko ir kuriantis centralizuotoms valstybėms.

Magdeburgo miesto privilegijas Lietuvoje pirmieji gavo Vilniaus gyventojai (1387 m.), dar anksčiau Liubeko privilegijos suteiktos vokiečių valdomai Klaipėdai (1254 m.). XV–XVII a. savivaldos teises gavo ir kitų miestų gyventojai – Kauno (1408 m.), Trakų (XV a. pr.), Veliuonos (1443 m.), Medininkų (1491 m.), Merkinės (1569 m.), Skuodo (1572 m.), Biržų (1589 m.), Kėdainių (1590 m.), Kretingos (1607 m.), Jurbarko (1611 m.), Varnių (1635 m.), Palangos (1685 m.), Šiaulių (1713 m.) ir kt. Lietuvos valdovų teikiamos savivaldos privilegijos miestams padėjo Europos kraštų višumenės modelio teisinius pagrindus mūsų šalyje. Miestų magdeburgijų atsiradimas ir jų plėtra XVI–XVIII a. pr. žymėjo miestiečių luomo augimo ir stiprėjimo pradžią – miestiečių savivaldos teises ir jų garantijas sankcionavo šalies valdovas, kiti žemvaldžiai, kurie buvo ekonomiškai suinteresuoti stiprinti miestus, proteguoti jiems pavaldžius miestiečius, taigi formavosi magdeburginių ir kitų privilegijuotų miestų ir miestelių tinklas. Deja, bajorams pavyko išsaugoti savo luomą aukščiausiam socialinės hierarchijos lygyje. 1776 m. Respublikos seimas daugelio miestų savivaldą panaikino (etninėje Lietuvoje ji išliko tik Vilniuje, Kaune, Trakuose)¹.

1791 m. balandžio 21 d. Abejų Tautų Respublikos (Žečpospolitos) Ketverių metų seimas priėmė įstatymą – „Mūsų karališkieji laisvieji miestai Respublikos valstybėse“, kuris buvo sudėtinė Gegužės Trečiosios Konstitucijos dalis. Savavaldžių miestų valdymui skirtose nuostatose buvo suvienodintos miestų administracinės, teisminės institucijos, jų funkcijos ir įgaliojimai, taip pat nustatyta tvarka, pagal kurią buvo suteikiamos savivaldos

¹ Karpavičienė J. Magdeburgo teisė: ištakos ir transformacija / Lietuvos miestų istorijos šaltiniai. Kn. 3 / Lietuvos istorijos institutas. Red. kolegija: A. Dubonis, S. Jegelavičius [et al.]. – Vilnius: Lietuvos istorijos institutas, 2001. P. 177. Taip pat žr. Gudavičius E. Lietuvos istorija nuo seniausių laikų iki 1569 metų. – Vilnius: Lietuvos rašytojų sąjunga, 1999. T. 1. P. 417; Andriulis V., Maksimaitis M. Lietuvos teisės istorija. – Vilnius: Justitia, 2002. P. 93–112.

privilegijos naujai įkurtiems miestams. Neturintys luominės savivaldos patyrimo miestų ir miestelių gyventojai (pvz., Akmenėje, Užpaliuose), siekdami įgyvendinti minėtą įstatymą, telkėsi, organizavosi ir gavo savavaldaus miesto privilegijas. Buvo atkuriamos (renovuojamos) ir senosios magdeburgijos, kurios istoriškai ir teisiškai pagrindė savo pretenzijas tapti savavaldžiais laisvaisiais miestais – Biržai, Jurbarkas, Veliuona, Vilkaviškis ir kt.

1791 m. pabaigoje Lietuvos Didžiojoje Kunigaikštystėje pirmąsias privilegijas Stanislovas Augustas suteikė Šiauliams, Prienamams, Baisogalai. Iki 1792 m. Rusijos ir targovcininkų pergalės prieš Respubliką² buvo suteiktos arba atnaujintos 74 savivaldos privilegijos miestams (Telšiams, Rumšiškėms, Kėdainiams, Babtams, Žasliams, Plungei, Anykščiams, Žiezmariams, Veliuonai, Marijampolei, Pervalkai, Plateliams, Gargždams, Karmėlavai, Raseiniams, Rietavui, Ariogalai, Ukmergei, Kernavei ir kt.); jos buvo surašytos atskiroje Lietuvos Metrikos knygoje³.

Iki trečiojo Abejų Tautų Respublikos padalijimo (1795 m.) Lietuvos Didžiojoje Kunigaikštystėje buvo apie 250 savavaldžių miestų, iš jų 77 dabartinėje Lietuvos teritorijoje⁴. Rusijos imperijos okupuotame krašte laisvųjų miestų privilegijos buvo panaikintos. Tik Vilniaus ir Kauno gyventojams suteikta (1808 m.) ribota administracinė savivalda, kuri buvo grindžiama Jakaterijos II 1785 m. „Malonės raštu miestams“.

Lietuvos Didžiosios Kunigaikštystės teritorijoje 1566–1863 m. veikė bajorų vietinės valdžios institucijos – apskričių ir gubernijų bajorų susirinkimai (seimeliai), kurie rinkdavo apskrities (gubernijos) pareigūnų kandidatūras, sprendavo vietos finansinius, administracinius klausimus. Gubernijų ir apskričių seimeliuose buvo renkami bajorų vadovai (maršalkos) – aukščiausi vietinės vykdomosios valdžios pareigūnai⁵. Bajorų luominė savivalda išliko ir veikė kartu su Rusijos carinės valdžios organais.

² Abejų Tautų Respublikos Ketverių metų seimo darbą 1792 m. nutraukė priešiška reformoms bajorų konfederacija. Prisidengusi bajorų laisvių gynimu ir Rusijos karuomenės padėdama Lenkijoje ištvirtino Targovicos konfederacija, o Vilniuje sudaryta Lietuvos Didžiosios Kunigaikštystės Generalinė laisvoji konfederacija (22 pavietų sąjunga), sukūrusi savo administracinę, teismų sistemą.

³ Kiaupa Z. *Diploma renovationis et locationis – XVIII a. pabaigos raštininkų spastai / Lietuvos miestų istorijos šaltiniai*. Kn. 3 / Lietuvos istorijos institutas. Red. kolegija: A. Dubonis, S. Jegelavičius [et al.]. – Vilnius: Lietuvos istorijos institutas, 2001. P. 156–159.

⁴ Žr.: Rimša E. *Lietuvos Didžiosios Kunigaikštystės miestų antspaudai*. – Vilnius, 1999. P. 124–130.

⁵ Plačiau apie bajorų luomo savivaldos principus žr. Bairašauskaitė T. *Lietuvos bajorų savivalda XIX a. pirmojoje pusėje*. – Vilnius: Lietuvos istorijos institutas, 2003.

1870 m. Rusijos carinė valdžia patvirtino Miestų nuostatus (Lietuvoje jie įsigaliojo 1876 m.). Miesto gyventojams (nuo 25 m., turintiems mieste turto ir mokantiems mokesčius) suteikta teisė rinkti miesto dūmą, kuri išrinkdavo miesto valdybą ir miesto galvą. Miesto tarybą rinko nebe luomų atstovai, bet turto savininkai. Vykdomoji miesto valdžia vėliau tapo valstybės tarnautojais (pagal 1892 m. naujus Miestų nuostatus)⁶.

Šiuolaikinės teritorinės savivaldos pagrindai Lietuvoje pradėti kurti XX a. pradžioje atkuriant nepriklausomą valstybę⁷. Vidaus reikalų ministro 1918 m. gruodžio 17 d. išleistame aplinkraštyje Nr. 1 „Dėlei savivaldybių Lietuvoje“⁸ buvo įtvirtintas šalies padalijimas į apskritis ir valsčius, nustatyta vietos savivaldos institucijų sistema – demokratiškai išrinktų valsčiaus gyventojų atstovų susirinkimai, miestelių bei miestų tarybos ir apskričių susirinkimai arba seimeliai. Vykdomoji valdžia valsčiuose – viršaitis, jo padėjėjas ir vykdomasis valsčiaus komitetas, apskrityse – vykdomasis apskrities komitetas ir „kiti viršininkai, kurie bus galutinai nurodyti įstatymuose apie valsčių ir apskričių savivaldybę“. Miestuose vykdomoji valdžia pavesta miesto prezidentui, jo patikėtiniui ir 3–8 miesto valdybos nariams, kurie sudarė miesto vykdomąjį komitetą (magistratą).

1919 m. spalio 10 d. Savivaldybių įstatyme (paskelbtas Laikinosios Vyriausybės žiniuose 1919 m. spalio 28 d., Nr. 14-175) nustatyta valsčių, apskričių ir miestų savivaldybių tarybų, taip pat atitinkamų vykdomųjų institucijų (valdybų) kompetencija, formavimo principai bei tvarka. Kiekvienam miesteliui, kuriame gyvena daugiau kaip 3000 gyventojų, suteikta teisė tvarkytis kaip savivaldybei. Valsčių savivaldybėse turėjo būti apie 5000 gyventojų.

⁶ Plačiau žr. Stačiokas R., Rimas J. Lietuvos savivaldybių raida ir veikos finansavimas. – Kaunas: Technologija, 2002. P. 35–53.

⁷ 1918 m. lapkričio 11 d. „Lietuvos Aide“ paskelbtas centrinės valdžios atsišaukimas: „Norėdami atsiremti prieš visus mūsų priešus, Valstybės Taryba su josios paskirtaisiais ministeriais praneša jums, kas reikia tuojau daryti. Negaišdami nei dienos, kiekvienoje parapijoje susirinkite visi vyresnieji, be kalbos ir tikybos skirtumo, ir išrinkite parapijos komitetą iš penkių arba septynių žmonių. Išrinktasai komitetas turi tuojau paimt į savo rankas tvarkyti apylinkės gyvenimą. Tasai komitetas tuojau turi pasikviesti stiprius ištikimus vyrus ir sudaryti iš jų miliciją. Milicijos darbas yra saugoti ramius žmones nuo visokių grobikų ir užpuolikų ir palaikyti viešąją tvarką. Komitetai tegu susižino su kaimyninių parapijų komitetais ir bendrai teįsteigia apskričių (kreisų) komitetus. Šitieji teųžmezga nuolatinius ryšius su Lietuvos vyriausybe. Valstybės Taryba drauge su ministeriais rūpinsis, kad niekas nekliudytų jūsų išrinktiesiems parapijų ir apskričių komitetams darbo dirbti. Jinai rūpinsis taip pat, kad jūsų sudarytai milicijai būtų pristatyta ginklų. [...] Netrukus, dar šiais metais, tam tikru įstatymu Valstybės Taryba pakvies jūsų išrinktuosius atstovus į Vilnių bendrai su Valstybės Taryba konferencija. Šitoji konferencija turės papildyti Valstybės Tarybos sudėtį.“

⁸ Lietuvos Respublikos valstybės įstatymai 1918-02-16–1940-06-15. – Vilnius: Teisinės informacijos centras, 1996.

Valsčiaus tarybą sudarė gyventojų išrinkti atstovai. Valsčiaus tarybos nariai (Lietuvos piliečiai nuo 24 m., nebūtinai tos savivaldybės gyventojai) buvo renkami 2 metams – vienas atstovas nuo 300 gyventojų. Vykdomosioms valsčiaus institucijoms – tarybų išrinktoms valdyboms – priklausė valsčiaus viršaitis (valdybos pirmininkas), jo padėjėjas ir išdininkas. Valdybos darbą prižiūrėjo revizijos komisija. Valsčių ir apskričių teisėmis besitvarkančių miestų valdyboms vadovavo burmistrai. Savivaldybių veiklos teisinę priežiūrą vykdė Vidaus reikalų ministerijos Savivaldybių departamentas.

1919 m. gruodžio mėnesį surengti pirmieji savivaldybių tarybų rinkimai, kuriuose turėjo teisę dalyvauti piliečiai nuo 21 metų amžiaus (savivaldybių tarybų nariais renkami nuo 24 metų). Valsčių tarybos buvo renkamos pagal mažoritarinę, o miestų tarybos – pagal proporcinę rinkimų sistemą balsuojant už politinių partijų, kitų organizacijų ir grupių sąrašus.

Atstovus į apskrities tarybą rinko valsčių tarybos slaptu balsavimu. Vykdomąją instituciją – apskrities valdybą – sudarė jos pirmininkas ir du apskrities tarybos nariai. Apskrities tarybos ir valdybos – aukštesnio lygio savivaldybių institucijos, kurioms buvo pavesta prižiūrėti valsčių ir miestų savivaldybių institucijų veiklą, tikrinti žemesniųjų tarybų nutarimus (kai kuriuos tvirtinti, pvz., sprendimus dėl paskolų, valstybės pašalpų), kontroliuoti jų atitiktį „valsčiaus gyventojų reikalams ir naudai“.

Steigiamasis Seimas 1921 m. kovo 11 d. priėmė pagrindinius demokratijos principus atitinkantį Savivaldybių rinkimų įstatymą: visų savivaldybių tarybų nariai buvo renkami tiesioginiuose, visuotiniuose, lygiuose rinkimuose slaptu balsavimu pagal proporcinę rinkimų sistemą. Rinkti „visų tikiųjų ir tautų Lietuvos piliečiai, vyrai ir moterys“, nuolatiniai valsčiaus gyventojai, ne jaunesni kaip 20 metų, turintys gyvenamąją vietą, tarnybą ar kitą nuolatinį darbą. Vėliau šis įstatymas buvo pakeistas, sustiprintas centrinės valdžios vaidmuo vietose (pvz., apskrities viršininkams pavesta pirmininkauti atitinkamose apskrities tarybose, valsčiuose tvirtinti viršaičius, protestuoti valsčių tarybų sprendimus)⁹.

1922 m. rugpjūčio 6 d. Steigiamasis Seimas priėmė pirmąją nuolatinę Lietuvos Valstybės Konstituciją, kurioje valsčiams ir miestams buvo laiduojama teisė tvarkyti vietos reikalus įstatymų nustatytoje ribose. Šios Konstitucijos VI skirsnyje „Vietos savivaldybė“ nustatyta, kad vietos valdžios organai formuojami visuotiniuose, lygiuose rinkimuose tiesiogiai ir slaptai balsuojant, įtvirtinta Vyriausybės vykdoma vietos savivaldos institucijų veiklos teisėtumo priežiūra, savivaldybių sprendimų teisinė apsauga ir kt.

⁹ Lietuvos Savivaldybės 1918–1928. Savivaldybių išikūrimo ir pirmojo dešimtmečio darbų apžvalga. – Kaunas: „Savivaldybės“ leidinys, 1928. P. 63–76.

Vietos gyventojų savivaldos (įstatymų nustatytose ribose) institutas buvo įtvirtintas ir 1928 m. gegužės 15 d. Konstitucijoje (VI skirsnyje „Vietos savivaldybė“), taip pat 1938 m. vasario 11 d. Konstitucijos 126 straipsnyje, tačiau neliko konstitucinių nuostatų dėl vietos savivaldos institucijų formavimo visuotiniuose, lygiuose, tiesioginiuose rinkimuose.

1929 m. Savivaldybių įstatyme išplėstos žemiausios vietos savivaldos grandies – seniūnijų – teisės. Valsčių tarybos buvo renkamos 2 metams – po vieną atstovą iš kiekvienos seniūnijos (t. y. netiesiogiai). Valsčių tarybų nariai rinko savo atstovus į *apskričių* tarybas (3 metams), kurios iš savo narių rinko valdybas – kolegialias vykdomąsias institucijas. Vykdomajai vietos valdžiai vadovavo valstybės centrinės valdžios pareigūnai – vidaus reikalų ministro skiriami apskrities viršininkai.

Pagal 1931 m. gegužės 2 d. Savivaldybių įstatymą politinės partijos neteko teisės kelti savo kandidatų (tokia teisė suteikta 25 asmenų rinkėjų grupėms, kurių siūlomų kandidatų tinkamumą tikrindavo vidaus reikalų ministro ar apskrities viršininko patvirtintos rinkimų komisijos). Įstatyme nustatyti sėslumo (1 m.), amžiaus (24 m.), tarnybos, išsilavinimo, turto cenzai, panaikintos valsčių (ir miestų) valdybos – vykdomąją valdžią vietose vykdė viršaitis (miestuose – burmistras), burmistrus ir viršaičius tvirtino apskrities viršininkas, išskyrus „pirmaeilių miestų“ (Alytaus, Biržų, Kauno, Kėdainių, Marijampolės, Panevėžio, Šiaulių, Telšių, Vilkaviškio, Ukmergės) burmistrus, kuriuos 7 metams rinko miestų tarybos, o tvirtino vidaus reikalų ministras).

Pagrindinis vaidmuo formuojant savivaldybių institucijas teko seniūnijoms, t. y. seniūnijų gyventojų sueigoms, susirinkimams (krivulėms), kuriuose galėjo dalyvauti išsilavinimo, turto, sėslumo, amžiaus cenzus atitinkantys asmenys, pavyzdžiui, aukštąjį išsilavinimą turintys tarnautojai, kiti vietos gyventojai, kurie moka nekilnojamojo turto, prekybos, pramonės, pajamų mokesčius ir pan. *Krivulėse* (ne mažiau kaip vieno trečdalis seniūnijos gyventojų susirinkimuose) atviru balsavimu buvo renkami *seniūnai* (ir jų padėjėjai), taip pat seniūnijos atstovai į *valsčiaus* tarybą. Valsčiaus taryba, kurią sudarė seniūnijų atstovai ir viršaitis, rinkdavo savo atstovus į *apskrities* tarybą. Tik miestų tarybos buvo renkamos tiesioginiais ir slaptais rinkimais, tačiau vieną trečdalį Kauno (sostinės) tarybos narių skirdavo Vyriausybė.

1940 m. Lietuvą okupavus ir inkorporavus į Sovietų Sąjungos sudėtį konstitucinis vietos savivaldos institutas buvo panaikintas. 1940 m. ir 1978 m. Lietuvos sovietinėse „konstitucijose“ buvo įtvirtintas Lietuvos valstybės teritorijos įjungimas į svetimos valstybės sudėtį (aneksija). Vietinės valdžios institucijų formavimas buvo grindžiamas vadinamąja demokratinio

centralizmo doktrina – vietos valdžios institucijos tapo ne gyventojų savivaldos, bet centrinės valdžios sistemos dalimi, t. y. institucijomis, kurios įgyvendindavo aukščiausios centrinės valdžios sprendimus ir vienintelės legaliai veikiančios komunistų partijos direktyvas. Vietinės valdžios veikla apėmė gamybos planavimo, statybos, žemės ūkio, gyventojams teikiamų komunalinių paslaugų sritis.

1990 m. Lietuvoje veikė 56 miestų, rajonų (t. y. aukštesniojo lygmens) savivaldybės ir 526 apylinkių (žemesniojo lygmens) savivaldybės, kuriose buvo sprendžiami vietos gyventojams svarbūs klausimai.

SSRS primestas režimas buvo teisiškai nutrauktas priėmus 1990 m. kovo 11 d. aktą „Dėl Lietuvos nepriklausomos valstybės atstatymo“, taip pat įstatymą „Dėl 1938 m. gegužės 12 d. Lietuvos Konstitucijos galiojimo atstatymo“ ir Lietuvos Respublikos Laikinąjį Pagrindinį Įstatymą. Šiuos konstitucinius aktus priėmė 1990 m. vasario 24 d. – kovo 4 d. suformuota Lietuvos TSR Aukščiausioji Taryba – Lietuvos žmonių laisva valia išrinkta, todėl teisiškai ir kokybiškai nauja atstovaujamosios valdžios institucija, kuri pagal 1990 m. kovo 11 d. deklaraciją „Dėl LTSR AT deputatų įgaliojimų“ vadinama Lietuvos Respublikos Aukščiausiaja Taryba.

Įsigaliojus Laikinajam Pagrindiniam Įstatymui, liko galioti daug teisės aktų, išleistų iki nepriklausomos Lietuvos valstybės atkūrimo (tiek, kiek jie neprieštaravo Laikinajam Pagrindiniam Įstatymui). Vienas iš jų – LTSR Aukščiausiosios Tarybos 1990 m. vasario 12 d. priimtas Vietos savivaldos pagrindų įstatymas. Šiuo įstatymu savivaldybės buvo suskirstytos į *žemesniosios* pakopos, t. y. apylinkių, gyvenviečių (valsčių), rajonų (apskritis) miestų savivaldybes, ir *aukštesniosios* pakopos – rajonų (apskričių) ir respublikos miestų savivaldybes.

Aukštesniosios pakopos savivaldybių (44 rajonų ir 12 respublikos pavaldumo miestų) atstovaujamosios valdžios organai – liaudies deputatų tarybos, o vykdomosios institucijos (valdymo organai) – rajono (apskritis) *valdytojai* ir jų vadovaujamos valdybos bei respublikos miesto *merai* ir jų vadovaujamos valdybos (14 straipsnis). Rajono (apskritis), respublikos miesto tarybos darbą organizuodavo tarybos prezidiumas, kurį sudarė tarybos pirmininkas ir jo pavaduotojas, tarybos nuolatinių komisijų pirmininkai, taip pat galėjo būti išrinkti ir kiti tarybos deputatai.

Žemesniosios pakopos savivaldybių (80 rajono miestų, 19 miesto tipo gyvenviečių ir 427 apylinkių) valdžios institucijos – liaudies deputatų taryba, o valdymo organas – savivaldybės tarybos renkami (jos įgaliojimų laikui), jai atsakingi ir atskaitingi apylinkės gyvenvietės (valsčiaus) *viršaitis* ir rajono (apskritis) miesto *meras* (10 straipsnis), taip pat jų pavaduotojai (jie negalėjo būti tarybos nariai) ir aparatas.

Kiekvienoje savivaldybėje buvo sudaroma revizijos komisija, kurios paskirtis – kontroliuoti, kaip vykdomosios valdžios institucijos vykdo atitinkamos tarybos sprendimus, tikrinti jų finansinę veiklą.

Pagal Vietos savivaldos pagrindų įstatymo 27 straipsnį savivaldybės valdymo organų veiklą kontroliavo kiti tam įgalioti valstybės organai, savivaldybės veiksmų teisėtumą prižiūrėjo prokuratūros organai. Aukštesniosios pakopos savivaldybės taryba turėjo teisę sustabdyti žemesniosios pakopos savivaldybės organų sprendimus, jeigu jie prieštaravo įstatymams (galutinai ginčą sprendavo Lietuvos Aukščiausioji Taryba), o žemesniosios pakopos taryba turėjo teisę Aukščiausiojoje Taryboje užprotestuoti aukštesniosios pakopos savivaldybės organų sprendimus (tais klausimais, kurie skirti žemesniosios pakopos savivaldybės išimtinai kompetencijai, t. y. tarybai pavaldžių valdymo organų sudarymas, biudžeto ir jo įvykdymo apyskaitos tvirtinimas, savivaldybės nuosavybės objektų teisinio režimo nustatymas, mokesčių, rinkliavų, lengvatų nustatymas ir kt.). Be to, Lietuvos Ministrų Taryba turėjo teisę Aukščiausiojoje Taryboje užprotestuoti įstatymams prieštaraujančius aukštesniosios pakopos tarybų sprendimus, taip pat sustabdyti ir užprotestuoti jų valdymo organų sprendimus šios savivaldybės taryboje (galutinai ginčą sprendavo Lietuvos Aukščiausioji Taryba).

Minėtame įstatyme buvo nustatyti vietos savivaldos principai – atstovaujamojo valstybinės valdžios organų viršenybė prieš kitus savivaldybės organus, savivaldybės organų ir pareigūnų atskaitingumas vietos gyventojams, gyventojų vykdoma kontrolė, savivaldybių ekonominis savarankiškumas ir kt. (2 straipsnis), taip pat nustatyta, kad vietos liaudies deputatų taryba savo teritorijoje jungia ir koordinuoja kitų savivaldybės organų veiklą, vadovauja valstybiniam, ūkiniam ir socialiniam kultūriniam darbui (5 straipsnio 1 dalis), kad savivaldybės ekonominį pagrindą sudaro atitinkamos savivaldybės nuosavybė (20 straipsnio 1 dalis). Savivaldybės nuosavybė – tai turtas, priklausantis savivaldybei, kurį jos vardu valdo, naudoja ir disponuoja atitinkama taryba arba kiti jos įgalioti juridiniai ar fiziniai asmenys (21 straipsnio 1 dalis).

Savivaldybės vietiniam ūkiui (savivaldybės teritorijoje veikiančioms įvairių nuosavybės formų įmonėms ir organizacijoms, tenkinančioms vietos gamybinius bei gyventojų socialinius poreikius) priskirtos, *inter alia*, pramonės, žemės ūkio, statybos ir remonto, komunalinio butų ūkio, transporto, prekybos, ryšių, buitinio gyventojų aptarnavimo, liaudies švietimo, kultūros ir kinofikacijos įmonės, įstaigos ir organizacijos (22 straipsnio 2 dalis).

Savivaldybėms pavesta rengti teritorijos ekonominės ir socialinės raidos pagrindines kryptis, derinti įmonių veiklos projektus statybos, gyvento-

jų aptarnavimo ir kitose savivaldybės kompetencijos srityse, steigti ir reorganizuoti vietinio ūkio įmones, išduoti leidimus ūkinei veiklai, nustatyti architektūros bei landšafto formavimo, gamtos apsaugos reikalavimus, taip pat kontroliuoti, kaip jų laikomasi, skirti žemės sklypus, vykdyti žemėtvarkos valstybinį valdymą bei kontrolę, skelbti vietinės reikšmės saugomas teritorijas, valstybinius architektūros, gamtos, istorijos ir kultūros paminklus, organizuoti valstybinių paminklų apskaitą ir vykdyti jų apsaugą, steigti sveikatos apsaugos, socialinės rūpybos, švietimo, kultūros ir sporto, kitas socialines įstaigas ir organizacijas, užtikrinti jų funkcionavimą, organizuoti valstybinės ir viešosios tvarkos apsaugą (24 straipsnis) ir kt.

1992 m. spalio 25 d. Lietuvos Respublikos piliečiai referendume priėmė nepriklausomos demokratinės valstybės nuolatinę Konstituciją. Ji įsigaliojo 1992 m. lapkričio 2 d. Pirmą kartą Lietuvos istorijoje steigiamoji valdžia – Tauta – referendume priėmė didžiausios teisinės galios, pirminį ir tiesiogiai taikomą aktą, kuriuo grindžiami visi kiti teisės aktai. Konstitucijoje įtvirtinti politinės, ekonominės, socialinės santvarkos pagrindai, teisingos, darnios pilietinės visuomenės bei teisinės valstybės siekiai, įvairių socialinio gyvenimo sričių teisinio reguliavimo kryptys, orientyrai ir gairės įstatymų leidėjui, kitoms valstybės institucijoms, nustatytos savivldybių institucijų ir valstybės valdžios įgyvendinimo ribos, konstitucinės santvarkos ir jos institutų apsaugos garantijos.

Pagal Lietuvos Respublikos įstatymą „Dėl Lietuvos Respublikos Konstitucijos įsigaliojimo tvarkos“, kurį Tauta priėmė 1992 m. spalio 25 d. referendume kartu su Lietuvos Respublikos Konstitucija ir kuris yra Konstitucijos sudedamoji dalis, įsigaliojus Konstitucijai neteko galios Laikinasis Pagrindinis Įstatymas. Lietuvos nacionalinė teisės sistema nuo šiol kuriama ir plėtojama tik Konstitucijos pagrindu. Nacionalinės teisės sistemos, plėtojamoms remiantis Konstitucija, kūrimo bruožas yra perėjimas prie tokio viešosios valdžios ir visuomenės sąveikos modelio, kai įgyvendinant Konstitucijoje įtvirtintą, jos preambulėje skelbiamą Tautos siekį kurti atvirą, teisingą, darnią pilietinę visuomenę ir teisinę valstybę, skatinama *tikra pilietinės visuomenės savivalda*¹⁰, taigi ir valstybės teritorijos administracinių vienetų gyventojų (teritorinių bendruomenių) savarankiškas viešųjų reikalų tvarkymas.

¹⁰ Lietuvos Respublikos 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.

Vietos savivaldos konstitucinio instituto teisinis įtvirtinimas ir jo įgyvendinimas, gyventojų savivaldos paskirtis, vieta viešosios valdžios sistemoje, teritorinės savivaldos santykių reguliavimas ordinariosios teisės nuostatomis turi būti grindžiamas Konstitucija – demokratinės teisinės valstybės santvarkos pagrindus įtvirtinančio, vientiso ir visa apimančio, aukščiausios teisinės galios akto nuostatomis.

Konstitucijoje įtvirtintai pirminei teisei pripažįstama aukščiausia juridinė galia, todėl įstatymų leidėjo priimti aktai, vykdomosios valdžios nutarimai, kitų institucijų, pareigūnų norminiai, individualūs aktai turi atitikti *Konstituciją*, niekas negali pažeisti Konstitucijos. Konstitucinė tvarka turi būti ginama, abejonių keliantys teisės aktai turi būti tikrinami savarankiško, nepriklausomo, nešališko teismo. Lietuvos konstitucinė santvarka, teisės sistema grindžiama Konstitucijos viršenybės principu – tai mūsų valstybės konstitucinis principas, pamatinis teisinės valstybės, demokratinės visuomenės santvarkos reikalavimas, suponuojantis didžiausios teisinės galios pripažinimą asmens laisvę užtikrinančioms konstitucinėms vertybėms, pažodžiui ar implicitiškai įtvirtintoms aukščiausios teisinės galios akte, kuriuo *ribojama* politinės valdžios galia, visuomenės, valstybės institucijų, pareigūnų veikla, jų priimti teisės aktai subordinuojami konstituciniams principams ir normoms. Konstitucijos viršenybės principas suponuoja tai, kad negali būti nustatytas toks teisinis reguliavimas ar atliekami veiksmai, kurie prieštarautų Konstitucijai, negali būti paneigiama teisių ir laisvių prigimtis, jų esmė, todėl negalioja joks įstatymas ar kitas aktas, priešingas Konstitucijai. Iškilus prieštaravimui tarp Konstitucijos ir įstatymo, jis turi būti sprendžiamas Konstitucijos naudai; kad ir koks būtų nustatytas žemesnės galios teisinis reguliavimas, Konstitucijos nuostatos yra viršesnės ir taikomos tiesiogiai.

Lietuvoje vykdant konstitucinę reformą 1993–1994 m. buvo priimti svarbūs įstatymai, kuriuose buvo sukonkretintos savivaldai ir vietiniam valdymui skirtos konstitucinės nuostatos.

1993 m. liepos 1 d. buvo priimtas Lietuvos Respublikos Vyriausybės atstovo įstatymas, 1994 m. liepos 7 d. priimti Lietuvos Respublikos vietos savivaldos¹¹ ir Lietuvos Respublikos savivaldybių tarybų rinkimų įstaty-

¹¹ Valstybės žinios. 1994. Nr. 55-1049. Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo Nr. I-533 (1994 m. liepos 7 d. redakcija) nuostatos buvo ne kartą pakeistos ir papildytos. Seimas 2000 m. spalio 12 d. priėmė Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo pakeitimo įstatymą Nr. VIII-2018 (Valstybės žinios. 2000. Nr. 91-2832) ir Vietos savivaldos įstatymą išdėstė nauja redakcija. Rengiant įstatymo nuostatų pakeitimus buvo siekiama patikslinti savivaldos teisę įgyvendinančių institucijų funkcijas, savivaldybės administracijos kompetencijos ribas, išplėsti seniūnijų teises, seniūnui suteikti viešojo administravimo institucijos vadovo ir politinio

mai¹². 1994 m. liepos 19 d. priimtas Lietuvos Respublikos teritorijos administracinių vienetų ir jų ribų įstatymas¹³, 1994 m. gruodžio 15 d. – Lietuvos Respublikos apskrities valdymo įstatymas¹⁴. Šie įstatymai buvo ne kartą pakeisti ir papildyti.

Įstatymų leidėjas įtvirtino kitokį (griežtesnį) savivaldos modelį – pasirinkta vienos pakopos savivaldos sistema (atsisakyta skirstymo į *aukštesniosios* ir *žemesniosios* pakopos savivaldybes). Ši sistema grindžiama centrinės valdžios vykdoma savivaldybių administracine (teisine) priežiūra, vietinių bendruomenių valdžia derinama su centrinio valstybės valdymo elementais.

Vietos savivaldos reforma politikos, teisės specialistų buvo vertinama kritiškai. Vienas iš pertvarkymo rezultatų turėjo būti tai, kad savivalda, kaip gyventojų formuojama vietos valdžia, būtų arčiau žmonių ir jiems tarnautų, tačiau atsisakius žemesniosios savivaldos pakopos ir įtvirtinus naują valstybės teritorijos administracinės struktūros modelį, pagal kurį nustatyti dviejų rūšių administraciniai teritoriniai vienetai – apskritys ir savivaldybės – vietinė valdžia nutolo nuo žmonių. Vietoj 1990 m. veikusių 526 žemesniosios pakopos savivaldybių (kitos priklausė aukštesniajai pakopai – tai 56 miestų, rajonų savivaldybės) po reformos liko 56 savivaldybės (rajonuose ir miestuose)¹⁵. Savivaldybių teritorijose buvo įsteigtos seniūnijos, tačiau jos

pasitikėjimo tarnautojo statusą ir kt. (Vietos savivaldos įstatymo pakeitimo įstatymo projekto 1999 m. spalio 19 d. aiškinamasis raštas Nr. P-2097). Naujos redakcijos įstatymo nuostatos taip pat buvo ne kartą pakeistos ir papildytos (Valstybės žinios. 2001. Nr. 64-2323, Nr. 110-3984; 2002, Nr. 96-4171; 2003, Nr. 28-1124, Nr. 42-1918; 2005, Nr. 57-1941, Nr. 143-5170, Nr. 153-5641; 2006, Nr. 17-590, Nr. 46-1647; Nr. 73-2756, Nr. 80-3140, Nr. 80-3251).

¹² Valstybės žinios. 1994. Nr. 53-996. Seimas 1999 m. spalio 19 d. priėmė Lietuvos Respublikos savivaldybių tarybų rinkimo įstatymo pakeitimo įstatymą Nr. VIII-1396 (Valstybės žinios. 1999. Nr. 93-2710) ir Savivaldybių tarybų rinkimo įstatymą išdėstė nauja redakcija. Naujos redakcijos įstatymo nuostatos taip pat buvo ne kartą pakeistos ir papildytos (Valstybės žinios. 2000. Nr. 84-2532; 2001, Nr. 21-692, Nr. 39-1345; 2002, Nr. 68-2764, Nr. 68-2768, Nr. 95-4089; 2003, Nr. 17-711, Nr. 38-1693, Nr. 123-5570, Nr. 123-5584; 2004, Nr. 55-1887, Nr. 83-2988, Nr. 116-4325, Nr. 135-4895; 2005, Nr. 143-5173, Nr. 84-2532, Nr. 153-5638).

¹³ Valstybės žinios. 1994. Nr. 60-1183.

¹⁴ Valstybės žinios. 1994. Nr. 101-2015.

¹⁵ „Nė viena Europos šalis negali pasigirti tokiomis vidutiniškai didelėmis savo teritorija ir gyventojų skaičiumi savivaldybėmis kaip Lietuva, kur 84 % gyventojų gyvena didesnėse nei 40 tūkstančių gyventojų savivaldybėse. Daugelyje šalių tokios „vietinės savivaldos“, kuri realizuojama per didelius rajonus, būtų atsisakyta. Kelių šimtų kvadratinį kilometrų ploto su tūkstančiais gyventojų „baltosios dėmės“, neturinčios ne tik vietinės valdžios organų, bet ir savo deputato – gana unikalus Europai, tačiau būdingas Lietuvos politiniams žemėlapiui reiškinys. Renkamų atstovų skaičius gerokai sumažėjo ir dabar vidutiniškai sudaro 0,4 deputato 1000 gyventojų (Švedijoje – apie 8,4). Neringoje, kur yra 2,5 tūkstančio gyventojų, žmonės gali realiai tikėtis daryti įtaką tarybos sprendimams per 21 savo deputatą. O labiau tipiniam Šilutės rajonui, užimančiam maždaug tūkstančio kvadratinį kilometrų plotą (už miesto ribų) ir turinčiam 50 tūkstančių gyventojų, tenka 10 deputatų, kurie pasidaro nepasiekiami lyg Olimpo dievai.

tapo ne seniūnijos gyventojų valdžios institucijomis, bet stambesnių savivaldos vienetų – miestų ir rajonų savivaldybių – vykdomosios valdžios dalimi. Seniūnijų bendruomenėms nebuvo suteikta galimybė tapti savarankiškais savivaldos teisės subjektais¹⁶. Be to, savivaldybėse dominuojančia institucija tapo meras, kuriam suteikti ir atstovaujamosios, ir vykdomosios valdžios įgaliojimai, taigi įgyvendintas „valdžių sujungimo principas“. Tai, kad savivaldybės merui, kaip vykdomosios valdžios institucijai, buvo suteikti įgaliojimai vadovauti vietos gyventojų išrinktai atstovybei – savivaldybės tarybai, reiškė vykdomosios valdžios iškelimą virš atstovybės, atstovaujamosios valdžios paneigimą¹⁷.

Lietuvos Respublikos Konstitucijoje vietos savivaldos pagrindai įtvirtinti jos X skirsnyje „Vietos savivalda ir valdymas“, taip pat ir kitose Konstitucijos nuostatose.

Konstitucijoje nustatyta, kad savivaldos teisė laiduojama įstatymo numatytiems valstybės teritorijos administraciniais vienetams. Ji įgyvendinama per atitinkamas savivaldybių tarybas (119 straipsnio 1 dalis). Savivaldybių tarybų narius ketveriems metams renka nuolatiniai administracinio vieneto gyventojai, remdamiesi visuotine, lygia ir tiesiogine rinkimų teise, slaptu balsavimu (119 straipsnio 2 dalis). Savivaldybės tarybos sudaro joms atskaitingus vykdomuosius organus. Pagal Konstituciją vietos gyventojų atstovaujamoji institucija – savivaldybių tarybų, taip pat joms atskaitingų vykdomųjų ir kitų savivaldybės institucijų organizavimo ir veiklos tvarka turi būti nustatyta įstatymu (119 straipsnio 3 ir 4 dalys).

Pagal Konstituciją įstatymo numatytuose administraciniuose vienetuose (savivaldybėse) privalo būti suformuotos šių vienetų nuolatinių gyventojų (teritorinių bendruomenių) vietinės valdžios institucijos. Valstybės centrinės valdžios institucijų konstitucinė pareiga – priimti teisės aktus, kurie būtini administracinių vienetų gyventojų bendruomenėms formuojant savivaldybių institucijas. Savivaldybių organizavimo ir veiklos tvarką, vietinės valdžios institucijų kompetenciją apibrėžia Konstitucija ir įstatymai, taigi įstatymų leidėjui suteikiama plati diskrecija reguliuoti vietos savivaldos santykius, nustatyti vietos savivaldos institucinę sistemą, savivaldybių funkcijų ir jas įgyvendinančių savivaldybės institucijų įgaliojimų apimtį ir kt.

Jiems galima melstis, tačiau atsakymo sulaukti neįmanoma“ (Gazarianas A. 1995 m. rinkimų į savivaldybių tarybas rezultatai ir demokratijos perspektyvos Lietuvoje // *Politologija*. 1995. Nr.1 (6). P. 148).

¹⁶ Lazdynas R. Savivalda: filosofija, teorija, praktika. – Šiauliai: Saulės delta, 2005. P. 32.

¹⁷ Lapinskas K. Vietos savivalda ir valdymas Lietuvoje: pirmieji reformos rezultatai // *Politologija*. 1995. Nr. 1(6). P. 125–133.

Kartu įstatymų leidėjas, kiti teisėkūros ir teisę įgyvendinantys subjektai įpareigojami neperžengti Konstitucijoje nustatyto reguliavimo ribų.

Konstitucijoje nustatyta ir tai, kad valstybė remia savivaldybes (120 straipsnio 1 dalis), kad teritorinės bendruomenės ir jų sudarytos vietos valdžios institucijos veikia laisvai ir savarankiškai tose ribose, kurias nustato Konstitucija ir įstatymai (120 straipsnio 2 dalis). Pagal Konstituciją savivaldybės sudaro ir tvirtina savo biudžetą, savivaldybių tarybos turi teisę įstatymo nustatytose ribose ir tvarka nustatyti vietines rinkliavas, savo biudžeto sąskaita numatyti mokesčių bei rinkliavų lengvatas (121 straipsnis), taigi teritorinių bendruomenių formuojama vietinė valdžia, jos institucijos, sprendamos viešuosius reikalus, turi santykinę autonomiją centrinės valstybės valdžios atžvilgiu. Ši vietinės valdžios autonomija užtikrinama visuotiniais, lygiais, tiesioginiais teritorinės bendruomenės atstovų rinkimais, ekonominėmis, teisinėmis garantijomis. Savivaldybių tarybos dėl jų teisių pažeidimo turi teisę kreiptis į teismą (122 straipsnis), Vyriausybės atstovai ir kiti centrinės valdžios pareigūnai neturi teisės vadovauti savivaldos institucijoms, negali ginčyti jų priimtų sprendimų tikslingumo, nes pagal Konstituciją vykdo tik teisinę savivaldybių priežiūrą – prižiūri, ar savivaldybės laikosi Konstitucijos ir įstatymų, ar vykdo Vyriausybės sprendimus (123 straipsnis). Taigi Konstitucijoje lakoniškai suformuluoti pamatiniai principai, kuriais grindžiama teritorinė savivalda – atstovaujamosios demokratijos, valstybės ir teritorinės bendruomenės interesų derinimo, laisvuose ir teisinguose rinkimuose formuojamų savivaldybių tarybų viršenybės, jų sudarytų vykdomųjų organų atskaitingumo savivaldybės tarybai, savivaldybių veiklos laisvės ir savarankiškumo principai, taip pat savivaldybių veiklos teisinė priežiūra, savivaldybių teritorijos ribų apsauga, kitos Konstitucijoje ir įstatymuose nustatytos savivaldybių teisių apsaugos garantijos.

Minėta, kad konstituciniai vietos savivaldos principai įtvirtinti įvairiose Konstitucijos nuostatose. Atskleidžiant vietos savivaldos konstitucinio instituto turinį būtina atsižvelgti ne tik į Konstitucijos X skirsnio nuostatas, bet ir į kitas Konstitucijoje įtvirtintas normas, įvairius implicitiškai ir eksplicitiškai išreikštus konstitucinius principus bei juos aiškinančius Konstitucinio Teismo aktus. Teritorinės savivaldos santykių reguliavimas neatsiejamai susijęs su konstitucinėmis nuostatomis, kuriose įtvirtintas Tautos suvereniteto, tiesioginės ir atstovaujamosios demokratijos, valdžios įstaigų tarnavimo žmonėms, valstybės nepriklausomybės, jos teritorijos vientisumo principai, unitarinė Lietuvos Respublikos teritorijos sutvarkymo forma, administracinio suskirstymo, centrinės valstybės valdžios organizavimo pagrindai, jos demokratinė prigimtis, valstybės valdžios ir savivaldybių institucijų veiklos kontrolė, valstybinės bendruomenės ir vietos gyventojų inte-

resų derinimas, valdžios atsakomybė gyventojams, prigimtinės žmogaus teisės, pavyzdžiui, asmens teisė į saviraišką, teisė pasirinkti gyvenamąją vietą, dalyvauti valdant savo šalį tiek tiesiogiai, tiek per demokratiškai išrinktus atstovus, teisė vienytis į bendrijas, politines partijas ar asociacijas, jeigu šių tikslai ir veikla nėra priešingi Konstitucijai ir įstatymams, mokyti savo vaikus pasaulietinėse valstybinėse ir savivaldybių mokymo ir auklėjimo įstaigose ir kt.

Konstitucija yra vientisas teisės aktas (Konstitucijos 6 straipsnio 1 dalis). Konstitucinis Teismas yra ne kartą konstatavęs, kad visos Konstitucijos nuostatos yra tarpusavyje susijusios ir sudaro vieną, darnią sistemą, tarp Konstitucijoje įtvirtintų vertybių yra pusiausvyra, taigi nei Konstitucijos X skirsnio normų ir principų, nei kitų Konstitucijos nuostatų 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. Konstitucinis Teismas savo nutarimuose ne kartą konstatavo, kad Konstitucijos saugomų vertybių sandūroje turi būti rasti sprendimai, užtikrinantys, kad nė viena iš tokių vertybių nebus paneigta ar nepagrįstai apribota (Konstitucinio Teismo 1999 m. kovo 16 d., 2001 m. liepos 12 d., 2002 m. spalio 23 d. nutarimai).

Vietos savivaldos ir valdymo konstitucinės sampratos įvairūs aspektai yra atskleisti Konstitucinio Teismo jurisprudencijoje formuojamose konstitucinėse doktrinosė.

Konstitucijoje nenustatytos savivaldybių taryboms atskaitingų vykdomųjų organų rūšys (kolegialūs, vienasmeniai organai), jų pavadinimai. Konstitucijos tekste nėra griežtai reglamentuota jų formavimo tvarka, tarpusavio ryšiai. Savivaldybių institucijų funkcijos, kompetencija nustatyta tik bendriausiais bruožais. Pagal Konstituciją savivaldybių taryboms atskaitingų vykdomųjų organų rūšis, pavadinimus, funkcijas ir joms įgyvendinti būtinus įgaliojimus paliekama nustatyti Seimui įstatymu. Įstatymais reglamentuojant savivaldybių taryboms atskaitingų vykdomųjų organų formavimą, funkcijas ir kompetenciją, būtina paisyti konstitucinių vietos savivaldos principų: atstovaujamosios demokratijos, vykdomųjų organų atskaitingumo atstovybei, savivaldybių tarybų viršenybės joms atskaitingų vykdomųjų organų atžvilgiu ir kt. Įstatymų leidėjas turi diskreciją įstatymu nustatyti, kokia tvarka – rinkimų ar kitokia – yra sudaromi minėti vykdomieji organai, kurie iš jų yra kolegialūs, o kurie – vienasmeniai, kokie yra jų tarpusavio ryšiai. Įstatymų leidėjas taip pat turi diskreciją įstatymu nustatyti kolegialių vykdomųjų organų struktūrą ir narių skaičių arba palikti tai pagal įstatymą nustatyti savivaldybių taryboms.

Konstitucinis Teismas yra konstatavęs, kad savivaldybių taryboms atskaitingi vykdomieji organai turi būti sudaromi savivaldybės tarybos įgaliojimų laikui, kad savivaldybių vykdomieji organai yra institucijos, kurios sudaromos įstatymams, Vyriausybės bei savivaldybių tarybos sprendimams tiesiogiai įgyvendinti; jie nėra savivaldybių tarybų vidiniai struktūriniai vienetai (padaliniai), turintys užtikrinti pačios savivaldybės tarybos darbą. Savivaldybių tarybos turi konstitucinę kompetenciją kontroliuoti savo sudarytus vykdomuosius organus, todėl minėti vykdomieji organai negali pakeisti savivaldybių tarybų, diktuoti ir vadovauti joms, vykdomųjų organų įgaliojimai negali dominuoti savivaldybių tarybų įgaliojimų atžvilgiu, negalima nustatyti tokio teisinio reguliavimo, pagal kurį savivaldybių taryboms atskaitingi vykdomieji organai būtų prilyginti juos sudariusioms savivaldybių taryboms, juo labiau tokio, pagal kurį savivaldybių tarybų įgaliojimus varžytų jų sudarytų ir joms atskaitingų vykdomųjų organų įgaliojimai arba pagal kurį savivaldybių tarybos netektų galimybės kontroliuoti savo sudarytus ir joms atskaitingus vykdomuosius organus (Konstitucinio Teismo 2002 m. sausio 24 d. nutarimas).

Remiantis Konstitucija ir konstitucinėje doktrinoje suformuota vietos savivaldos samprata Seimas 2003 m. sausio 28 d. priėmė Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo pakeitimo įstatymą¹⁸, kuriame buvo pakeista vietos savivaldybių vykdomosios valdžios institucijų sistema, savivaldos institucijų kompetencija: savivaldybių merams buvo nustatyti tik savivaldybės tarybos pirmininko įgaliojimai, panaikintos savivaldybių vykdomosios institucijos – merų vadovaujamos savivaldybių valdybos, o vykdomąją valdžią pavesta įgyvendinti ne politinei vykdomosios valdžios institucijai, bet profesionaliems karjeros tarnautojams – savivaldybės administracijai, kuriai vadovauja savivaldybės atstovaujamosios valdžios politinį pasitikėjimą turintis valstybės tarnautojas – savivaldybės administracijos direktorius. Pagal minėtą įstatymo redakciją savivaldybės administracijos direktorius yra savivaldybės administracijos vadovas – įstaigos vadovas, pavaldus savivaldybės tarybai ir atskaitingas merui. Savivaldybės administracijos direktoriaus skyrimo ir atleidimo tvarka nustatyta Vietos savivaldos įstatyme, taip pat Valstybės tarnybos įstatyme. Jis į pareigas skiriamas savivaldybės tarybos sprendimu (mero siūlymu) tarybos įgaliojimų laikui politinio (asmeninio) pasitikėjimo pagrindu. Savivaldybės administracijos direktoriaus kadencijų skaičius tam pačiam asmeniui neribojamas.

¹⁸ Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo 3, 5, 6, 11, 12, 14, 15, 16, 17, 18, 20, 21, 28, 29, 30, 31, 33, 49, 50 straipsnių pakeitimo ir 19 straipsnio pripažinimo netekusiu galios įstatymas // Valstybės žinios. 2003. Nr. 17-7040.

Pažymėtina, kad Konstitucinis Teismas, savo 1998 m. vasario 18 d., 2001 m. birželio 28 d., 2002 m. gruodžio 24 d. ir kituose nutarimuose aiškindamas Konstituciją, suformulavo konstitucinę vietos savivaldos doktriną, nubrėžė imperatyvias gaires įstatymų leidėjui. Seimas, vykdydamas savo konstitucinę pareigą, turėjo priimti Vietos savivaldos ir kitų įstatymų pakeitimus, suderinti juose nustatytą teisinį reguliavimą su Konstitucija, pašalinti teisinio reguliavimo vakuumą, susidarantį dėl Konstitucijoje nustatyto draudimo taikyti antikonstituciniu pripažintą aktą ar jo nuostatas nuo tos dienos, kai oficialiai paskelbiamas Konstitucinio Teismo nutarimas (107 straipsnio 1 dalis).

Konstitucijos aiškinimas yra išimtinė Konstitucinio Teismo kompetencija, o aiškinimo rezultatai – Konstitucinio Teismo aktai ir juose įtvirtintos konstitucinės doktrinos yra ypatingi teisės šaltiniai, turintys pačios Konstitucijos galią, kurios negalima įveikti priimant įstatymą ar kitą teisės aktą¹⁹. Konstitucinis Teismas yra vienintelė institucija, turinti kompetenciją pateikti oficialų ir galutinį Konstitucijos nuostatų išaiškinimą. Tai ne kartą konstatuota Konstitucinio Teismo nutarimuose bei sprendimuose (pvz., Konstitucinio Teismo 2003 m. gegužės 30 d., 2003 m. spalio 29 d., 2004 m. gegužės 13 d., 2004 m. liepos 1 d., 2004 m. gruodžio 13 d. nutarimai, 2005 m. rugsėjo 20 d. sprendimas). Nagrinėdamas konstitucinės justicijos bylas Konstitucinis Teismas formuoja oficialią konstitucinę doktriną: Konstitucinio Teismo aktuose yra aiškinamos Konstitucijos nuostatos – normos bei principai. Oficialioje konstitucinėje doktrinoje yra, *inter alia*, atskleidžiamas įvairių konstitucinių nuostatų turinys, jų tarpusavyje sąsajos, konstitucinių vertybių pusiausvyra, konstitucinio teisinio reguliavimo, kaip vienos visumos, esmė (Konstitucinio Teismo 2004 m. liepos 1 d., 2004 m. gruodžio 13 d., 2006 m. kovo 14 d. nutarimai). Oficialioje konstitucinėje doktrinoje taip pat gali būti *expressis verbis* nurodoma, koks Konstitucijos nuostatų aiškinimas yra negalimas.

Kiekvienas Konstitucinio Teismo nutarimas yra vientisas (sudaro vieną visumą), jo visos sudedamosios dalys yra tarpusavyje susijusios (Konstitucinio Teismo 2000 m. sausio 12 d. sprendimas, 2003 m. gegužės 30 d. nu-

¹⁹ Plačiau apie tai žr. Jarašiūnas E. Aukščiausioji ir ordinarinė teisė: požiūris į Konstituciją pokyčiai // *Jurisprudencija*. 2002. Nr. 33(25). P. 30–41; Jarašiūnas E. 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. P. 234–257; Kūris E. Konstitucija ir jos aiškinimas // *Politologija*. 1999. Nr. 2(14). P. 3–16; Kūris E. Konstitucijos dvasia // *Jurisprudencija*. 2002. Nr. 30(22). P. 16–31; Kūris E. Konstitucijos aiškinimas, konstitucinės teisės šaltiniai ir besikeičiantis konstitucinės teisės paradigmas // *Teisės problemos*. 2003. Nr. 3(41). P. 8–31.

tarimas, 2004 m. vasario 11 d., 2004 m. vasario 13 d. sprendimai, 2005 m. sausio 19 d. nutarimas, 2005 m. vasario 10 d., 2005 m. rugsėjo 20 d. sprendimai). Konstitucinio Teismo nutarimo nutariamoji (rezoliucinė) dalis yra grindžiama motyvuojamosios dalies argumentais (Konstitucinio Teismo 2000 m. sausio 12 d., 2004 m. vasario 11 d., 2004 m. vasario 13 d., 2005 m. vasario 10 d., 2005 m. rugsėjo 20 d. sprendimai). Leidžiant naujus, keičiant, papildant jau priimtus įstatymus, kitus teisės aktus, juos leidžiančias valstybės institucijas saisto Konstitucinio Teismo nutarimo motyvuojamojoje dalyje išdėstyta Konstitucijos nuostatų samprata, kiti teisiniai argumentai (Konstitucinio Teismo 2003 m. gegužės 30 d., 2005 m. sausio 19 d. nutarimai, 2005 m. rugsėjo 20 d. sprendimas).

Teisę kuriančias ir teisę taikančias institucijas (pareigūnus) saisto konstitucinių nuostatų samprata, argumentai, išdėstyti ne tik Konstitucinio Teismo nutarimuose, bet ir kituose Konstitucinio Teismo aktuose – išvadosse bei sprendimuose; taigi pagal Konstituciją visi Konstitucinio Teismo aktai, kuriuose yra aiškinama Konstitucija – formuojama oficiali konstitucinė doktrina, savo turiniu saisto ir teisę kuriančias, ir teisę taikančias institucijas (pareigūnus), neišskiriant nė bendrosios kompetencijos ir specializuotų teismų (Konstitucinio Teismo 2005 m. rugsėjo 20 d. sprendimas).

Konstitucinis Teismas konstatavo ir tai, kad subjektai, kuriantys teisę, aiškinasi (neretai ir aiškina) aukštesniąją 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 išsiaiškinimo, neretai ir nuo aiškinimo. Būtent Konstitucijos nuostatų turinio išsiaiškinimas 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 skirta²⁰.

Konstitucinis Teismas taip pat pabrėžė, kad visi teisę kuriantys ir taikantys subjektai, įskaitant ir teismus, taikydami Konstituciją privalo paisyti oficialios konstitucinės doktrinos, jie negali aiškinti Konstitucijos nuostatų kitaip, negu savo aktuose yra išaiškinęs Konstitucinis Teismas. Priešingu atveju būtų pažeistas konstitucinis principas, kad įgaliojimus oficialiai aiškinti Konstituciją turi tik Konstitucinis Teismas, būtų nepaisoma Konstitu-

²⁰ Lietuvos Respublikos 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.

cijos viršenybės, būtų sudarytos prielaidos nesuderinamumams teisės sistemoje atsirasti²¹.

Nacionalinė teisė suprantama kaip griežtos hierarchinės struktūros sistema²², kurios viršuje yra didžiausios teisinės galios ir kartu didžiausio abstraktumo teisės aktas – Konstitucija. Minėta, kad Lietuvos Respublikos Konstitucijos turinį sudaro sudėtinga konstitucinių principų ir normų sistema, kurioje išreikštos pamatinės visuomenę vienijančios vertybės. Šiomis vertybėmis grindžiama visuomenės, valstybės konstitucinė sąranga. Konstitucijoje įtvirtintos ir saugomos vertybės – tai neatsiejama kiekvieno asmens, pilietinės visuomenės nario pasaulėžiūros dalis. Konstituciniai principai, sąvokos, adekvatus konstitucinių institutų turinio atskleidimas konstitucinėje jurisprudencijoje padeda suprasti sudėtingą, nevienalytę socialinę, teisinę tikrovę, aprūpina kategorijomis, kuriomis išreiškiama bendra mūsų šalies žmonių patirtis apie tai, kas yra svarbu, vertinga ir saugotina. Kartu pažymėtina, kad vietos savivaldos santykių teisinio reguliavimo pagrindai nustatyti ne tik Konstitucijoje, bet ir tarptautinės teisės aktuose. Šalia Konstitucijos, Konstitucinio Teismo jurisprudencijos teisės šaltinių sąrašė išskirtinę vietą užima Europos Sąjungos teisė²³, taip pat kiti Lietuvos

²¹ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2005 m. rugsėjo 25 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 punktą neprieštarauja Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ // Valstybės žinios. 2005. Nr. 113–4132.

²² Lietuvos nacionalinė teisė priskiriama prie kontinentinės romanų-germanų teisės sistemų šeimos, ji priklauso Vakarų teisės tradicijai, atitinka būdingiausias šios tradicijos bruožus: teisė suprantama kaip santykinai uždara sistema (*corpus juris*), kuriai priklauso tiek visuotinai privalomi bendro pobūdžio imperatyvai, tiek šiais imperatyvais grindžiami individualūs sprendimai, tiek „metateisė“ – teisės specialistų, mokslininkų nuomonė apie šią sistemą, jos vidinės sandaros principus, struktūrinius elementus, galiojimą ir pan. Tai – ypatingas, skirtingas nuo kitų socialinių santykių reguliatorius, įvairaus abstraktumo elgesio standartų hierarchinė sistema, kurią „administruoja“ specialiose profesinėse įstaigose parengti asmenys, kuri nuolat kinta, atsinaujina ir kartu išsaugo pamatinius vidinę struktūrą ir darną užtikrinančius principus (Žr. Kūris E. Teisinė valstybė, teisinių sistemų įvairovė ir Vakarų teisės tradicija / Glendon M. A., Gordon N. W., Osakwe Ch. Vakarų teisės tradicijos. – Vilnius: Pradai, 1993. P. XX–XXI.

²³ Seimas 2003 m. rugsėjo 16 d. ratifikavo Belgijos Karalystės, Danijos Karalystės, Vokietijos Federacinės Respublikos, Graikijos Respublikos, Ispanijos Karalystės, Prancūzijos Respublikos, Airijos, Italijos Respublikos, Liuksemburgo Didžiosios Hercogystės, Nyderlandų Karalystės, Austrijos Respublikos, Portugalijos Respublikos, Suomijos Respublikos, Švedijos Karalystės, Jungtinės Didžiosios Britanijos ir Šiaurės Airijos Karalystės (Europos Sąjungos valstybių narių) ir Čekijos Respublikos, Estijos Respublikos, Kipro Respublikos, Latvijos Respublikos, Lietuvos Respublikos, Vengrijos Respublikos, Maltos Respublikos, Lenkijos Respublikos, Slovėnijos Respublikos, Slovakijos Respublikos sutartį dėl Čekijos Respublikos, Estijos Respublikos, Kipro Respublikos, Latvijos Respublikos, Lietuvos Respublikos, Vengrijos Respublikos, Maltos Respublikos, Lenkijos Respublikos, Slovėnijos Respublikos ir Slovakijos

Respublikos tarptautinius įsipareigojimus įtvirtinantys ir (arba) jais grindžiami teisės aktai, tarptautinės sutartys, kurių dalyvė yra Lietuvos Respublika.

Lietuvos valstybės ištikimybė visuotinai pripažintiems tarptautinės teisės principams buvo deklaruota dar 1990 m. kovo 11 d. priimtame Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos akte „Dėl Lietuvos Nepriklausomos Valstybės atstatymo“. Taigi laisva valia priimtų tarptautinių įsipareigojimų laikymasis, pagarba visuotinai pripažintiems tarptautinės teisės principams (*inter alia pacta sunt servanda* principui) yra atkurtos nepriklausomos Lietuvos valstybės teisinė tradicija ir konstitucinis principas. Pažymėtina, kad dar iki Lietuvos įstojimo į Europos Sąjungą Seimas pakeitė Lietuvos Respublikos Konstituciją²⁴, taip pat Lietuvos Respublikos savivaldybių tarybų rinkimų įstatymą²⁵, suderino jo nuostatas su Europos Sąjungos teise²⁶ ir įtvirtino lygias galimybes Sąjungos piliečiams, gyvenantiems valstybėje narėje ir nesantiems jos piliečiais, naudotis balsavimo teise ir kelti save kandidatais savivaldybių rinkimuose.

Pagal Konstitucijos 135 straipsnio 1 dalį Lietuvos Respublika, įgyvendindama užsienio politiką, vadovaujasi visuotinai pripažintais tarptautinės

Respublikos stojimo į Europos Sąjungą sutartį. Pagal šią sutartį Lietuvos Respublika 2004 m. gegužės 1 d. tapo Europos Sąjungos valstybe nare.

2004 m. liepos 13 d. Seimas priėmė Lietuvos Respublikos Konstitucijos papildymo konstituciniu aktu „Dėl Lietuvos Respublikos narystės Europos Sąjungoje“ ir Lietuvos Respublikos Konstitucijos 150 straipsnio papildymo įstatymą, kurio 1 straipsniu Konstituciją papildė Lietuvos Respublikos konstituciniu aktu „Dėl Lietuvos Respublikos narystės Europos Sąjungoje“ – Konstitucijos sudedamąja dalimi (Konstitucijos 150 straipsnis). Minėtas Konstitucinis aktas įsigaliojo 2004 m. rugpjūčio 14 d. Juo buvo konstituciškai patvirtinta Lietuvos Respublikos narystė Europos Sąjungoje (Konstitucinio Teismo 2004 m. gruodžio 13 d. nutarimas). Pagal konstitucinio akto „Dėl Lietuvos Respublikos narystės Europos Sąjungoje“ 2 dalį Europos Sąjungos teisės normos yra sudedamoji Lietuvos Respublikos teisinės sistemos dalis; jeigu tai ky-la iš sutarčių, kuriomis grindžiama Europos Sąjunga, Europos Sąjungos teisės normos taikomos tiesiogiai, o teisės normų kolizijos atveju jos turi viršenybę prieš Lietuvos Respublikos įstatymus ir kitus teisės aktus.

²⁴ Seimas 2002 m. birželio 20 d. priėmė Lietuvos Respublikos Konstitucijos 119 straipsnio pakeitimo įstatymą (Valstybės žinios. 2002. Nr. 65-2629), kuriame nustatyta, kad savivaldybių tarybų narius *ketveriems* metams renka (ir gali būti jais išrinkti) ne tik Lietuvos Respublikos piliečiai, bet ir kiti *nuolatiniai* administracinio vienetų gyventojai.

²⁵ Seimas 2002 m. birželio 20 d. priėmė Lietuvos Respublikos savivaldybių tarybų rinkimų įstatymo 1, 2, 3, 6, 9, 12, 13, 17, 23, 24, 25, 26, 28, 29, 32, 34, 35, 41, 55, 58, 62, 63, 64, 86, 88 straipsnių pakeitimo ir papildymo įstatymą Nr. IX-962 // Valstybės žinios. 2002. Nr. 68-2764 (įsigaliojo 2002 m. liepos 3 d.)

²⁶ 1994 m. gruodžio 19 d. Tarybos direktyva 94/80/EB (OL L 368. 1994-12-31. P. 38) ir 1996 m. gegužės 13 d. Tarybos direktyva 96/30/EB, keičianti Direktyvą 94/80/EB (OL L 122. 1996-5-22. P. 14) // Europos teisės aktų paieška interneto svetainėje: http://eur-lex.europa.eu/RECH_naturel.do.

teisės principais ir normomis, siekia užtikrinti šalies saugumą ir nepriklausomybę, piliečių gerovę ir pagrindines jų teises bei laisves, prisideda kuriant teisę ir teisingumą pagrįstą tarptautinę tvarką.

Tarptautinės sutartys, kurias ratifikavo Seimas, yra sudedamoji Lietuvos Respublikos teisinės sistemos dalis (Konstitucijos 138 straipsnio 3 dalis).

Konstitucinis Teismas yra konstatavęs, kad Seimo ratifikuotos tarptautinės sutartys įgyja įstatymo galią (Konstitucinio Teismo 1995 m. sausio 24 d. išvada, 1995 m. spalio 17 d. nutarimas, 2002 m. balandžio 25 d., 2004 m. balandžio 7 d. sprendimai). Ši doktrininė nuostata negali būti aiškinama kaip reiškianti, esą Lietuvos Respublika gali nesilaikyti savo tarptautinių sutarčių, jeigu jos įstatymuose ar konstituciniuose įstatymuose yra nustatytas kitoks teisinis reguliavimas negu nustatytasis tarptautinėmis sutartimis. Priešingai, Konstitucijoje įtvirtintas principas, kad Lietuvos Respublika laikosi sava valia priimtų tarptautinių įsipareigojimų, gerbia visuotinai pripažintus tarptautinės teisės principus, suponuoja tai, kad tais atvejais, kai nacionaliniuose teisės aktuose (*inter alia*, įstatymuose ar konstituciniuose įstatymuose) nustatomas toks teisinis reguliavimas, kuris konkuruoja su nustatytu tarptautinėje sutartyje, turi būti taikoma tarptautinė sutartis. Be to, Europos Sąjungos teisės atžvilgiu Konstitucijoje yra *expressis verbis* nustatyta kolizijos taisyklė, įtvirtinanti Europos Sąjungos teisės aktų taikymo pirmenybę tais atvejais, kai Europos Sąjungos teisės nuostatos, kylančios iš sutarčių, kuriomis grindžiama Europos Sąjunga, konkuruoja su teisiniu reguliavimu, nustatytu Lietuvos nacionaliniuose teisės aktuose (nesvarbu, kokia jų teisinė galia), išskyrus pačią Konstituciją²⁷.

Atkūrusi nepriklausomybę Lietuva, kaip ir dauguma Vidurio Europos šalių, užmezgė ryšius su Europos Taryba – 1949 m. įkurta tarptautine organizacija, kuri pirmoji pradėjo Europos šalių integracijos procesą, siekė Europos vienybės visuotinių vertybių pagrindu, remdamasi pagarba žmogaus

²⁷ Konstitucinio Teismo 2006 m. kovo 14 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos saugomų teritorijų įstatymo, Lietuvos Respublikos miškų įstatymo, Lietuvos Respublikos žemės įstatymo, Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1995 m. gruodžio 22 d. nutarimu Nr. 1608 „Dėl Statybų privačioje žemėje reglamento patvirtinimo“ patvirtinto Statybų privačioje žemėje reglamento nuostatų atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai, dėl Lietuvos Respublikos saugomų teritorijų įstatymo, Lietuvos Respublikos žemės reformos įstatymo nuostatų atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijos 47 straipsnio antroje dalyje numatyto žemės sklypų išigijimo nuosavybės subjektų, tvarkos, sąlygų ir apribojimų konstitucinio įstatymo (1996 m. birželio 20 d. redakcija) nuostatoms, taip pat dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1995 m. gruodžio 22 d. nutarimu Nr. 1608 „Dėl Statybų privačioje žemėje reglamento patvirtinimo“ patvirtinto Statybų privačioje žemėje reglamento 2 punkto atitikties Lietuvos Respublikos miškų įstatymo, Lietuvos Respublikos žemės įstatymo nuostatoms“ // Valstybės žinios. 2006. Nr. 30-1050.

teisėms, teisės viršenybės, pliuralistinės demokratijos standartams²⁸. Europos Tarybai priklausiančios valstybės narės, atsižvelgdamos į tai, kad Europos valstybės siekia glaudžiau suvienyti savo gretas, veiksmingai įgyvendinti kartu paveldėtus idealus ir principus, taip pat vertindamos tai, kad vietos gyventojų formuojamos savivaldos institucijos yra bet kurios demokratinės santvarkos pagrindas, kad asmens teisė dalyvauti tvarkant viešuosius reikalus yra vienas iš demokratijos principų, ir pripažindamos, kad vietos savivaldos apsauga ir stiprinimas įvairiose Europos šalyse yra svarbus įnašas į demokratinius principais ir valdžios decentralizavimu grindžiamos Europos kūrimą, apibrėžė ir įtvirtino bendrus vietos savivaldos organizavimo ir funkcionavimo standartus Europos vietos savivaldos chartijoje (sudaryta 1985 m. spalio 15 d. Strasbūre), kurią ratifikavo ir Lietuvos Respublika²⁹. Tai – tik viena iš Europos Tarybos sutarčių, kurias išipareigoja pasirašyti kiekviena demokratijos standartus gerbianti valstybė – Europos Tarybos narė, kartu ir vienas iš svarbiausių savivaldos santykius reglamentuojančių nacionalinės teisės šaltinių, kuriame įtvirtinti demokratinės valstybės sąrangą atitinkantys teritorinės savivaldos sutvarkymo imperatyvai.

Europos vietos savivaldos chartijoje yra apibendrinta įvairių Europos valstybių vietos savivaldos patirtis, įtvirtinti pamatiniai principai, kuriuose išreikšta demokratinis standartus atitinkanti Europos vietos savivaldos sistema. Ši teisinį dokumentą sudaro preambulė ir trys dalys, kuriose išdėstyti 18 straipsnių. Chartijos preambulėje konstatuojama, kad savivalda yra svarbi kiekvienos valstybės demokratinės santvarkos dalis, kad tai – veiksminga piliečių teisės tvarkyti viešuosius reikalus forma, todėl vietos savivaldos stiprinimas padeda kurti vieningą Europą, kurioje vadovaujamosi demokratijos ir valdžios decentralizavimo principais. Būtent pirmosios chartijos dalies vienuolikoje straipsnių suformuluota vietos savivaldos samprata, esminiai principai, nustatytos savivaldos įgyvendinimo teisinės garantijos.

Chartijos 2 straipsnyje nustatyta, kad vietos savivaldos institutą turi pripažinti šalies vidaus įstatymai, o kur būtina – ir konstitucija. Tai reiškia, kad konstitucijoje arba įstatymuose turi būti įtvirtinta vietos valdžios institucijų sistema, jų organizavimo ir veiklos principai, išimtinė savivaldos institucijų kompetencija vykdyti įstatymo nustatytas vietos valdžios funkcijas, atskiri savivaldybių biudžetai, finansinis savarankiškumas, savivaldybių teritorijos ribų apsauga, savivaldybių teisių teisminės apsaugos garantijos, ribo-

²⁸ Žr. <http://www.coe.lt/taryba.htm>.

²⁹ Lietuvos Respublikos įstatymas „Dėl Europos vietos savivaldos chartijos ratifikavimo“ // Valstybės žinios. 1999. Nr. 82-2411. Europos vietos savivaldos chartija paskelbta Lietuvoje, žr.: Valstybės žinios. 1999. Nr. 82-2418.

ta, t. y. konstitucija ir įstatymais grindžiama, proporcingumo principą atitinkanti vietinės valdžios organų administracinė priežiūra ir kt.

Chartijoje apibrėžta vietos savivaldos sąvoka – tai vietinės valdžios teisė ir gebėjimas įstatymų nustatytose ribose atsakingai tvarkyti ir valdyti esminę viešųjų reikalų dalį vadovaujantis vietos gyventojų interesais (3 straipsnio 1 punktas). Ši teisė chartijoje laiduojama vietos gyventojų taryboms ar susirinkimams, kurių nariai išrenkami demokratiniais pagrindais – slaptu balsavimu tiesioginiuose, lygiuose ir visuotiniuose rinkimuose. Demokratiškai sudarytos teritorinių bendruomenių atstovaujamosios valdžios institucijos „gali turėti sau pavaldžius vykdomuosius organus“ (3 straipsnio 2 punktas).

Chartijoje dispozityviai nustatyti vietinės atstovaujamosios valdžios įgaliojimai savarankiškai, t. y. savo nuožiūra, sudaryti (arba nesudaryti) vykdomąsias institucijas, tačiau sistemiškai aiškinant šias chartijos nuostatas, kuriose įtvirtintas gyventojų tarybų ar susirinkimų „galėjimas turėti“ sau pavaldžius vykdomuosius organus, yra, *inter alia*, sietinas su chartijos 6 straipsnio 1 dalimi, kurioje įtvirtintos 2 sąlygos:

pirma, vietinės valdžios (tiek atstovaujamosios, tiek vykdomosios) organai savarankiškai, t. y. savo nuožiūra nustato vidinę administracinę struktūrą tik tada, jeigu įstatymuose nėra nustatyta kitaip;

antra, administracinė struktūra turi atitikti gyventojų poreikius ir užtikrinti veiksmingą valdymą.

Be to, chartijos preambulės nuostatose pabrėžiamas neatsiejamas savivaldos institucijų ir demokratinės santvarkos tarpusavio ryšys, sąsajos su valstybės valdžios decentralizavimu. Chartijoje remiamasi visuotinai pripažįstamu demokratijos principu, kad piliečių teisė dalyvauti tvarkant viešuosius reikalus neatsiejama nuo jos įgyvendinimo būtent per *atstovaujamasias* vietos valdžios institucijas, todėl vietos gyventojų atstovybių sudaromi vykdomieji organai turi būti pavaldūs juos sudarančiai atstovaujamajai valdžiai – tarybai arba susirinkimui. Tai – vienas iš chartijos II dalies 12 straipsnio 1 punkte nustatytų, t. y. privalomai pasirenkamų, išpareigojimų kiekvienai prie chartijos prisijungiančiai valstybei. Šioje chartijos dalyje nustatytas išpareigojimų minimumas, kurį turi prisiimti bet kuri prie chartijos prisijungianti valstybė – tai išpareigojimai laikytis ne mažiau kaip 20 iš chartijos pirmoje dalyje nustatytų 30 paragrafų (punktų). Be to, ne mažiau kaip 10 turi būti pasirinkta iš chartijos 12 straipsnio 1 punkte įtvirtinto sąrašo, pagal kurį privalomos yra chartijos nuostatos dėl vietos savivaldos instituto ir vietinės valdžios institucijų įgaliojimų teisinio įtvirtinimo, demokratijos standartus atitinkančios vietos savivaldos sąvokos, vykdomųjų institucijų pavaldumo, vietos valdžios veikimo laisvės įstatymų nustatytose ribose, fi-

nansinio savarankiškumo, išteklių proporcingumo įstatymo numatytiems įsipareigojimams, vietos valdžios organų teisinio statuso, jų išimtinių ir nedalomų įgaliojimų, kurie negali priklausyti nuo kitų centrinės ar regioninės valdžios institucijų sprendimų, savivaldybių teritorijų ribų apsaugos, vietinės valdžios institucijų veiklos išimtinai teisinės priežiūros ir jos proporcingumo pagal įstatymą saugotiniems interesams ir kt.

Chartijos III dalies 15–18 straipsniuose įtvirtinta jos pasirašymo, ratifikavimo ir įsigaliojimo, taip pat denonsavimo tvarka. Lietuvos Respublikos Seimas, vadovaudamasis Lietuvos Respublikos Konstitucijos 67 straipsnio 16 punktu, ratifikavo Europos vietos savivaldos chartiją be jokių išlygų, taigi vietos savivaldai Lietuvoje užtikrinama dviguba teisinė apsauga – tai Konstitucijoje bei įstatymuose įtvirtintos garantijos ir tarptautiniai Lietuvos Respublikos įsipareigojimai užtikrinti Europos vietos savivaldos chartijos imperatyvų įgyvendinimą, kurti dalyvaujančios demokratijos modelį atitinkančią vietos savivaldos institucijų sistemą, valdžios decentralizavimu, kitais demokratiniais principais grindžiamą Europos teisinę tvarką.

Teritorinės bendruomenės savivaldos teisinius, ekonominius, organizacinius pagrindus, statutinio reglamentavimo ribas ir orientyrus nustatantys konstituciniai principai ir normos, Europos vietos savivaldos chartijoje, kituose tarptautinės teisės aktuose įtvirtinti principai, taip pat šiuos teisinius imperatyvus atitinkantys, juos sukonkretinantys ir įgyvendinantys įstatymų leidėjo, kitų teisėkūros subjektų, savivaldos institucijų priimti teisės aktai ir sprendimai, įvairiuose aktuose įtvirtinto vietos savivaldos teisinio reguliavimo įgyvendinimą užtikrinantys teismų precedentai, nacionalinės teisės tradicijos ir viešųjų reikalų tvarkymo teritorinėse bendruomenėse papročiai sudaro *savivaldos teisės* institutą. Įvairūs šio instituto elementai įtvirtinti ne tik Konstitucijoje, konstitucinėje jurisprudencijoje, įstatymų leidėjo, kitų teisėkūros subjektų priimtuose aktuose, bet ir supranacionalinėje Europos Sąjungos teisėje, taip pat Europos vietos savivaldos chartijoje, kituose tarptautinės teisės dokumentuose, kuriuose reglamentuojami valdžios decentralizavimo, demokratijos, teisės viršenybės, teritorinių bendruomenių ir individo teisių, *inter alia*, asmenų teisė dalyvauti tvarkant viešuosius reikalus, klausimai³⁰.

³⁰ Teritorinių bendruomenių savivaldos teisė (subjektiniu požiūriu) reiškia valstybės teritorijos administracinių vienetų nuolatinių gyventojų teisinę galią laisvai pasirinkti priimtina elgesio variantą (Konstitucijos, kitų teisės aktų nustatytoje ribose), taip pat reikalauti iš kitų subjektų, pirmiausia – valstybės institucijų, kad vietos bendruomenių ir jų narių teisėms koresponduojančios kitų subjektų pareigos būtų įvykdytos, o esant reikalui – kreiptis į teismą ir (arba) kitas valstybės institucijas, kad šios apgintų Konstitucijoje bei kituose teisės aktuose laiduojamas teritorinių bendruomenių ar jų narių subjektines teises.

Pažymėtina, kad vietos savivaldos tradicija Vakarų Europos ir kitose valstybėse turi galias istorines šaknis, apima įvairiai konstruojamas municipalinės valdžios³¹ sistemas. Šioje įvairovėje glūdi daugelio tautų savitvarkos, demokratinio valstybės gyvenimo sutvarkymo istorijos originalumas, taip pat modernios vadybos bei viešųjų reikalų administravimo bruožai, įvairių visuomenės vertybių įgyvendinimo ypatumai. Lietuvos visuomenė, pasirinkdama ir įgyvendindama teritorinės savivaldos modelį, turi unikalias galimybes įvertinti ne tik savo istorinį patyrimą organizuojant demokratijos standartus atitinkančią vietos savivaldos sistemą, kitus su viešųjų reikalų efektyviu tvarkymu susijusius konstitucinius institutus, atsikratyti nedemokratinų režimų palikimo, adekvačiai įvertinti pakankamai plačią kitų šalių vietos savivaldos demokratinio sutvarkymo pagrindų panoramą³².

Pavyzdžiui, Prancūzijos vietos savivaldos sistemoje, panašiai kaip ir Lietuvoje, savivaldybių veiklą prižiūri centrinės vykdomosios valdžios pareigūnai (prefektai, Vyriausybės atstovai), kurie vietose vykdo ir centralizuoto valdymo funkcijas, o anglosaksų municipalinės valdžios institucijų sistema yra griežtai atribota nuo centrinės valstybės valdžios. Ši neturi vietos municipalitetų veiklą prižiūrinčių atstovų. Kita vertus, centrinei vykdomajai valdžiai suteikti įgaliojimai panaikinti municipalinės valdžios sprendimus, jei šie buvo priimti viršijant teisės aktuose nustatytus įgaliojimus.

Germaniškosios vietos savivaldos sistemos vienas iš ypatumų yra tai, kad valstybės teritorijos administracinių vienetų gyventojų sudaryta vietinė valdžia yra sudedamoji valstybinės valdžios sistemos dalis. Tokios sistemos bruožai siejami su Vokietijos Federacinės Respublikos valstybine teritorine santvarka. Vokietijos teritoriją sudaro 16 federalinių žemių, kurių gyventojai dalyvauja formuojant centrinės, federalinių žemių ir municipalitetų³³ valdžios institucijas. Vokietijos Pagrindiniame Įstatyme (Konstitucijoje)³⁴ federalinių žemių valdžios kompetencijai paskirta teisė tvarkyti įvairius viešuosius reikalus, kurie nepatenka į federalinio parlamento kompetenciją,

³¹ Municipalinė valdžia (lot. *municipium* – savavaldis miestas, savavaldi bendruomenė) yra valstybės teritorijos vieneto bendruomenės valdžia, turinti įstatyme apibrėžtą savarankiškumą valstybės centrinės valdžios atžvilgiu.

³² Plačiau apie vietos savivaldos institucinę struktūrą, politinės ir administracinės organizacijos modelius žr.: Arimavičiūtė M., Astrauskas A., Bakaveckas A. ir kt. Savivaldos institucinis socialinis politinis veiksmingumas: monografija. Atsakingasis redaktorius prof. habil. dr. S. Puškorius.– Vilnius: Mykolo Romerio universiteto Leidybos centras, 2006; Astrauskas A. Vietos savivaldos samprata ir savivaldybės institucinė struktūra. – Vilnius: Lietuvos teisės universiteto Leidybos centras, 2003;

³³ Municipalitetas – tai valstybės administracinio teritorinio vieneto bendruomenės atstovaujamoji institucija.

³⁴ <http://confinder.richmond.edu/country.php>.

taip pat ir teisė nuspręsti, kokios turi būti vietos savivaldos institucijos, jų kompetencija.

Vokietijos Konstitucijos 28 straipsnyje³⁵ nustatyta, kad teritorinėms bendruomenėms garantuojama municipalinė savivalda – gyventojų teisė savarankiškai spręsti viešuosius reikalus įstatymų apibrėžtose ribose. Teritorinės bendruomenės yra vieninteliai subjektai, kurie atsakingi už bendruomenės viešųjų reikalų tvarkymą atitinkamoje valstybės teritorijos dalyje. Savarankiškumas reiškia tai, kad įstatymuose turi būti nustatytos vietinės valdžios veiklos sritys, kuriose sprendimus priima tik savivaldybės, tačiau nėra teritorinėms bendruomenėms skirtų viešųjų reikalų baigtinio sąrašo. Vietinė valdžia turi teisę savo nuožiūra imtis bet kurių bendruomenei svarbių viešųjų reikalų sprendimo iniciatyvos atsižvelgdamos tiek į bendruomenės poreikius, tiek į turimus finansinius išteklius. Vokietijos Konstitucijos 106 straipsnyje įtvirtinta svarbi vietinės valdžios veiksmingumo garantija – savivaldybėms turi būti skiriama tam tikra federalinėje žemėje surinktų mokesčių pajamų dalis, taip pat savivaldybėms arba jų sąjungoms skiriama pajamų dalis iš vietinių verslo, žemės ir akcizo mokesčių. Savivaldybės turi teisę nustatyti vietinių mokesčių tarifus.

Įvairių Vokietijos federalinių žemių konstitucijos taip pat įtvirtina ir sukonkretina teritorinių bendruomenių savivaldos teises: atstovaujamojų ir vykdomųjų institucijų sudarymo ir veiklos organizavimo tvarką, teisę ginčyti federalinės ir atskirų žemių centrinės valdžios institucijų sprendimus, nustatyti vietinius mokesčius, rinkliavas ir kt. Antai Badeno-Viurtembergo teritorinių bendruomenių nuostatuose³⁶ įtvirtinta, kad teritorinė bendruomenė yra demokratinės valstybės pagrindas ir visateisis narys, kad tautai priklausančios suverenios valdžios institucijos formuojamos iš apačios į viršų – *valstybės valdžią* įgyvendina tautos atovai, kurie renkami ir municipaliniu, ir atskirų žemių, ir federaliniu lygiu. Badeno-Viurtembergo, taip pat Bavarijos, Hesseno žemių gyventojai kartu su vietos tarybomis renka ir vykdomosios valdžios (magistrato ir (ar) valdybos) vadovą – burmistrą. Savo išimtinę kompetenciją vietos valdžia įgyvendina savarankiškai, nepriklausomai nuo centrinės valdžios institucijų. Tuo pat metu teritorinės bendruomenės valdžios institucijos Vokietijoje veikia kaip valstybės institucijos tose srityse, kuriose joms pavesta vykdyti privalomas valstybines funkcijas. Įgyvendindamos šias funkcijas savivaldybės neturi pasirinkimo laisvės ir privalo tiksliai laikytis centrinės valdžios nurodymų.

³⁵ <http://www.jura.uni-sb.de/BIJUS/grundgesetz/art28.htm>.

³⁶ <http://www.jura.uni-osnabrueck.de/institut/jkr/gobawu.pdf>.

3. Valstybės valdymas ir vietos savivalda, savivaldybių veiklos teisinė priežiūra

Lietuvos Respublikos Konstitucijoje nustatyta, kad Lietuvos valstybės teritorija yra vientisa ir nedalijama į jokių valstybinius darinius (10 straipsnis), kad Lietuvos valstybės teritorijos administracinius vienetus ir jų ribas nustato įstatymas (11 straipsnis). Pagal Konstitucijos 67 straipsnio 17 punktą tik Seimas turi įgaliojimus nustatyti valstybės teritorijos administracinį suskirstymą. Konstitucinis Teismas, aiškindamas šias Konstitucijos nuostatas, *inter alia*, konstatavo, kad Konstitucijoje įtvirtinta unitarinės valstybės santvarka išreikšta vieningos ir nedalomos valstybės idėja, tačiau racionaliam valdymui užtikrinti nustatoma tam tikra valstybės teritorijos vidinė struktūra, t. y. valstybės teritorija suskirstoma į administracinius vienetus, kuriuose formuojamos atitinkamos valdžios įstaigos³⁷.

Konstitucijos 10, 11 straipsniuose įtvirtintas reguliavimas neatsiejamas nuo Konstitucijos X skirsnio „Vietos savivalda ir valdymas“ nuostatų, kuriuose glaustai ir koncentruotai nustatyti valstybės teritorijos administracinių vienetų valdymo pagrindai, vietos savivaldos organizavimo principai, vietinės valdžios institucijų sistema. Antai Konstitucijos 119 straipsnyje (2002 m. birželio 20 d. redakcija) nustatyta, kad įstatymo numatytiems valstybės teritorijos administraciniams vienetams laiduojama savivaldos teisė; ši teisė įgyvendinama per atitinkamas savivaldybių tarybas, kurių narius ketveriems metams nuolatiniai teritorinės bendruomenės gyventojai tiesioginiuose rinkimuose; savivaldybės tarybos sudaro joms atskaitingus vykdomuosius organus. Pagal Konstituciją vietos bendruomenės atstovaujamoji institucija – savivaldybių tarybų, taip pat joms atskaitingų vykdomųjų ir kitų savivaldybės institucijų organizavimo ir veiklos tvarka turi būti nustatyta įstatymu.

Taigi įstatymo numatytuose administraciniuose vienetuose (savivaldybėse, apskrityse) turi būti suformuotos atitinkamos vietinės valdžios institucijos. Pagal Konstituciją valstybė remia savivaldybes, o teritorinės bendruomenės ir jų sudarytos vietos valdžios institucijos veikia laisvai ir savarankiškai – tose ribose, kurias nustato Konstitucija ir įstatymai; valstybė privalo remti savivaldybes (120 straipsnis), t. y. teisinėmis, finansinėmis,

³⁷ Konstitucinio Teismo 1998 m. vasario 18 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos apskrities valdymo įstatymo pakeitimo ir papildymo bei Vyriausybės atstovo įstatymo pripažinimo netekusiu galios įstatymo ir Lietuvos Respublikos Seimo 1996 m. gruodžio 12 d. nutarimo „Dėl Lietuvos Respublikos valstybės valdymo tarnybos „A“ lygio valdininkų pareigybių sąrašo papildymo“ atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ // Valstybės žinios. 1998. Nr. 18-435.

organizacinėmis priemonėmis užtikrinti jų laisvę ir savarankiškumą. Aukštesniuose administraciniuose vienetuose įstatymo nustatyta tvarka valdymą organizuoja Vyriausybė (123 straipsnio 1 dalis); šių administracinių vienetų valdymas grindžiamas centrinės valdžios institucijų ir pareigūnų priimtais aktais bei sprendimais, o teritorinių bendruomenių valdžia turi Konstitucijos garantuotą autonomiją centrinės valstybės valdžios atžvilgiu.

Konstitucijoje yra įtvirtintos ne mažiau kaip dvi administracinių vienetų pakopos (grandys). Skirtingų pakopų (grandžių) administraciniams vienetams nustatyta skirtinga valdymo sistema: žemutiniams (arba pirmosios pakopos) vienetams Konstitucija laiduoja savivaldos teisę, aukštesniuose (antrosios pakopos) administraciniuose vienetuose valdymą organizuoja Vyriausybė (Konstitucinio Teismo 1998 m. vasario 18 d. nutarimas).

Konstitucijos 123 straipsnio 1 dalyje *expressis verbis* nustatyta, kad aukštesniuose administraciniuose vienetuose įstatymo nustatyta tvarka valdymą organizuoja Vyriausybė, taigi pagal Konstituciją įstatymų leidėjas turi įgaliojimus nustatyti, kokios institucijos įgyvendina valstybinį valdymą vietose, kokie šių centrinės valdžios viešojo administravimo institucijų ir pareigūnų įgaliojimai, funkcijos. Valstybės teritorijos administracinio suskirstymo, administracinių teritorinių vienetų centralizuoto valdymo ir vietos savivaldos konstituciniai pagrindai detalizuojami įstatymų leidėjo priimtuose įstatymuose: Lietuvos Respublikos teritorijos administracinių vienetų ir jų ribų įstatyme³⁸, Lietuvos Respublikos apskrities valdymo įstatyme³⁹, Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatyme⁴⁰, Lietuvos Respublikos savivaldybių tarybų rinkimų įstatyme ir kt.

Lietuvos Respublikos teritorijos administracinių vienetų ir jų ribų įstatyme nustatyta, kad Lietuvos Respublikos teritorija skirstoma į administracinius vienetus, kurie sudaryti iš gyvenamųjų vietovių. Prie miesto gyvenamųjų vietovių priskiriami miestai, prie kaimo gyvenamųjų vietovių priskiriami miesteliai ir kaimai (1 straipsnio 1 ir 4 dalys).

³⁸ Valstybės žinios. 1994. Nr. 60-1183 (su vėlesniais pakeitimais – Valstybės žinios. 1995. Nr. 79-1819; 1997, Nr. 65-1544; 1999, Nr. 43-1362; 1999, Nr. 109-3176; 2001, Nr. 41-1420; 2002, Nr. 101-4489; 2003, Nr. 115-5194; 2004, Nr. 135-4893; 2005, Nr. 88-3284).

³⁹ Valstybės žinios. 1994. Nr. 101-2015 (su vėlesniais pakeitimais – Valstybės žinios. 1996. Nr. 126-2938; 1997, Nr. 97-2444; 1999, Nr. 50-1602; 2000, Nr. 42-1190; 2000, Nr. 92-2886; 2001, Nr. 104-3702, Nr. 112-4088; 2003, Nr. 42-1915; 2004, Nr. 103-3754; 2006, Nr. 87-3398).

⁴⁰ Valstybės žinios. 1994. Nr. 55-1049. Seimas 2000 m. spalio 12 d. priėmė Vietos savivaldos įstatymo pakeitimo įstatymą ir jį išdėstė nauja redakcija (Valstybės žinios. 2000. Nr. 91-2832). Šio įstatymo nauja redakcija taip pat ne kartą buvo pakeista ir papildyta (Valstybės žinios. 2003. Nr. 17-704, Nr. 28-1124, Nr. 73-3357, Nr. 104-4636; 2004, Nr. 134-4839; 2005, Nr. 57-1941; 2006, Nr. 82-3251).

Valstybės teritorijos administracinis vienetas yra jo teritorijos dalis, kurioje valdymą organizuoja Lietuvos Respublikos Vyriausybė arba savivaldybės institucijos (1 straipsnio 1 dalis). Lietuvos teritorijos administraciniai vienetai yra *apskritis* ir *savivaldybės* (1 straipsnio 3 dalis). Šie vienetai turi savo ribas, centrą ir pavadinimą (1 straipsnio 2 dalis).

Apskritis vadinami aukštesnieji administraciniai vienetai (2 straipsnio 2 dalis), apskritis sudaromos iš savivaldybių teritorijų, kurios pasižymi socialinių, ekonominių ir etnokultūrinių interesų bendrumu (2 straipsnio 3 dalis). Apskritis įsteigia ir jas panaikina Seimas Vyriausybės teikimu, taip pat nustato ir keičia apskričių teritorijų ribas bei centrus (6 straipsnis). Seimas Vyriausybės teikimu steigia ir savivaldybes, taip pat panaikina esamas, nustato ir keičia savivaldybių teritorijų ribas ir centrus, tačiau prieš kreipdamasi į Seimą Vyriausybė privalo organizuoti vietos gyventojų apklausą ir priimti atitinkamus sprendimus atsižvelgdama į gyvenamosios vietovės bendruomenės nuomonę (7 straipsnis). Seimas Vyriausybės teikimu suteikia (ir keičia) apskričių pavadinimus, taip pat, atsižvelgdamas į savivaldybių tarybų siūlymus, savivaldybių pavadinimus (8 straipsnis).

Lietuvos Respublikos teritorijos administracinių vienetų ir jų ribų įstatymo 4 straipsnyje (2002 m. rugsėjo 26 d. redakcija) įtvirtinta: Lietuvoje įsteigiamos 60 savivaldybių (miestų ir rajonų), o 5 straipsnyje (1999 m. gruodžio 21 d. redakcija) nustatyta, kad Lietuvos Respublikos teritorijoje yra 10 apskričių (Alytaus, Kauno, Klaipėdos, Marijampolės, Panevėžio, Šiaulių, Tauragės, Telšių, Utenos ir Vilniaus).

Didžiausia savivaldybė yra Vilniaus miesto savivaldybė (daugiau kaip 550 tūkstančių gyventojų), mažiausia – Neringos savivaldybė (2,4 tūkstančiai gyventojų). Minėta, kad Lietuva išsiskiria Europoje itin didelėmis savivaldybėmis (jų teritorijos dydžiu ir gyventojų skaičiumi). Daugumoje savivaldybių yra nuo 20 iki 40 tūkstančių gyventojų. Savivaldybių teritorijose vietinės valdžios institucijos yra toli nuo gyventojų, todėl neužtikrinamas tinkamas viešųjų reikalų tvarkymas ir paslaugų teikimas⁴¹.

Seimo 1994 m. gruodžio 15 d. priimtame Apskritis valdymo įstatyme (su vėlesniais pakeitimais) nustatyta, kokią vietą viešosios valdžios sistemoje užima aukštesniųjų valstybės teritorijos administracinių vienetų (apskričių) valdymas: apskritis valdymas yra sudėtinė valstybės valdymo dalis; šiame administraciniame vienete valdymą per apskritis viršininką, ministerijas bei kitas Vyriausybės institucijas organizuoja Vyriausybė (1 straipsnis).

⁴¹ Lietuvos Respublikos teritorijos administracinių vienetų sistemos tobulinimo koncepcija (Patvirtinta Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2003 m. birželio 17 d. nutarimu Nr. 785 „Dėl Lietuvos Respublikos teritorijos administracinių vienetų sistemos tobulinimo koncepcijos ir jos įgyvendinimo veiksmų plano patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 2003. Nr. 59-2679).

Apskritis viršininkas atskaitingas Vyriausybei ir jos nustatyta tvarka jos įgaliotoms institucijoms (4 straipsnio 4 dalis); apskritis viršininką skiria ir atleidžia Vyriausybė ministro pirmininko teikimu (4 straipsnio 1 dalis). Šio įstatymo 5 straipsnyje nustatyta, kad apskritis viršininko uždaviniai yra: 1) įgyvendinti valstybės politiką regioninės plėtros, socialinio aprūpinimo, švietimo, kultūros, sveikatos priežiūros, teritorijos planavimo, paminklotvarkos, žemės naudojimo ir apsaugos, aplinkos apsaugos ir kitose srityse, vykdyti apskrityje valstybines ir tarpregionines programas; 2) koordinuoti apskrityje esančių ministerijų ir kitų Vyriausybės institucijų struktūrinių padalinių veiklą, taip pat derinti savivaldybių vykdomųjų institucijų veiklą įgyvendinant regionines programas; 3) numatyti prioritетines apskrities raidos kryptis ir rengti programas.

Taigi aukštesniuose valstybės teritorijos administraciniuose vienetuose apskritis viršininkas vykdo centrinės vykdomosios valstybės valdžios funkcijas – Konstitucijos, įstatymų ir kitų teisės aktų nustatytoje ribose įgyvendina regioninę valstybės politiką įvairiose srityse (planuojant regionų raidą, ekonomikos, valstybės tarnybos, kultūros, švietimo, socialinės paramos, sveikatos, aplinkos apsaugos srityse ir kt.), taip pat ir tose srityse, kuriose įgaliojimai laisvai ir savarankiškai tvarkyti viešus reikalus suteikti teritorinėms bendruomenėms, jų sudarytoms savivaldos ir viešojo administravimo institucijoms, tačiau nei apskritis viršininkui, nei kuriam kitam centrinės valdžios viešojo administravimo subjektui nėra suteikti įgaliojimai įsiterpti į Konstitucijoje ir įstatymuose nustatytos savivaldos institucijų savarankiškos kompetencijos įgyvendinimą, panaikinti savivaldybių institucijų sprendimus ir pan.⁴²

Konstitucinio Teismo 1998 m. vasario 18 d. nutarime konstatuota, kad vietos valdymas – tai valstybinio valdymo (vykdomosios valdžios) dalis, jo tęsinys vietose – centrinės valdžios funkcijų ir įgaliojimų perkėlimas į aukštesnius administracinius vienetus, kuriuose centrinę valdžią įgyvendina Vyriausybės skiriami ir jai atsakingi valstybės pareigūnai. Šie valstybės valdžios įgaliojimus turintys vietos pareigūnai vykdo viešojo administravimo funkcijas, koordinuoja ir derina įvairių valstybės institucijų, taip pat ir savivaldybių institucijų veiklą. Vyriausybė turi teisę panaikinti jai atskaitingų

⁴² Tik įstatymo nustatytais išimtiniais atvejais ir įstatymo nustatyta tvarka Seimui savo nutarimu įvedus tiesioginį valdymą savivaldybės teritorijoje Vyriausybės paskirtas įgaliotinis priima sprendimus, kurie būtini Vietos savivaldos įstatyme nustatytoms savivaldybių funkcijoms įgyvendinti, kontroliuoja tokių sprendimų įgyvendinimą, vykdo kitus savivaldybės institucijų įgaliojimus (Lietuvos Respublikos laikino tiesioginio valdymo savivaldybės teritorijoje įstatymas (2003 m. gegužės 27 d. redakcija) // Valstybės žinios. 2003. Nr. 57-2532).

valstybės pareigūnų sprendimus, jeigu šie sprendimai prieštarauja Konstitucijai, įstatymams, Vyriausybės ar Respublikos Prezidento aktams.

Konstitucinis Teismas, aiškindamas Konstitucijos 123 straipsnio 2 dalies nuostatą „Ar savivaldybės laikosi Konstitucijos ir įstatymų, ar vykdo Vyriausybės sprendimus, prižiūri Vyriausybės skiriami atstovai“, pažymėjo, kad semantinė sąvokos „atstovas“ reikšmė (t. y. asmuo, atstovaujantis kieno nors interesams, veikiantis kieno vardu) leidžia teigti, kad ši sąvoka gali būti vertinama kaip bendrinė, o ne konkrečios pareigybės ar institucijos pavadinimas, todėl darytina išvada, kad tais atvejais, kai konstitucinės normos tiesiogiai neapibrėžia atitinkamos institucijos organizacinės formos, jos parinkimas ir nustatymas yra įstatymų leidėjo prerogatyva⁴³. Konstitucijos 123 straipsnio 3 dalyje nustatyta, kad Vyriausybės atstovo įgaliojimus ir jų vykdymo tvarką nustato įstatymas.

Konstitucinio Teismo nuomone, būtent Konstitucijos 123 straipsnio antroji ir trečioji dalys sudaro vientisą visumą, nes įtvirtina savivaldybių veiklos administracinės priežiūros institutą suteikdamos jam konstitucinę reikšmę. Konstitucinis Teismas taip pat konstatavo, kad šio instituto konstituciniu įtvirtinimu siekiama specialių tikslų: pirma, suteikti Vyriausybei teisę per savo skiriamus atstovus prižiūrėti savivaldybių veiklą; antra, apibrėžti tos priežiūros sritį, t. y. prižiūrėti, ar laikomasi Konstitucijos ir įstatymų, ar vykdomi Vyriausybės sprendimai; trečia, nustatyti, kad Vyriausybės priežiūros įgaliojimų ribas apibrėžia įstatymas; ketvirta, tokiais priežiūros ribojimais dar kartą pabrėžti savivaldybių savarankiškumą.

Vis dėlto minėto konstitucinio reguliavimo visumoje, Konstitucinio Teismo teigimu, ypač svarbi yra Konstitucijos 123 straipsnio antroji dalis, kurioje yra užfiksuota savivaldybių veiklos administracinės priežiūros instituto esmė: 1) priežiūros objektai – savivaldybės; 2) priežiūros dalykai – ar laikomasi Konstitucijos ir įstatymų, ar vykdomi Vyriausybės sprendimai; 3) priežiūros subjektai – Vyriausybės skiriami atstovai. Konstitucinis Teismas pažymėjo, kad Konstitucijoje Vyriausybės atstovo sąvoka pavartota apibūdinti savivaldybių veiklos administracinės priežiūros institutą, kad ši sąvoka rodo teisinį ryšį su tam tikru teisės subjektu – pagal Konstituciją subjektas, vykdamas savivaldybių priežiūrą, veikia Vyriausybės vardu ir yra jai pavaldus.

⁴³ Konstitucinio Teismo 1998 m. vasario 18 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos apskrities valdymo įstatymo pakeitimo ir papildymo bei Vyriausybės atstovo įstatymo pripažinimo netekusiu galios įstatymo ir Lietuvos Respublikos Seimo 1996 m. gruodžio 12 d. nutarimo „Dėl Lietuvos Respublikos valstybės valdymo tarnybos „A“ lygio valdininkų pareigybių sąrašo papildymo“ atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ // Valstybės žinios. 1988. Nr. 18-435.

Konstitucinis Teismas minėtame 1998 m. vasario 18 d. nutarime konstatavo, kad Konstitucijai prieštarauja Apskritis valdymo įstatymo pakeitimų nuostatos ta apimtimi, kuria apskrities viršininkui buvo pavestos vykdyti savivaldybių administracinės priežiūros funkcijos. Pasak Konstitucinio Teismo, tai reiškia „savivaldybių veiklos administracinės priežiūros savarankiško instituto suliejimą su kitu institutu, pasireiškusiu tiesioginiu savivaldybių priežiūros inkorporavimu į vietinių valdymą“.

Pagal Konstituciją ir įstatymus valstybės valdymo organizavimas aukštesniuose administraciniuose vienetuose ir vietos savivaldybių veiklos teisinė priežiūra pavesta valstybės centrinei vykdomajai valdžiai, jos įgaliojoms institucijoms. Vyriausybei Konstitucijoje suteikti įgaliojimai organizuoti valstybės valdymą aukštesniuose administraciniuose vienetuose įstatymo nustatyta tvarka (123 straipsnio 1 dalis), taip pat per savo atstovus prižiūrėti, ar savivaldybės laikosi Konstitucijos ir įstatymų, ar vykdo Vyriausybės sprendimus (123 straipsnio 2 ir 3 dalys). Įstatymo nustatytais atvejais ir tvarka valstybės valdžios pareigūnams gali būti suteikti įgaliojimai vykdyti vietos savivaldos institucijų funkcijas Seimui laikinai įvedus savivaldybės teritorijoje tiesioginį valdymą (123 straipsnio 4 dalis), t. y. tvarkyti viešuosius reikalus savivaldybėje, veikti teritorinės bendruomenės interesais, kai to nebegali daryti savivaldybių institucijos. Pabrėžtina, kad visos Konstitucijos 123 straipsnio nuostatos sudaro vieną visumą. Pagal Konstituciją įstatymų leidėjas turi pareigą įstatymu nustatyti, kuri konkrečiai centrinės vykdomosios valdžios institucija ar pareigūnas turi įgaliojimus ir privalo vykdyti Konstitucijos 123 straipsnyje nustatytas funkcijas – tai yra įstatymų leidėjo kompetencija ir jo diskrecija⁴⁴. Įstatymų leidėjas šią savo teisę privalo įgyvendinti nepažeisdamas valdžių padalijimo, centrinės ir vietinės valdžių (horizontalaus) kompetencijos atskyrimo, savivaldybių veiklos laisvės ir savarankiškumo, demokratijos, teisinės valstybės ir kitų konstitucinių principų.

Beje, vienas iš argumentų, kurių pareiškėjas – Seimo narių grupė – nurodė savo prašyme dėl Apskritis valdymo įstatymo atitikties Konstitucijai, buvo tai, kad priėmus ginčijamą įstatymą ir suteikus apskrities viršininkui priežiūrinę Vyriausybės atstovo funkcijas sudaromos prielaidos Vyriausybei per apskrities viršininką daryti politinę įtaką savivaldybėms ir tuo išplėsti Vyriausybės įgaliojimus savivaldybių atžvilgiu, varžyti savivaldybių

⁴⁴ Diskrecija (pranc. *discretion*) yra valstybės institucijos ar pareigūno teisė spęsti jo kompetencijai paskirtą klausimą savo nuožiūra – tai ne absoliuti pasirinkimo laisvė, o reali galimybė laisvai rinktis sprendimą bent iš dviejų teisiškai galimų alternatyvų. Ši sprendimų pasirinkimo laisvė „egzistuoja tik kaip erdvė, palikta ją juosiančio suvaržymų saito“ (Dworkin R. Rimas požiūris į teises. – Vilnius: Lietuvos rašytojų sąjungos leidykla, 2004. P. 60).

teises. Konstitucinis Teismas savo nutarimo motyvuojamojoje dalyje šio argumentu neaptarė, nevertino jo pagrįstumo. Galima teigti, kad Vyriausybei pavaldžių ir atsakingų valstybės pareigūnų politinės įtakos savivaldybėms (realios ar potencialios) klausimas nėra tinkamas teisinis argumentas pagrįsti abejones dėl teisės akto atitikties Konstitucijai. Kita vertus, vėliau Konstituciniam Teismui teko atsakyti į klausimą, ar savivaldybių veiklos teisinę priežiūrą vykdančios valstybės pareigūnai turi teisę dalyvauti politinių partijų ir politinių organizacijų veikloje⁴⁵.

Vadovaudamasis minėtu Konstitucinio Teismo 1998 m. vasario 18 d. nutarimu įstatymų leidėjas 1998 m. gegužės 14 d. priėmė Savivaldybių administracinės priežiūros įstatymą⁴⁶, pakeitė Apskritis valdymo įstatymą⁴⁷

⁴⁵ Konstitucinio Teismo 2006 m. balandžio 14 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos savivaldybių administracinės priežiūros įstatymo 3 straipsnio 4 dalies (2002 m. gruodžio 10 d., 2004 m. birželio 8 d. redakcijos), 5 straipsnio 4 dalies (2002 m. gruodžio 10 d. redakcija), 7 straipsnio (2002 m. gruodžio 10 d. redakcija), 8 straipsnio (2002 m. gruodžio 10 d. redakcija), 9 straipsnio (2002 m. gruodžio 10 d. redakcija), 11 straipsnio (2002 m. gruodžio 10 d. redakcija), Lietuvos Respublikos savivaldybių administracinės priežiūros įstatymo pakeitimo įstatymo (2002 m. gruodžio 10 d. redakcija) 2 straipsnio 2 dalies, Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymo 44 straipsnio 1 dalies (2002 m. gruodžio 10 d. redakcija), 62 straipsnio 12 dalies (2000 m. lapkričio 21 d. redakcija), Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2003 m. gruodžio 3 d. nutarimo Nr. 1525 „Dėl Vyriausybės atstovo Marijampolės apskričiai atleidimo“, Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2003 m. gruodžio 3 d. nutarimo Nr. 1526 „Dėl Vyriausybės atstovo Panevėžio apskričiai atleidimo“, Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2003 m. gruodžio 3 d. nutarimo Nr. 1527 „Dėl Vyriausybės atstovo Šiaulių apskričiai atleidimo“, Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2003 m. gruodžio 3 d. nutarimo Nr. 1528 „Dėl Vyriausybės atstovo Telšių apskričiai atleidimo“ 1 punkto, Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2003 m. gruodžio 3 d. nutarimo Nr. 1529 „Dėl Vyriausybės atstovo Vilniaus apskričiai atleidimo“, Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2003 m. gruodžio 10 d. nutarimo Nr. 1578 „Dėl Vyriausybės atstovo Šiaulių apskričiai“ 1 punkto atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai // Valstybės žinios. 2006. Nr. 44-1608.

⁴⁶ Seimo 1998 m. gegužės 14 d. priimtas Lietuvos Respublikos savivaldybių administracinės priežiūros įstatymas (Valstybės žinios. 1998. Nr. 51-1392) įsigaliojo 1998 m. birželio 3 d. Iki šio įstatymo įsigaliojimo savivaldos institucijų ir pareigūnų veiklą prižiūrėjo apskričių viršininkai. Tokia jų teisė buvo nustatyta Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo 28 straipsnio („Savivaldos institucijų ir pareigūnų veiklos teisinė priežiūra“) 1 dalyje (1997 m. vasario 25 d. redakcija. Valstybės žinios. 1997. Nr. 20-446). Savivaldybių administracinės priežiūros įstatymas buvo ne kartą pakeistas ir papildytas: Seimas 2002 m. gruodžio 10 d. priėmė Savivaldybių administracinės priežiūros įstatymo pakeitimo įstatymą, kurio 1 straipsniu Savivaldybių administracinės priežiūros įstatymas (1998 m. gegužės 14 d. redakcija su vėlesniais pakeitimais ir papildymais) buvo pakeistas ir išdėstytas nauja redakcija (įsigaliojo 2002 m. gruodžio 31 d. Valstybės žinios. 2002. Nr. 127-5748); 2004 m. birželio 8 d. Seimas priėmė Savivaldybių administracinės priežiūros įstatymo pakeitimo įstatymą, kurio 1 straipsniu Savivaldybių administracinės priežiūros įstatymas (2002 m. gruodžio 10 d. redakcija su vėlesniais pakeitimais ir papildymais) buvo pakeistas ir išdėstytas nauja redakcija (įsigaliojo 2004 m. birželio 24 d. Valstybės žinios. 2004. Nr. 98-3626).

ir formaliai atskyrė savivaldybių veiklos administracinės priežiūros savarankišką institutą nuo vietinio valdymo – apskričių viršininkai neteko teisės vykdyti savivaldybių veiklos teisinės priežiūros.

Savivaldybių administracinės priežiūros įstatymo (1998 m. gegužės 14 d. redakcija) 2 straipsnio 1 dalyje buvo nustatyta, kad savivaldybių administracinę priežiūrą vykdo, t. y. prižiūri, ar savivaldybės laikosi Lietuvos Respublikos Konstitucijos ir įstatymų, ar vykdo Vyriausybės sprendimus, Vyriausybės skiriami pareigūnai – Vyriausybės atstovai. Minėtu įstatymu į Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos sistemą bei Lietuvos teisės sistemą buvo grąžintas atskiras Vyriausybės atstovo institutas, nustatyti savivaldybių administracinę priežiūrą vykdančių pareigūnų – Vyriausybės atstovų – įgaliojimai bei šios priežiūros vykdymo tvarka.

Seimo 1998 m. birželio 16 d. nutarimu Nr. VIII-795 „Dėl Lietuvos Respublikos valstybės valdymo tarnybos „A“ lygio valdininkų sąrašo pakeitimo ir papildymo“ Vyriausybės atstovai buvo priskirti „A“ lygio valdininkų kategorijai⁴⁸. Pagal Valdininkų įstatymo 6 straipsnį (1997 m. sausio 16 d. redakcija) „A“ lygio valstybės (ir savivaldybių) valdininkai yra pareigybių sąrašė nurodyti tarnautojai, padedantys politikams vykdyti savo funkcijas. Įstatyme nėra atskleista, ką reiškia „pagalba“ politikams, tačiau šių valstybės ir savivaldybių valdininkų tarnyba buvo susieta su jų tiesioginių vadovų įgaliojimų trukme⁴⁹.

Savivaldybių administracinės priežiūros įstatymo 8 straipsnio 1 dalyje (1998 m. gegužės 14 d. redakcija) buvo nustatyta, kad Vyriausybės atstovą skiria ir atleidžia Vyriausybė valdymo reformų ir savivaldybių reikalų ministro teikimu⁵⁰, taigi Vyriausybės paskirtų jos atstovų apskrityse tarnybos trukmė priklausė nuo juos paskyrusios Vyriausybės įgaliojimų trukmės.

⁴⁷ Lietuvos Respublikos apskrities valdymo įstatymo pakeitimo ir Apskrities valdymo įstatymo įgyvendinimo įstatymo pripažinimo netekusiu galios įstatymas // Valstybės žinios. 1998. Nr. 96-2655.

⁴⁸ Valstybės žinios. 1998. Nr. 58-1644.

⁴⁹ Lietuvos Respublikos valdininkų įstatymo (Valstybės žinios. 1995. Nr. 33-759) 11 straipsnio 1 dalyje nustatyta, kad su „A“ lygio valdininkais sudaromos terminuotos darbo sutartys atitinkamų institucijų ar jų vadovų įgaliojimų laikui. Seimas 1999 m. liepos 8 d. priėmė naują Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymą, kuris įsigaliojo 1999 m. liepos 30 d. (Valstybės žinios. 1999. Nr. 66-2130). Įsigaliojus šiam įstatymui neteko galios Valdininkų įstatymas (1995 m. balandžio 4 d. redakcija su vėlesniais pakeitimais ir papildymais) ir valdininkų skirstymas į „A ir „B“ lygių kategorijas.

⁵⁰ Vėlesnėse šio įstatymo redakcijose buvo pakeista Vyriausybės atstovo skyrimo tvarka, taip pat šio Vyriausybės skiriamo pareigūno teisinis statusas. Savivaldybių administracinės priežiūros įstatymo (2002 m. gruodžio 10 d. redakcija) 3 straipsnio 1 dalyje nustatyta, kad Vyriausybės atstovas yra valstybės tarnautojas – įstaigos vadovas, kad į pareigas jis yra skiriamas ketveriems metams (ir iš pareigų atleidžiamas) Valstybės tarnybos įstatymo nustatyta tvarka.

1999 liepos 30 d. įsigaliojus naujam Valstybės tarnybos įstatymui (1999 m. liepos 8 d. redakcija) Vyriausybės paskirti atstovai turėjo juos paskyrusios Vyriausybės politinį pasitikėjimą ir tapo politinio pasitikėjimo valstybės tarnautojais. Šio įstatymo dvyliktojo skirsnio („Pereinamojo laikotarpio nuostatos“) 62 straipsnio 4 dalyje buvo nustatyta, kad „A“ lygio valdininkai, kuriems iki šio įstatymo įsigaliojimo buvo taikomas Valdininkų įstatymas, tampa politinio (asmeninio) pasitikėjimo valstybės tarnautojais⁵¹.

Seimas 2002 m. gruodžio 10 d. priėmė Lietuvos Respublikos savivaldybių administracinės priežiūros įstatymo pakeitimo įstatymą, kurio 1 straipsniu Savivaldybių administracinės priežiūros įstatymas buvo išdėstytas nauja redakcija. Šiame įstatyme nustatyta, kad Vyriausybės atstovas negali dalyvauti politinių partijų ir politinių organizacijų veikloje (3 straipsnio 4 dalis)⁵². Savivaldybių veiklos teisinę priežiūrą apskrityse pavesta vykdyti Vy-

Šios nuostatos liko nepakeistos naujoje Savivaldybių administracinės priežiūros įstatymo (2004 m. birželio 8 d.) redakcijoje. Taigi įstatymų leidėjas panaikino Vyriausybės atstovų apskrityse tarnybos trukmės ir juos paskyrusios Vyriausybės įgaliojimų trukmės sąsajas. Nors Valstybės tarnybos įstatymo 13 straipsnyje (2005 m. gruodžio 22 d. redakcija) nustatyta, kad į įstaigų vadovų pareigas priimama konkurso būdu, be konkurso ar įstatymų nustatytais atvejais politinio (asmeninio) pasitikėjimo pagrindu, tačiau Vyriausybės atstovo – Vyriausybės atstovo tarnybos vadovo pareigybė nebe priklausė politinio (asmeninio) pasitikėjimo valstybės tarnautojų kategorijai nuo 2000 m. rugsėjo 7 d., kai įsigaliojo Seimo 2000 m. rugpjūčio 29 d. priimtas Valstybės tarnybos įstatymo pakeitimo ir papildymo įstatymas (Valstybės žinios. 2000. Nr. 75-22750). Naujų Vyriausybės atstovų paskyrimai turėjo būti vykdomi *konkurso būdu* (pagal Valstybės tarnybos įstatymo (2000 m. rugpjūčio 29 d. redakcija) 16 straipsnio 1 dalies 1 punktą). Be to, 2001 m. sausio 1 d. įsigaliojo ir Savivaldybių administracinės priežiūros įstatymo (1998 m. gegužės 14 d. redakcija) 8 straipsnio pakeitimo įstatymas, pagal kurį Vyriausybės atstovas skiriamas 4 metų kadencijai ir atleidžiamas Valstybės tarnybos įstatymo nustatyta tvarka.

⁵¹ Valstybės tarnybos įstatymo (1999 m. liepos 8 d. redakcija) dvyliktajame skirsnyje („Pereinamojo laikotarpio nuostatos“) išdėstytos nuostatos buvo skirtos reguliuoti tiems valstybės tarnybos ir su ja susijusiems santykiams, kurie jau buvo atsiradę pagal iki tol galiojusius teisės aktus ir, įsigaliojant naujam Valstybės tarnybos įstatymo įstatymui, nebuvo pasibaigę.

⁵² Savivaldybių administracinės priežiūros įstatymo pakeitimo įstatymas // Valstybės žinios. 2002. Nr. 127-5748. Savivaldybių administracinės priežiūros įstatymas (2002 m. gruodžio 10 d. redakcija) buvo ne kartą keičiamas, tačiau šio įstatymo 3 straipsnio 4 dalis, kurioje įtvirtintas minėtas draudimas, liko nepakeista iki pat 2004 m. birželio 24 d., kai įsigaliojo Seimo 2004 m. birželio 8 d. priimtas Savivaldybių administracinės priežiūros įstatymo pakeitimo įstatymas (Valstybės žinios. 2004. Nr. 98-3626), kurio 1 straipsniu Savivaldybių administracinės priežiūros įstatymas (2002 m. gruodžio 10 d. redakcija su vėlesniais pakeitimais ir papildymais) vėl buvo išdėstytas nauja redakcija. Konstitucinio Teismo 2006 m. balandžio 14 d. nutarimu abiejų minėtų įstatymo redakcijų nuostatos, kuriose Vyriausybės atstovui nustatytas draudimas dalyvauti politinių partijų ir politinių organizacijų veikloje, buvo pripažintos prieštaraujančiomis konstituciniam teisinės valstybės principui, Konstitucijos 35 straipsnio 1 dalies nuostatai, kurioje piliečiams laiduojama teisė laisvai vienytis į bendrijas, politines partijas ar

riausybės paskirtiems valstybės tarnautojams, prižiūrintiems, ar savivaldybių institucijų sprendimai yra teisėti, ar savivaldybės laikosi Konstitucijos ir įstatymų, ar vykdo Vyriausybės sprendimus, tačiau Vyriausybės atstovas, būdamas pavaldus Vyriausybei, t. y. politinei valdžiai, ir atskaitingas vykdomąją valdžią įgyvendinančiam politikui – ministrui pirmininkui, tuo pat metu pagal įstatymą privalėjo atsiriboti nuo politinės veiklos, nedalyvauti jokiose politinėse partijose ar organizacijose.

Šiuo aspektu Vyriausybės atstovo apskrityje teisinis statusas skyrėsi nuo apskrities viršininko statuso, nors abu šie pareigūnai – **Vyriausybės atstovas** ir **apskrities viršininkas** – yra valstybės vykdomosios valdžios dalis.

Savivaldybių administracinės priežiūros įstatyme⁵³ (2004 m. birželio 8 d. redakcija) nustatyta, kad Vyriausybei suteikiama teisė per savo skiriamus atstovus prižiūrėti savivaldybių veiklą (1 straipsnis). Prižiūrėdami, ar savivaldybės laikosi Konstitucijos ir įstatymų, ar vykdo Vyriausybės sprendimus, Vyriausybės atstovai tikrina, kaip savivaldybių institucijos įgyvendina įstatymus, Vyriausybės nutarimus, ar savivaldybių aktai neprieštarauja Konstitucijai ir įstatymams, Vyriausybės nutarimams, kitiems su įstatymų įgyvendinimu susijusiems centrinių valstybinio administravimo subjektų priimtiems teisės aktams (4 straipsnio 1 dalies 1 punktas). Vyriausybė kiekvienoje apskrityje skiria vieną Vyriausybės atstovą (2 straipsnio 2 dalis), kuris yra valstybės tarnautojas – įstaigos vadovas, į pareigas skiriamas ketveriems metams ir iš jų atleidžiamas Valstybės tarnybos įstatymo nustatyta tvarka (3 straipsnio 1 dalis). Vyriausybės atstovas yra pavaldus Vyriausybei ir atskaitingas ministrui pirmininkui (3 straipsnio 2 dalis).

Apskrities valdymo įstatyme, *inter alia*, nustatyta, kad apskrities viršininko uždaviniai yra įgyvendinti valstybės politiką įvairiose visuomenės gyvenimo srityse (regioninės plėtros, socialinio aprūpinimo, švietimo, kultūros, sveikatos priežiūros, teritorijos planavimo, žemės naudojimo ir kt.), koordinuoti, derinti valstybės institucijų, savivaldybių vykdomųjų organų veiklą. Apskrities viršininkas yra pavaldus ir atskaitingas Vyriausybei, kuri jį skiria ir atleidžia iš pareigų (ministro pirmininko teikimu).

Taigi ir apskrities viršininkas, ir Vyriausybės atstovas yra centrinės

asociacijas, jei šių tikslai ir veikla nėra priešingi Konstitucijai ir įstatymams (Valstybės žinios. 2006. Nr. 44-1608).

⁵³ Šiame įstatyme sukonkretintas konstitucinis savivaldybių veiklos *teisinės* priežiūros institutas, tačiau savivaldybių veiklos, savivaldybių institucijų priimtų aktų teisėtumo priežiūra kažkodėl vadinama „administracine priežiūra“. Pabrėžtina, kad jokia valstybės valdžios institucija negali administracine tvarka pripažinti netekusiais galios savivaldybių institucijų sprendimų. Konstitucijai, įstatymams ar kitiems teisės aktams prieštaraujantys savivaldybių sprendimai gali būti teisiškai ginčijami ir nuneigiami teismine tvarka.

vykdomosios valdžios (viešojo administravimo) subjektai, kuriuos į pareigas skiria (ir atleidžia) Vyriausybė. Abu šie pareigūnai yra pavaldūs Vyriausybei, vykdo Vyriausybės pavedimus, teikia jai ataskaitas bei informaciją apie savo veiklą. Vyriausybė, *inter alia*, tvirtina apskričių viršininkų ir Vyriausybės atstovų pareigybių aprašymus, valstybės tarnautojų skaičių apskričių viršininkų administracijose, Vyriausybės atstovų tarnybose. Vyriausybės atstovas ir apskrities viršininkas, vykdydami Konstitucijos ir įstatymų jiems nustatytas funkcijas, be kita ko, užtikrina ir tai, kad būtų laikomasi Konstitucijos ir įstatymų, kad būtų išvengta centrinės valstybės valdžios ir vietinių teritorinių bendruomenių valdžios priešpriešos, susikertančių ar konkuruojančių sprendimų, kad teritorinių bendruomenių interesai būtų derinami su visos valstybės ir visuomenės interesais.

Kartu pažymėtina, kad įstatymų leidėjas apskrities viršininkui nesuteikė valstybės politiko rango⁵⁴, tačiau ir neuždraudė dalyvauti politinių partijų ir organizacijų veikloje. Toks draudimas, reikalavimas apskrities viršininkui, Vyriausybės atstovui apskrityje atsiriboti nuo politinės veiklos nėra *expressis verbis* nustatytas Konstitucijos normose ar implicitiškai išreikštas konstituciniuose principuose.

Konstitucinis Teismas, aiškindamas Konstitucijos 35 straipsnio 1 dalį, kurioje piliečiams laiduojama teisė laisvai *vienytis*, *inter alia*, į politines partijas, jei šių tikslai ir veikla nėra priešingi Konstitucijai ir įstatymams, pabrėžė, kad tai yra viena iš pagrindinių demokratinės valstybės piliečio teisių, kad šios teisės turinį sudaro teisė kurti politines partijas ir organizacijas, teisė įstoti į jas ir dalyvauti politinių partijų bei organizacijų veikloje; Konstitucijoje laiduojama teisė savo valia nuspręsti, priklausyti ar nepriklausyti kuriai nors politinei partijai; kiekvienas asmuo šią konstitucinę teisę įgyvendina laisva valia; ši asmens laisva valia yra pamatinis narystės politinėse partijose principas⁵⁵.

⁵⁴ Pagal Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymo (2002 m. balandžio 24 d. redakcija) 2 straipsnio 11 punktą valstybės politikai – tai asmenys, įstatymų nustatyta tvarka išrinkti ar paskirti į Respublikos Prezidento, Seimo pirmininko, Seimo nario, ministro pirmininko, ministro, savivaldybės tarybos nario, savivaldybės mero, savivaldybės mero pavaduotojo pareigas (Valstybės žinios. 2002. Nr. 45-1708). Pagal šio įstatymo 8 straipsnio 2 dalį Vyriausybė tvirtina ministro pirmininko politinio (asmeninio) pasitikėjimo valstybės tarnautojų pareigybių sąrašą.

Vyriausybės 2002 m. gegužės 20 d. nutarimu Nr. 684 „Dėl Ministro Pirmininko politinio (asmeninio) pasitikėjimo valstybės tarnautojų pareigybių, Vyriausybės kanceliarijos, ministerijų, Vyriausybės įstaigų ir įstaigų prie ministerijų valstybės tarnautojų suvienodintų pareigybių sąrašo patvirtinimo“ (Vyriausybės 2006 m. sausio 23 d. nutarimo Nr. 78 redakcija // Valstybės žinios. 2006. Nr. 10-366) patvirtintame sąrašė apskrities viršininko pareigybė yra priskirta prie politinio (asmeninio) pasitikėjimo valstybės tarnautojų.

⁵⁵ Konstitucinio Teismo 2000 m. gruodžio 21 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos

Politinės partijos, kitos politinės organizacijos padeda piliečiams suformuoti ir išreikšti įvairius politinius, ekonominius interesus, skirtingų visuomenės grupių politinę valią, padeda susitelkti ir organizuotai tvarkyti valstybės, savivaldybių, teritorinių, profesinių, religinių ir kitų bendruomenių viešuosius reikalus. Politinės partijos ir organizacijos jungia ir vienija gyventojus bendriems politiniams tikslams įgyvendinti, kiekvienam suteikia galimybę prisidėti ir sutelktomis pastangomis kurti valstybę.

Pažymėtina ir tai, kad asmens teisė dalyvauti politinių partijų ir organizacijų veikloje yra sudėtinė Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių konvencijoje garantuojamos asociacijų laisvės dalis. Konvencijos 11 straipsnio („Susirinkimų ir asociacijos laisvė“⁵⁶) 1 dalyje nustatyta: „Kiekvienas turi teisę į taikių susirinkimų laisvę, taip pat laisvę jungtis į asociacijas kartu su kitais, įskaitant teisę steigti profesines sąjungas ir stoti į jas, kad būtų ginami savi interesai“. Konvencijos 11 straipsnio 2 dalyje nustatyta, kad naudojimuisi šiomis teisėmis netaikomi jokie apribojimai, išskyrus tuos, kuriuos nustato įstatymas ir kurie yra būtini demokratinėje visuomenėje dėl valstybės saugumo ar visuomenės apsaugos, siekiant užkirsti kelią viešos tvarkos pažeidimams ar nusikaltimams, apsaugoti žmonių sveikatą ar moralę arba kitų asmenų teises ir laisves, taip pat nustatyta, kad šis straipsnis nekliaudo įvesti teisėtų naudojimosi šiomis teisėmis apribojimų asmenims, tarnaujantiems ginkluotosiose pajėgose, policijoje ar valstybės tarnyboje.

Konstitucinis Teismas taip pat konstatavo, kad piliečių konstitucinė teisė laisvai vienytis, *inter alia*, į politines partijas ir politines organizacijas nėra absoliuti, ji gali būti ribojama įstatymu, tačiau ne daugiau, negu leidžia pati Konstitucija. Įstatymu nustatant minėtos konstitucinės teisės ribojimus, *inter alia*, draudžiant piliečiams dalyvauti politinių partijų veikloje, privalu paisyti Konstitucijos normų ir principų, *inter alia*, Konstitucijos 29 straipsnyje įtvirtinto asmenų lygiateisiškumo principo, konstitucinio teisiinės valstybės principo.

daugiabučių namų savininkų bendrijų įstatymo (1995 m. vasario 21 d. redakcija) 16 straipsnio 1 dalies, 17 straipsnio 1 ir 2 dalių, 19 straipsnio ir šio įstatymo (2000 m. birželio 20 d. redakcija) 27 straipsnio 4 ir 7 dalių, taip pat Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1995 m. birželio 15 d. nutarimu Nr. 852 „Dėl Lietuvos Respublikos daugiabučių namų savininkų bendrijų įstatymo įgyvendinimo tvarkos“ patvirtintų Tipinių daugiabučių namų savininkų bendrijų įstatų 8 punkto 1, 3 ir 4 pastraipų, 10 punkto 1 pastraipos atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ // Valstybės žinios. 2000. Nr. 110-3536; taip pat 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. 38-94.

⁵⁶ Straipsniui pavadinimas suteiktas pagal Protokolo Nr. 11 nuostatas (Valstybės žinios. 2000. Nr. 96-3016).

Konstitucinės teisės laisvai vienytis į politines partijas ir politines organizacijas apribojimai ir draudimai yra nustatyti pačioje Konstitucijoje: Konstitucijos 113 straipsnio 2 dalyje nustatyta, kad teisėjas negali dalyvauti politinių partijų ir kitų politinių organizacijų veikloje; Konstitucijos 141 straipsnyje įtvirtinta, kad politinių partijų ir politinių organizacijų veikloje negali dalyvauti asmenys, atliekantys tikrąją karo arba alternatyviąją tarnybą, taip pat neišėję į atsargą krašto apsaugos sistemos, policijos ir vidaus tarnybos karininkai, puskarininkiai ir liktiniai, kitų sukarintų ir saugumo tarnybų apmokami pareigūnai; Konstitucijos 118 straipsnio 3 dalies nuostata, kad prokuroras, vykdydamas savo funkcijas, yra nepriklausomas ir klauso tik įstatymo, suponuoja ir draudimą prokurorams būti politinių partijų ir politinių organizacijų nariais, dalyvauti jų veikloje; pagal Konstitucijos 83 straipsnio 2 dalį asmuo, išrinktas Respublikos Prezidentu, turi sustabdyti savo veiklą politinėse partijose ir politinėse organizacijose iki naujos Respublikos Prezidento rinkimų kampanijos pradžios. Konstitucijos 35 straipsnyje įtvirtinta piliečių teisė laisvai vienytis į politines partijas gali būti laikinai apribota, įvedus karo ar nepaprastąją padėtį (Konstitucijos 145 straipsnis).

Konstitucinio Teismo teigimu, Konstitucijoje nėra *expressis verbis* nustatytas ir iš Konstitucijos nuostatų negali būti kildinamas draudimas Vyriausybės atstovams būti politinių partijų ar politinių organizacijų nariais bei dalyvauti jų veikloje. Tokio draudimo negalima nustatyti įstatymu arba kitu teisės aktu⁵⁷.

Respublikos Prezidento individualus konstitucinis statusas, Konstituci-

⁵⁷ Konstitucinio Teismo 2006 m. balandžio 14 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos savivaldybių administracinės priežiūros įstatymo 3 straipsnio 4 dalies (2002 m. gruodžio 10 d., 2004 m. birželio 8 d. redakcijos), 5 straipsnio 4 dalies (2002 m. gruodžio 10 d. redakcija), 7 straipsnio (2002 m. gruodžio 10 d. redakcija), 8 straipsnio (2002 m. gruodžio 10 d. redakcija), 9 straipsnio (2002 m. gruodžio 10 d. redakcija), 11 straipsnio (2002 m. gruodžio 10 d. redakcija), Lietuvos Respublikos savivaldybių administracinės priežiūros įstatymo pakeitimo įstatymo (2002 m. gruodžio 10 d. redakcija) 2 straipsnio 2 dalies, Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymo 44 straipsnio 1 dalies (2002 m. gruodžio 10 d. redakcija), 62 straipsnio 12 dalies (2000 m. lapkričio 21 d. redakcija), Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2003 m. gruodžio 3 d. nutarimo Nr. 1525 „Dėl Vyriausybės atstovo Marijampolės apskričiai atleidimo“, Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2003 m. gruodžio 3 d. nutarimo Nr. 1526 „Dėl Vyriausybės atstovo Panevėžio apskričiai atleidimo“, Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2003 m. gruodžio 3 d. nutarimo Nr. 1527 „Dėl Vyriausybės atstovo Šiaulių apskričiai atleidimo“, Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2003 m. gruodžio 3 d. nutarimo Nr. 1528 „Dėl Vyriausybės atstovo Telšių apskričiai atleidimo“ 1 punkto, Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2003 m. gruodžio 3 d. nutarimo Nr. 1529 „Dėl Vyriausybės atstovo Vilniaus apskričiai atleidimo“, Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2003 m. gruodžio 10 d. nutarimo Nr. 1578 „Dėl Vyriausybės atstovo Šiaulių apskričiai“ 1 punkto atitiktis Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ // Valstybės žinios. 2006. Nr. 44-1608.

jos 141 straipsnyje nurodytų karininkų, puskarininkių ir liktinių, kitų sukarintų ir saugumo tarnybų apmokamų pareigūnų veiklos ypatumai, teisėjų, prokurorų nepriklausomumas yra konstituciniai kriterijai, kuriais grindžiamas draudimas minėtiems pareigūnams steigti politines partijas, politines organizacijas, būti jų nariais, dalyvauti politinių partijų, politinių organizacijų veikloje.

Konstitucinis reikalavimas asmeniui, kuris išrinktas Respublikos Prezidentu, sustabdyti savo veiklą politinėse partijose ir politinėse organizacijose yra grindžiamas siekiu Prezidento kadencijos laikotarpiu užtikrinti kuo didesnę nepriklausomybę nuo bet kurių politinių ar kitų interesų, sudaryti prielaidas veikti išimtinai dėl visos Tautos ir valstybės interesų. Teisėjų politinės veiklos apribojimai grindžiami teisingumo vykdymo, objektyvumo, nešališkumo konstituciniais reikalavimais. Teisingumo vykdymas – išimtinė teismų funkcija, lemianti šios valdžios vietą valstybės valdžios institucijų sistemoje ir teisėjų statusą (Konstitucinio Teismo 1999 m. gruodžio 21 d., 2004 m. gegužės 13 d., 2006 m. sausio 16 d. nutarimai). Tik savarankiška, nepriklausoma nuo kitų valdžių, formuojama ne politiniu, bet profesiniu pagrindu teisminė valdžia gali vykdyti teisingumą, nešališkai ginti bet kurių asmenų teises ir laisves. Kartu pažymėtina, kad valstybės tarnybos konstitucinė sąvoka neapima Seimo nario, Respublikos Prezidento, ministro pirmininko ar ministro, taip pat teisėjo ir savivaldybės tarybos nario pareigų (Konstitucinio Teismo 2004 m. gruodžio 13 d. nutarimas)⁵⁸.

Asmenys, atliekantys tikrąją karo arba alternatyviąją tarnybą, krašto apsaugos, policijos, vidaus tarnybos, įvairios kitos sukarintos ir valstybės saugumą užtikrinančios sistemos grandys pagal Konstituciją privalo būti depolitizuotos. Šis konstitucinis reikalavimas skirtas apsaugoti valstybės tarnybą, kitus viešųjų reikalų tvarkymo institutus nuo nepagrįsto, neteisėto įvairių interesų grupių ir politinių jėgų poveikio. Minėtų pareigūnų veiklos ypatumas – griežtas ir tikslus specialiųjų statutinių reikalavimų ir jais grindžiamų aukštesniųjų pareigūnų nurodymų (įsakymų) vykdymas. Griežtos hierarchinės struktūros ar kitoms ypatingoms valdymo sistemoms priklausančių valstybės pareigūnų įtaka politinės valdžios formavimui ir įgyvendinimui gali sudaryti prielaidas iškreipti demokratinių valstybės režimą, grindžiamą visų pirma asmenine iniciatyva ir atsakomybe, politinių kompromisų paieška ir jiems pritarančių lygiateisių, laisvų subjektų balsų dauguma, kuria remiantis priimami sprendimai, tvarkomi viešieji reikalai.

⁵⁸ 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.

Įstatymuose gali būti įvairiai apibrėžtos Konstitucijos 141 straipsnyje numatytos sukarintos ir saugumo tarnybos, jų darbuotojų pareigybės, tačiau konstitucinis reikalavimas nedalyvauti politinių partijų ir politinių organizacijų veikloje, neužimti renkamų ar skiriamų pareigų civilinėje valstybinėje tarnyboje taikytinas bet kurių policijos ar saugumo, antikorupcinių ir kitų specialiųjų tyrimų, penitencinės veiklos, valstybės sienos apsaugos, įvairių specializuotų saugumo ir policijos tarnybų, policijos bei karių profesinio ugdymo įstaigų pareigūnams.

Pagal Konstituciją visi kiti asmenys, valstybės tarnautojai, Lietuvos banko, Vyriausiosios rinkimų komisijos, vaiko teisių, lygių galimybių ir Seimo kontrolieriai, valstybės kontrolės pareigūnai ir kiti turi teisę neklusdomi dalyvauti bet kurioje politinėje veikloje, steigti politines partijas, organizacijas, tapti jų nariais, kitais būdais prisidėti prie jų veiklos, jei tik politinių partijų, organizacijų tikslai ar veikla nėra priešingi Konstitucijai ir įstatymams.

Kita vertus, Konstitucija nedraudžia įstatymų leidėjui įstatymu nustatyti tokį teisinį reguliavimą, kuris sudarytų prielaidas užtikrinti, kad Vyriausybės atstovų veikla būtų skirta tenkinti ne partinius interesus, kad šių pareigų teikiamomis galimybėmis nebūtų piktnaudžiaujama. Įstatymu reguliuojant atitinkamus santykius turi būti paisoma Konstitucijos (Konstitucinio Teismo 2006 m. balandžio 14 d. nutarimas).

Savivaldybių priežiūrą vykdančių valstybės pareigūnų įgaliojimai ir jų veiklos teisinis reguliavimas turėtų užtikrinti, kad ši priežiūra bus grindžiama išimtinai teisiniais kriterijais, kad savivaldybių institucijų, jų pareigūnų sprendimai bus vertinami objektyviai, nešališkai, kad savivaldybių veiklos teisėtumo (ir pagrįstumo) vertinimai nepriklausys nuo to, kuri politinė partija turi daugumą vienoje ar kitoje savivaldybėje, kad Vyriausybės atstovų apskirtyse tarnybinei veiklai netrukdyt kurios nors politinės partijos, kurios narys yra šis valstybės tarnautojas, priimti sprendimai.

Įstatymų leidėjo konstitucinė pareiga, *inter alia*, yra užtikrinti efektyvų ir atsakingą viešo administravimo vykdymą, viešų paslaugų teikimą, garantuoti viešąjį interesą, kitas Konstitucijos saugomas vertybes. Įstatymų leidėjas turi pareigą nustatyti įstatymuose tokį teisinį reguliavimą, kad būtų užtikrintas konstitucinis visų asmenų lygiateisiškumo principas ir asmens teisė stoti į valstybės tarnybą, teisė dalyvauti politinių partijų, organizacijų arba bet kurioje kitoje veikloje, kad įstatymuose ir kituose teisės aktuose būtų apsaugotos Konstitucijoje įtvirtintos asmens teisės, kad būtų veiksmingai įgyvendinami įvairūs konstituciniai imperatyvai.

Įgyvendindamas šią konstitucinę kompetenciją įstatymų leidėjas turi konstitucinę diskreciją nuspręsti, ar valstybės pareigūnams ir tarnautojams

turėtų būti nustatyti kokie nors politinės ar kitokios veiklos apribojimai. Šie apribojimai turi būti konstituciškai pagrįsti: būtini demokratinėje visuomenėje siekiant apsaugoti kitų asmenų teises ir laisves bei Konstitucijoje įtvirtintas vertybes, taip pat konstituciškai svarbius tikslus; negali būti paneigiama teisių ir laisvių prigimtis bei jų esmė; turi būti laikomasi konstitucinio proporcingumo principo. Konstitucinis Teismas ne kartą konstatavo, kad nustatant teisinius apribojimus bei atsakomybę už teisės pažeidimus privalo 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 privalo paisyti prigimtinio teisingumo reikalavimų, apimančių, *inter alia*, būtinumą užtikrinti asmenų lygybę įstatymui, teismui ir valstybės institucijoms ar pareigūnams (Konstitucinio Teismo 2004 m. gruodžio 13 d., 2004 m. gruodžio 29 d., 2005 m. rugsėjo 29 d. nutarimai)⁵⁹.

Konstitucinis Teismas 1998 m. vasario 18 d. nutarime konstatavo, kad valstybės tarnautojai privalo paklusti ne valdančiosios partijos, o valstybės valdžios politiniams reikalavimams, kurie išreiškiami teisės aktuose ar teisėtuose politikų nurodymuose. Konstitucinis Teismas taip pat ne kartą pabrėžė, kad valstybė yra visos visuomenės organizacija (Konstitucinio Teismo 2002 m. lapkričio 25 d., 2003 m. kovo 4 d., 2003 m. rugsėjo 30 d., 2003 m. gruodžio 3 d., 2003 m. gruodžio 30 d. nutarimai). Valstybės, kaip visos visuomenės politinės organizacijos, valdžia apima visą valstybės teritoriją, jos paskirtis – užtikrinti žmogaus teises ir laisves, garantuoti viešąjį interesą (Konstitucinio Teismo 2003 m. gruodžio 30 d. nutarimas). Konstitucijoje

⁵⁹ Lietuvos Respublikos 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 iširti, ar Lietuvos Respublikos baudžiamojo proceso kodekso 410 straipsnis (2002 m. kovo 14 d. redakcija) neprieštarauja Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ // Valstybės žinios. 2006. Nr. 7-254.

yra įtvirtintas socialinės darnos imperatyvas (Konstitucinio Teismo 2002 m. sausio 14 d., 2003 m. gruodžio 3 d., 2004 m. kovo 5 d. nutarimai). Valstybė, vykdydama savo funkcijas, turi veikti visos visuomenės labui (Konstitucinio Teismo 2003 m. kovo 4 d. nutarimas). Kad būtų garantuotas visos valstybinės bendruomenės – pilietinės Tautos – viešasis interesas, valstybė turi užtikrinti viešojo administravimo vykdymą ir viešųjų paslaugų teikimą.

Pažymėtina, kad savivaldybėse viešąjį administravimą vykdo *valstybės* tarnautojai. Nėra atskiros *savivaldybių* tarnautojų kategorijos. Valstybės tarnyba yra vieninga sistema (Konstitucinio Teismo 2004 m. gruodžio 13 d. nutarimas).

Konstitucinis Teismas savo nutarimuose ne kartą konstatavo, 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 kita (Konstitucinio Teismo 1999 m. gegužės 11 d., 2004 m. liepos 1 d. nutarimai, 2004 m. lapkričio 5 d. išvada).

Konstitucinio Teismo 2004 m. gruodžio 13 d. nutarime pabrėžta, kad valstybės tarnybos paskirtis – garantuoti viešąjį interesą. Valstybės tarnyboje viešasis interesas turi dominuoti privačių interesų atžvilgiu. Valstybės tarnyboje turi būti išvengta viešųjų ir privačių interesų konfliktų, neturi būti sudaromos prielaidos kilti tokiems konfliktams. Valstybės tarnybos teikiamos galimybės negali būti naudojamos asmeniniam pasipelnymui. Garantuojant viešąjį interesą, būtina išvengti nepagrįsto ir neteisėto interesų grupių poveikio, juo labiau spaudimo valstybės tarnautojams, priimančiams sprendimus vykdančiam viešąjį administravimą ir teikiančiam viešąsias paslaugas (arba dalyvaujantiems tuos sprendimus rengiant, vykdančiam, koordinuojanti ar (arba) kontroliuojanti jų vykdymą ir kt.).

Konstitucinis Teismas taip pat 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 demokratinė 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 vi-

suomenės interesų, savo veiksmais diskredituoja valstybės valdžią⁶⁰. Konstitucinio Teismo 2004 m. liepos 1 d. nutarime⁶¹ konstatuota: „Įstatymų leidėjas pagal Konstituciją turi pareigą teisės aktais nustatyti tokį teisinį reguliavimą, kad valstybės pareigūnai, vykdantys funkcijas įgyvendinant valstybės valdžią, visi asmenys, priimančys visuomenei ir valstybei reikšmingus sprendimus, galėtų tinkamai vykdyti savo įgaliojimus, kad būtų išvengta viešųjų ir privačių interesų supriešinimo, kad nebūtų sudarytos teisinės prielaidos valstybės pareigūnams, vykdantiems funkcijas įgyvendinant valstybės valdžią, visiems asmenims, priimantiems visuomenei ir valstybei reikšmingus sprendimus, veikti ne Tautos ir Lietuvos valstybės, bet savo asmeniniais ar grupiniais interesais, naudotis savo statusu savo ar sau artimų asmenų arba kitų asmenų privačiai naudai gauti, kad būtų galima veiksmingai kontroliuoti, kaip valstybės pareigūnai, vykdantys funkcijas įgyvendinant valstybės valdžią, visi asmenys, priimančys visuomenei ir valstybei reikšmingus sprendimus, laikosi šių reikalavimų, ir kad nurodyti valstybės pareigūnai ir kiti asmenys, jeigu jie nepaiso minėtų reikalavimų, būtų traukiami atsakomybėn pagal Konstituciją ir įstatymus.“

Taigi iš Konstitucijos išplaukia, kad valstybės tarnyba, kaip profesinės veiklos sistema, turi būti nešališka, neutrali politinio proceso dalyvių atžvilgiu, valstybės tarnybos sistema turi būti organizuota ir veikti taip, kad būtų užtikrintas viešojo intereso garantavimo tęstinumas pasikeitus politinei valdžiai. Pagal Konstituciją valstybės tarnybos teikiamos galimybės negali būti naudojamos politinei veiklai. Valstybės tarnautojai neturi teikti kokių nors pirmenybių kuriems nors asmenims dėl jų politinių, moralinių, religinių ar kitokių pažiūrų, įsitikinimų ar veiklos arba kitokio jų statuso. Priešingu atveju būtų nukrypta ir nuo konstitucinio visų asmenų lygiateisiškumo principo, draudžiančio asmenų diskriminaciją ar privilegijų jiems teikimą (Konstitucinio Teismo 2004 m. gruodžio 13 d. nutarimas).

Šiuo požiūriu valstybės tarnybos paskirtis ir tikslai yra priešingi politinių partijų ir organizacijų veiklai. Politinės partijos ir organizacijos visų pirma tenkina savo narių politinius interesus, padeda formuoti ir išreikšti tam tikros socialinės grupės politinę valią ir, remdamosi visuomenės dalies palaikymu bei pritarimu, siekia savo politinių tikslų, dalyvauja valstybės

⁶⁰ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2004 m. gegužės 25 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Prezidento rinkimų įstatymo 11 straipsnio (2004 m. gegužės 4 d. redakcija) ir 2 straipsnio 2 dalies (2004 m. gegužės 4 d. redakcija) atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ // Valstybės žinios. 2004. Nr. 85-3095.

⁶¹ 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. 38-94.

valdžios veikloje, taip pat įgyvendinant savivaldos teisę. Kita vertus, valstybės tarnautojai negali būti visiškai abejingi politinių partijų, politinių organizacijų veiklai ir politikai apskritai. Konstitucinis Teismas savo nutarimuose konstatavo, kad valstybės institucijose gali dirbti tik lojalūs tai valstybei asmenys, kurių ištikimybė jai ir patikimumas nekelia jokių abejonių (Konstitucinio Teismo 1998 m. lapkričio 11 d., 2004 m. gruodžio 13 d. nutarimai).

Lojalumas Lietuvos valstybei visų pirma reiškia ištikimybę Lietuvos Respublikos Konstitucijai⁶², taip pat pagal Konstituciją politiniu pagrindu sudarytai valstybės valdžiai, kuri, įgyvendindama vienos ar kitos politinės partijos tikslus, politinės strategijos bei atitinkamos taktikos sumetimais pasirinktus ir iškeltus visuomeninius prioritetus, kartu veikia ir dėl visos Tautos ir Lietuvos valstybės interesų.

Antai Konstitucinis Teismas 2004 m. gruodžio 13 d. nutarime konstatavo: „Pagal Konstituciją valstybės tarnyba – tai tarnyba Lietuvos valstybei ir pilietinei Tautai, todėl valstybės tarnyba turi būti lojali Lietuvos valstybei ir jos konstitucinei santvarkai. Ji turi būti organizuota taip, kad valstybės ir savivaldybių institucijose sprendimus vykdant viešąjį administravimą ir teikiant viešąsias paslaugas priimtų (arba dalyvautų tuos sprendimus rengiant, vykdant, koordinuojant ir (arba) kontroliuojant jų vykdymą ir kt.) tik lojalūs Lietuvos valstybei ir jos konstitucinei santvarkai žmonės. Konstitucija netoleruoja tokių situacijų, kai kuri nors valstybės tarnybos sistemos grandis, kuri nors valstybės ar savivaldybės institucija arba atskiri valstybės tarnautojai veikia priešingai Lietuvos valstybės interesams ar pažeidžia Lietuvos valstybės konstitucinę tvarką.“

Konstitucinis Teismas pažymėjo ir tai, kad valstybės tarnybos lojalumo Lietuvos valstybei konstitucinis imperatyvas valstybės tarnybai kelia ypatingus reikalavimus. Valstybės tarnautojai ne tik privalo patys nepažeisti Konstitucijos ir teisės, bet ir turi pareigą imtis visų reikalingų pozityvių veiksmų saugant Lietuvos Respublikos konstitucinę santvarką. Šiame kontekste paminėtina, kad Konstitucijos 3 straipsnio 2 dalyje nustatyta, jog Tauta ir kiekvienas pilietis turi teisę priešintis bet kam, kas prievarta kėsiasi į Lietuvos valstybės nepriklausomybę, teritorijos vientisumą, konstitucinę santvarką; Konstitucijos 8 straipsnyje – kad valstybinės valdžios ar jos institucijos užgrobimas smurtu laikomi antikonstituciniais veiksmais, yra neteisėti ir negalioja; Konstitucijos 139 straipsnio 1 dalyje – kad Lietuvos

⁶² Europos Žmogaus Teisių Teismas byloje *Vogt prieš Vokietiją* taip pat patvirtino, kad demokratinė valstybė turi teisę reikalauti iš savo tarnautojų lojalumo konstitucijai // http://www.rae-dammann.de/aktuell/vogt_germany.shtml.

valstybės gynimas nuo užsienio ginkluoto užpuolimo – kiekvieno Lietuvos Respublikos piliečio teisė ir pareiga.

Konstitucinis Teismas 1999 m. lapkričio 23 d. nutarime konstatavo: „Lietuvos Respublikos konstitucinė santvarka grindžiama žmogaus ir piliečio teisių bei laisvių, kaip didžiausios vertybės, prioritetu, taip pat principais, įtvirtinančiais Tautos suverenitetą, valstybės nepriklausomybę ir teritorinį vientisumą, demokratiją, valstybės valdymo formą – respubliką, valstybės valdžių atskyrimą, jų savarankiškumą ir pusiausvyrą, vietos savivaldą ir pan. Saugoti konstitucinę santvarką – tai reiškia neleisti, kad būtų kėsiamasi į Konstitucijoje nustatytus socialinius, ekonominius, politinius santykius, sudarančius asmens, visuomenės ir valstybės gyvenimo pagrindus“⁶³.

Konstitucinio Teismo nutarimuose taip pat konstatuota, kad Konstitucija neskiria konstitucinės santvarkos saugojimo funkcijos tik kuriai nors vienai valstybės valdžios institucijai. Tai yra visų valstybės valdžios institucijų (Seimo, Respublikos Prezidento, Vyriausybės, Teismo), taip pat kitų valdžios įstaigų ir organizacijų konstitucinė priedermė, kylanti ne tik iš konkrečių įstatymų, bet pirmiausia iš Konstitucijoje įtvirtinto teisinės valstybės principo ir reikalavimo laikytis Konstitucijos, ją vykdyti, jos nepažeisti ir ją ginti (Konstitucinis Teismo 1999 m. lapkričio 23 d., 2004 m. gruodžio 13 d. nutarimai). Taigi kiekviena valstybės ar savivaldybių valdžios institucija saugo konstitucinę santvarką ir daro tai tik jai būdingomis veiklos formomis, naudodamasi Konstitucijos ir kitų įstatymų jai paskirtais įgaliojimais.

4. Vietos savivaldos konstitucinė samprata

Socialinės *savivaldos* terminas vartojamas daugelyje sričių⁶⁴, kurias sieja bent viena esminė savivaldos santykių subjekto savybė – autonomiškumas nuo valstybės valdžios ar kitos centralizuoto pobūdžio administravimo sistemos ir jį užtikrinantys įgaliojimai bei gebėjimas savarankiškai tvarkytis. Bendriausiu požiūriu *savivaldos* sąvoka reiškia socialinę sistemą (ar jos dalį), kuri grindžiama ne (tik) hierarchija, valdančiojo subjekto imperatyvio-

⁶³ 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.

⁶⁴ Tai – talpus terminas, kuris gali reikšti įstatymu ir (ar) sutartimi grindžiamą viešos valdžios ir savanoriškų sprendimų sklaidą teritoriniu, religiniu pagrindu, taip pat ūkinėje, profesinėje, akademinėje srityse (žr. Šileikis E. Alternatyvi konstitucinė teisė. – Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2003. P. 251–268).

mis direktyvomis, bet savaveiksmiškumu ir savitvarka – natūralia vientisos ir santykinai pastovios sistemos būseną. Savivaldos sąvoka yra talpesnė už valdymo sąvoką. Savivalda apima ne tik valdymo subjekto veiklą, bet ir grįžtamąjį poveikį valdymo subjektui, jei tik valdomieji yra aktyvūs, veikia racionaliai ir tikslingai, t. y. aktyvūs visuomenės nariai patys dalyvauja sprenddami savo reikalus ir daro netiesioginį poveikį sprendimų priėmimo procesui⁶⁵. Taigi savivalda valstybėje yra įvairių profesinių, akademinų, teritorinių bendruomenių savitvarka – toks jos narių organizavimosi procesas ir viešųjų reikalų tvarkymas, kai elgesio variantai pasirenkami ne pagal direktyvinius centrinės valstybės valdžios nurodymus, bet laisvai ir savarankiškai, atsakingai, t. y. savo nuožiūra daugiau ar mažiau adekvačiai vertinant sprendimų tikslingumą bei jų priėmimo sąlygas. Tai – ne tik viešosios valdžios įgaliojimus turinčių institucijų, pareigūnų veikla ir sprendimai, bet ir įvairių kitų visuomenės, kaip save organizuojančios sistemos, elementų (politinių partijų, visuomeninių, profesinių organizacijų) tiesioginis ir netiesioginis dalyvavimas sprendžiant bendruosius reikalus. Bendruomenės narių daugumos suinteresuotumas, aktyvumas ir organizuotumas yra būtinos prielaidos užtikrinti optimalią pusiausvyrą tarp tiesioginių valdingų direktyvų ir jų grįžtamojo poveikio valdymo subjektui, tarp demokratiškai būtinų, neišvengiamų apribojimų, kurie apsaugo viešųjų reikalų valdymo (savivaldos) sistemą nuo suirutės ir valdomųjų tiesioginės ar netiesioginės kontrolės, kuri padeda užkirsti kelią bet kurios valdžios savivalei.

Minėta, kad Lietuvos Respublikos Konstitucijoje savivaldos teisė laiduojama įstatymo numatytiems žemesniesiems valstybės teritorijos administraciniais vienetams. Šių vienetų nuolatiniai gyventojai Konstitucijoje laiduojamą savivaldos teisę įgyvendina per savivaldybių tarybas, kurios sudaro jai atskaitingus vykdomuosius organus savivaldybės tarybos sprendimams, centrinės valdžios aktams įgyvendinti. Konstitucijoje savivaldybėms užtikrinama valstybės parama, savivaldybių teritorijų ribų neliečiamumas, teritorinių bendruomenių ir jų sudarytų vietinės valdžios institucijų veiklos laisvė ir savarankiškumas Konstitucijos ir įstatymų nustatytose ribose, ribota valstybės centrinės valdžios institucijų priežiūra, teisminė joms laiduojamų teisių apsauga ir kt.

Konstitucinė vietos savivaldos samprata atskleista Konstitucinio Teismo jurisprudencijoje. Konstitucinis Teismas savo nutarimuose ne kartą pabrėžė, kad valstybės valdymas ir vietos savivalda – tai dvi Konstitucijoje numatytos viešosios valdžios sistemos. Jos nėra tapačios. Konstitucijoje vie-

⁶⁵ Plačiau apie savavaldžias sistemas žr.: Kūris E. Savivalda, demokratija, teisė. – Vilnius: Lietuvos „Žinijos“ draugija, Lietuvos teisininkų draugija, 1990. P. 10–12.

tos savivalda yra įtvirtinta kaip savaveiksmiškumo pagrindais veikianti ir valstybės valdžios institucijoms tiesiogiai nepavaldi vietinė viešojo administravimo sistema – įstatymų numatytų administracinių vienetų teritorinių bendruomenių savitvarka ir savaveiksmiškumas pagal Konstitucijos ir įstatymų apibrėžtą kompetenciją. Vietos savivalda yra administracinių vienetų teritorinių bendruomenių valdžia, kuri yra formuojama ir funkcionuoja kitokiais negu valstybės valdžia konstituciniais pagrindais. Kiekviena iš minėtų viešosios valdžios sistemų įgyvendina jai būdingas funkcijas. Kita vertus, savavaldi teritorinė bendruomenė yra visos valstybinės bendruomenės – pilietinės Tautos – dalis, todėl savivaldybių – teritorinių bendruomenių – viešojo intereso negalima priešinti visos valstybinės bendruomenės viešajam interesui, kuri pagal savo kompetenciją turi garantuoti ir valstybės institucijos. Tarp valstybės valdymo ir vietos savivaldos yra sąveika, pasireiškianti, *inter alia*, tuo, kad centralizuotas valstybės valdymas administraciniuose teritoriniuose vienetuose yra derinamas su decentralizacija, tuo, kad įstatymuose yra įtvirtintas centrinės valdžios institucijų ir savivaldybių bendradarbiavimas, tuo, kad valstybė įvairiais būdais ir formomis remia savivaldybes, taip pat tuo, kad valstybė įstatymų apibrėžtomis formomis prižiūri savivaldybių veiklą ir koordinuoja valstybės ir savivaldybių bendrus veiksmus, kai yra siekiama reikšmingų socialinių tikslų (Konstitucinio Teismo 1998 m. vasario 18 d., 2000 m. birželio 13 d., 2001 m. birželio 28 d., 2002 m. sausio 14 d., 2002 m. gruodžio 24 d., 2003 m. gegužės 30 d., 2004 m. gruodžio 13 d. nutarimai).

Konstitucinis Teismas savo nutarimuose ne kartą yra konstatavęs ir tai, kad Konstitucijos 120 straipsnio 2 dalies nuostata, jog savivaldybės pagal Konstitucijos bei įstatymų apibrėžtą kompetenciją veikia laisvai ir savarankiškai, yra vietos bendruomenių dalyvavimo valdant atitinkamas teritorijas garantija⁶⁶.

Taigi vietos savivalda – tai ypatinga teritorinių bendruomenių formuojama ir įgyvendinama valdžia. Pažymėtina, kad vietos gyventojams laiduojamos savivaldos teisės turinį (pasak prof. dr. E. Šileikio, – jos esmę) sudaro mažiausiai penkios teisinės galimybės: *pirma*, atstovaujamosios vietinės valdžios institucijos formavimo, jos narių atrankos laisvė, t. y. Konstitucijoje laiduojama savivaldos teisė neatsiejama nuo administracinio vieneto gyventojų realios galimybės laisvuose rinkimuose apsispręsti dėl atstovauja-

⁶⁶ 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.

mosios savivaldybės institucijos – tarybos sudėties, dėl savivaldybės politikų, kuriems suteikiama teisė spręsti vietinės bendruomenės viešuosius reikalus, taip pat galimybė reguliariai perrinkti savo atstovus tarybose; *antra*, savivaldybės vykdomųjų institucijų ir juose dirbančių savivaldybės tarnautojų korpuso sudarymo laisvė; *trečia*, teritorinei bendruomenei ir jos institucijoms garantuojama veiklos laisvė ir savarankiškumas – vietos gyventojams suteikiami įgaliojimai priimti sprendimus tiesiogiai ir (arba) per savo atstovaujamasias, vykdomąsias bei kitas savivaldybių institucijas, t. y. Konstitucijos ir įstatymų nustatytose ribose suteikiama teisė savarankiškai vertinti viešųjų reikalų tvarkymo ir atitinkamų sprendimų priėmimo tikslingumą; *ketvirta*, savivaldybių ūkinis ir finansinis pajėgumas kaip neatsiejama savivaldybių laisvės ir savarankiškumo dalis; *penkta*, teritorinių bendruomenių, jos narių ir jų sudarytų vietinės valdžios institucijų teisių teisminė apsauga. Konstitucijoje ir įstatymuose garantuojama vietos gyventojų ir savivaldybių tarybų teisė kreiptis į teismą, užtikrinti savo pažeistų teisių apsaugą įvairiomis valstybės valdžios institucijų taikomomis priemonėmis⁶⁷.

Minėta, kad vietos savivaldos konstitucinė samprata, vietos gyventojams laiduojamos savivaldos teisės garantijos, konstituciniai savivaldos principai ir vietinio valdymo pagrindai įtvirtinti įvairiuose Konstitucijos skirsniuose, kad Konstitucijos nuostatas oficialiai aiškina Konstitucinis Teismas, kad konstitucinėje jurisprudencijoje yra atskleisti ir įtvirtinti Konstitucijos aiškinimo rezultatai, t. y. konstitucinės doktrinos – visuotinai privalomas imperatyvas įstatymų leidėjui, visiems teisėkūros bei teisę įgyvendinantiems subjektams. Konstitucinio Teismo jurisprudencijoje atskleista konstitucinė vietos savivaldos samprata grindžiama nepriklausomos demokratinės valstybės, jos teritorijos vientisumo, Konstitucijos viršenybės ir valdžios galių ribojimo, valdžios įstaigų tarnavimo žmonėms ir kitais principais. Ši samprata apima vietinės valdžios organizavimo, savivaldybių veiklos teisinės priežiūros pagrindus, vietos bendruomenių ir jų įgyvendinamos viešosios valdžios, savivaldos ir savivaldybių institucijų sąvokas, savivaldybių tarybų viršenybės ir jų sudarytų vykdomųjų institucijų atskaitingumo, savivaldybių veiklos laisvės Konstitucijos ir įstatymų nustatytose ribose, biudžetų savarankiškumo, teisminės apsaugos ir kitus konstitucinius principus ir institutus.

⁶⁷ Žr. Šileikis E. Alternatyvi konstitucinė teisė. – Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2003. P. 274–281; I d. Antrasis papildytas leidimas. – Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2005. P. 284–291.

Konstitucinis Teismas, 2002 m. gruodžio 24 d. nutarime⁶⁸ sistemiškai aiškindamas Konstitucijos 119 straipsnio nuostatas, kad įstatymo numatytiems valstybės teritorijos administraciniams vienetams laiduojama savivaldos teisė, kad ši teisė įgyvendinama per atitinkamas savivaldybių tarybas, kad savivaldybių tarybų narius ketveriems metams renka nuolatiniai teritorinės bendruomenės gyventojai, remdamiesi visuotine, lygia ir tiesiogine rinkimų teise, slaptu balsavimu, kad savivaldybės tarybos sudaro joms atskaitingus vykdomuosius organus, kad savivaldos institucijų – savivaldybių tarybų, taip pat joms atskaitingų vykdomųjų ir kitų savivaldybės institucijų organizavimo ir veiklos tvarka turi būti nustatyta įstatymu, taip pat atsižvelgdamas į kitas Konstitucijos nuostatas, kuriose įtvirtinti savivaldybių ir valstybės valdžios funkcionavimo konstituciniai pagrindai, *inter alia*, valstybės teritorijos administracinius vienetus ir jų ribas nustato Seimas įstatymu (Konstitucijos 11 straipsnis, 67 straipsnio 17 punktas), valstybė remia savivaldybes; savivaldybės pagal Konstitucijos ir įstatymų apibrėžtą kompetenciją veikia laisvai ir savarankiškai (120 straipsnio 1 ir 2 dalys), savivaldybių tarybos dėl jų teisių pažeidimo turi teisę kreiptis į teismą (122 straipsnis), aukštesniuosiuose administraciniuose vienetuose įstatymo nustatyta tvarka valdymą organizuoja Vyriausybė (123 straipsnio 1 dalis), Vyriausybės skiriami atstovai prižiūri, ar savivaldybės laikosi Konstitucijos ir įstatymų, ar vykdo Vyriausybės nutarimus (123 straipsnio 2 dalis); Vyriausybės atstovo įgaliojimus ir jų vykdymo tvarką nustato įstatymas (123 straipsnio 3 dalis), įstatymo nustatytais atvejais ir tvarka savivaldybės teritorijoje Seimas gali laikinai įvesti tiesioginį valdymą (123 straipsnio 4 dalis), nurodė esminius vietas savivaldos konstitucinio instituto bruožus, teritorinių bendruomenių savivaldos vietą valdžių sistemoje.

Konstitucijoje skiriamos dvi viešosios valdžios sistemos: valstybės valdymas ir vietos savivalda. Šios dvi valdžios sistemos nėra tapačios. Aukštesniuosiuose valstybės teritorijos administraciniuose vienetuose įstatymo nustatyta tvarka valdymą organizuoja Vyriausybė (Konstitucijos 123

⁶⁸ 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.

straipsnio 1 dalis), taigi vietos reikalus apskrityse sprendžia ir tvarko centrinės vykdomosios valdžios institucijos⁶⁹, o žemesniuosiuose administraciniuose vienetuose (savivaldybėse) formuojama ypatinga nuolatinų vietos gyventojų valdžia, kuri funkcionuoja kitokiais konstituciniais pagrindais negu centralizuotai veikianti valstybės valdžia.

Pagal Konstituciją vietos savivalda – tai įstatymo numatytų valstybės teritorijos administracinių vienetų, t. y. teritorinių arba vietos bendruomenių, kurias sudaro šių vienetų nuolatiniai gyventojai (Lietuvos Respublikos piliečiai ir *kiti* nuolatiniai gyventojai), savitvarka ir savaveiksmiškumas pagal Konstitucijos ir įstatymų apibrėžtą kompetenciją.

Konstitucijoje savivaldybėmis (vietos savivaldybėmis) yra vadinamos valstybės teritorijos administracinių vienetų (teritorinės) bendruomenės, turinčios Konstitucijos laiduotą savivaldos teisę. Šios bendruomenės yra vienintelis savivaldos teisės subjektas.

Teritorinių bendruomenių savivaldos teisė (subjektiniu požiūriu) yra konstituciškai laiduojama ir saugoma, įstatymiškai užtikrinama vietos bendruomenių teisinė galia nustatyti visuotinai privalomas taisykles, sukurti teises ir pareigas sau bei kitiems subjektams ir jas įgyvendinti. Savivaldos teisė neatsiejama nuo bendruomenės, jos institucijų savaveiksmiškumo, nuo konstituciškai įtvirtinto galėjimo (ir faktinio gebėjimo) būti teisinių santykių subjektu. Tai – esminė savivaldos teises įgyvendinančių subjektų savybė ir būtina sąlyga laisvai, atsakingai ir savarankiškai tvarkyti reikšmingą vietos bendruomenių viešųjų reikalų dalį Konstitucijos ir įstatymų nustatytose ribose.

Konstitucinis Teismas taip pat konstatavo, kad gyventojų savivaldos teisės įgyvendinimas neatsiejamas nuo *institucijų*, per kurias ši teisė yra įgyvendinama, ir (arba) joms atskaitingų institucijų organizavimo ir veiklos. Taigi neatsitiktinai Konstitucijoje „savivaldybės“ sąvoka yra vartojama ne tik administracinio vieneto ir jo gyventojų (teritorinės bendruomenės), bet ir savivaldos institucijų ir (arba) joms atskaitingų institucijų reikšme (Konstitucinio Teismo 2002 m. gruodžio 24 d., 2004 m. gruodžio 13 d. nutarimai).

Konstitucijoje įstatymo numatytiems valstybės teritorijos administraciniams vienetams laiduojama savivaldos teisė visų pirma suprantama kaip administracinių vienetų nuolatinų gyventojų – Lietuvos Respublikos ir kitų Europos Sąjungos piliečių – teisė sudaryti vietines valdžios institucijas, ku-

⁶⁹ Apskritis valdymo įstatymo 1 straipsnio 1 dalyje nustatyta, kad Vyriausybė organizuoja apskrities valdymą per apskrities viršininką, ministerijas ir kitas Vyriausybės institucijas, kad apskrities valdymas yra sudėtinė valstybės valdymo dalis // Valstybės žinios. 1994. Nr. 101-2015.

rios pagal Konstitucijos bei įstatymų apibrėžtą kompetenciją veikia *laisvai ir savarankiškai* (Konstitucijos 120 straipsnio 2 dalis).

Konstitucijoje laiduojama valstybės teritorijos administracinio vieneto – bendruomenės – savitarka, ypatinga vietos gyventojų valdžia savivaldybėse įgyvendinama dvejopai. Konstitucijoje ir įstatymuose vietinių bendruomenių kompetencijai paskirtus klausimus savivaldybės gyventojai sprendžia tiesiogiai, t. y. formuoja savivaldybių atstovaujamasias institucijas, pareiškia savo nuomonę vietos gyventojų apklausose (pvz., valstybės valdžios institucijoms ketinant pakeisti savivaldybių teritorijos ribas ir kt.), teikia peticijas, inicijuoja svarstytinus savivaldybės institucijose klausimus, sprendimus ir kt. Vietos bendruomenių viešieji reikalai taip pat tvarkomi per demokratiškai išrinktus vietos gyventojų atstovus savivaldybių tarybose, taip pat per savivaldybių taryboms atskaitingas vykdomąsias ir kitas savivaldybių institucijas.

Teritorinės bendruomenės ir jų sudarytos vietinės valdžios institucijos savarankiškai tvarko būtent vietos gyventojams svarbius viešuosius reikalus, t. y. savivaldybėms užtikrinama santykinė autonomija nuo valstybės centrinės valdžios (savivaldybių institucijų sistema yra decentralizuota). Valstybės valdymas ir vietos savivalda, kaip dvi viešosios valdžios sistemos, įgyvendina Konstitucijoje, įstatymuose, poįstatyminiuose teisės aktuose joms numatytas funkcijas. Valstybės valdžios institucijos centralizuotai sprendžia nacionalines, bendras visai valstybinei bendruomenei problemas, įstatymų leidybos ir viešojo administravimo, valstybės kontrolės ir priežiūros, teisingumo įgyvendinimo, valstybės saugumo, gynybos, užsienio politikos klausimus ir kt. Vietinei valdžiai, t. y. savivaldžių teritorinių bendruomenių valdžios institucijoms, pagal Konstituciją ir įstatymus pavedamas savarankiškas viešųjų vietos reikalų tvarkymas, įvairių vietos gyventojams svarbių klausimų administravimas – viešosios tvarkos, gyventojų užimtumo ir profesinio mokymo, vaikų ugdymo ir švietimo, visuomenės sveikatos apsaugos užtikrinimas, kultūros, sporto ir turizmo, socialinių ir komunalinių paslaugų teikimas, vietinės reikšmės gamtos ir kultūros paveldo objektų apsauga, verslo, infrastruktūros raidos planavimas ir įgyvendinimas, vietinių mokesčių, rinkliavų nustatymas, licencijų išdavimas ir kt.

Kita vertus, savarankiškos vietos valdžios funkcijos, savivaldos institucijų santykinė autonomija nuo centrinės valdžios nereiškia, kad tarp centralizuoto valstybės valdymo ir vietos savivaldos nėra sąveikos. Centralizuotas valstybės valdymas administraciniuose teritoriniuose vienetuose derinamas su decentralizacija įstatymuose įtvirtinant centrinės valdžios institucijų ir savivaldybių bendradarbiavimą. Suskirsčius valstybės teritoriją į skirtingo lygmens administracinius vienetus siekiama sukurti reikiamas prielaidas

optimaliai organizuoti valdymą, geriau aptarnauti gyventojus, tenkinti jų administracinius poreikius. Šiuo požiūriu centralizuoto valdymo grandis ir savivaldybės, nepaisant minėtų skirtumų, vienija bendri tikslai⁷⁰.

Taigi savivaldybės (jų institucijos), veikdamos pagal Konstitucijos ir įstatymų apibrėžtą kompetenciją ir vykdydamos viešąjį administravimą ir (arba) teikdamos viešąsias paslaugas, garantuoja ne tik teritorinės bendruomenės viešąjį interesą, bet ir visos valstybinės bendruomenės – pilietinės Tautos – viešąjį interesą. Savivaldi teritorinė bendruomenė yra visos valstybinės bendruomenės – pilietinės Tautos – dalis, todėl savivaldybių – teritorinių bendruomenių – viešąjį interesą pagal savo kompetenciją turi garantuoti ir valstybės institucijos (Konstitucinio Teismo 1998 m. vasario 18 d., 2000 m. birželio 13 d., 2001 m. birželio 28 d., 2002 m. sausio 14 d., 2002 m. gruodžio 24 d., 2003 m. gegužės 30 d., 2004 m. gruodžio 13 d. nutarimai)⁷¹.

Konstitucijoje įstatymų leidėjui suteikiama plati diskrecija reguliuoti vietos savivaldos santykius neperžengiant konstituciniuose principuose ir normose įtvirtinto reguliavimo ribų. Įgyvendindamas savo konstitucinę priedermę Seimas apibrėžė vietos valdžios ir savivaldos, atstovaujamųjų ir vykdomųjų savivaldybės institucijų, teritorinės bendruomenės ir kitas sąvokas.

Antai Lietuvos Respublikos teritorijos administracinių vienetų ir jų ribų įstatymo 2 straipsnio 1 dalyje (2004 m. rugpjūčio 23 d. redakcija⁷²) nustatyta, kad „savivaldybė yra Lietuvos Respublikos teritorijos administracinis vienetas, kurį valdo jos gyventojų bendruomenės išrinkta savivaldybės taryba pagal Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymą ir kitus įstatymus. Savivaldybė sudaroma iš gyvenamųjų vietovių. Jos teritorija gali būti skirstoma į seniūnijų aptarnaujamas teritorijas. Pagrindiniai savivaldybės

⁷⁰ Lietuvos Respublikos 1996 m. spalio 22 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1995 m. liepos 17 d. nutarimo Nr. 987 „Dėl valstybinės žemės sklypų ne žemės ūkio veiklai pardavimo ir nuomos“ atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai, taip pat Lietuvos Respublikos civilinio kodekso 97, 98, 99 straipsniams ir Lietuvos Respublikos apskrities valdymo įstatymo 9 straipsnio 1 bei 3 punktams, 14 straipsnio pirmajai daliai ir 18 straipsniui“ // Valstybės žinios. 1996. Nr. 104-2385.

⁷¹ 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.

⁷² Lietuvos Respublikos Seimo 2004 m. rugpjūčio 23 d. priimtas Lietuvos Respublikos teritorijos administracinių vienetų ir jų ribų įstatymo 1, 2, 3, 9, 11, 12, 13 straipsnių pakeitimo ir papildymo, III ir V skyrių pavadinimų pakeitimo ir įstatymo papildymo 7(1) straipsniu įstatymas // Valstybės žinios. 2004. Nr. 135-4893.

steigimo kriterijai yra jos pasirengimas tvarkyti ir prižiūrėti savo aplinką, komunalinį ūkį, teikti gyventojams paslaugas ir vykdyti kitas funkcijas, numatytas Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatyme“.

Savivaldybės, jos institucijų ir įmonių, vietos savivaldos, vietos bendruomenės sąvokos įtvirtintos Vietos savivaldos įstatyme (2000 m. spalio 12 d. redakcija su vėlesniais pakeitimais⁷³). Šio įstatymo 1 straipsnyje nustatyta, kad įstatyme įtvirtinto reguliavimo tikslas – skatinti ir plėtoti vietos savivaldą kaip demokratinės valstybės raidos pagrindą. Vietos savivaldos įstatymo 3 straipsnio 1 dalyje (2003 m. spalio 14 d. redakcija) nustatyta, kad „savivaldybė – valstybės teritorijos administracinis vienetas, turintis juridinio asmens statusą bei Lietuvos Respublikos Konstitucijos laiduotą savivaldos teisę, įgyvendinamą per savivaldybės tarybą“.

Vietos savivaldos įstatymo 3 straipsnio 2 dalyje (2003 m. spalio 14 d. redakcija) nustatyta, kad vietos savivalda – tai „valstybės teritorijos administracinio vieneto – savivaldybės teisė laisvai ir savarankiškai tvarkytis pagal Lietuvos Respublikos Konstituciją ir įstatymus per administracinio vieneto nuolatinių gyventojų tiesiogiai išrinktų atstovų savivaldybės tarybą bei jos sudarytą vykdomąją ir kitas institucijas“.

Vietos savivaldos įstatymo 3 straipsnio 3 dalyje (2003 m. spalio 14 d. redakcija) nustatyta, kad „savivaldybės institucijos – atstovaujamoji institucija, tai yra savivaldybės taryba, ir vykdomoji institucija, tai yra savivaldybės administracijos direktorius, turinčios vietos valdžios ir viešojo administravimo teises ir pareigas. Savivaldybės institucijos yra atsakingos už savivaldos teises ir savo funkcijų įgyvendinimą bendruomenės interesais“. Vietos savivaldos įstatymo 3 straipsnio 9 dalyje (2003 m. spalio 14 d. redakcija) nustatyta, kad „bendruomenė – atitinkamoje teritorijoje nuolat gyvenantys asmenys, susieti bendrais viešaisiais poreikiais ir interesais“⁷⁴.

⁷³ Lietuvos Respublikos Seimas 2003 m. spalio 14 d. priėmė Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo 3, 4, 15, 17, 20, 21, 29, 31, 37, 38 straipsnių ir Šeštojo skirsnio pakeitimo įstatymą Nr. IX-1764 (Valstybės žinios. 2003. Nr. 104-4636), kuriame Vietos savivaldos įstatymo 3 straipsnio („Pagrindinės šio įstatymo sąvokos“) 1–9 dalys buvo išdėstytos nauja redakcija.

⁷⁴ Vietos savivaldos įstatyme įtvirtintų sąvokų apibrėžimai buvo keičiami ir naujai formuluojami, tačiau pakeitimų prasmė ir rezultatai lieka abejotini. Žodžių daug, o vietos savivaldos prasmė neatskleista. Valstybės teritorijos administracinių vienetų nuolatinių gyventojų (teritorinių bendruomenių) savivalda – tai vietos bendruomenių savaveiksmiškumas ir savitvarka, ypatinga gyventojų valdžia, kuri įgyvendinama per demokratiškai formuojamas ir finansiškai savarankiškas bendruomenių valdžios institucijas. Vietos savivalda nėra tik komunalinių paslaugų, gyventojų poreikių tenkinimo organizacija, kurios savaveiksmiškumas priklauso nuo valstybės centrinės valdžios skiriamų išteklių valstybės nustatytoms funkcijoms vykdyti.

Anksčiau galiojusio Vietos savivaldos įstatymo 1 straipsnio 1 dalyje (1994 m. liepos 7 d. redakcija) buvo nustatyta: „Vietos savivalda (toliau savivalda) – tai Lietuvos Respublikos teri-

Minėta, kad pagal Vietos savivaldos įstatymo 1 straipsnį šio įstatymo tikslas – skatinti ir plėtoti vietos savivaldą kaip demokratinės valstybės raišos pagrindą. Įstatymų leidėjo įtvirtinta vietos savivaldos samprata formaliai atitinka savivaldos apibrėžimą, kuris suformuluotas Europos vietos savivaldos chartijos 3 straipsnyje: „Vietos savivalda reiškia, kad vietinės valdžios organai įstatymų nustatytose ribose turi teisę ir gebėjimą tvarkyti ir valdyti pagrindinę viešųjų reikalų dalį, už tai prisiimdami visą atsakomybę ir vadovaudamiesi vietos gyventojų interesais.

Šią teisę turi tarybos ar susirinkimai, sudaryti iš slaptu balsavimu tiesioginių, lygių ir visuotinių rinkimų būdu laisvai išrinktų narių, kurie *gali turėti* joms pavaldžius *vykdomuosius organus*. Ši nuostata neturi daryti įtakos galimybei piliečiams rinktis į susirinkimus, rengti referendumus ar naudoti bet kurią kitą tiesioginę piliečių dalyvavimo formą, kur tai leidžia statutas“. Kita vertus, chartijoje pabrėžiama ne tik vietinės valdžios teisė ir realus gebėjimas įstatymų nustatytose ribose tvarkyti viešuosius reikalus, bet ir vietinės valdžios institucijų veiklos *atsakingumas*, savivaldybių teisės aktų, juose įtvirtintų sprendimų atitiktis teisei ir vietos gyventojų interesams. Chartijoje akcentuojama ir tai, kad bendruomenės sudarytoms vietinės valdžios institucijoms turi būti pavesta tvarkyti ir valdyti *esminę* viešųjų reikalų dalį (3 straipsnio 1 punktas). Ši teisė chartijoje laiduojama tokioms vietos gyventojų institucijoms (taryboms arba susirinkimams), kurių nariai išrenkami demokratiniiais pagrindais – slaptu balsavimu tiesioginiuose, lygiuose ir visuotiniuose rinkimuose. Taigi vietos savivaldos samprata neatsiejama nuo pamatinių teisės viršenybės, pilietiškumo, demokratijos principų.

5. Konstituciniai vietos savivaldos principai ir savivaldos teisės įgyvendinimo garantijos

Konstitucinio Teismo doktrinoje ne kartą konstatuota, kad Konstitucija yra vientisas aktas, kuriį sudaro įvairios nuostatos: ir konstitucinės normos, ir konstituciniai principai, tarp kurių negali būti ir nėra priešpriešos.

torijos administracinio vieneto gyventojų išrinktos vietos valdžios institucijos teisė ir reali galia pagal Lietuvos Respublikos Konstituciją ir įstatymus laisvai ir savarankiškai savo atsakomybe reguliuoti bei tvarkyti visuomenės reikalus ir tenkinti vietos gyventojų poreikius“ (Valstybės žinios. 1994. Nr. 55-1049). Vietos savivaldos įstatymo (2000 m. spalio 12 d. redakcija) 3 straipsnio 2 dalyje nustatyta: „Vietos savivalda – valstybės teritorijos administracinio vieneto – savivaldybės teisė laisvai ir savarankiškai tvarkytis pagal Lietuvos Respublikos Konstituciją ir įstatymus per gyventojų tiesiogiai išrinktų atstovų savivaldybės tarybą bei jos sudarytas vykdomąsias institucijas“ (Valstybės žinios. 2000. Nr. 91-2832). Šis apibrėžimas liko nepakeistas ir šiuo metu galiojančiame Vietos savivaldos įstatyme (2000 m. spalio 12 d. redakcija su vėlesniais pakeitimais).

Taigi konstituciniai (*inter alia*, vietos savivaldos) principai sudaro darnią sistemą, nubrėžia vienas kito turinio ribas. Visi konstituciniai principai yra įtvirtinti Konstitucijoje: vieni formuluojami pažodžiui, kiti išvedami ir 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.

Per konstitucinius principus atsiskleidžia ne tik Konstitucijos raidė, bet ir jos dvasia – tos vertybės ir siekliai, kuriuos Tauta Konstitucijoje įtvirtino pasirinkusi tam tikrą jos nuostatų tekstinę formą, kalbinę išraišką, nustatiusi tam tikras Konstitucijos normas, eksplicitiškai arba implicitiškai įtvirtinusi tam tikrą konstitucinį teisinį reguliavimą. 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. Konstitucijos dvasia gali būti suvokta tik konstitucinį teisinį reguliavimą matant kaip visumą ir tik įvertinus Konstitucijos, kaip visuomenės sutarties ir aukščiausios teisinės galios akto, paskirtį (Konstitucinio Teismo 2004 m. gegužės 25 d., 2004 m. gruodžio 13 d. nutarimai).

Konstituciniuose principuose lakoniškai išreikštos pamatinės valstybinės bendruomenės vertybės. Šios konstitucinės vertybės yra glaudžiai tarpusavyje susijusios, sudaro vieningą visumą, taigi bet kurios iš jų yra susiję ir su konstituciniais vietos savivaldos pagrindais. Vietos savivaldos principai nagrinėtini kitų konstitucinių principų kontekste. Vienu konstitucinių principų turinys, reguliavimo ribos leidžia spręsti apie kitų principų turinį, taigi būtina parodyti įvairių konstitucinių principų ir juose išreikštų vertybių sąsajas su konstituciniu vietos savivaldos institutu. Šios sąsajos leidžia geriau suprasti konstitucinius orientyrus ir ribas, kurių būtina laikytis reguliuojant savivaldos santykius, žymi teritorinių bendruomenių savivaldos teisės įgyvendinimo konstitucines garantijas ir padeda jas įgyvendinti.

Demokratinės valstybės principas ir asmens teisė dalyvauti tvarkant viešuosius reikalus. Lietuvos Konstitucijos 1 straipsnyje nustatyta, kad Lietuvos valstybė yra nepriklausoma demokratinė respublika. Lietuvos Respublikos konstitucinio įstatymo „Dėl Lietuvos valstybės“ (t. y. Konstitucijos sudedamosios dalies) 1 straipsnyje įtvirtinta, kad teiginys „Lietuvos valstybė yra nepriklausoma demokratinė respublika“ yra Lietuvos Respublikos konstitucinė norma ir pamatinis valstybės principas.

Aiškindamas Konstitucijos 1 straipsnio nuostatą Konstitucinis Teismas yra konstatavęs, kad šiame Konstitucijos straipsnyje yra įtvirtinti pamatiniai

Lietuvos valstybės principai: Lietuvos valstybė yra savarankiška, nepriklausoma valstybė; Lietuvos valstybės valdymo forma yra respublika; valstybės valdžia turi būti organizuota demokratiškai, šalyje turi būti demokratinis politinis režimas (Konstitucinio Teismo 2000 m. vasario 23 d., 2000 m. spalio 18 d., 2001 m. sausio 25 d., 2002 m. rugsėjo 19 d. nutarimai)⁷⁵.

Lietuvos Konstitucijoje kiekvienam asmeniui garantuojama teisė į saviraišką, įskaitant piliečių teisę dalyvauti valdant savo šalį, spręsti bendruomenės ar visos valstybės viešuosius reikalus. Europos vietos savivaldos chartijos preambulėje įtvirtinta, kad vietos gyventojų iniciatyva, savitvarka ir savaveiksmiškumas, užtikrinantys teisę dalyvauti tvarkant viešuosius reikalus, yra vienas iš demokratijos principų. Valstybės valdžios decentralizavimas, teritorinės bendruomenės savitvarkos, vietos gyventojų atstovybių savaveiksmiškumo teisinis įtvirtinimas, ekonominis, finansinis, organizacinis užtikrinimas, t. y. veiksmingas vietos savivaldos funkcionavimas, yra būtinasis demokratinės santvarkos elementas.

Vietos savivaldos instituto konstitucinis įtvirtinimas, teritorinių bendruomenių sudarytų vietinės valdžios institucijų įgaliojimų ir veiklos teisinis reglamentavimas neatsiejamas nuo konstitucinio demokratinės valstybės principo, nuo vietos savivaldos demokratinės sampratos. Visų pirma demokratijos standartus turi atitikti savivaldos institucijų sudarymas, taip pat savivaldybių institucijų ir pareigūnų veikla, jų priimti teisės aktai. Demokratijos standartus atitinkanti vietos savivalda reiškia išimtinę vietinių bendruomenių teisę formuoti atstovaujamasias savivaldos institucijas, vietos gyventojų teisę tiesiogiai ir per demokratiškai išrinktus atstovus dalyvauti tvarkant viešuosius reikalus, kritikuoti savivaldybės institucijų, įstaigų ar pareigūnų darbą, apskusti jų sprendimus, vietinės valdžios institucijų atsakingumą vietos gyventojams, tarnavimą žmonėms, pareigūnų veiklos teisėtumą ir racionalumą, savivaldos institucijų ir kiekvieno bendruomenės nario teisę ginti savo teises teisme, teikti prašymus ir skundus, peticijas ir kt. Savivaldos institucijų sudarymas ar jų išimtinių funkcijų įgyvendinimas negali būti perduodamas valstybės vykdomosios valdžios paskirtiems atstovams, valstybės vadovo suformuotoms kraštiečių taryboms, vietinių reikalų administratoriams, prefektams ir pan.

Vienas iš svarbiausių liberalios, demokratinės santvarkos bruožų yra tai, kad prigimtinės žmogaus teisės (*inter alia*, asmens, jo saviraiškos laisvė, taigi ir teisė dalyvauti valdant savo šalį, spręsti valstybės ir vietinės ben-

⁷⁵ 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; 186.

druomenės viešuosius reikalus, kritikuoti bei rinkti valdžią, taip pat būti išrinktam į valstybės ir savivaldybių valdžios institucijas) bei rinkėjų ir jų atstovų balsų dauguma grindžiamos viešųjų reikalų sprendimų taisyklės yra pripažįstamos pamatinėmis asmens autonomiją, taigi ir bendruomenių savitvarką užtikrinančiomis vertybėmis. Lietuvos, kaip ir kitų demokratiškos valstybių, konstitucinė santvarka grindžiama prigimtinė asmens laisve, kiekvieno žmogaus kaip absoliučios vertybės samprata. Tai reiškia pirminį žmogaus teisių ir laisvių pobūdį, jų viršenybę visuomenės ir valstybės atžvilgiu.

Demokratinės santvarkos tikslas (bendriausia reikšme) – sudaryti palankias sąlygas visapusiškai kiekvieno individo saviraiškai, nuolatiniam tobulėjimui. Šios saviraiškos siekis ir pati santvarka grindžiama ypatinga pagarba asmenybės unikalumui, kiekvieno asmens vienodam vertingumui, santykinai laikinai individo egzistencijai. Individo prigimtinių ir konstitucinių teisių, šiomis teisėmis grindžiamos individo autonomijos prioriteto visuomenės ir valstybės atžvilgiu santykinumas negali tapti pretekstu nepatvirtinti varžyti, paneigti kurias nors prigimtines asmens teises. Kiekvienam sąmoningam žmogui savirealizacijos siekis visuomenėje yra natūrali, savaime suprantama būtis, kuri, be kita ko, neatskirama nuo savireguliacijos, nuo laisva valia pasirinkto savęs apribojimo – savanoriško elgesio ribų nu(si)statymo, kai paklūstama ne tik išoriniam, bet ir vidiniam socialiniam spaudimui. Nors individo ir visuomenės sąveika yra abipusė, tačiau socialinio (ir teisinio) reguliavimo, kaip visuomenės reikalų ir problemų inžinerijos priemonės, vertė yra ne manipuliavimo žmonėmis metoduose, ne pasiūlymuose, kaip reikėtų perauklėti gyventojus (rinkėjus, formuojančius politinę valdžią), pritaikyti juos gyventi tikslingai konstruojamoje teisingoje visuomenėje arba kitoje politinės valdžios apibrėžtoje erdvėje. Tikslingas viešųjų reikalų tvarkymas yra racionalus, vertingas tuomet, kai siekiama valstybinės bendruomenės – pilietinės Tautos – bei ją sudarančių teritorinių bendruomenių narių laisvės bei savarankiškumo, kai laikomasi demokratiškos teisinių standartų, institutų, procedūrų.

Vakarų demokratijoms apibūdinti Yale'o universiteto politinių mokslų profesorius Robert'as A. Dahl'as „nukalė“ *poliarchijos* terminą. Poliarchija reiškia tokią politinę sistemą, kurios nariai vertina vienas kitą kaip politiškai lygius, yra kolektyviai suverenūs ir turi visus tuos sugebėjimus, išteklius ir institutus, kurie reikalingi tam, kad jie galėtų valdyti patys save⁷⁶. Kitais žodžiais tariant, poliarchija yra pakankamai tobula demokratinė valstybės santvarkos atitikmuo – reali, faktinė daugelio žmonių ir jų sudarytų institucijų valdžia. Vienas iš esminių tokios valdžios bruožų yra valstybės

⁷⁶ Dahl R. A. Demokratija ir jos kritikai. – Vilnius: Amžius, 1994. P. 413.

valdžios galių dekoncentracija. Politinės valdžios paskirstymas valstybėje reiškia tiek valdžios formavimo ir įgyvendinimo svertų prieinamumą įvairioms socialinėms grupėms, tiek horizontalių valdžių padalijimą į atstovaujamąją (*legislative*), vykdomąją (*the executive*) ir teisminę (*judicial*) valdžias, tiek vertikalų valdžių atskirimą – centralizuotai įgyvendinamą valstybės valdžią ir decentralizuotą vietos savivaldą.

Daugelio teritorinių bendruomenių narių aktyvus dalyvavimas, viešųjų reikalų racionalus, efektyvus tvarkymas išlieka problema kiekvienoje šalyje, ypač politinėje, ekonominėje, socialinėje postkomunistinių demokratiškos valstybių raidoje, taigi ir Lietuvos Respublikoje. Lietuva, kaip ir kitos bendro likimo šalys, susiduria su tomis pačiomis postkomunistinės, posttotalitarinės visuomenės problemomis: visuomenės narių adaptacija pasikeitus politinėms, ekonominėms sąlygoms, korupcija valdžios institucijose, vertybių pusiausvyros, socialinių kompromisų stoka politinės daugumos sprendimuose, opozicinių politinių partijų abejingumas rinkėjų interesams ir šių veiksmų sukeltas nepasitikėjimas politinėmis partijomis, kartu ir asmeninės iniciatyvos, pilietinio aktyvumo stoka arba sąmoningas pirmenybės teikimas „stiprios rankos“ politikai, tarsi ji vienintelė galėtų būti reali jėga kovojant su korupcija, savanaudiškumu ir kt.⁷⁷

Kita vertus, jaunose demokratinėse santvarkose visuomenė (nesvarbu, kaip ji save apibūdina ir ką deklaruoja, tačiau siekia veiksmingiau įgyvendinti demokratijos institutus) turi bent jau patrauklią galimybę tapti ne tik deklaratyvios, bet *faktinės* demokratijos šalimi. Demokratijos kokybės siekiančioje valstybėje jos gyventojai laisvai sprendžia tiek asmenines problemas, tiek bendruomenės ir valstybės reikalus. Demokratijos gilinimas neatšiejamas nuo Konstitucijoje deklaruojamų pamatinių visuomenės vertybių adekvataus supratimo, nuo valstybės valdžios ir savivaldos konstitucinių pagrindų, kuriais turi būti (arba yra) grindžiamos faktinės politinio proceso taisyklės. Būtent nuo to, kokie konstituciniai prioritetai pasirenkami, artikuliuojami ir deklaruojami, taip pat nuo to, kaip jie faktiškai įgyvendinami, priklauso visuomenės lyderių ir politinių partijų veikla, demokratinės dau-

⁷⁷ Kartais panašios problemos vertinamos kaip nuolatinės kovos dėl valdžios pasekmė. Antai R. Lazdyno teigimu, modernioje demokratinėje visuomenėje nėra išnykęs siekis „turėti kuo daugiau valdžios, gauti kuo daugiau funkcijų, nors ir nesugebant jų visų atlikti, siekis centralizuoti valdymą“, todėl kova dėl valdžios neišnyko – ji tik pakeitė savo pobūdį: „Dabar tai kova tarp valstybės, tradiciškai turinčios absoliučią valdžią visuose jos teritorijos bei visuomenės valdymo reikaluose, ir savivaldos, siekiančios pačius svarbiausius, kasdieninius reikalus spręsti savarankiškai“ (žr.: Lazdynas R. Savivalda: filosofija, teorija, praktika. – Šiauliai: Saulės delta, 2005. P. 8.

gumos reikšmė ir vaidmuo sprendžiant viešuosius reikalus tiek centrinės valdžios institucijose, tiek savivaldybėse.

Teisė dalyvauti tvarkant viešuosius reikalus, politinė lygybė ir valdžios dekoncentracija nėra spontaniškai pasiekiamos vertybės, kurias savaime užtikrina išteklius skirstančios politinės, socialinės, ekonominės struktūros. Šių tikslų turėtų būti siekiama racionaliu, socialinę darną laiduojančiu socialiniu (gal ne tik teisiniu) reguliavimu ir savireguliacija, tačiau ne dėl „tobulos lygybės“, bet šalinant įvairias didelės politinės nelygybės ir valdžios koncentravimo priežastis.

Valstybinėje bendruomenėje, kurioje siekiama užtikrinti Konstitucijos viršenybę ir viešąjį gyvenimą reglamentuojančių taisyklių atitiktį Konstitucijai, pirminis vaidmuo tenka konstituciniam reguliavimui. Konstitucijos nuostatos itin abstrakčiai, tačiau iš esmės reguliuoja viską, tačiau Konstitucija – aukščiausioji teisė – savaime, kartą ir visiems laikams neišsprendžia visų problemų valstybėje. Viešųjų reikalų tvarkymas ir atitinkamų taisyklių nustatymas pavedamas tiek įstatymų leidėjo, tiek centrinės vykdomosios valdžios kompetencijai bei teismams, t. y. valstybės ir savivaldybių politikams, vykdomosioms institucijoms, valstybės tarnautojams ir pareigūnams griežtai laikantis konstitucinės kompetencijos ir kartu adekvačiai naudojant Konstitucijoje ir įstatymuose nustatytą diskreciją deramai įvertinti faktines veiklos sąlygas, atsižvelgti į realias dinamiškas socialinio gyvenimo situacijas, formuojamas ir besiformuojančias konstitucines doktrinas, konvencijas, demokratinės valstybės tradicijas.

Teisinės valstybės, pilietiškumo, Konstitucijos viršenybės dvigubo mandato draudimo principai. Konstitucinis vietos savivaldos institutas, teritorinių bendruomenių savitvarkos ir savaveiksmiškumo konstitucinės garantijos ir principai aiškintini neatsiejamai nuo Konstitucijoje įtvirtintų, jos saugomų ir ginamų Tautos siekių ir vertybių, taip pat ir nuo konstitucinio teisinės valstybės siekio. Lietuvos Respublikos Konstitucijos preambulėje išreikšta prigimtinė žmogaus ir Tautos teisė gyventi savo tėvų ir protėvių žemėje, kurti laisvą, nepriklausomą Lietuvos valstybę, įtvirtintas visų Lietuvos žmonių atviros, teisingos, darnios pilietinės visuomenės ir teisinės valstybės siekis.

Konstitucijos preambulėje skelbiamą atviros, teisingos, darnios pilietinės visuomenės ir teisinės valstybės siekį įvairiais aspektais įtvirtina įvairios Konstitucijos nuostatos. Konstitucijoje įtvirtintas teisinės valstybės siekis aiškintinas neatsiejamai nuo kitų teisinės valstybės principą įtvirtinančių Konstitucijos nuostatų. Teisinės valstybės siekį išreiškia konstitucinis teisinės valstybės principas⁷⁸.

⁷⁸ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2002 m. liepos 11 d. nutarimas „Dėl Lietu-

Konstitucinis teisinės valstybės principas – itin talpus konstitucinis principas, apimantis daug įvairių tarpusavyje susijusių imperatyvų. Taigi konstitucinėje doktrinoje teisinės valstybės principo turinys yra atskleidžiamas atsižvelgiant į įvairias Konstitucijos nuostatas, įvertinant visas Konstitucijoje įtvirtintas, jos ginamas ir saugomas vertybes ir atsižvelgiant į įvairių kitų konstitucinių principų turinį – Konstitucijos viršenybės, vientisumo ir tiesioginio taikymo, Tautos suvereniteto, demokratijos, atsakingo valdymo, valdžios galių ribojimo ir valdžios įstaigų tarnavimo žmonėms, teisės viešumo, teisingumo (apimančio, *inter alia*, prigimtinį teisingumą), valdžių padalijimo, pilietiškumo, asmenų lygybės įstatymui, teismui, valstybės įstaigoms ir pareigūnams, žmogaus teisių ir laisvių gerbimo ir apsaugos (apimančio, *inter alia*, žmogaus teisių ir laisvių prigimtinio pobūdžio pripažinimą), asmens ir visuomenės interesų derinimo, valstybės pasaulietiško ir pasaulėžiūrinio neutralumo, valstybės socialinės orientacijos, socialinio solidarumo (derinamo su kiekvieno atsakomybe už savo likimą) ir kitų, ne mažiau reikšmingų konstitucinių principų.

Konstitucinį teisinės valstybės principą įtvirtina ne tik Konstitucijos preambulėje skelbiamas atviros, teisingos, darnios pilietinės visuomenės ir teisinės valstybės siekis, bet ir įvairiais aspektais – visos kitos Konstitucijos nuostatos (Konstitucinio Teismo 2004 m. gruodžio 13 d. nutarimas).

Konstitucinis teisinės valstybės principas integruoja įvairias Konstitucijoje įtvirtintas, jos saugomas ir ginamas vertybes, taip pat ir tas, kurias išreiškia minėtas siekis⁷⁹. Visų Konstitucijos nuostatų aiškinimas konstitucinio teisinės valstybės principo kontekste – būtina Konstitucijos išsamaus aiškinimo prielaida (Konstitucinio Teismo 2004 m. gruodžio 13 d. nutarimas).

Demokratinėje teisinėje valstybėje vietos savivalda reiškia teritorinių bendruomenių politinę valdžią. Ši bendruomenių valdžia apima įvairius

vos Respublikos sveikatos sistemos įstatymo 39 straipsnio, Lietuvos Respublikos mokslo ir švietimo ilgalaikio finansavimo įstatymo 1, 2 ir 3 straipsnių, Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymo 18 straipsnio 2 dalies ir Lietuvos Respublikos Seimo statuto 172 straipsnio 1 dalies atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ // Valstybės žinios. 2002. Nr. 72-3080.

⁷⁹ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2002 m. rugsėjo 19 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos telekomunikacijų įstatymo (2000 m. liepos 11 d. redakcija) 27 straipsnio 2 dalies, Lietuvos Respublikos telekomunikacijų įstatymo 27 straipsnio pakeitimo įstatymo 2 straipsnio 1 dalies, Lietuvos Respublikos telekomunikacijų įstatymo (2002 m. liepos 5 d. redakcija) 57 straipsnio 4 dalies, Lietuvos Respublikos operatyvinės veiklos įstatymo (1997 m. gegužės 22 d. redakcija) 7 straipsnio 3 dalies 4 punkto, Lietuvos Respublikos operatyvinės veiklos įstatymo (2002 m. birželio 20 d. redakcija) 7 straipsnio 3 dalies 6 punkto, Lietuvos Respublikos baudžiamojo proceso kodekso 48 straipsnio 1 dalies (1961 m. birželio 26 d. redakcija) ir 75 straipsnio 1 dalies (1975 m. sausio 29 d. redakcija) atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ // Valstybės žinios. 2002. Nr. 93-4000.

vietos gyventojų ir jų sudarytų valdžios institucijų tarpusavio santykius, kuriuose valdomieji ne tik paklūsta valdantiejiems, bet ir daro aktyvų grįžtamąjį poveikį valdžios subjektui. Nuolatiniai grįžtamieji impulsai valdžiai yra būtina prielaida užtikrinti jos institucijų ir pareigūnų veiklos kontrolę bei veiksmingumą, tačiau tam būtinas gyventojų pilietinis aktyvumas, tam tikras žinių apie viešąjį gyvenimą minimumas, kompetencija. Jeigu teritorinės ar valstybinės bendruomenės – pilietinės Tautos – narys nėra aktyvus ar bent minimaliai išsilavinęs, pavyzdžiui, nemoka valstybinės kalbos ir nemėgina jos išmokti (nors nėra objektyvių priežasčių, dėl kurių jis negalėtų to daryti), tai liudija, kad jis stokoja pilietiškumo.

Pilietiškumas – konstitucinis principas, glaudžiai susijęs, *inter alia*, su konstituciniu teisinės valstybės principu (Konstitucinio Teismo 2004 m. gegužės 25 d., 2004 m. gruodžio 13 d. nutarimai). Lietuvos pilietinei Tautai priklauso visi Lietuvos Respublikos piliečiai, nesvarbu, ar jie priklauso titulinei nacijai (yra lietuviai), ar tautinėms mažumoms, taigi valstybinę bendruomenę – pilietinę Tautą – sudarančių gyventojų teisės ir pareigos aiškintinos pilietiškumo, kaip konstitucinės vertybės, sampratos kontekste.

Konstitucinio Teismo jurisprudencijoje konstatuota, kad Konstitucija suponuoja tokią pilietiškumo sampratą, kad asmens siekis dalyvauti valdant savo šalį, priimant valstybinės reikšmės sprendimus, teisė lygiomis sąlygomis stoti į valstybinę tarnybą, siekis būti visaverčiu valstybinės bendruomenės – pilietinės Tautos – nariu yra savaime suprantama paskata asmeniui būti aktyviam (mokyti valstybinę kalbą, domėtis viešųjų reikalų tvarkymu valstybėje ir pan.), o ne atvirksčiai – asmuo yra dirbtinai skatinamas dalyvauti valdant savo šalį, priimant valstybinės reikšmės sprendimus, nors jis nėra pakankamai aktyvus, todėl nėra integravęsis į Lietuvos visuomenę, nėra visavertis valstybinės bendruomenės – pilietinės Tautos – narys. Konstitucinis Teismas taip pat konstatavo, kad „tik Lietuvos Respublikos piliečiai, t. y. valstybinė bendruomenė – pilietinė Tauta, turi teisę kurti Lietuvos valstybę, t. y. 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. Įgyvendindami piliečių teises ir laisves, piliečiai dalyvauja vykdant Tautos suverenitetą“ (Konstitucinio Teismo 2003 m. gruodžio 30 d., 2006 m. gegužės 10 d. nutarimai).

Konstitucinis Teismas savo nutarimuose ne kartą konstatavo, kad konstitucinis teisinės valstybės principas, be kitų reikalavimų, suponuoja ir tai, kad turi būti užtikrintos žmogaus teisės ir laisvės, paisoma prigimtinio teisingumo, kad visos valstybės valdžią įgyvendinančios institucijos turi veikti remdamasis teise ir paklusdamos teisei, kad Konstitucija turi aukš-

čiausią teisinę galią ir kad visi teisės aktai turi atitikti Konstituciją (Konstitucinio Teismo 2004 m. sausio 26 d., 2004 gegužės 25 d. nutarimai). Konstitucinio Teismo doktrinoje konstatuota, kad būtent dėl to, kad Konstitucija yra vientisas aktas, kad ją sudaro įvairios nuostatos: ir konstitucinės normos, ir konstituciniai principai, tarp kurių negali būti ir nėra priešpriešos ir kurie sudaro darnią sistemą, kad konstituciniai principai yra išvedami ir iš Konstitucijos dvasią išreiškiančios konstitucinio teisinio reguliavimo visumos, iš Konstitucijos, kaip svarbiausių valstybinės bendruomenės – pilietinės Tautos – vertybių sistemą įtvirtinančio ir ginančio, visai teisės sistemai gaires nubrėžiančio akto, prasmės, taip pat dėl to, kad Konstitucijos raidės negalima aiškinti ar taikyti taip, kad būtų neigiama Konstitucijos dvasia, Konstitucijos negalima aiškinti vien pažodžiui, vien taikant lingvistinį (verbalinį) metodą. Aiškinant Konstituciją privalu taikyti įvairius teisės aiškinimo metodus: sisteminių, bendrųjų teisės principų, loginį, teleologinį, įstatymų leidėjo ketinimų, precedentų, istorinį, lyginamąjį ir kt. Tik šitaip – visapusiškai – aiškinant Konstituciją galima sudaryti prielaidas įgyvendinti jos, kaip visuomenės sutarties ir aukščiausios teisinės galios akto, paskirtį, užtikrinti, kad nebus nukrypta nuo Konstitucijos prasmės, kad nebus paneigta Konstitucijos dvasia ir kad gyvenime bus įtvirtintos tos vertybės, kuriomis Tauta grindžia savo pačios priimtą Konstituciją (Konstitucinio Teismo 2004 m. gegužės 25 d., 2004 m. gruodžio 13 d. nutarimai).

Įstatymų leidėjas, kiti teisėkūros subjektai, reguliuodami vietos savivaldos santykius, privalo paisyti Konstitucijos normų ir principų, *inter alia*, konstitucinio teisinės valstybės principo. Minėtas konstitucinis principas suponuoja visų teisės aktų hierarchiją ir neleidžia poįstatyminiais teisės aktais reguliuoti santykių, kurie turi būti reguliuojami tik įstatymu, taip pat poįstatyminiais teisės aktais nustatyti tokio teisinio reguliavimo, kuris konkuruotų su nustatytu įstatyme, nebūtų grindžiamas įstatymais. Minėtas konstitucinis principas taip pat įpareigoja paisyti teisėtų lūkesčių, užtikrinti jų apsaugą, nepažeisti proporcingumo, protingumo, teisingumo reikalavimų. Konstitucinis Teismas taip pat konstatavo, kad konstitucinis teisinės valstybės principas neatsiejamas ir nuo Konstitucijoje, *inter alia*, jos 29 straipsnyje, įtvirtinto asmenų lygiateisiškumo principo⁸⁰.

⁸⁰ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2006 m. kovo 14 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos saugomų teritorijų įstatymo, Lietuvos Respublikos miškų įstatymo, Lietuvos Respublikos žemės įstatymo, Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1995 m. gruodžio 22 d. nutarimu Nr. 1608 „Dėl Statybų privačioje žemėje reglamento patvirtinimo“ patvirtinto Statybų privačioje žemėje reglamento nuostatų atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai, dėl Lietuvos Respublikos saugomų teritorijų įstatymo, Lietuvos Respublikos žemės reformos įstatymo nuostatų atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijos 47 straipsnio antroje dalyje nu-

Pagal Konstituciją savivaldybių tarybų nariai negali būti nelygūs savo teisiniu statusu. **Konstitucijoje yra įtvirtintas dvigubo mandato draudimo principas.** Tie patys asmenys negali tuo pat metu vykdyti funkcijų įgyvendindami valstybės valdžią ir būti savivaldybių tarybų, per kurias įgyvendinama savivaldos teisė, nariais; savivaldybių tarybų nariais negali būti Seimo nariai, Respublikos Prezidentas, Vyriausybės nariai, teisėjai. Savivaldybių tarybų nariais taip pat negali būti valstybės pareigūnai, kurie pagal Konstituciją ir įstatymus turi įgaliojimus kontroliuoti ar prižiūrėti savivaldybių veiklą, t. y. valstybės pareigūnai (tarnautojai ar kiti asmenys nepriklausomai nuo to, kaip jie vadinami įstatymuose), pagal Konstituciją ir įstatymus turintys įgaliojimus priimti tokius sprendimus, nuo kurių priklauso savivaldybių tarybų sprendimų pagal Konstitucijoje ir įstatymuose apibrėžtą kompetenciją priėmimas ir įgyvendinimas. Jeigu įstatymuose nustatyta, kad savivaldybių įstaigų, įmonių vadovai arba jų pareigūnai yra atskaitingi savivaldybių taryboms už savo ar atitinkamų įstaigų, įmonių veiklą, tai jie tuo pat metu negali būti tų savivaldybių tarybų nariais. Sprendžiant, ar tam tikras valstybės pareigūnas priskirtinas prie valstybės pareigūnų, kurie turi teisę priimti sprendimus, nuo kurių priklauso sprendimų pagal Konstitucijoje ir įstatymuose apibrėžtą kompetenciją priėmimas ir įgyvendinimas, ir todėl negali tuo pat metu būti savivaldybės tarybos nariais, kiekvienu konkrečiu atveju turi būti įvertintas jam Konstitucijoje ir įstatymuose nustatytų įgaliojimų turinys. Jeigu susidaro tokia teisinė situacija, kad kuris nors iš minėtų asmenų (negalinčių tuo pat metu būti ir savivaldybių tarybų nariais) yra išrenkamas savivaldybės tarybos nariu, jis iki naujai išrinktai savivaldybės tarybai susirenkant į pirmąjį posėdį privalo apsispręsti, ar eiti savo ankstesnes pareigas, ar būti savivaldybės tarybos nariu, t. y. iki naujai išrinktai savivaldybės tarybai susirenkant į pirmąjį posėdį asmuo privalo įstatymų nustatyta tvarka pareikšti apie savo apsisprendimą toliau eiti ankstesnes pareigas arba būti savivaldybės tarybos nariu, ir iki naujai išrinktai savivaldybės tarybai susirenkant į pirmąjį posėdį turi būti išspręstas šio asmens teisinio statuso klausimas: jeigu asmuo apsisprendė būti savivaldybės tarybos nariu, tai iki naujai išrinktai savivaldybės tarybai susirenkant į pirmąjį posėdį turi būti įstatymų nustatyta tvarka konstatuota, kad jis yra netekęs savo ankstesnių pareigų, nesuderinamų su savivaldybės tarybos nario parei-

matyto žemės sklypų įsigijimo nuosavybėn subjektų, tvarkos, sąlygų ir apribojimų konstitucinio įstatymo (1996 m. birželio 20 d. redakcija) nuostatomis, taip pat dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1995 m. gruodžio 22 d. nutarimu Nr. 1608 „Dėl Statybų privačioje žemėje reglamento patvirtinimo“ patvirtinto Statybų privačioje žemėje reglamento 2 punkto atitikties Lietuvos Respublikos miškų įstatymo, Lietuvos Respublikos žemės įstatymo nuostatomis“ // Vals-tybės žinios. 2006. Nr. 30-1050.

gomis, o jeigu asmuo apsisprendė toliau eiti savo ankstesnes pareigas ir nebūti savivaldybės tarybos nariu, tai iki naujai išrinktai savivaldybės tarybai susirenkant į pirmąjį posėdį turi būti įstatymų nustatyta tvarka konstatuota, kad jis yra netekęs savivaldybės tarybos nario mandato. Įstatymu turi būti nustatytas toks teisinis reguliavimas, pagal kurį minėtas asmens teisinio statuso klausimas būtų išspręstas iki naujai išrinktai savivaldybės tarybai susirenkant į pirmąjį posėdį (Konstitucinio Teismo 2002 m. gruodžio 24 d., 2003 m. gegužės 30 d. nutarimai, 2004 m. vasario 11 d., 2004 m. vasario 13 d. sprendimai)⁸¹.

Valdžios įstaigų tarnavimo žmonėms ir valdžios galių ribojimo, atsakingo valdymo, savivaldybių ir valstybės interesų derinimo principai. 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.

Demokratiinių valdžios institutų prigimtis yra tokia, kad visi asmenys, kurie įgyvendina politinę žmonių valią, yra įvairiomis formomis kontroliuojami, kad ši valia nebūtų iškreipta (Konstitucinio Teismo 1996 m. gegužės 29 d. sprendimas). Konstitucinis Teismas ne kartą yra konstatavęs, kad Konstitucijoje yra įtvirtintas atsakingo valdymo principas (2004 m. liepos 1 d., 2004 m. gruodžio 13 d., 2005 m. birželio 2 d., 2006 m. balandžio 4 d. nutarimai).

Valdžios atsakomybė visuomenei – teisinės valstybės principas, kuris įtvirtintas Konstitucijoje nustatė, 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, apskųsti 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. nutarimas, 2004 m. lapkričio 5 d. išvada).

Savivaldybių ir valstybės interesai yra derinami. Savivaldybių ir valstybės interesų derinimo principas reiškiamas valstybei įvairiais būdais ir formomis remiant savivaldybes, valstybei įstatymo apibrėžtomis formomis prižiūrint savivaldybių veiklą, taip pat koordinuojant bendrus veiksmus, kartu

⁸¹ 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.

siekiant teritorinei bendruomenei ir visai valstybei reikšmingų socialinių tikslų.

Valstybė savo funkcijas vykdo per atitinkamų institucijų sistemą, apimančią visų pirma valstybės institucijas; tam tikra apimtimi savo funkcijas valstybė taip pat gali vykdyti per kitas (ne valstybės) institucijas, kurioms pagal įstatymus yra pavesta (patikėta) vykdyti tam tikras valstybės funkcijas arba kurios tam tikromis įstatymuose apibrėžtomis formomis ir būdais dalyvauja vykdamas valstybės funkcijas. Įstatymu nustatant, kad tam tikros valstybės funkcijos tam tikra apimtimi gali būti vykdomos ne per valstybės, bet per kitas institucijas, būtina paisyti Konstitucijos principų ir normų (Konstitucinio Teismo 2004 m. gruodžio 13 d. nutarimas).

Konstitucinis socialinės darnos imperatyvas, Konstitucijoje įtvirtinti pilietinės visuomenės ir teisingumo siekiai, Lietuvos valstybės unitarinis pobūdis, kiti konstituciniai imperatyvai suponuoja tai, kad savivaldybės – teritorinės bendruomenės – viešasis interesas negali būti priešinamas visos valstybinės bendruomenės – pilietinės Tautos, kurios dalis yra ir atitinkama teritorinė bendruomenė, viešajam interesui. Ir dėl šios priežasties, be tų funkcijų, kurios priklauso išimtinai savivaldybėms, joms gali būti pavesta vykdyti ir tam tikras valstybės funkcijas; taip yra užtikrinama veiksmingesnė valstybės valdžios ir piliečių sąveika, valdymo demokratiškumas. Pagal Konstituciją tokios valstybės funkcijos savivaldybėms vykdyti turi būti perduodamos *įstatymu* (Konstitucinio Teismo 1998 m. vasario 18 d., 2002 m. gruodžio 24 d. nutarimai).

Taigi savivaldybės (jų institucijos), veikdamos pagal Konstitucijos ir įstatymų apibrėžtą kompetenciją ir vykdydamos viešąjį administravimą ir (arba) teikdamos viešąsias paslaugas, garantuoja ne tik teritorinės bendruomenės viešąjį interesą, bet ir visos valstybinės bendruomenės – pilietinės Tautos – viešąjį interesą, kurį pagal savo kompetenciją garantuoja ir valstybės institucijos.

Viešasis interesas, kurį turi garantuoti vietos savivalda – viena iš Konstitucijoje numatytų viešosios valdžios sistemų, taip pat teritorinėms bendruomenėms ir valstybei iškylantys uždaviniai nuolat kinta. Todėl įstatymų leidėjas turi konstitucinius įgaliojimus keisti (plėsti, siaurinti arba kitaip koreguoti) savivaldybėms perduotas funkcijas, taip pat perduoti savivaldybėms vykdyti naujas funkcijas arba nustatyti, kad savivaldybės nebevykdys tam tikrų funkcijų, kurias iki tol vykdė. Pagal Konstituciją tai gali būti daroma tik įstatymu. Šiems įstatymams taikomi iš Konstitucijos kylantys teisinio aiškumo reikalavimai: juose nustatytas teisinis reguliavimas turi būti toks, kad būtų aišku, kokia apimtimi šią funkciją vykdo savivaldybės, o kokia apimtimi ją vykdyti yra palikta valstybei.

Įstatymų leidėjo diskrecija apima ne tik jo teisę įstatymu nustatyti, kurios funkcijos (visos ar tik tam tikra apimtimi) yra perduodamos savivaldybėms, bet ir diferencijuoti šias funkcijas, *inter alia*, pagal sprendimų priėmimo laisvę ir šiuo pagrindu nustatyti savivaldybėms perduodamų funkcijų rūšis. Įstatymuose gali būti nustatytas skirtingas savivaldybių savarankiškumo laipsnis vykdant įvairias joms pavestas funkcijas: vykdydamos vienas funkcijas savivaldybės gali turėti daugiau savarankiškumo, tuo tarpu vykdant kitas funkcijas savivaldybių veiklos laisvę saisto atitinkami valstybės institucijų ir (arba) pareigūnų sprendimai (Konstitucinio Teismo 2002 m. gruodžio 24 d. nutarimas).

Įstatymų leidėjas taip pat gali, tam tikrais atvejais ir privalo, atitinkamai koreguoti savivaldybių (jų institucijų, pareigūnų) kompetenciją (įgaliojimus), reikalingą savivaldybėms vykdant perduotas funkcijas. Įstatymų leidėjas, apibrėždamas savivaldybių tarybų ir joms atskaitingų vykdomųjų organų kompetenciją, gali nustatyti jos įgyvendinimo tvarką, savivaldybių veiklos priežiūros ir kontrolės organizavimo būdus ir tvarką, valstybės institucijas ir pareigūnus, kurie turi įgaliojimus kontroliuoti arba prižiūrėti savivaldybių tarybų ir joms atskaitingų vykdomųjų organų veiklą ir kita (2004 m. vasario 11 d. sprendimas).

Tai darydamas įstatymų leidėjas privalo paisyti Konstitucijos normų ir principų, *inter alia*, iš Konstitucijos kylančio imperatyvo įstatymais nustatyti tokį teisinį reguliavimą, kad, atsižvelgiant į valstybės ir visuomenės išteklius, materialines ir finansines galimybes, kitus svarbius veiksnius, būtų užtikrintas savivaldybių funkcijų finansavimas. Be to, jeigu savivaldybėms perduotų funkcijų apimtis yra keičiama (plečiama, siaurinama arba kitaip koreguojama), įstatymų leidėjas gali, o tam tikrais atvejais ir privalo, atitinkamai koreguoti (didinti arba mažinti) savivaldybių funkcijų finansavimą. Šiame kontekste paminėtina, kad, kaip konstatuota Konstitucinio Teismo 2002 m. sausio 14 d., 2002 m. gruodžio 24 d., 2004 m. gruodžio 13 d. nutarimuose, jeigu biudžetiniams metams nepasibaigus savivaldybėms yra perduodamos dar ir kitos valstybės funkcijos (nustatomos pareigos), tai tam taip pat turi būti skiriamos lėšos⁸².

Savivaldybių savarankiškumas ir veiklos laisvė, savivaldybių teritorijos ribų neliečiamumas. Konstitucijos 120 straipsnio 2 dalyje nustatyta, kad savi-

⁸² Lietuvos Respublikos 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.

valdybės pagal Konstitucijos ir įstatymų apibrėžtą kompetenciją veikia laisvai ir savarankiškai. Savivaldybių savarankiškumas ir veiklos laisvė pagal Konstitucijos bei įstatymų apibrėžtą kompetenciją – konstituciniai principai (Konstitucinio Teismo 2002 m. gruodžio 24 d. nutarimas).

Konstitucijos nuostata, kad savivaldybės pagal Konstitucijos bei įstatymų apibrėžtą kompetenciją veikia laisvai ir savarankiškai, vertintina kaip šių vietos bendruomenių dalyvavimo valdant šias teritorijas garantija (Konstitucinio Teismo 2001 m. birželio 28 d., 2002 m. gruodžio 24 d. nutarimai). Kartu pažymėtina, kad Konstitucijos 120 straipsnio 2 dalies nuostatos, kad savivaldybės veikia laisvai ir savarankiškai, negalima atsieti nuo toje pačioje dalyje įtvirtintos nuostatos, kad savivaldybių veikimo laisvė ir savarankiškumas yra saistomi Konstitucijoje bei įstatymuose apibrėžtos jų kompetencijos (Konstitucinio Teismo 2000 m. birželio 13 d., 2002 m. gruodžio 24 d., 2004 m. gruodžio 13 d. nutarimai).

Pagal Konstituciją ir įstatymus vietinėms (teritorinių bendruomenių) valdžios institucijoms suteikiami įgaliojimai savarankiškai nustatyti vietines rinkliavas, mokesčių bei rinkliavų lengvatas, formuoti savarankiškus vietos savivaldybių biudžetus, administruoti turtą, inicijuoti, kurti ir įgyvendinti įvairias socialines, ekonomines, švietimo programas, regioninės raidos projektus, ginti pažeistas teritorinės bendruomenės ir jos narių teises teismine tvarka ir kt.

Konstitucijos 121 straipsnio 1 dalyje nustatyta, kad savivaldybės sudaro ir tvirtina savo biudžetą. Ši Konstitucijos nuostata susijusi su Konstitucijos 127 straipsnio 1 dalies nuostata, kad Lietuvos biudžetinę sistemą sudaro savarankiškas Lietuvos Respublikos valstybės biudžetas, taip pat savarankiški vietos savivaldybių biudžetai. Taigi pagal Konstituciją Lietuvos biudžetinė sistema yra vientisa, savivaldybių biudžetai yra jos sudedamoji dalis, jų savarankiškumas gali būti aiškinamas tik atsižvelgiant į Konstitucijoje įtvirtintą Lietuvos biudžetinės sistemos vientisumą.

Konstitucijoje įtvirtintas savivaldybių veiklos savarankiškumas pagal Konstitucijos ir įstatymų apibrėžtą kompetenciją suponuoja tai, kad jeigu įstatymais savivaldybėms perduodamos valstybės funkcijos, taip pat jeigu joms įstatymais arba kitais teisės aktais sukuriama pareigos, turi būti numatomos ir šioms funkcijoms (pareigoms) reikalingos lėšos, taip pat kad jeigu biudžetiniams metams nepasibaigus savivaldybėms perduodamos dar ir kitos valstybės funkcijos (nustatomos pareigos), tam taip pat turi būti skiriamos lėšos. Pagal Konstituciją savivaldybės privalo vykdyti įstatymus, taigi ir įstatymus, kuriais savivaldybės įpareigojamos vykdyti joms perduotas valstybės funkcijas. Šios pareigos savivaldybės negalėtų vykdyti, jeigu jos vykdymas nebūtų užtikrintas finansiškai. Konstitucijoje įtvirtinti savivaldy-

bių veiklos savarankiškumas pagal Konstitucijos bei įstatymų apibrėžtą kompetenciją ir valstybės parama savivaldybėms, savivaldybių ir valstybės interesų derinimas suponuoja tai, kad valstybės biudžete turi būti numatytos lėšos, reikalingos, kad būtų užtikrintas visavertis savivaldos funkcionavimas, įgyvendintos savivaldybių funkcijos.

Kita vertus, konstitucinė įstatymų leidėjo pareiga nustatyti tokį teisinį reguliavimą, kad, atsižvelgiant į valstybės ir visuomenės išteklius, materialines ir finansines galimybes, kitus svarbius veiksnius, būtų užtikrintas savivaldybių funkcijų finansavimas, nepaneigia pačių savivaldybių (jų institucijų, pareigūnų) pareigos pagal Konstitucijos ir įstatymų apibrėžtą kompetenciją priimti sprendimus, kad būtų surinktos jų funkcijoms vykdyti reikalingos lėšos ir kad šios lėšos būtų tinkamai panaudotos. Minėta įstatymų leidėjo konstitucinė pareiga nepaneigia ir pačių savivaldybių (jų institucijų, pareigūnų) atsakomybės už joms perduotų funkcijų tinkamą vykdymą (Konstitucinio Teismo 2002 m. sausio 14 d., 2002 m. gruodžio 24 d. nutarimai, 2004 m. gruodžio 13 nutarimai).

Pagal Konstituciją negalima nustatyti tokio teisinio reguliavimo, kuriuo būtų neigiama galimybė savivaldybėms įgyvendinti savo kompetenciją, tiesiogiai įtvirtintą Konstitucijoje. Jeigu Konstitucijoje arba įstatymuose tam tikros funkcijos yra skirtos savivaldybėms, tai savivaldybės ir vykdo šias funkcijas ta apimtimi, kuria šios yra joms skirtos. Tai reiškia, kad tam tikra dalis savivaldybių kompetencijos turi būti įgyvendinama tiesiogiai, kad savivaldybių tarybų sprendimų, priimtų neperžengiant jų kompetencijos ribų, įgyvendinimas neturi būti saistomas kurių nors valstybės institucijų ar pareigūnų sprendimų (leidimų, sutikimų ir pan.), tačiau pabrėžtina, kad ir tos funkcijos, kurios priklauso išimtinai savivaldybėms, yra reglamentuojamos įstatymais. Nė viena iš šių funkcijų nereiškia, kad savivaldybės atitinkamoje srityje yra absoliučiai savarankiškos (Konstitucinio Teismo 2002 m. gruodžio 24 d. nutarimas).

Pagal Konstitucijos 11 straipsnį ir 67 straipsnio 17 punktą Lietuvos valstybės teritorijos administracinius vienetus ir jų ribas nustato Seimas įstatymu, taigi panaikinti esamas bei steigti naujas savivaldybes, keisti jų teritorijos ribas bei centrus gali tik Seimas ir tik įstatymu.

Konstitucinis Teismas 2001 m. birželio 28 d. nutarime konstatavo, kad Konstitucijos 33 straipsnio 1 dalies nuostata, kad piliečiai turi teisę dalyvauti valdant savo šalį tiek tiesiogiai, tiek per demokratiškai išrinktus atstovus, vertintina ne tik kaip piliečių teisė, bet ir kaip valdžios institucijų, taip pat ir įstatymų leidėjo pareiga išsiaiškinti vietos bendruomenių nuomonę, kai priimami sprendimai, susiję su administracinių teritorinių vienetų ribų

pakeitimais. Tai dera su Konstitucijoje įtvirtintu atviros, teisingos, darnios pilietinės visuomenės siekiu.

Taigi minėtos Konstitucijos nuostatos, savivaldybių savarankiškumo ir veiklos laisvės konstituciniai principai suponuoja vietos bendruomenių bei savivaldybių teisę įstatymų nustatyta tvarka dalyvauti priimant sprendimus dėl savivaldybių steigimo, panaikinimo, jų teritorijų ribų ir centrų nustatymo bei keitimo. Kai priimami sprendimai, susiję su savivaldybių steigimu ar panaikinimu, jų teritorijų ribomis ir centrais, įstatymų leidėjas turi išsiaiškinti savivaldybių tarybų ir bendruomenių nuomones ir jas išnagrinėti (Konstitucinio Teismo 2001 m. birželio 28 d. nutarimas⁸³).

Savivaldybių tarybų viršenybės, jų sudarytų vykdomųjų organų atskaitingumo atstovybei principai. Konstitucijos X skirsnyje, *inter alia*, nustatyta, kad savivaldos teisė įgyvendinama per savivaldybių tarybas (Konstitucijos 119 straipsnio 1 dalis), kad teritorinių bendruomenių sudarytos ir jų vardu bei interesais veikiančios atstovaujamosios *savivaldos institucijos* – savivaldybių tarybos – sudaro joms atskaitingus vykdomuosius organus (Konstitucijos 119 straipsnio 4 dalis). Taigi Konstitucijoje pažodžiui įtvirtinti vykdomųjų organų atskaitingumo atstovybei ir savivaldybių tarybų viršenybės joms atskaitingų vykdomųjų institucijų atžvilgiu principai. Šie konstituciniai principai reiškia tai, kad savivaldybių taryboms atskaitingi vykdomieji organai turi būti sudaromi savivaldybės tarybos įgaliojimų laikui, kad savivaldybių tarybos turi įgaliojimus kontroliuoti jų sudaromus ir joms atskaitingus vykdomuosius organus, kad visi savivaldybių taryboms atskaitingų vykdomųjų institucijų sprendimai yra subordinuoti savivaldybių tarybų sprendimams, kad šie sprendimai turi būti grindžiami ne tik Konstitucija, įstatymais, Vyriausybės sprendimais, bet ir atitinkamų savivaldybių tarybų priimtais teisės aktais.

⁸³ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2001 m. birželio 28 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos teritorijos administracinių vienetų ir jų ribų įstatymo 4, 14 straipsnių papildymo ir 5 straipsnio pakeitimo įstatymo ir Lietuvos Respublikos teritorijos administracinių vienetų ir jų ribų įstatymo 4, 14 straipsnių papildymo ir 5 straipsnio pakeitimo įstatymo įgyvendinimo įstatymo atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai, taip pat dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1999 m. lapkričio 29 d. nutarimo Nr. 1307 „Dėl Lietuvos Respublikos teritorijos administracinių vienetų ir jų ribų įstatymo 4 ir 5 straipsnių pakeitimo įstatymo ir Lietuvos Respublikos teritorijos administracinių vienetų ir jų ribų įstatymo 4 ir 5 straipsnių pakeitimo įstatymo įgyvendinimo įstatymo projektų“ atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai, Lietuvos Respublikos teritorijos administracinių vienetų ir jų ribų įstatymo (1999 m. gegužės 4 d. redakcija) 7 bei 13 straipsniams ir Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo (1998 m. lapkričio 17 d. redakcija) 15 straipsnio 30 punktui“ // Valstybės žinios. 2001. Nr. 56-1997.

Savivaldybių vykdomosios institucijos negali pakeisti arba pajungti savivaldybių tarybų, diktuoti joms, vykdomųjų organų įgaliojimai negali dominuoti savivaldybių tarybų įgaliojimų atžvilgiu, negalima nustatyti tokio teisinio reguliavimo, pagal kurį sprendimus klausimais, Konstitucijoje paskirtais savivaldybių kompetencijai, priimtų ne savivaldybių tarybos, o jų sudaryti ir joms atskaitingi vykdomieji organai, t. y. savivaldybių taryboms atskaitingi vykdomieji organai būtų prilyginti juos sudariusioms savivaldybių taryboms, tuo labiau tokio, pagal kurį savivaldybių tarybos netektų galimybės kontroliuoti savo sudarytus ir joms atskaitingus vykdomuosius organus (Konstitucinio Teismo 2002 m. gruodžio 24 d. nutarimas, 2004 m. liepos 2 d. sprendimas).

Konstitucinio Teismo 2002 m. gruodžio 24 d. nutarime konstatuota ir tai, kad valstybės valdymas yra įgyvendinamas per valstybės valdžios įstaigas, kitas Konstitucijoje ir įstatymuose nurodytas valstybės institucijas, taigi konstituciniai principai, kuriais grindžiama valstybės valdžios organizacija ir savivaldos organizacija, sutampa tik iš dalies.

Pagal Konstituciją valstybės valdžios organizavimas ir veikla yra grindžiamos valdžių padalijimo principu. Konstitucinis Teismas savo nutarimuose ne kartą yra konstatavęs, kad konstitucinis valstybės valdžių padalijimo principas, be kitų reikalavimų, suponuoja tai, kad įstatymų leidžiamoji, vykdomoji ir teisminė valdžios turi būti atskirtos, pakankamai savarakiškos, bet kartu tarp jų turi būti pusiausvyra, kad kiekvienai valdžios institucijai suteikiama jos paskirtį atitinkanti kompetencija, kurios konkretus turinys priklauso nuo tos valdžios vietos bendroje valdžių sistemoje ir jos santykio su kitomis valdžiomis, kad, Konstitucijoje tiesiogiai nustačius konkrečios valstybės valdžios institucijos įgaliojimus, viena valstybės valdžios institucija negali iš kitos perimti tokių įgaliojimų, jų perduoti ar atsakyti, kad tokie įgaliojimai negali būti pakeisti ar apriboti įstatymu.

Valstybės valdžių sistema apima įstatymų leidžiamąją, vykdomąją ir teisminę valdžias; būtent šių trijų valdžių santykius lemia konstitucinis valstybės valdžių padalijimo principas. Pažymėtina, kad vietos savivaldos lygyje tokių trijų valdžių nėra. Konstitucijoje numatytos tik savivaldybių tarybos – teritorinių bendruomenių atstovybės ir savivaldybių tarybų sudaromi ir joms atskaitingi vykdomieji organai. Konstitucijoje įtvirtintas savivaldybių tarybų viršenybės prieš joms atskaitingus vykdomuosius organus principas.

Konstitucinis Teismas konstatavo, kad konstitucinis valstybės valdžių padalijimo principas nėra tapatus konstituciniam vykdomųjų organų atskaitingumo atstovybei principui, kuriuo, *inter alia*, yra grindžiami tiek valstybės įstatymų leidžiamosios bei vykdomosios valdžios institucijų santykiai, tiek savivaldos institucijų organizavimas ir veikla.

Pagal Konstituciją Seimas vykdo parlamentinę Vyriausybės kontrolę. Seimo reikalavimu Vyriausybė arba atskiri ministrai turi atsiskaityti Seime už savo veiklą (Konstitucijos 101 straipsnio 1 dalis). Taigi valstybės valdžių padalijimas Konstitucijoje suponuoja ir Vyriausybės – vykdomosios valdžios kolegialios institucijos – atskaitingumą įstatymų leidžiamajai valdžiai – Tautos atstovybei.

Savivaldybių tarybos formuojamos remiantis visuotine, lygia ir tiesiogine rinkimų teise, slaptu balsavimu (Konstitucijos 119 straipsnio 2 dalis); jos sudaro joms atskaitingus vykdomuosius organus (Konstitucijos 119 straipsnio 4 dalis). Taigi savivaldybių tarybų ir jų vykdomųjų organų santykiai taip pat yra grindžiami konstituciniu vykdomųjų organų atskaitingumo atstovybei principu.

Konstitucinis Teismas taip pat pažymėjo, kad konstitucinis vykdomųjų organų atskaitingumo atstovybei principas valstybės valdymo ir vietos savivaldos lygiuose turi tam tikrų ypatumų. Antai pagal Konstitucijos 60 straipsnio 2 dalį Seimo (t. y. Tautos atstovybės) narys gali būti skiriamas ministru pirmininku arba ministru (t. y. Seimui atskaitingos vykdomosios valdžios kolegialios institucijos nariu). Tuo tarpu savivaldos lygiu tapati išlyga, kad atstovybės narys galėtų būti savivaldybės tarybai atskaitingo vykdomojo organo nariu, Konstitucijoje nenumatyta.

Konstituciniai valstybės valdžių padalijimo ir vykdomųjų organų atskaitingumo atstovybei principai savo turiniu ir taikymo sritimi nėra tapatūs. Savivaldybių tarybų ir jų vykdomųjų organų santykiai yra grindžiami konstituciniu vykdomųjų organų atskaitingumo atstovybei ir savivaldybių tarybų viršenybės joms atskaitingų vykdomųjų organų atžvilgiu principais, tačiau ne valdžių padalijimo principu⁸⁴.

Konstituciniai vietos savivaldos principai, teritorinių bendruomenių valdžios pagrindai ir jos įgyvendinimo konstitucinės garantijos iš esmės neskiria nuo savivaldos organizavimo ir įgyvendinimo standartų, įtvirtintų Europos vietos savivaldos chartijoje, kuri kartais vadinama Europos valsty-

⁸⁴ 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.

bių vietos savivaldos mažąją konstituciją. Remiantis chartijoje nustatytu reguliavimu, Lietuvos Konstitucijoje ir Konstitucinio Teismo jurisprudencijoje įtvirtintomis nuostatomis, konstatuotina:

pirma, vietos gyventojų savivalda turėtų būti suprantama kaip visavertė teritorinių bendruomenių valdžia; ji nėra vien komunalinių ar kitų paslaugų gyventojams institucija ir (arba) valstybės centrinės valdžios nustatyta administravimo sistema, skirta jos direktyvoms įgyvendinti. Chartijos preambulėje įtvirtinta, kad savivalda yra bet kurios demokratinės santvarkos pagrindas ir kartu jos sudėtinė dalis, vietos gyventojų savaveiksmiškumo ir iniciatyvos tvarkyti bendruomenės viešuosius reikalus išraiška, neatšiejama nuo piliečių ir kitų pilietiškumą vertinančių asmenų teisės dalyvauti sprendžiant svarbiausias vietinės bendruomenės ir visos valstybės problemas⁸⁵.

antra, viešųjų reikalų tvarkymas negali priklausyti išimtinai valstybės centrinės valdžios kompetencijai, taigi Konstitucijoje ir įstatymuose turi būti įtvirtinta vietos gyventojų teisė laisvai ir savarankiškai tvarkyti savo bendruomenės viešuosius reikalus, nustatyti realūs, savivaldybių sprendžiamais klausimams proporcingi vietinės valdžios institucijų įgaliojimai,

⁸⁵ Teritorinės bendruomenės savitvarka, vietos gyventojų teisė sudaryti jiems atstovaujančias savivaldybių institucijas, spręsti įstatymo nustatytą viešųjų reikalų dalį yra neatšiejama nuo Konstitucijos saugomų asmens prigimtinių teisių, viena iš kurių yra asmens teisė dalyvauti valdant savo šalį, kiekvieno pilietiškai nusiteikusio asmens teisė padėti spręsti bendruomenės bei valstybės viešuosius reikalus, įgyvendinti Konstitucijoje garantuojamas teises, pvz., stoti į valstybės tarnybą, kritikuoti valdžios įstaigų ar pareigūnų darbą, apskusti jų sprendimus, taigi aktyviai prisidėti įgyvendinant Konstitucijoje deklaruojamą siekį kurti atvirą, teisingą, darnią pilietinę visuomenę, laisvą, demokratine teisine valstybę, nevaržomai ir visapusiškai įgyvendinti kiekvienam valstybinės bendruomenės nariui Konstitucijoje laiduojamas teises, taip pat ir pilietinės saviraiškos laisvę. Todėl teritorinėms bendruomenėms laiduojama savivaldos teisė ir jos įgyvendinimo reglamentavimas nėra valstybės institucijų (įsteigtosios valdžios) teisėkūros sritis, kuri priklauso išimtinai įstatymų leidėjo diskrecijai. Priešingai, įstatymų leidėjas ir kitos valstybės valdžios institucijos privalo užtikrinti Tautos referendume priimtoje Konstitucijoje įtvirtintos teritorinių bendruomenių savivaldos teisės veiksmingą įgyvendinimą. Šis reikalavimas kyla iš konstitucinių principų, kad valstybė turi būti tvarkoma demokratiškai, kad demokratijos turinys neatšiejamas nuo pilietinės visuomenės siekio ir kiekvieno asmens teisės dalyvauti sprendžiant viešuosius reikalus, kad centralizuotas valstybės valdymas derinamas su decentralizacija, kad valstybės valdymas ir vietos savivalda yra dvi netapačios viešosios valdžios sistemos, kad valstybė remia savivaldybes, kad savivaldybės veikia laisvai ir savarankiškai, kad savivaldybių funkcijos ir įgaliojimai nustatomi tik įstatymu, kad savivaldybių ir valstybės interesai turi būti derinami ir kita. Taigi valstybės teritorijos administracinių vienetų nuolatinių gyventojų teisė laisvai ir savarankiškai spręsti bendruomenės reikalus yra prigimtine, konstituciškai užtikrinta kiekvieno pilietinės visuomenės nario teisė, kurią nustatė ne valstybės valdžios institucijos, bet Tauta – pirminė ir steigiamoji valdžia – priimdama savo Konstituciją (plg.: Šileikis E. Alternatyvi konstitucinė teisė. – Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2003. P. 269–271, 280).

sudarytos reikiamos prielaidos atsakingam sprendimų priėmimui, veiksmingam viešųjų reikalų tvarkymui;

trečia, vietos bendruomenių ir jų valdžios institucijų įgaliojimai tvarkyti viešuosius reikalus turi apimti ne simbolinę ir nereikšmingą, bet esminę viešųjų reikalų dalį; Konstitucijoje ir įstatymuose nustatyta savivaldybių kompetencija priimti valdingus sprendimus ir juos įgyvendinti vadovaujantis vietos gyventojų interesais turi būti išimtinė, jos įgyvendinimas negali būti saistomas kurių nors valstybės institucijų ar pareigūnų sprendimų;

ketvirta, teritorinės bendruomenės savo valdžią įgyvendina tiesiogiai ir per vietos gyventojų sudarytas atstovaujamasias institucijas – savivaldybių tarybas, kurių nariai renkami slaptu balsavimu tiesioginiuose, lygiuose ir visuotiniuose rinkimuose;

penkta, vietos gyventojų ir jų atstovybės sprendimams įgyvendinti savivaldybių tarybos pagal įstatymą turi teisę sudaryti vykdomuosius vietinės valdžios organus, kurie turi būti pavaldūs ir atskaitingi gyventojų išrinktoms taryboms;

šešta, teritorinių bendruomenių valdžios ir viešojo administravimo institucijų įgaliojimai neatsiejami nuo savivaldybių institucijų atsakomybės už teisėtą, racionalų, veiksmingą viešųjų reikalų tvarkymą, vietos gyventojų ir visos valstybės interesų derinimą; Konstitucijoje ir įstatymuose nustatytų savivaldybių institucijų įgaliojimų įgyvendinimas neatsiejamas nuo vietos gyventojų ir valstybės institucijų vykdomos demokratinės kontrolės;

septinta, teritorinės bendruomenės atstovaujamosios institucijos ir jai pavaldžių vykdomųjų organų sudarymas negali būti kliūtis gyventojams tiesiogiai įgyvendinti savivaldos teisę – įstatymo nustatytose ribose rinktis į susirinkimus, rengti referendumus ar naudoti bet kurią kitą tiesioginę piliečių dalyvavimo formą;

aštunta, įstatymų leidėjas privalo nustatyti optimalų kiekvienos savivaldybės valdomos teritorijos dydį, taip pat savivaldybėms priskirtų teritorijų neliečiamumą, o sprendžiant klausimus, kurie paliečia teritorinės bendruomenės interesus, – atsižvelgti į vietos gyventojų apklausoje pareikštą nuomonę;

devinta, Konstitucijoje ir įstatymuose turi būti nustatytos vietinių bendruomenių gyventojų ir jų sudarytų savivaldybių institucijų teisių apsaugos garantijos (turtinės, finansinės, organizacinės ir pan.); teritorinėms bendruomenėms ir jų valdžios institucijoms turi būti užtikrinta galimybė teisme ginti savo pažeistas teises.

6. Vietos savivaldos ir savivaldybių viešojo administravimo institucijų sistema

Įstatymo numatytiems administraciniams teritoriniams vienetams, šių vienetų gyventojams Konstitucijoje laiduojama teisė sudaryti juos atstovaujančią, jų labai veikiančią vietinės valdžios instituciją – savivaldybės tarybą, kuri sudaro jai atskaitingus vykdomuosius organus.

Savivaldybė yra valstybės teritorijos administracinis vienetas ir nuolatiniai šio vieneto gyventojai (teritorinė bendruomenė), kuriems Konstitucijoje laiduojama savivaldos teisė. Savivaldos teisė įgyvendinama per vietos *savivaldos* institucijas – savivaldybių tarybas (Konstitucijos 119 straipsnio 1 dalis). Kokios nors kitos savivaldos institucijos, išskyrus savivaldybių tarybas, Konstitucijoje nėra nurodytos. Sąvoka „savivaldos institucijos“ išreiškia administracinių vienetų teritorinių bendruomenių atitinkamų institucijų konstitucinę paskirtį – tai institucijos, per kurias yra įgyvendinama atitinkamų bendruomenių savivaldos teisė (Konstitucinio Teismo 2002 m. gruodžio 24 d., 2004 m. gruodžio 13 d. nutarimai).

Pagal Konstitucijos 119 straipsnio 3 dalį vietos bendruomenės atstovaujamoji institucijų – savivaldybių tarybų, taip pat joms atskaitingų vykdomųjų organų, kitų savivaldybės institucijų organizavimo ir veiklos tvarka turi būti nustatyta įstatymu – tai viena iš teritorinėms bendruomenėms laiduojamos savivaldos teisės konstitucinių garantijų. Taigi įstatymo nustatytoje Lietuvos teritorijos žemesniuose administraciniuose vienetuose – savivaldybėse – pagal Konstituciją turi būti suformuotos teritorinių bendruomenių atstovaujamosios valdžios institucijos, taip pat joms atskaitingos vykdomosios valdžios institucijos. Vietos gyventojams užtikrinama konstitucinė teisė dalyvauti tvarkant teritorinės bendruomenės viešuosius reikalus per savo atstovus – vietinę valdžią įgyvendinančius politikus savivaldybės taryboje, taip pat per savivaldybės tarybai atskaitingas vykdomąsias *savivaldybės* institucijas. Be to, vietos gyventojai turi teisę naudotis įvairiomis vietinės valdžios sudarytų ar kontroliuojamų įstaigų, įmonių ir organizacijų paslaugomis.

Savivaldybių tarybos, įgyvendinančios Konstitucijos laiduojamą savivaldos teisę, gali sudaryti ir kitas valdingus įgaliojimus turinčias savivaldybės institucijas (pvz., kontrolės ir audito institucijas), steigti įvairius savivaldybių institucijų struktūrinius padalinius, kolegijas, sveikatos apsaugos, socialinės paramos, švietimo priežiūros įstaigas, savivaldybių įmones ir pan. Įvairios savivaldybių institucijos, įstaigos ir įmonės sudaromos tam, kad būtų įgyvendinami įstatymai, Vyriausybės bei savivaldybės tarybos sprendimai, įvairūs teritorinės bendruomenės interesai. Sąvoka „savivaldybės insti-

tucijos“ išreiškia atitinkamų institucijų priklausomybę tam tikrai savivaldybei, taigi savivaldybės institucijomis vadinamos ir teritorinių bendruomenių savivaldos institucijos – ir savivaldybių tarybos, ir joms atskaitingi vykdomieji organai, ir kitos institucijos, kurias sudaro savivaldybių tarybos (Konstitucinio Teismo 2002 m. gruodžio 24 d., 2004 m. gruodžio 13 d. nutarimai).

Konstitucijoje numatytos tik dvi savivaldybių institucijų rūšys: savivaldybių tarybos (atstovaujamosios institucijos) ir joms atskaitingi vykdomieji organai (vykdomosios institucijos). Konstitucijoje ir įstatymuose nustatytas 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, tačiau savivaldybių taryboms atskaitingi vykdomųjų organų sprendimai savivaldybių kompetencijai paskirtais klausimais yra subordinuoti atitinkamų savivaldybių tarybų sprendimams (Konstitucinio Teismo 2002 m. sausio 24 d. nutarimas).

Konstitucinis Teismas yra ne kartą konstatavęs, kad Konstitucijoje skiriamos teritorinių *bendruomenių* valdžios institucijos ir *valstybės* valdžios institucijos; šios institucijos priklauso skirtingoms viešosios valdžios sistemoms (Konstitucinio Teismo 1998 m. sausio 10 d., 2000 m. birželio 13 d., 2002 m. gruodžio 24 d., 2004 m. gruodžio 13 d. nutarimai). Kita vertus, valstybės, kaip visos visuomenės organizacijos, turinčios veikti visos visuomenės labui taip, kad būtų užtikrinta socialinė darna, funkcijos yra tarp savęs susijusios, jos sudaro vieną sistemą ir negali būti priešingos, todėl negali būti priešingos valstybės ir savivaldybių institucijos, kurioms pagal įstatymus ir paisant Konstitucijos yra pavesta vykdyti tam tikras valstybės funkcijas arba kurios tam tikromis įstatymuose apibrėžtomis formomis ir būdais dalyvauja vykdant valstybės funkcijas – vykdo viešąjį administravimą, teikia viešąsias paslaugas. Kaip institucijos, vykdančios viešąjį administravimą ir (arba) teikiančios viešąsias paslaugas ir šitaip garantuojančios viešąjį interesą, jos sudaro vieną sistemą. Taigi viešąjį interesą užtikrinančių institucijų sistemai priklauso *ir* valstybės, *ir* savivaldybių institucijos – dvi Konstitucijoje numatytos viešosios valdžios sistemos, kurių kiekviena įgyvendina joms būdingas funkcijas, tačiau kurios yra viena su kita susijusios.

Konstitucinis Teismas 2004 m. gruodžio 13 d. nutarime konstatavo, kad pagal Konstituciją turi būti nustatytas toks teisinis reguliavimas, kad būtų užtikrintos visų institucijų, vykdančių viešąjį administravimą, teikiančių viešąsias paslaugas ir šitaip garantuojančių viešąjį interesą, sisteminės sąsajos ir tarpusavio sąveika, apimanti, *inter alia*, jų kompetencijos racionalų santykį, veiksmingumą, profesionalumą, jose dirbančių asmenų žinių, įgūdžių ir patirties perimamumą, taip pat atitinkamos veiklos vykdant valstybės funkcijas ir garantuojant viešąjį interesą tęstinumą.

Savivaldybės taryba

Konstitucijos 119 straipsnyje nustatyta, kad įstatymo numatytiems valstybės teritorijos administracinio vieneto nuolatiniais gyventojams užtikrinama teisė, *inter alia*, sudaryti vietinių bendruomenių valdžios atstovaujamasias institucijas. Konstitucijoje vietos bendruomenėms laiduojama savitvarkos teisė visų pirma reiškia tai, kad nuolatiniais savivaldybės gyventojams turi būti užtikrinama galimybė laisvuose ir demokratinuose rinkimuose sudaryti atstovaujamoją vietinės valdžios instituciją – savivaldybės tarybą. Savivaldos teisės įgyvendinimas neįmanomas be demokratinio atstovavimo (Konstitucinio Teismo 2002 m. gruodžio 24 d. nutarimas).

Pagal Konstituciją savivaldybės tarybos sudaromos išrenkant vietos gyventojų atstovus laisvuose, periodiniuose ir reguliariuose rinkimuose. Savivaldybių tarybų nariais Lietuvos Respublikos piliečius ir kitus nuolatinis administracinio vieneto gyventojus pagal įstatymą ketveriems metams renka Lietuvos Respublikos piliečiai ir kiti nuolatiniai administracinio vieneto gyventojai, remdamiesi visuotine, lygia ir tiesiogine rinkimų teise slapto balsavimu (Konstitucijos 119 straipsnio 2 dalis). Taigi įstatymų leidėjas turi konstitucinę kompetenciją įstatymu reglamentuoti savivaldybių tarybų narių rinkimų tvarką, tačiau įstatymų leidėjo diskreciją riboja Konstitucija.

Asmens *aktyviosios* ir *pasyviosios* rinkimų teisės renkant savivaldybių tarybų narius turėjimas Konstitucijos 119 straipsnio 2 dalyje siejamas su teisiniu faktu – asmens nuolatinis gyvenimas atitinkamame administraciniame vienete. Tai reiškia, kad įstatymų leidėjas turi konstitucinę pareigą įstatymu nustatyti tokią asmens nuolatinio gyvenimo atitinkamame administraciniame vienete fakto nustatymo tvarką, kad savivaldybių tarybų narius rinktų tik tie asmenys, kuriuos galima pagrįstai laikyti nuolatiniais atitinkamų administracinių vienetų gyventojais ir kad savivaldybių tarybų nariais būtų renkami tik tie asmenys, kuriuos galima pagrįstai laikyti nuolatiniais atitinkamų administracinių vienetų gyventojais. Priešingu atveju būtų nukrypta nuo konstitucinės vietos savivaldos sampratos.

Pasyviosios rinkimų teisės renkant savivaldybių tarybų narius apribojimai yra nustatyti Konstitucijos 141 straipsnyje: savivaldybių tarybų nariais negali būti asmenys, atliekantys tikrąją karo arba alternatyviąją tarnybą, taip pat neišėję į atsargą krašto apsaugos sistemos, policijos ir vidaus tarnybos karininkai, puskarininkiai ir liktiniai, kitų sukarintų ir saugumo tarnybų apmokami pareigūnai.

Be to, Konstitucijoje valstybės valdžią įgyvendinantiems subjektams, t. y. Respublikos Prezidentui, Seimo nariams, Vyriausybės nariams bei teisėjams tam, kad jie galėtų vykdyti jiems Konstitucijoje nustatytas funkcijas įgyvendinant valstybės valdžią, Konstitucijoje yra nustatytas ypatingas teisinis statusas, inter alia, apimantis darbo, atlyginimo bei politinės veiklos apribojimus, ypatingą pašalinimo iš užimamų pareigų ar mandato panaikinimo tvarką ir (arba) imunitetus: asmens neliečiamybę, ypatingą patraukimo baudžiamojon ir (arba) administracinėn atsakomybėn tvarką.

Savivaldybių tarybų nariai pagal Konstituciją neturi minėtų imunitetų, todėl pagal Konstituciją negali būti tokios teisinės situacijos, kai savivaldybių tarybų nariais yra asmenys, turintys minėtus imunitetus. Pagal Konstituciją savivaldybių tarybų nariai negali būti nelygūs savo teisiniu statusu, taigi tie patys asmenys negali tuo pat metu vykdyti funkcijų įgyvendinant valstybės valdžią ir būti savivaldybių tarybų, per kurias įgyvendinama savivaldos teisė, nariais. Konstitucijoje yra įtvirtintas dvigubo mandato draudimo principas (Konstitucinis Teismas 2002 m. gruodžio 24 d. nutarimas).

Pagal Konstituciją savivaldybių tarybų nariais taip pat negali būti valstybės pareigūnai, kurie pagal Konstituciją ir įstatymus turi įgaliojimus kontroliuoti arba prižiūrėti savivaldybių veiklą. Pasak Konstitucinio Teismo, šie Konstitucijos reikalavimai reiškia ne tai, kad nurodyti asmenys neturi teisės siekti būti išrinkti savivaldybių tarybų nariais (t. y. kad jie neturi pasyviosios rinkimų teisės renkant savivaldybių tarybų narius), bet tai, kad jeigu susidaro tokia teisinė situacija, kai Konstitucijos 141 straipsnyje nurodytas asmuo arba asmuo, vykdamas funkcijas įgyvendinant valstybės valdžią, arba valstybės pareigūnas, kuris pagal Konstituciją ir įstatymus turi įgaliojimus kontroliuoti arba prižiūrėti savivaldybių veiklą, išrenkamas savivaldybės tarybos nariu, jis iki naujai išrinktai savivaldybės tarybai susirenkant į pirmąjį posėdį privalo apsispręsti, ar eiti savo ankstesnes pareigas, ar būti savivaldybės tarybos nariu (2002 m. gruodžio 24 d. nutarimas).

Minėta, kad savivaldybių tarybos sudaromos iš teritorinės bendruomenės atstovų, kurie pagal Konstituciją turi būti renkami laisvuose, demokratiškuose rinkimuose. Savivaldybių tarybų rinkimų tvarka, kiti konstituciniai vietos savivaldos pagrindai sukonkretinti Savivaldybių tarybų rinkimų, Vietos savivaldos ir kituose įstatymuose.

Vietos savivaldos įstatyme (2000 m. spalio 12 d redakcija⁸⁶) nustatyta, kad savivaldybės taryba susideda iš įstatymų nustatyta tvarka demokratiškai išrinktų savivaldybės bendruomenės atstovų (12 straipsnio 1 dalis). Savivaldybių tarybų rinkimų įstatyme (2002 m. birželio 20 d. redakcija⁸⁷) nustatyta, kad savivaldybių tarybų nariai renkami *ketveriems* metams *daugiamandatėse* rinkimų apygardose, remiantis visuotine ir lygia rinkimų teise, slaptu balsavimu tiesioginiuose rinkimuose *pagal proporcinę rinkimų sistemą* (1 straipsnis), kad teisę iškelti kandidatus turi tik partijos ir politinės organizacijos, įregistruotos pagal Politinių partijų ir politinių organizacijų įstatymą ne vėliau kaip likus 65 dienoms iki rinkimų (34 straipsnis), t. y. kiekvienas nuolatinis savivaldybės gyventojas (vienoje daugiamandatinėje rinkimų apygardoje, kurios teritorijoje jis gyvena) turi vieną balsą ir gali jį skirti vienam iš rinkimuose dalyvaujančių politinių partijų kandidatų sąrašų. Be to, rinkėjai turi teisę nurodyti *penkis* kandidatus, kuriuos nori matyti pasirinktos politinės partijos sąrašo viršuje.

Lietuvoje teritorinės bendruomenės neturi teisės savivaldybių tarybų rinkimuose kandidatais iškelti pavienių asmenų, kurie nėra įtraukti į politinių partijų sąrašus, taip pat negali siūlyti atskiro nepartinių kandidatų sąrašo. Kartu pažymėtina, kad Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas 2007 m. vasario 9 d. priėmė nutarimą, kuriame Savivaldybių tarybų rinkimų įstatyme (2006 m. gruodžio 21 d. redakcija⁸⁸) įtvirtintas reguliavimas ta apimtimi, kuria, įstatymų leidėjui pasirinkus vien proporcinę savivaldybių tarybų rinkimų sistemą, nebuvo nustatyta, kad nuolatiniai savivaldybių gyventojai gali būti renkami į atitinkamų savivaldybių tarybas ir būdami įrašyti į ne politinių partijų sudaromus kandidatų į savivaldybių tarybų narius sąrašus, buvo pripažintas prieštaraujančiu Konstitucijai. Konstitucinis Teismas taip pat konstatavo, kad visuotinai pripažinti demokratinės teisinės valstybės standartai įpareigoja įstatymų leidėją atitinkamai pakoreguoti Savivaldybių tarybų rinkimų įstatymą likus pakankamai ilgam laikui iki *kitų* savivaldybių tarybų rinkimų⁸⁹.

⁸⁶ Seimas 2000 m. spalio 12 d. priėmė Vietos savivaldos įstatymo pakeitimo įstatymą Nr. VIII-2018 (Valstybės žinios. 2000. Nr. 91-2832, įsigaliojo 2000 m. spalio 27 d.). Šio įstatymo 1 straipsniu iki tol galiojęs Vietos savivaldos įstatymas buvo pakeistas ir išdėstytas nauja redakcija. Naujos redakcijos Vietos savivaldos įstatymo nuostatos taip pat buvo ne kartą buvo pakeistos ir papildytos.

⁸⁷ Lietuvos Respublikos savivaldybių tarybų rinkimų įstatymo 1, 2, 3, 6, 9, 12, 13, 17, 23, 24, 25, 26, 28, 29, 32, 34, 35, 41, 55, 58, 62, 63, 64, 86, 88 straipsnių pakeitimo ir papildymo įstatymas // Valstybės Žinios. 2002. Nr. 68-2764.

⁸⁸ Lietuvos Respublikos savivaldybių tarybų rinkimų įstatymo pakeitimo įstatymas // Valstybės Žinios. 2006. Nr. 143-5445.

⁸⁹ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2007 m. vasario 9 d. nutarimas „Dėl Lietu-

Konstitucinis Teismas 2004 m. lapkričio 5 d. išvadoje konstatavo, kad įstatymų leidėjas pagal Konstituciją turi pareigą įstatymu nustatyti tokį teisinį reguliavimą, kuris užtikrintų, kad rinkėjai balsuotų asmeniškai ir slapta, kad balsavimo metu nebūtų galima paveikti rinkėjų valios ir jos kontroliuoti. Ypač neleistina, kad rinkimų finansavimas būtų neskaidrus arba nekontroliuojamas, kad rinkimų kampanijoje būtų naudojamos tokios rinkimų technologijos, kurios prieštarauja moralei, teisingumui, visuomenės darnai. Pagal Konstituciją jokiais motyvais negali būti pateisinamas rinkėjų balsų tiesioginis ar netiesioginis pirkimas, taip pat tokia rinkimų kampanijos praktika, kai rinkėjai yra dovanomis ar kitokiu atlyginimu skatinami dalyvauti arba nedalyvauti rinkimuose ir (arba) balsuoti už arba prieš vieną ar kitą kandidatą. Tai tolygu rinkėjų papirkinėjimui, reiškiančiam, kad iš Lietuvos Respublikos piliečių atimama teisė laisvai patiems pareikšti savo tikrąją valią⁹⁰.

Savivaldybių tarybų rinkimų įstatyme nustatyta, kad teisę rinkti savivaldybės tarybos narius turi nuolatiniai šios savivaldybės gyventojai (rinkėjai), kuriems rinkimų dieną yra sukakę 18 metų. Rinkimuose nedalyvauja asmenys, teismo pripažinti neveiksniais (2 straipsnio 1 dalis).

Savivaldybės tarybos nariu gali būti renkamas nuolatinis šios savivaldybės gyventojas, rinkimų dieną sukakęs 20 metų (2 straipsnio 2 dalis). Savivaldybės tarybos nariais negali būti renkami asmenys, kurie, likus 65 dienoms iki rinkimų, yra nebaigę atlikti bausmės pagal teismo nuosprendį, taip pat asmenys, teismo pripažinti neveiksniais arba nepakaltinamais. Tarybos nariu negali būti renkamas užsienio valstybės pilietis, kurio pasyvioji rinkimų teisė yra teismo apribota toje valstybėje, kurios pilietis jis yra. Savivaldybės tarybos nariais negali būti renkami asmenys, rinkimų dieną at-

vos Respublikos Savivaldybių tarybų rinkimų įstatymo 34 straipsnio (2006 m. gruodžio 21 d. redakcija) 1 dalies atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ // Valstybės žinios. 2007. Nr. 19-722.

Beje, panašus sprendimas buvo priimtas ir Estijoje: Aukščiausiojo Teismo Konstitucinės priežiūros kolegijos 2002 m. liepos 15 d. sprendimu byloje Nr. 3-4-1-7-02 antikonstituciniu buvo pripažintas Vietos savivaldos tarybų rinkimų įstatyme (2002 m. kovo 27 d. redakcija) nustatytas reguliavimas, pagal kurį asmuo gali kandidatuoti tik politinių partijų sąrašuose arba kaip nepriklausomas kandidatas, tačiau savivaldybių tarybų rinkimuose jokioms politinėms partijoms nepriklausančių asmenų rinkimų koalicijos negali kelti kandidatūrų. Konstitucinė jurisprudencija. 2006. Nr. 1. P. 281.

⁹⁰ Tai pasakyta apie Lietuvos Respublikos Seimo – Tautos atstovybės – rinkimus, tačiau bet kurių rinkimų sąžiningumas, jų finansavimo skaidrumas yra pasitikėjimo atstovaujama institucija, pareigūnais, savivaldybėmis ir apskritai viešąja valdžia prielaida (žr. Konstitucinio Teismo 2004 m. lapkričio 5 d. išvadą „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).

liekantys tikrąją karo arba alternatyviają krašto apsaugos tarnybą, taip pat likus 65 dienoms iki rinkimų neišėję į atsargą ar pensiją profesinės karo tarnybos kariai bei statutinių institucijų ir įstaigų pareigūnai, kuriems specialiais įstatymais ar statutais yra apribotas dalyvavimas politinėje veikloje (2 straipsnio 3, 4 dalys).

Pagal Savivaldybių tarybų rinkimų įstatymo 2 straipsnio 6 dalį (2003 m. gruodžio 9 d. redakcija⁹¹) nuolatiniams savivaldybės gyventojais laikomi Lietuvos Respublikos piliečiai ir asmenys, kurie turi leidimą nuolat gyventi Lietuvos Respublikoje ir kurie deklaravo gyvenamąją vietą pagal Lietuvos Respublikos teisės aktus šios savivaldybės teritorijoje arba paskutinis žinomas jų gyvenamosios vietos adresas yra šios savivaldybės teritorijoje, arba savo nuolatinę gyvenamąją vietą viešu pareiškimu jie nurodė šios savivaldybės teritorijoje, ir ši gyvenamoji vieta nustatyta tvarka laikoma jo pagrindine gyvenamąją vieta. Be to, Vilniaus, Kauno, Alytaus, Šiaulių ir Panevėžio miestų, kurie taip pat yra Vilniaus rajono savivaldybės, Kauno rajono savivaldybės, Alytaus rajono savivaldybės, Šiaulių rajono savivaldybės ir Panevėžio rajono savivaldybės centrai, nuolatiniai gyventojai, kurie yra susiję su atitinkamų savivaldybių bendruomenėmis bendrais viešaisiais poreikiais bei interesais ir apie tai raštu pranešė Vyriausiajai rinkimų komisijai šios komisijos nustatyta tvarka, laikomi atitinkamų savivaldybių nuolatiniams gyventojais.

Pagal Savivaldybių tarybų rinkimų įstatymo 9 straipsnį (2002 m. birželio 20 d. redakcija⁹²) savivaldybės tarybos narių skaičius priklauso nuo gyventojų toje savivaldybėje skaičiaus ir svyruoja nuo dvidešimt vieno, kai savivaldybėje iki 20 000 gyventojų, iki penkiasdešimt vieno, kai savivaldybėje daugiau kaip 50 000 gyventojų. Antai Vilniaus savivaldybėje (daugiau kaip 400 tūkst. rinkėjų) renkamas 51 tarybos narys, o mažiausioje savivaldybėje – Neringoje (apie 2 tūkst. rinkėjų) – 21 tarybos narys.

Pagal Savivaldybių tarybų rinkimų įstatymo 6 straipsnio 2 dalį (2005 m. gruodžio 20 d. redakcija⁹³) savivaldybių tarybų rinkimus skelbia Lietuvos Respublikos Seimas ne vėliau kaip likus 5 mėnesiams iki tarybų narių įgaliojimų pabaigos. Jeigu likus 4 mėnesiams iki tarybų narių įgaliojimų

⁹¹ Lietuvos Respublikos savivaldybių tarybų rinkimų įstatymo 2, 10, 13, 15, 20, 31, 64, 67 straipsnių pakeitimo ir 89 straipsnio pripažinimo netekusiu galios bei Įstatymo papildymo priedu įstatymas // Valstybės žinios. 2003. Nr. 123-5570.

⁹² Lietuvos Respublikos savivaldybių tarybų rinkimų įstatymo 1, 2, 3, 6, 9, 12, 13, 17, 23, 24, 25, 26, 28, 29, 32, 34, 35, 41, 55, 58, 62, 63, 64, 86, 88 straipsnių pakeitimo ir papildymo pakeitimo įstatymas // Valstybės žinios. 2002. Nr. 68-2764.

⁹³ Lietuvos Respublikos savivaldybių tarybų rinkimų įstatymo 6 straipsnio pakeitimo įstatymas // Valstybės žinios. 2005. Nr. 153-5638.

pabaigos Seimas nepaskelbia tarybų rinkimų datos, tarybų rinkimai rengiami paskutinį sekmadienį, nuo kurio iki tarybų narių įgaliojimų pabaigos lieka ne mažiau kaip mėnuo. Tarybų rinkimai rengiami ne anksčiau kaip prieš 2 mėnesius ir ne vėliau kaip prieš mėnesį iki tarybų narių įgaliojimų pabaigos.

Rinkimus organizuoja ir vykdo Vyriausioji rinkimų komisija, taip pat apygardų ir apylinkių rinkimų komisijos. Savivaldybių tarybų rinkimų diena yra diena, kurią balsuojama rinkimų apylinkių patalpose. Pakartotinių rinkimų apygardoje datą šio įstatymo nustatytais atvejais ne vėliau kaip per 15 dienų nuo dienos, kurią atsirado reikalas rengti šiuos rinkimus, jeigu kitko nenumato Savivaldybių tarybų rinkimo įstatymas, skelbia Vyriausioji rinkimų komisija.

Savivaldybės tarybos kompetencija, veiklos formos, struktūriniai padaliniai

Įstatymo numatytiems administraciniais vienetais laiduojama savivaldos teisė reiškia valstybės teritorijos administracinių vienetų bendruomenių ir jų vardu veikiančių vietinės valdžios institucijų savitvarką ir sava-veiksmiškumą, kurių ribas apibrėžia Konstitucija ir įstatymai. Siekiant užtikrinti savivaldybių savarankiškumą, finansinį nepriklausomumą, vietinių bendruomenių valdžios veiksmingumą, garantuoti savivaldybių institucijų gebėjimą vykdyti Konstitucijoje ir įstatymuose nustatytas funkcijas, savivaldybių taryboms suteikiama teisė nustatyti vietines rinkliavas, formuoti vietos savivaldybių biudžetus, savo biudžeto sąskaita nustatyti mokesčių bei rinkliavų lengvatas, ginti pažeistas teises teismine tvarka ir kt. Savivaldybių institucijoms įstatymo nustatytose ribose pavedama administruoti turta, inicijuoti, kurti ir įgyvendinti įvairias socialines, ekonomines programas, regioninės raidos projektus, steigti įmones, įstaigas šioms programoms ir projektams įgyvendinti ir kt.

Konstitucijoje yra *expressis verbis* nustatyta teritorinių bendruomenių ir vietinės valdžios institucijų savitvarką bei savarankiškumą užtikrinanti išimtinė savivaldybių kompetencija: 40 straipsnio 1 dalyje, kurioje, *inter alia*, nurodytos savivaldybių mokymo ir auklėjimo įstaigos; 41 straipsnio 2 dalyje, kurioje, *inter alia*, nurodytos savivaldybių bendrojo lavinimo, profesinės bei aukštesniosios mokyklos; 47 straipsnio 2 dalyje, kurioje, *inter alia*, nustatyta, kad savivaldybėms gali būti leidžiama įsigyti nuosavybėn ne žemės ūkio paskirties žemės sklypus, reikalingus jų tiesioginei veiklai skirtiems pastatams ir įrenginiams statyti bei eksploatuoti; 119 straipsnio 4 dalyje, kurioje nustatyta, kad Lietuvos Respublikos įstatymams, Vyriausybės bei

savivaldybės tarybos sprendimams tiesiogiai įgyvendinti savivaldybės taryba sudaro jai atskaitingus vykdomuosius organus; 121 straipsnio 1 dalyje, kurioje nustatyta, kad savivaldybės sudaro ir tvirtina savo biudžetą; 121 straipsnio 2 dalyje, kurioje nustatyta, kad savivaldybių tarybos turi teisę įstatymo numatytose ribose ir tvarka nustatyti vietines rinkliavas, savo biudžeto sąskaita savivaldybių tarybos gali numatyti mokesčių bei rinkliavų lengvatas; 122 straipsnyje, kuriame nustatyta, kad savivaldybių tarybos dėl jų teisių pažeidimo turi teisę kreiptis į teismą.

Priimti sprendimus tiesiogiai minėtuose Konstitucijos straipsniuose nurodytais savivaldos klausimais – *savivaldybių tarybų išimtinė konstitucinė kompetencija*.

Be to, Konstitucijos 120 straipsnio 2 dalis, kurioje nustatyta, kad savivaldybės pagal Konstitucijos bei įstatymų apibrėžtą kompetenciją veikia laisvai ir savarankiškai, taip pat Konstitucijos 119 straipsnio 3 dalis, kurioje, *inter alia*, nustatyta, kad savivaldos institucijų veiklos tvarką nustato įstatymas, suponuoja ir tai, kad įstatymų leidėjas turi pareigą įstatymu nustatyti savivaldybių įstaigų, įmonių steigimo tvarką, o savivaldybių tarybos privalo savivaldybių įstaigas, įmones steigti laikydamosis įstatymuose nustatytų reikalavimų; minėta savivaldybių tarybų teisė steigti įvairias joms atskaitingas institucijas – savivaldybių įstaigas, įmones, reikalingas savivaldybėms perduotoms funkcijoms vykdyti, suponuoja ir jų teisę minėtas institucijas nustatyta tvarka likviduoti arba reorganizuoti, arba kitaip pertvarkyti (nesvarbu, kaip šis savivaldybių įstaigų, įmonių likvidavimas arba reorganizavimas, arba kitoks pertvarkymas yra vadinamas įstatymuose ar poįstatyminiuose teisės aktuose, taip pat atitinkamų savivaldybių tarybų sprendimuose (Konstitucinio Teismo 2005 m. liepos 8 d. nutarimas).

Konstitucinis Teismas taip pat ne kartą konstatavo, kad savivaldybių įstaigų, įmonių steigimas neatsiejamas nuo savivaldybių konstitucinės kompetencijos sudaryti ir tvirtinti savo biudžetą (Konstitucijos 121 straipsnio 1 dalis), todėl įstatymų leidėjas, įstatymu nustatęs, jog savivaldybės gali steigti savo įstaigas, įmones, negali nustatyti tokio teisinio reguliavimo, pagal kurį sprendimus dėl šių įstaigų, įmonių steigimo priimtų ne savivaldybių tarybos, bet joms atskaitingi vykdomieji organai⁹⁴. Priešingu atveju būtų pažeista Konstitucijos 121 straipsnio 1 dalyje nustatyta savivaldybių tarybų išimtinė konstitucinė kompetencija sudaryti ir tvirtinti savo biudžetą.

⁹⁴ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2004 m. vasario 11 d. sprendimas „Dėl Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2002 m. gruodžio 24 d. nutarimo išaiškinimo“ // Valstybės žinios. 2004. Nr. 24-740; Konstitucinio Teismo 2004 m. liepos 2 d. sprendimas „Dėl Lietuvos Respublikos Seimo nario Petro Papovo prašymo „Dėl 2002 m. gruodžio 24 d. nutarimo kai kurių nuostatų išaiškinimo“ // Valstybės žinios. 2004. Nr. 105-3895.

Įstatymu nustatydamas, kas (savivaldybių tarybos ar joms atskaitingi vykdomieji organai) turi teisę priimti sprendimus savivaldybių kompetencijai paskirtais klausimais, įstatymų leidėjas yra saistomas konstitucinių reikalavimų:

- 1) sprendimus savivaldybių tarybų išimtinai konstitucinei kompetencijai skirtais klausimais gali priimti tik savivaldybių tarybos;
- 2) įstatymų leidėjas pagal Konstituciją turi įgaliojimus nustatyti, kuriuos sprendimus savivaldybių tarybų išimtinai konstitucinei kompetencijai nepaskirtais klausimais priimti turi kompetenciją savivaldybių tarybos, o kuriuos – savivaldybių taryboms atskaitingi vykdomieji organai ar kitos savivaldybių institucijos;
- 3) kad savivaldybių tarybos galėtų savo teisę priimti tam tikrus sprendimus perduoti joms atskaitingiems vykdomiesiems organams, tai turi būti tiesiogiai nurodyta įstatyme; minėtų įgaliojimų negalima perduoti savivaldybių institucijoms, kurios pagal įstatymą nėra savivaldybių taryboms atskaitingi vykdomieji organai (Konstitucinio Teismo 2004 m. vasario 11 d., 2004 m. liepos 2 d. sprendimai).

Taigi Konstitucija įpareigoja įstatymų leidėją, kitus teisėkūros ir teisę taikančius subjektus įgyvendinti Konstitucijos nuostatas ir neperžengti konstitucinio reguliavimo ribų.

Vietos savivaldos įstatymo 17 straipsnyje, *inter alia*, įtvirtinti savivaldybių tarybų įgaliojimai sudaryti kitas savivaldybių institucijas ir jų padalinius, nustatyti jų struktūrą, veiklos tvarką, išrinkti ar paskirti savivaldybių institucijų ir jų padalinių vadovus, pavaduotojus:

- 1) savivaldybės taryba išrenka savo pirmininką ir savivaldybės vadovą – merą, taip pat atleidžia jį iš pareigų prieš terminą;
- 2) mero teikimu skiria mero pavaduotojus, taip pat juos atleidžia iš pareigų prieš terminą;
- 3) mero teikimu skiria administracijos direktorių ir jo pavaduotojus (savivaldybės tarybos įgaliojimų laikui politinio (asmeninio) pasitikėjimo pagrindu) ir atleidžia iš pareigų;
- 4) tvirtina savivaldybės administracijos struktūrą, jos nuostatus, darbo užmokesčio fondą;
- 5) renka kontrolės komiteto pirmininką, jo teikimu skiria kontrolės komiteto pirmininko pavaduotoją, tvirtina kontrolės komiteto veiklos programą;
- 6) sudaro pretendentų į savivaldybės kontrolieriaus pareigas atrankos komisiją, skiria konkursą laimėjusį asmenį eiti savivaldybės kontrolieriaus pareigas (ir atleidžia jį iš valstybės tarnybos); savivaldybės kontrolieriaus teikimu steigia savivaldybės kontrolieriaus tarnybą,

tvirtina savivaldybės kontrolieriaus (jo tarnybos) veiklos nuostatus, svarsto veiklos ataskaitą ir priima dėl jos sprendimą;

- 7) steigia seniūnijas ir suteikia joms pavadinimus, nustato seniūnijų teritorijos ribas.

Savivaldybių tarybos taip pat steigia savivaldybių įstaigas ir įmones, sudaro savivaldybės tarybos komitetus, komisijas ir kitus savivaldybės tarybos struktūrinius padalinius. Mero teikimu sudaro savivaldybės tarybos kolegiją, savivaldybės tarybos sekretoriatą. Savivaldybių tarybos priima sprendimus dėl jungimosi į savivaldybių sąjungas, dėl bendradarbiavimo su užsienio šalių savivaldybėmis ar prisijungimo prie tarptautinių savivaldos organizacijų ir kt.

Konstitucijoje plati diskrecija suteikta įstatymų leidėjui: nustatyti vietinės valdžios institucinę struktūrą, savivaldybių tarybų struktūrinius padalinius, savivaldybių taryboms atskaitingas vykdomosios valdžios institucijas, savivaldybių kontrolės institucijas, savivaldybių institucijų formavimo ir veiklos tvarką, funkcijas, įgaliojimus⁹⁵. Minėta, kad konstituciniai vietos savivaldos pagrindai sukonkretinti Lietuvos Respublikos teritorijos administracinių vienetų ir jų ribų įstatyme, Vietos savivaldos, Savivaldybių tarybų rinkimų ir kituose įstatymuose.

⁹⁵ Pažymėtina, kad Seimas 2006 m. liepos 11 d. priėmė Lietuvos Respublikos koncesijų įstatymo, Vietos savivaldos įstatymo pakeitimo ir papildymo įstatymą (Valstybės žinios. 2006. Nr. 82-3251, įsigaliojo 2006 m. liepos 27 d.). Šio įstatymo antrojo skirsnio 1 straipsniu buvo pakeistas Vietos savivaldos įstatymo 17 straipsnio 1 dalies 39 punktą, kuriame nustatyti savivaldybių tarybų įgaliojimai kontroliuoti *koncesijų* sutarčių sudarymo procesą, priimti sprendimus dėl koncesijų suteikimo tikslingumo, taip pat tvirtinti koncesijos konkurso ir „pagrindines“ koncesijos sutarties sąlygas, įvertinti savivaldybės kontrolieriaus išvadas minėtais klausimais ir kt. Koncesijų pagrindu suteikiami leidimai vykdyti ūkinę komercinę veiklą, susijusią su infrastruktūros objektų projektavimu, statyba, plėtra, atnaujinimu, pakeitimu, remontu, valdymu, naudojimu ir (ar) priežiūra, teikti viešąsias paslaugas, valdyti ir (ar) naudoti valstybės, savivaldybės turtą (tarp jų eksploatuoti gamtos išteklius). Pagal Koncesijų įstatymą (2003 m. birželio 24 d. redakcija su vėlesniais pakeitimais // Valstybės žinios. 2003. Nr. 70-3163) savivaldybės suteikia leidimus ūkinei veiklai vadovaujantis koncesijų sutartimis, kuriose gali būti nustatyta savivaldybės pareiga užtikrinti pajamas ir pelną ūkinės veiklos subjektams, t. y. sutartyse su koncesininkais (kurie paprastai prisiima visą verslo riziką už sutartyje numatytą koncesinę veiklą) gali būti nustatyti savivaldybių išpareigojimai sumokėti jiems ir tam tikrą atlyginimą, kurio dydis priklauso nuo ūkinės veikos subjektui tenkančios verslo rizikos. Toks atlyginimas koncesininkui reikštų savivaldybių išpareigojimą palengvinti arba prisiimti sau verslo riziką, todėl vargu ar dera su koncesijos sutarčių prasme – perleisti koncesininkams teises į pelną ir kartu užtikrinti, kad bus vykdoma bendruomenei naudinga ūkinė veikla, sumažintos savivaldybių veiklos sąnaudos, išvengta galimos rizikos ir pan.

Vietos savivaldos įstatyme⁹⁶ nustatyta, kad institucija, įgyvendinanti savivaldos teisę, yra savivaldybės taryba, kad tik ji gali sustabdyti, pakeisti ar panaikinti savo ir kitų savivaldybės viešojo administravimo subjektų priimtus teisės aktus, kad savivaldybių veiklos teisinę priežiūrą vykdančią Vyriausybės atstovas Konstitucijos ar įstatymų neatitinkančių norminių teisės aktų teisėtumą skundžia Administracinių bylų teisenos įstatymo nustatyta tvarka (11 straipsnio 1 ir 2 dalys).

Savivaldybės tarybos įgaliojimai prasideda, kai į pirmąjį posėdį susirenka tarybos nariai – demokratiškai išrinkti teritorinės bendruomenės atstovai, ir baigiasi, kai į pirmąjį posėdį susirenka naujai išrinkti tarybos nariai. Per 2 mėnesius nuo pirmojo naujai išrinktos savivaldybės tarybos posėdžio sušaukimo dienos turi būti išrinktas savivaldybės meras, paskirti mero pavaduotojas (pavaduotojai) ir savivaldybės administracijos direktorius, sudaryta savivaldybės tarybos kolegija, jeigu nusprendžiama ją sudaryti (12 straipsnio 3 ir 4 dalys)⁹⁷.

Savivaldybės tarybos veiklos tvarką ir formas nustato Vietos savivaldos įstatymas ir savivaldybės tarybos veiklos reglamentas (12 straipsnio 2 dalis). Teritorinės bendruomenės atstovai svarsto ir priima kolegialius sprendimus savivaldybės tarybos posėdžiuose, savivaldybės tarybos komitetuose, komisijose, tarybos narių politinėse frakcijose, grupių pasitarimuose, bendrauja su rinkėjais. Be to, meras (savivaldybės tarybos vardu) ne rečiau kaip vieną kartą per metus turi pateikti savivaldybės gyventojams viešą atlikto darbo ataskaitą (13 straipsnis).

⁹⁶ Žr. Vietos savivaldos įstatymo 2000 m. spalio 12 d. redakcija su vėlesniais pakeitimais (iki 2006 m. liepos 11 d. įskaitytinai).

⁹⁷ Pagal Lietuvos Respublikos laikino tiesioginio valdymo savivaldybės teritorijoje įstatymo (2003 m. gegužės 27 d. redakcija) 3 straipsnio 2 dalį savivaldybės taryba ir jos nariai netenka savo įgaliojimų laikinai įvedus tiesioginį valdymą savivaldybės teritorijoje (Valstybės žinios. 2003. Nr. 57-2532). Tiesioginis valdymas savivaldybės teritorijoje gali būti laikinai įvedamas Lietuvos Respublikos Seimo nutarimu (kartu nustatant naujų rinkimų į savivaldybės tarybą datą), kai yra šio įstatymo 2 straipsnio 3 dalyje nustatyti tiesioginio valdymo pagrindai: 1) savivaldybės taryba savo veiksmais kėsina į valstybės teritorijos vientisumą bei konstitucinę santvarką; 2) remdamasi teismų sprendimais, Vyriausybė konstatuoja, kad savivaldybės taryba šiurkščiai pažeidinėja Lietuvos Respublikos Konstituciją bei įstatymus; 3) savivaldybės taryba per Vietos savivaldos įstatyme nustatytą laiką *neišrenka mero ir nepaskiria mero pavaduotojo bei savivaldybės administracijos direktoriaus*; 4) du ketvirčiai iš eilės nevyksta savivaldybės tarybos posėdžiai; 5) Vyriausioji rinkimų komisija pakartotinių rinkimų į savivaldybės tarybą rezultatus pripažino negaliojančiais; 6) savivaldybės taryba negali vykdyti savo įgaliojimų dėl aplinkybių, susijusių su nepaprastosios padėties įvedimu savivaldybės teritorijoje. Pastaruoju atveju tarybos ir jos narių įgaliojimai sustabdomi, todėl, pasibaigus laikino tiesioginio valdymo terminui, savivaldybės taryba tęsia įgaliojimų vykdymą iki kadencijos pabaigos (2 straipsnio 8 dalis).

Savivaldybės taryba savo įgaliojimus įgyvendina ir sprendimus priima kolegialiai – savivaldybės tarybos posėdžiuose (13 straipsnio 1 dalis). Tarybos posėdžiai yra teisėti, jeigu juose dalyvauja išrinktų tarybos narių dauguma. Sprendimai priimami posėdyje dalyvaujančių tarybos narių balsų dauguma (14 straipsnio 1, 7 dalys). Savivaldybės tarybos sprendimai galioja visoje savivaldybės teritorijoje ir privalomi visoms savivaldybės teritorijoje esančioms įstaigoms, įmonėms, organizacijoms, nuolatiniams savivaldybės gyventojams (40 straipsnio 2, 4 dalys) ir kitiems fiziniams ir juridiniams asmenims, kurie veikia bent vienoje savivaldybių institucijų kompetencijai Konstitucijos ir įstatymų paskirtoje teisinio reguliavimo srityje.

Lietuvos Respublikos įstatymų ir kitų teisės aktų skelbimo ir įsigaliojimo tvarkos įstatymo 12 straipsnyje (2005 m. liepos 7 d. redakcija) nustatyta, kad savivaldybių tarybų priimti norminiai teisės aktai įsigalioja kitą dieną po jų paskelbimo vietinėje spaudoje arba kitą dieną po oficialaus informacinio pranešimo vietinėje spaudoje apie norminio teisės akto priėmimą ir viso norminio teisės akto teksto paskelbimo atitinkamos savivaldybės interneto tinklalapyje, jeigu pačiuose teisės aktuose nenustatyta vėlesnė jų įsigaliojimo data. Oficialiame informaciniame pranešime apie teisės akto priėmimą nurodoma teisės akto priėmimo data, numeris, antraštė, jei ji yra, išdėstoma priimto sprendimo esmė ir nurodomas interneto tinklalapio, kuriame paskelbtas teisės aktas, adresas. Savivaldybių atstovaujamojo ir vykdomojo institucijų bei savivaldybių merų priimti individualūs teisės aktai įsigalioja jų pasirašymo dieną, jeigu pačiuose teisės aktuose nenustatyta vėlesnė jų įsigaliojimo data⁹⁸.

Savivaldybės tarybos posėdžius prireikus, bet ne rečiau kaip kas 3 mėnesiai, šaukia meras, o kai jo nėra – mero pavaduotojas. Posėdžiams pirmininkauja meras, o kai jo nėra – mero pavaduotojas. Meras, o kai jo nėra, – mero pavaduotojas privalo sušaukti posėdį, jeigu to raštu reikalauja ne mažiau kaip vienas trečdalis išrinktų tarybos narių pateikdami svarstytinus klausimus ir jų sprendimų projektus, ne vėliau kaip per dvi savaites nuo ta-

⁹⁸ Seimas 2002 m. gruodžio 10 d. priėmė Lietuvos Respublikos įstatymo „Dėl Lietuvos Respublikos įstatymų ir kitų teisės aktų skelbimo ir įsigaliojimo tvarkos“ pakeitimo įstatymą, kurio 1 straipsniu Lietuvos Respublikos įstatymas „Dėl Lietuvos Respublikos įstatymų ir kitų teisės aktų skelbimo ir įsigaliojimo tvarkos“ buvo pakeistas ir išdėstytas nauja redakcija. Buvo pakeistas ir šio įstatymo pavadinimas – jis pavadintas Lietuvos Respublikos įstatymų ir kitų teisės aktų skelbimo ir įsigaliojimo tvarkos įstatymu (Valstybės žinios. 2002. Nr. 124-5626). Šis naujos redakcijos įstatymas taip pat buvo pakeistas ir papildytas. Seimas 2005 m. liepos 7 d. priėmė Lietuvos Respublikos įstatymų ir kitų teisės aktų skelbimo ir įsigaliojimo tvarkos įstatymo 1, 2, 3, 9, 11, 12, 13 straipsnių pakeitimo ir papildymo įstatymą, kurio 6 straipsniu Lietuvos Respublikos įstatymų ir kitų teisės aktų skelbimo ir įsigaliojimo tvarkos įstatymo, *inter alia*, 12 straipsnis buvo pakeistas ir išdėstytas nauja redakcija.

rybos narių reikalavimo gavimo. Jeigu per nustatytą laiką meras ar jo pavaduotojas posėdžio nesušaukia, jį gali šaukti ne mažiau kaip vienas trečdalis išrinktų tarybos narių. Jeigu meras ar jo pavaduotojas posėdyje nedalyvauja, posėdžiui pirmininkauja ir visus posėdyje priimtus dokumentus pasirašo savivaldybės tarybos paskirtas tarybos narys (14 straipsnio 4 dalis).

Savivaldybės taryboje svarstytinus klausimus (kartu su sprendimų projektais) merui pateikia komitetai, komisijos, tarybos nariai, savivaldybės kontrolierius, savivaldybės administracijos direktorius, o savivaldybės tarybos posėdžių darbotvarkes sudaro meras. Jos gali būti papildytos ar pakeistos savivaldybės tarybos sprendimais komiteto, komisijos, frakcijos ir vieno trečdaliao dalyvaujančių posėdyje tarybos narių siūlymu (14 straipsnio 6 dalis).

Savivaldybės tarybos posėdžiuose svarstomi tik tie klausimai, dėl kurių savivaldybės tarybos veiklos reglamento nustatyta tvarka yra pateikti sprendimų projektai. Ekstremalių situacijų atvejais meras turi teisę pateikti savivaldybės tarybai svarstyti klausimą ir siūlyti priimti sprendimą ne pagal nustatytą tvarką. Pateikti sprendimų projektai yra registruojami savivaldybės tarybos veiklos reglamento nustatyta tvarka ir ne vėliau kaip artimiausią darbo dieną po registracijos paskelbiami savivaldybės interneto tinklalapyje (14 straipsnio 11, 12 dalys).

Savivaldybės tarybos komitetai ir komisijos – atstovaujamosios savivaldybės institucijos struktūriniai padaliniai. Savivaldybės tarybos komitetai sudaromi iš tarybos narių (savivaldybės tarybos sprendimu) įvairiems klausimams preliminariai nagrinėti ir išvadoms bei pasiūlymams teikti, kontroliuoti, kaip laikomasi įstatymų ir vykdomi savivaldybės tarybos, mero sprendimai (15 straipsnio 1, 2 dalys).

Kiekvienoje savivaldybėje privaloma sudaryti Kontrolės komitetą, o šiame komitete turi būti vienodas visų savivaldybės taryboje atstovaujamų partijų arba koalicijų deleguotų atstovų skaičius. Sudarant kitus komitetus, laikomasi proporcingo daugumos ir mažumos atstovavimo principo. Komitetų darbo tvarka nustatoma savivaldybės tarybos veiklos reglamente (15 straipsnio 2 dalis).

Komitetai pagal savo kompetenciją priima *rekomendacinius* sprendimus. Kita vertus, savivaldybės institucijos su jų veikla susijusius komitetų sprendimus privalo apsvarstyti ir pranešti komitetams apie priimtus sprendimus (15 straipsnio 5 dalis).

Komitetų, išskyrus kontrolės komitetą, pirmininkus ir jų pavaduotojus renka komitetų nariai. Kontrolės komiteto pirmininką renka, o jo pavaduotoją kontrolės komiteto pirmininko teikimu skiria savivaldybės taryba. Kontrolės komiteto pirmininkas laikomas išrinktu, o jo pavaduotojas lai-

komas paskirtu, jeigu už tai balsuoja išrinktų tarybos narių dauguma (15 straipsnio 3 dalis).

Komitetų įgaliojimus (ir jų narių skaičių) nustato taryba (15 straipsnio 2 dalis), tačiau kontrolės komiteto įgaliojimai yra įtvirtinti šio įstatymo 15 straipsnio 4 dalyje:

- 1) siūlo savivaldybės tarybai atleisti savivaldybės kontrolierių, kai yra Valstybės tarnybos įstatyme nurodyti atleidimo iš valstybės tarnybos pagrindai;
- 2) teikia savivaldybės tarybai išvadas dėl savivaldybės kontrolieriaus (savivaldybės kontrolieriaus tarnybos) veiklos rezultatų;
- 3) svarsto savivaldybės kontrolieriaus (savivaldybės kontrolieriaus tarnybos) veiklos plano projektą ir teikia pasiūlymus dėl šio plano projekto papildymo ar pakeitimo, savivaldybės tarybos veiklos reglamento nustatyta tvarka iki einamųjų metų sausio 15 d. grąžina šį plano projektą savivaldybės kontrolieriui tvirtinti;
- 4) svarsto savivaldybės kontrolieriaus parengtą ataskaitą dėl jo (savivaldybės kontrolieriaus tarnybos) veiklos plano įvykdymo, jos pagrindų rengia ir teikia savivaldybės tarybai išvadas dėl savivaldybės turto ir lėšų naudojimo teisėtumo, tikslingumo ir efektyvumo bei savivaldybės kontrolieriaus ir savivaldybės kontrolieriaus tarnybos veiklos;
- 5) siūlo savivaldybės tarybai atlikti nepriklausomą savivaldybės turto ir lėšų naudojimo bei savivaldybės veiklos auditą, teikia savo išvadas dėl audito rezultatų;
- 6) periodiškai (kartą per ketvirtį) svarsto, kaip vykdomas savivaldybės kontrolieriaus (savivaldybės kontrolieriaus tarnybos) veiklos planas, savivaldybės kontrolieriaus ar savo iniciatyva išklauso institucijų, įstaigų ir įmonių vadovus dėl savivaldybės kontrolieriaus (savivaldybės kontrolieriaus tarnybos) atlikto finansinio ir veiklos audito metu nustatytų trūkumų ar teisės aktų pažeidimų pašalinimo, prireikus kreipiasi į savivaldybės administracijos direktorių dėl savivaldybės kontrolieriaus (savivaldybės kontrolieriaus tarnybos) reikalavimų įvykdymo;
- 7) dirba pagal savivaldybės tarybos patvirtintą veiklos programą ir kiekvienų metų pabaigoje už savo veiklą atsiskaito savivaldybės tarybai.

Savivaldybės taryba savo įgaliojimų laikui prie tarybos sudaro administracinę komisiją, kuri nagrinėja Administracinių teisės pažeidimų kodekso jos kompetencijai paskirtas administracinių teisės pažeidimų bylas. Savivaldybės taryba šios komisijos pirmininku (mero teikimu) skiria tary-

bos narį. Komisijos atsakingojo sekretoriaus pareigas atlieka savivaldybės administracijos direktoriaus paskirtas valstybės tarnautojas, šios funkcijos įrašomos į jo pareigybės aprašymą.

Įstatymų nustatytais atvejais ar savivaldybės tarybos sprendimu gali būti sudaromos ir kitos nuolatinės (tos kadencijos laikotarpiui) bei laikinosios (atskiriems klausimams nagrinėti) *komisijos*. Šių komisijų sudarymo tvarką nustato savivaldybės tarybos veiklos reglamentas, jų veiklos nuostatus tvirtina savivaldybės taryba. Savivaldybės tarybos sudaromų komisijų nariais gali būti savivaldybės tarybos nariai ir valstybės tarnautojai bei gyvenamųjų vietovių bendruomenių atstovai (16 straipsnis).

Be to, savivaldybės taryba savo įgaliojimų laikui iš savivaldybės tarybos narių gali sudaryti savivaldybės tarybos kolegiją, nustatyti jos narių skaičių ir pavesti jai vykdyti kai kuriuos savivaldybės tarybos įgaliojimus: rengti įvairių programų projektus, steigti savivaldybės sekretoriato bei mero politinio (asmeninio) pasitikėjimo (jei sekretoriatas nesudaromas) valstybės tarnautojų pareigybes ir nustatyti jų skaičių, taip pat nustatyti savivaldybės tarybos narių ir valstybės tarnautojų mokymo prioritetus (18 straipsnio 1 dalis, 17 straipsnio 15, 19 ir 20 punktai).

Kolegijos nariai pagal pareigas yra meras ir mero pavaduotojas (pavaduotojai). Kitų (neetatinių) kolegijos narių kandidatūras savivaldybės tarybai tvirtinti teikia meras. Kolegijos nariais gali būti tik Lietuvos Respublikos piliečiai, kolegijos nariais negali būti kontrolės komiteto pirmininkas, jo pavaduotojas ir kontrolės komiteto nariai. Kolegijos darbo tvarką, posėdžių organizavimo tvarką, kolegijos narių statusą, jų tvirtinimo ir kolegijos nario statuso praradimo procedūrą nustato savivaldybės tarybos veiklos reglamentas. Kolegija ne rečiau kaip kartą per metus arba prireikus atsiukaito už savo veiklą savivaldybės tarybai (18 straipsnio 2 dalis).

Savivaldybės tarybos sprendimų projektams rengti, nagrinėti ir išvadu dėl tarybos sprendimų projektams rengti mero siūlymu gali būti steigiamas savivaldybės tarybos sekretoriatas. Sekretoriatas gali būti sudaromas iš politinio (asmeninio) pasitikėjimo valstybės tarnautojų, karjeros valstybės tarnautojų ir darbuotojų, dirbančių pagal darbo sutartis. Jei sekretoriatas nesudaromas, savo įgaliojimų laikui meras gali turėti politinio (asmeninio) pasitikėjimo valstybės tarnautojų (20 straipsnio 12 dalis).

Meras

Vietos savivaldos įstatyme nustatyta, kad savivaldybės vadovas yra meras (20 straipsnio 1 dalis). Meras atstovauja savivaldybei teisme, bendradarbiaujant su kitomis savivaldybėmis, valstybės ar užsienio šalių instituci-

jomis, kitais juridiniais ir fiziniiais asmenimis. Meru (ir mero pavaduotojais) gali būti tik Lietuvos Respublikos piliečiai (21 straipsnio 1 dalis).

Meras vadovauja savivaldybės tarybai. Jis sudaro tarybos posėdžių darbotvarkes, šaukia tarybos posėdžius ir jiems pirmininkauja, siūlo savivaldybės tarybai sprendimų projektus, koordinuoja jos struktūrinių padalinių – tarybos komitetų ir komisijų veiklą, pasirašo tarybos sprendimus ir posėdžių protokolus (21 straipsnio 2 dalis), taigi Vietos savivaldos įstatyme įtvirtinti mero kaip savivaldybės tarybos pirmininko įgaliojimai.

Meras taip pat vadovauja sekretoriato darbui, tvirtina sekretoriato nuostatus, Valstybės tarnybos įstatymo nustatyta tvarka skiria ir atleidžia sekretoriato darbuotojus (21 straipsnio 2 dalies 5, 6 punktai), kontroliuoja ir prižiūri savivaldybės viešojo administravimo institucijų bei įstaigų ir įmonių vadovų veiklą, kaip jie įgyvendina įstatymus, Vyriausybės bei savivaldybės tarybos sprendimus (21 straipsnio 2 dalies 8 punktas).

Savivaldybės taryba išrenka merą savo įgaliojimų laikui iš tarybos narių slaptu balsavimu, paprasta visų savivaldybės narių dauguma (20 straipsnio 1 dalis). Savivaldybės taryba slaptu balsavimu skiria mero pasiūlytus kandidatus mero pavaduotojais.

Savivaldybės meras ar jo pavaduotojas netenka savo įgaliojimų prieš terminą paprasta visų savivaldybės tarybos narių dauguma ir slapta balsuojant, kai pateikia atsistatydinimo prašymą, kai tampa ilgą laiką nedarbingas (nedirba daugiau kaip 120 kalendorinių dienų iš eilės arba daugiau kaip 140 dienų per paskutinius 12 mėnesių) arba išvyksta nuolat gyventi į užsienio valstybę (20 straipsnio 2 dalis). Mero ar jo pavaduotojo atleidimo iš pareigų (politiniais motyvais) klausimą savivaldybės taryba svarsto, kai ne mažiau kaip vienas trečdalis visų tarybos narių pareiškia nepasitikėjimą. Šie savivaldybės pareigūnai atleidžiami iš pareigų, jeigu tokiam sprendimui pritaria bent pusė savivaldybės tarybos narių, o jei ne – pakartotinai politinio nepasitikėjimo klausimas gali būti svarstomas tik po metų (20 straipsnio 3 dalis). Atrodytų keista, kad norint atleisti iš pareigų politinį pasitikėjimą savivaldybės taryboje praradusį merą ar jo pavaduotoją turi būti balsuojama dar kartą, o nesurinkus tarybos narių balsų daugumos toks meras lieka eiti pareigas. Galbūt toks įstatyme nustatytas reguliavimas reiškia, kad merui ar jo pavaduotojui, kuriems savivaldybės taryba pareiškė nepasitikėjimą, suteikiama galimybė patiems pasitraukti iš pareigų, o „nesusipratęs“ ar politinės veiklos taisyklės ignoruojantis asmuo atleidžiamas, jeigu tokiam sprendimui pritaria savivaldybės tarybos narių dauguma.

Mero, mero pavaduotojo įgaliojimai nutrūksta, jeigu jie netenka tarybos nario mandato; pasibaigus savivaldybės tarybos įgaliojimams, baigiasi ir

šios tarybos išrinkto mero, taip pat jo pavaduotojų įgaliojimai (20 straipsnio 5 ir 6 dalys).

Meras yra atskaitingas savivaldybės tarybai ir bendruomenei už savivaldybės veiklą (21 straipsnio 1 dalis); jis ne rečiau kaip kartą per metus už savo veiklą atsiskaito savivaldybės tarybai, o rinkėjams – už visos savivaldybės veiklą (21 straipsnio 5 dalis).

Pažymėtina, kad Lietuvoje gana seniai rengiamasi įtvirtinti vietos gyventojų tiesiogiai renkamų savivaldybės merų ir (arba) jos teritorinių padalinių vadovų (seniūnų) institutą⁹⁹, tačiau vis neapsisprendžiama, koks turėtų būti šių tiesiogiai renkamų savivaldybės pareigūnų statusas, kokia jų kompetencija, įgaliojimai, vieta savivaldybės institucijų sistemoje. Oficialiai deklaruojamas savivaldos reformų tikslas – demokratinės gyventojų savivaldos plėtojimas, savivaldybių institucijų savarankiškumo, įgaliojimų ir atsakomybės didinimas, vietos gyventojų aktyvumo, bendruomenių suinteresuotumo vietinės valdžios veikla skatinimas, tačiau pasiūlymuose keisti Konstituciją ir (ar) įstatymus neretai matyti, kad siekiama atkurti 1995–2002 m. vietos savivaldos modelį, kuris Konstitucinio Teismo 2002 m. gruodžio 24 d. nutarimu buvo pripažintas antikonstituciniu¹⁰⁰. Konstitucinės teisės požiūriu itin kritiškai turėtų būti vertinami siūlymai Konstitucijoje nustatyti tokius „bendruosius savivaldos organizavimo principus“, kurie netrukdytų įstatymų leidėjui nustatyti bet kokią vietos savivaldos institucinį modelį. Be kita ko, tai reikštų teisinę galimybę bet kada pakeisti savivaldos sistemą, taigi ir manipuluoti savivaldos institucijų valdžia, nustatyti tokias jos galias ir jų įgyvendinimo terminus, kurie tam tikru momentu būtų palankūs daugumą Seime turinčioms politinėms jėgoms. Siekiant to išvengti, vietos savivalda – pamatinė (prigimtinė) kiekvieno asmens teisė dalyvauti sprendžiant vietos bendruomenės viešuosius reikalus – yra įtvirtinama Konstitucijoje ir saugoma kaip viena iš svarbiausių demokratinės valstybės konstitucinių vertybių.

⁹⁹ Žr. Lietuvos Respublikos Seimo 1998 m. birželio 18 d. rezoliucija „Dėl savivaldybių merų ir seniūnų rinkimų“ // Valstybės žinios. 1998. Nr. 58-1615. Vyriausiosios rinkimų komisijos 1998 m. birželio 10 d. sprendimu Nr. 57 (Valstybės žinios. 1998. Nr. 54-1516) buvo įregistruota iniciatyvinė grupė referendumui dėl tiesioginių merų ir seniūnų rinkimų rengti; taip pat žr.: Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1999–2000 metų veiklos programą (Valstybės žinios. 1999. Nr. 53-1708); Vyriausybės 2000–2004 metų veiklos programą (Valstybės žinios. 2000. Nr. 98-3081).

¹⁰⁰ Lietuvos savivaldybių asociacijos valdybos 2005 m. gruodžio 15 d. nutarimas Nr. VN-43 „Dėl vietos savivaldos modelio“, Lietuvos savivaldybių asociacijos narių atstovų suvažiavimo (Birštone) 2006 m. birželio 2 d. nutarimas Nr. SN-2 „Dėl vietos savivaldos modelio“ (žr.: <http://www.lsa.lt/index.php?19223151>).

Konstitucijoje nėra nustatyta, kaip reikėtų vadinti savivaldybių vykdomąsias institucijas, nėra ir sąvokos „meras“, taigi savivaldybės mero institucijos įtvirtinimas vietos bendruomenės valdžių sistemoje, mero įgaliojimai, jo teisinis statusas priklauso nuo to, kaip įstatymų leidėjas įgyvendins Konstitucijoje jam nustatytą kompetenciją. Konstitucijos 119 straipsnio 3 dalyje nustatyta, kad savivaldos institucijų organizavimo ir veiklos tvarką nustato įstatymas, taigi Konstitucijoje įstatymų leidėjui nėra draudžiama įstatyme įtvirtinti tokią savivaldybių valdžios institucijų sistemą, kurioje vietos gyventojų tiesiogiai renkamas meras būtų atstovaujamosios valdžios dalis – savivaldybės tarybos pirmininkas (bet ne savarankiška, lygiavertė tarybai atstovaujamoji institucija) arba tarybai atskaitinga vykdomoji institucija ar jos vadovas. Įstatymų leidėjas turi teisę apibrėžti savivaldybės mero teisinį statusą, nustatyti savivaldybės institucijų tarpusavio santykius, tačiau Konstitucija įpareigoja įstatymų leidėją neperžengti konstitucinio reguliavimo ribų, nepažeisti konstitucinių vietos savivaldos principų, kitų konstitucinių nuostatų, Konstitucijoje įtvirtintų, jos saugomų ir ginamų tautos sikių ir vertybių, kurias išreiškia įvairūs Konstitucijos principai ir normos.

Antai Konstitucijos 34 straipsnyje nustatyta, kad aktyviają rinkimų teisę turi piliečiai, kuriems rinkimų dieną yra sukakę 18 metų, kad teisė būti išrinktam turi būti nustatyta Konstitucijoje, rinkimų įstatymuose, kad tokia rinkėjų teisė negali būti niekam apribota, išskyrus piliečius, kurie teismo pripažinti neveiksniais. Be to, Konstitucijoje nustatyta, kad Lietuvos valstybė yra demokratinė respublika (1 straipsnis), kad teritorinių bendruomenių atstovus – savivaldybių tarybų narius – renka Lietuvos Respublikos piliečiai ir kiti nuolatiniai administracinio vieneto gyventojai, kad savivaldybių tarybų nariai renkami ketveriems metams remiantis visuotine, lygia ir tiesiogine rinkimų teise, slaptu balsavimu (119 straipsnio 2 dalis), kad Seimo, savivaldybių tarybų nariais negali būti krašto apsaugos sistemos, policijos ir vidaus tarnybos karininkai, puskarininkiai ir liktiniai, kitų sukarintų ir saugumo tarnybų pareigūnai (141 straipsnis), taigi tiesioginiai merų rinkimai, kaip ir savivaldybių tarybų rinkimai, turi būti laisvi, periodiški, reguliarūs, atinkantys Konstitucijoje įtvirtintus demokratiškų rinkimų standartus, rinkimų teisės apribojimus, konstitucinius vietos savivaldos principus.

Pažymėtina, kad Lietuvos Respublika, stodama į Europos Sąjungą, yra įsipareigojusi užtikrinti, kad renkant vietos savivaldos institucijas Europos Sąjungai priklausančių valstybių narių piliečiai turės tokias pat teises kaip ir Lietuvos Respublikos piliečiai. Tai reiškia, kad kiekvienas Lietuvoje nuolat gyvenantis Europos Sąjungos pilietis turi teisę balsuoti vietos savivaldos institucijų rinkimuose ir būti išrinktas savivaldybės tarybos nariu, išrinktas arba paskirtas meru ar kitu savivaldybių valdžios pareigūnu.

Konstitucijos 119 straipsnio 4 dalyje nustatyta, kad *tik* savivaldybės taryba sudaro vykdomąsias savivaldybių institucijas, kad šios institucijos turi būti jai atskaitingos, taigi pagal Konstituciją tiesiogiai renkamas meras negali būti vykdomoji savivaldybės institucija, taip pat (laikantis, *inter alia*, savivaldybių tarybų viršenybės konstitucinio principo) vietos gyventojų tiesiogiai renkamam merui negali būti tuo pat metu nustatyti ir atstovaujamosios savivaldybių valdžios, ir vykdomosios institucijos įgaliojimai (Konstitucinio Teismo 2002 m. gruodžio 24 d. nutarimas). Vietos gyventojų tiesiogiai renkamas meras negali būti savivaldybės tarybos pirmininku ir kartu vadovauti savivaldybių vykdomosios valdžios institucijoms (valdyboms, merijoms ar savivaldybių administracijoms). Įstatymų leidėjas savivaldybių merams gali suteikti tik tokius įgaliojimus, kuriuos įgyvendindami merai negalėtų pakeisti savivaldybių tarybų, diktuoti joms, nes pagal Konstituciją savivaldybės vykdomųjų ar kitų jos sudarytų institucijų ar pareigūnų įgaliojimai negali dominuoti savivaldybių tarybų įgaliojimų atžvilgiu, negalima nustatyti tokio teisinio reguliavimo, pagal kurį merų įgaliojimai būtų prilyginti savivaldybių tarybų įgaliojimams ar juos varžyti arba pagal kurį savivaldybių tarybos netektų galimybės kontroliuoti merus, kitas joms atskaitingas vietos bendruomenių institucijas. Demokratiniais principais grindžiama vietos savivaldos sistema – tai ne tik laisvuose, teisinguose rinkimuose vietos gyventojų išrinkti bendruomenės atstovai, kiti tiesiogiai renkami savivaldybių valdžios pareigūnai ar institucijos, bet ir teritorinės bendruomenės teisė kontroliuoti išrinktą valdžią (tiesioginiai savivaldybių merų ar kitų savivaldybės pareigūnų rinkimai nėra būtina tokios kontrolės sąlyga), taip pat vienodos vietos gyventojų teisės iškeliant kandidatus renkamoms pareigybėms ar institucijoms savivaldybėse.

Pažymėtina, kad vietos gyventojų tiesiogiai renkamo mero institutas savaime nereiškia didesnės savivaldybių merų veiklos kontrolės ir jų politinės ar teisinės atsakomybės. Priešingai, netgi savivaldybės tarybai atsakingas, tačiau tiesiogiai vietos gyventojų renkamas meras turėtų būti labiau savarankiškas ir nepriklausomas nuo savivaldybės tarybos, t. y. savivaldybės taryba negalėtų atleisti mero iš pareigų vien dėl politinių motyvų arba tiesioginiai mero rinkimai nebektų prasmės.

Vietos gyventojų tiesiogiai renkamo mero instituto konstitucinis įtvirtinimas galėtų būti konstituciškai pagrįstas ir kartu politiškai racionalus, jei Konstitucijoje, *inter alia*, būtų nustatytas detalus savivaldybės tarybos ir tiesiogiai vietos gyventojų išrinkto mero įgaliojimų, jų tarpusavio santykių reglamentavimas, kuris užtikrintų vietinės valdžios institucijų savarankiškumą ir pusiausvyrą, taip pat tai, kad kiekviena savivaldybės institucija de-

ramai įgyvendins Konstitucijoje jai nustatytus įgaliojimus ir negalės šių įgaliojimų perimti iš kitos, taip pat jų perduoti ar atsisakyti.

Kita vertus, vietos gyventojų teisę spręsti, kas turėtų būti savivaldybės vadovas, galima užtikrinti ir nekeičiant Konstitucijos, pavyzdžiui, nustatant griežtą rinkimų sąrašuose nurodytų kandidatų reitingavimo sistemą, kurioje rinkėjui būtų suteikta teisė ne tik rinktis politinės partijos siūlomą kandidatų sąrašą, bet ir atiduoti balsą už vieną arba kelis iš sąrašė nurodytų kandidatų į mero postą. Tai reikštų, kad savivaldybės mero paskyrimo klausimą sprendžia savivaldybės tarybos nariai sudarydami įvairias porinkimines koalicijas, tačiau tuo pat metu juos varžytų rinkėjų tiesiogiai nustatyti reitingavimo balsai, kuriuos vietos gyventojai atidavė už pasirinktą kandidatą į merus.

Bet kuriuo atveju vietos savivaldos veiksmingumas, teritorinių bendruomenių tiesiogiai ar netiesiogiai sudarytų valdžios institucijų gebėjimas veikti vietos gyventojų labai priklauso ne tiek nuo rinkimų sistemos, kiek nuo savivaldybės institucijų ir pareigūnų kompetencijos ir įgaliojimų apimties, nuo savivaldybių valdžios finansinio savarankiškumo ir gebėjimo veikti bendruomenės labai, o svarbiausia – nuo veiksmingos savivaldybių institucijų veiklos kontrolės, kurią turėtų užtikrinti tiek pačios teritorinės bendruomenės, tiek centrinės valstybės valdžios institucijos.

Vykdomieji savivaldybių organai ir kitos savivaldybių institucijos

Konstitucijoje nenustatytos savivaldybių taryboms atskaitingų vykdomųjų organų rūšys (kolegialūs, vienasmeniai organai); jų formavimo tvarka, pavadinimai, *tarpusavio ryšiai*; jų funkcijos ir kompetencija nustatytos tik bendriausiais bruožais. Savivaldybių taryboms atskaitingų vykdomųjų organų funkcijas ir kompetenciją paliekama nustatyti įstatymų leidėjui.

Įstatymais reglamentuojant savivaldybių taryboms atskaitingų vykdomųjų organų formavimą, funkcijas ir kompetenciją, būtina paisyti Konstitucijoje įtvirtintų vietos savivaldos principų: atstovaujamosios demokratijos, vykdomųjų organų atskaitingumo atstovybei, savivaldybių tarybų viršenybės prieš joms atskaitingus vykdomuosius organus ir kt. Įstatymų leidėjas turi diskreciją įstatymu nustatyti, kokia tvarka – rinkimų ar kitokia – yra sudaromi minėti vykdomieji organai, kurie iš jų yra kolegialūs, o kurie – vienasmeniai, kokie yra jų tarpusavio ryšiai. Įstatymų leidėjas taip pat turi diskreciją įstatymu nustatyti kolegialių vykdomųjų organų struktūrą ir narių skaičių arba palikti tai pagal įstatymą nustatyti savivaldybių taryboms (Konstitucinio Teismo 2004 m. gruodžio 13 d. nutarimas).

Savivaldybių taryboms atskaitingi vykdomieji organai turi būti sudaromi savivaldybės tarybos įgaliojimų laikui. Konstitucijos 119 straipsnio 4 dalyje nurodyti vykdomieji organai yra institucijos, kurios sudaromos įstatymams, Vyriausybės bei savivaldybių tarybos sprendimams tiesiogiai įgyvendinti, jie nėra savivaldybių tarybų vidiniai struktūriniai vienetai (padaliniai), turintys užtikrinti pačios savivaldybės tarybos darbą. Savivaldybių taryboms atskaitingi vykdomieji organai negali būti sudaromi iš juos sudarančių savivaldybių tarybų narių.

Konstitucinis Teismas 2002 m. gruodžio 24 d. nutarime konstatavo, kad savivaldos teisė yra neatsiejama nuo institucijų, per kurias ši teisė yra įgyvendinama, ir (arba) joms atskaitingų institucijų organizavimo ir veiklos, kad savivaldybių tarybos, kaip savivaldos institucijos, yra tiesiogiai numatytos Konstitucijoje, kad kitokios savivaldos institucijos Konstitucijoje nėra nurodytos, taip pat kad sąvoka „savivaldos institucijos“ išreiškia administracinių vienetų teritorinių bendruomenių atitinkamų institucijų konstitucinę paskirtį – tai institucijos, per kurias įgyvendinama atitinkamų bendruomenių savivaldos teisė.

Šiame Konstitucinio Teismo nutarime taip pat konstatuota, kad pagal Konstituciją savivaldybių tarybų priimami sprendimai yra neatsiejami nuo šių sprendimų vykdymo, taigi savivaldybių tarybų konstitucinė pareiga – sudaryti vykdomasias savivaldybių institucijas, kurių konstitucinė paskirtis yra įstatymų, Vyriausybės bei savivaldybės tarybos sprendimų tiesioginis įgyvendinimas. Savivaldybių vykdomosios institucijos yra neatskiriama savivaldos mechanizmo dalis.

Savivaldybių tarybos turi konstitucinę kompetenciją kontroliuoti savo sudarytus vykdomuosius organus, todėl minėti vykdomieji organai negali pakeisti arba pajungti sau savivaldybių tarybų, diktuoti joms, vykdomųjų organų įgaliojimai negali dominuoti savivaldybių tarybų įgaliojimų atžvilgiu, negalima nustatyti tokio teisinio reguliavimo, pagal kurį savivaldybių taryboms atskaitingi vykdomieji organai būtų prilyginti juos sudariusioms savivaldybių taryboms, tuo labiau tokio, pagal kurį savivaldybių tarybų įgaliojimus varžytų jų sudarytų ir joms atskaitingų vykdomųjų organų įgaliojimai arba pagal kurį savivaldybių tarybos netektų galimybės kontroliuoti savo sudarytus ir joms atskaitingus vykdomuosius organus (Konstitucinio Teismo 2002 m. sausio 24 d. nutarimas).

Minėta, kad Konstitucijoje yra numatytos tik dvi savivaldybių institucijų rūšys: savivaldybių tarybos – teritorinių bendruomenių atstovaujamosios institucijos ir joms atskaitingi vykdomieji organai. Konstitucijoje ir įstatymuose nustatytais atvejais savivaldybių atstovaujamosioms ir vykdomosioms institucijoms suteikiami valdingi įgalinimai. Tokios savivaldybių insti-

tucijos – tai savivaldybių valdžios ir viešojo administravimo institucijos. Savivaldybių tarybų priimami sprendimai yra neatsiejami nuo šių sprendimų vykdymo, todėl 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 (Konstitucinio Teismo 2002 m. sausio 24 d., 2004 m. gruodžio 13 d. nutarimai).

Savivaldybių tarybos, įgyvendinančios Konstitucijos laiduojamą savivaldos teisę, gali sudaryti ir kitas valdingus įgalinimus turinčias savivaldybės institucijas, taip pat kitas savivaldybės įstaigas.

Sąvoka „savivaldybės institucijos“ išreiškia atitinkamų institucijų priklausomybę tam tikrai savivaldybei. Savivaldybių institucijos yra sudaromos tam, kad būtų įgyvendinti 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 (Konstitucinio Teismo 2002 m. sausio 24 d., 2004 m. gruodžio 13 d. nutarimai).

Vietos savivaldos įstatymo (2000 m. spalio 12 d. redakcija su vėlesniais pakeitimais) septintajame skirsnyje („Savivaldybės viešojo administravimo įstaigos, jų sudarymas ir įgaliojimai“) įtvirtinta sistema savivaldybių vykdomųjų organų, kuriems pagal savo kompetenciją pavesta įgyvendinti bendruomenių savivaldos teisę Konstitucijoje, įstatymuose, Vyriausybės nutarimuose, atitinkamos savivaldybės tarybos sprendimuose ir kituose teisės aktuose nustatytose ribose – tai *savivaldybės administracijos direktorius* ir jo vadovaujama *savivaldybės administracija*, taip pat jos struktūriniai teritoriniai padaliniai – *seniūnijos*, *seniūnijų tarybos*.

Savivaldybės administracija

Pagal Vietos savivaldos įstatymo 29¹ straipsnį (2005 m. lapkričio 11 d. redakcija)¹⁰¹ *savivaldybės administracija* yra savivaldybės (viešojo administravimo) įstaiga, kurią sudaro struktūriniai, struktūriniai teritoriniai padaliniai – seniūnijos (administracijos filialai), juose dirbantys ir kiti (į struktūrinius padalinius neįeinantys) valstybės tarnautojai. Valstybės tarnautojų tarnybos sąlygas ir tvarką nustato Valstybės tarnybos įstatymas.

¹⁰¹ Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo 8, 29¹, 31 straipsnių pakeitimo ir papildymo įstatymas (įsigaliojo 2007 m. liepos 1 d.) // Valstybės žinios. 2005. Nr. 143-5170.

Savivaldybės administracijos struktūrą, jos veiklos nuostatus, darbo užmokesčio fondą (mero teikimu) tvirtina savivaldybės taryba, tačiau savivaldybės administracijos įgaliojimai nesusiję su savivaldybės tarybos įgaliojimų pabaiga. Savivaldybės administracijos valstybės tarnautojai negali būti savivaldybės, kurioje jie dirba, tarybos nariais.

Savivaldybės administracija organizuoja ir kontroliuoja savivaldybės turto valdymą ir naudojimą, savivaldybės biudžeto pajamų ir išlaidų buhalterinės apskaitos tvarkymą, savivaldybės tarybos ir kitų savivaldybės institucijų sprendimų įgyvendinimą arba pati juos įgyvendina, taip pat rengia savivaldybės institucijų sprendimų ir potvarkių projektus, atlieka sekretoriato, mero, tarybos narių ir savivaldybės kontrolieriaus finansinį, ūkinį bei materialinį aptarnavimą (29¹ straipsnio 2 dalis).

Savivaldybės administracijai vadovauja *savivaldybės administracijos direktorius* – įstaigos vadovas, pavaldus savivaldybės tarybai ir atskaitingas merui (29 straipsnio 1 dalis). Savivaldybės tarybos veiklos reglamento nustatyta tvarka teikia savo veiklos ataskaitas tarybai ir merui, taip pat bent kartą per metus informuoja savivaldybės gyventojus apie savo veiklą (29 straipsnio 5 dalies 8, 9 punktai). Savivaldybės administracijos direktoriaus kadencijų skaičius neribojamas, tačiau į pareigas direktorius (ir jo pavaduotojas) skiriamas savivaldybės tarybos sprendimu tarybos įgaliojimų laikui (mero siūlymu) politinio (asmeninio) pasitikėjimo pagrindu (29 straipsnio 2 dalis).

Savivaldybės administracijos direktorius: 1) administruoja savivaldybės turtą, biudžeto asignavimus, organizuoja savivaldybės biudžeto vykdymą, atsako už įstatymų, Vyriausybės bei savivaldybės tarybos sprendimų įgyvendinimą, už savivaldybės ūkinę bei finansinę veiklą, 2) organizuoja savivaldybės administracijos darbą, skiria į pareigas ir atleidžia savivaldybės administracijos darbuotojus, tvirtina savivaldybės administracijos struktūrinių ir struktūrinių teritorinių padalinių – seniūnijų – veiklos nuostatus; 3) koordinuoja ir kontroliuoja viešąsias paslaugas teikiančių įstaigų darbą, atlieka kitas Valstybės tarnybos įstatymo bei savivaldybės tarybos jam priskirtas personalo valdymo funkcijas (išskyrus įstaigų vadovų priėmimą į pareigas ir atleidimą iš jų bei nuobaudų jiems skyrimą); 4) tiesiogiai įgyvendindamas įstatymus, Vyriausybės ir savivaldybės tarybos sprendimus, leidžia įsakymus, privalomus savivaldybės administracijos struktūriniais bei struktūriniais teritoriniams padaliniais – seniūnijoms – ir į struktūrinius padalinius neįeinantiems valstybės tarnautojams, savivaldybės gyventojams, kitiems savivaldybės teritorijoje esantiems subjektams ir kita (29 straipsnio 5 dalies 1–9 punktai). Kai savivaldybės teritorijoje laikinai įvedamas tiesiogiai

nis valdymas, savivaldybės administracijos direktorius yra pavaldus ir atskaitingas Vyriausybės įgaliotiniui (29 straipsnio 6 dalis).

Pagal Vietos savivaldos įstatymo 30 straipsnį (2004 m. rugpjūčio 23 d. redakcija)¹⁰² *seniūnija* yra savivaldybės administracijos struktūrinis teritorinis padalinys – juridinio asmens teises turintis savivaldybės vykdomosios valdžios filialas, veikiantis tam tikroje savivaldybės teritorijos dalyje. Seniūnijų skaičių, jų pavadinimus, aptarnaujamos teritorijos ribas ir seniūnijoms perduodamas savivaldybės administracijos funkcijas nustato savivaldybės taryba. Seniūnijos veiklą reglamentuoja savivaldybės administracijos direktoriaus patvirtinti seniūnijos veiklos nuostatai (31 straipsnio 1 dalis).

Seniūnija: 1) organizuoja viešuosius darbus, bendrojo naudojimo teritorijų, gatvių, šaligatvių valymą ir priežiūrą, gatvių ir kitų viešųjų vietų apšvietimą, kapinių priežiūrą, laisvalaikio centrų veiklą, taip pat organizuoja socialinės paramos teikimą ir pašalpų mokėjimą, prirėkus įvertina atskirų šeimų (asmenų) gyvenimo sąlygas ir pateikia savivaldybės administracijai siūlymus dėl socialinės paramos toms šeimoms (asmenims) reikalingumo bei paramos būdų; 2) renka ir savivaldybės administracijos direktoriui teikia duomenis apie šaukiamojo amžiaus jaunuolius, taip pat duomenis, reikalingus mokyklinio amžiaus vaikų apskaitai; 3) registruoja žemės, vandens telkinių, miško sklypų savininkų, valdytojų ir naudotojų pranešimus apie medžiojamųjų gyvūnų padarytą žalą ir teikia duomenis savivaldybės administracijos direktoriui; 4) dalyvauja rengiant ir įgyvendinant gyventojų užimtumo, gyventojų teisių apsaugos, informacinės visuomenės plėtros, įvairias kitas socialines programas; 5) padeda organizuoti Lietuvos Respublikos Prezidento, Lietuvos Respublikos Seimo ir savivaldybės tarybos rinkimus bei referendumus; 6) tvarko gyvenamosios vietos deklaravimo duomenų ir gyvenamosios vietos neturinčių asmenų apskaitą, vykdo kitas įstatymuose, savivaldybės tarybos sprendimuose nustatytas funkcijas (31 straipsnio 2 dalis).

Vietos savivaldos įstatymo 31 straipsnyje (2005 m. lapkričio 11 d. redakcija)¹⁰³ nustatyta, kad seniūnijai vadovauja *seniūnas*. Jį konkurso būdu (palanki gyventojų nuomonė laikoma kandidato privalumu) skiria ir atleidžia savivaldybės administracijos direktorius, vadovaudamasis Valstybės tarnybos įstatymu (31 straipsnio 3 dalis).

Seniūnas: 1) administruoja seniūnijos veiklą ir jai skirtus asignavimus, 2) išduoda seniūnijos gyventojams Gyvenamosios vietos deklaravimo įsta-

¹⁰² Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo 17 ir 30 straipsnių pakeitimo įstatymas (išgaliojo 2004 m. rugsėjo 2 d.) // Valstybės žinios. 2004. Nr. 134-4839.

¹⁰³ Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo 8, 29¹, 31 straipsnių pakeitimo ir papildymo įstatymas (išgaliojo 2007 m. liepos 1 d.) // Valstybės žinios. 2005. Nr. 143-5170.

tyme nustatytus, taip pat šeimos sudėtį ir kitokius faktinę padėtį patvirtinančius dokumentus; 2) kaimo gyvenamųjų vietovių seniūnijose ir miestuose, kuriuose nėra civilinės metrikacijos įstaigų, registruoja mirtis, išduota leidimus laidoti; 3) Notariato įstatymo nustatyta tvarka neatlygintinai atlieka seniūnijai priskirtos teritorijos gyventojams notarinis veiksmus ir Civilinio kodekso nustatyta tvarka neatlygintinai tvirtina seniūnijai priskirtos teritorijos gyventojų oficialiesiems testamentams prilyginamus testamentus; 4) nagrinėja Administracinių teisės pažeidimų kodekso priskirtas administracinių teisės pažeidimų bylas; 5) kontroliuoja, ar teikiant viešąsias paslaugas laikomasi teisės aktuose bei sutartyse nustatytų reikalavimų, nagrinėja gyventojų prašymus bei skundus dėl viešųjų paslaugų teikimo ir šiais klausimais pagal savo kompetenciją priima sprendimus, savivaldybės administracijai bei kitiems viešųjų paslaugų teikimą administruojantiems subjektams teikia pasiūlymus dėl viešųjų paslaugų teikimo gerinimo; 6) mero pavedimu rengia ir teikia savivaldybės tarybos sprendimų ir mero potvarkių projektus seniūnijos veiklos klausimais, organizuoja bei kontroliuoja jų vykdymą; 7) šaukia seniūnijos teritorijos gyventojų sueigas; 8) konsultuoja seniūnijos teritorijos gyventojus, teikia jiems informaciją apie savivaldybės institucijų ir savivaldybės administracijos bei valstybės institucijų veiklą savivaldybės teritorijoje.

Seniūnijos veiklos nuostatuose gali būti seniūnijoms bei seniūnams pavesta atlikti ir kitas funkcijas, nepaskirtas kitiems savivaldybės administracijos struktūriniais padaliniais seniūnijos teritorijoje.

Seniūnas, be kita ko, gali inicijuoti bendruomenės atstovų susirinkimą dėl seniūnijos tarybos sudarymo – pagal Vietos savivaldos įstymą seniūnijoje iš gyvenamųjų vietovių bendruomenės atstovų gali būti sudaryta patariamoji visuomeniniais pagrindais dirbanti *seniūnijos taryba*. Jos nuostatus tvirtina meras pagal vidaus reikalų ministro patvirtintus¹⁰⁴ pavyzdinius nuo-

¹⁰⁴ Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministro 2002 m. rugpjūčio 13 d. įsakymas Nr. 383 „Dėl pavyzdinių seniūnijos tarybos nuostatų patvirtinimo“ (Valstybės žinios. 2002. Nr. 82-3532). Pažymėtina, kad plėtojant savivaldą ir stiprinant bendruomenių vaidmenį labiau turėtų pasitarnauti ne tiek Pavyzdinių seniūnijos tarybos nuostatų patvirtinimas, bet minėto vidaus reikalų ministro įsakymo 2 punkte įtvirtinta r e k o m e n d a c i j a savivaldybių taryboms ir merams papildyti Savivaldybių tarybų veiklos reglamentus, taip pat Seniūnijų veiklos nuostatus ir juose nustatyti seniūnijų tarybų kreipimusi svarstymo procedūras bei terminus, per kuriuos institucijos (pirmiausia – savivaldybės taryba, meras), taip pat valstybės tarnautojai *privato* atsakyti seniūnijų taryboms. Beje, pagal Pavyzdinių seniūnijos tarybos nuostatų 18 punktą seniūnijos tarybos posėdis yra teisėtas, jeigu jame dalyvauja daugiau kaip pusė seniūnijos tarybos narių, tačiau šios tarybos narių skaičius yra neribojamas – jais bet kuriuo metu gali tapti bet kuris bendruomenės atstovas, įteikęs seniūnijos tarybai rašytinį prašymą (6 punktas). Tai reiškia, kad seniūnijos tarybos veikla taps neįmanoma kiekvieną kartą, kai tik sumažės tarybos

status (30 straipsnio 5 dalis). Šioje lakoniškoje įstatymo nuostatoje išreikštas įstatymų leidėjo požiūris į savivaldybės vykdomosios valdžios žemiausią grandį, kuri yra arčiausiai gyventojų, taigi gali turėti iš bendruomenės atstovų sudarytą patariamąją instituciją ir kurios paskirtis, be kita ko, stiprinti bendruomenių vaidmenį plėtojant savivaldą. Pasak įstatymų leidėjo, net ir visuomeniniais pagrindais veikiančios, tik patariamąjį balsą turinčios seniūnijos tarybos veiklą turi reglamentuoti valstybės vykdomosios valdžios institucija.

Bendruomenių atstovai savivaldybių seniūnijose

Pagal Vietos savivaldos įstatymo 33 straipsnį (2003 m. sausio 28 d. redakcija)¹⁰⁵ gyvenamosios vietovės bendruomenės atstovas yra visuomeniniais pagrindais pareigas einantis asmuo, kuris atstovauja bendruomenės interesams seniūnijoje, savivaldybės institucijose ir savivaldybės teritorijoje veikiančiose valstybės įstaigose. Bendruomenių atstovus savivaldybės tarybos nustatyta tvarka renka gyvenamosios vietovės ar kelių gyvenamųjų vietovių (kaimo ar kelių kaimų, miesto arba miestelio) bendruomenės gyventojai (32 straipsnio 1, 2, 4 dalys). Bendruomenės atstovas teikia informaciją gyventojams, skatina prižiūrėti gyvenamosios vietovės teritoriją, plėtoti ir organizuoti kultūrinį ir sportinį gyvenimą (33 straipsnio 1 dalis). Pasak įstatymų leidėjo, pagrindinis gyvenamosios vietovės bendruomenės atstovo uždavinys – rūpintis bendruomenės interesais ir atstovauti bendruomenei seniūnijoje, prireikus – ir savivaldybės institucijose bei savivaldybės teritorijoje veikiančiose valstybės įstaigose, taip pat supažindinti seniūnijos seniūną su viešaisiais bendruomenės reikalais (32 straipsnio 3 dalis)¹⁰⁶.

narių aktyvumas ar svarstytinų klausimų aktualumas ir (anksčiau buvę aktyvūs) bendruomenės atstovai nebedalyvaus seniūnijos tarybos posėdyje.

¹⁰⁵ Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo 3, 5, 6, 11, 12, 14, 15, 16, 17, 18, 20, 21, 28, 29, 30, 31, 33, 49, 50 straipsnių pakeitimo ir 19 straipsnio pripažinimo netekusiu galios įstatymas (įsigaliojo 2003 m. vasario 25 d.) // Valstybės žinios. 2003. Nr. 17-704.

¹⁰⁶ Ypač įspūdingas pastarasis bendruomenės atstovo „įgaliojimas“. Matyt, toks įstatyme įtvirtintas reguliavimas reiškia, kad arčiausiai gyventojų esantis savivaldybių vykdomosios valdžios atstovas – seniūnijai vadovaujantis seniūnas – nėra pakankamai kompetentingas sužinoti ir suprasti gyventojų bendruomenės interesus ir lūkesčius, taigi negalėtų spręsti bendruomenei svarbių viešųjų reikalų, jeigu bendruomenės atstovas seniūno su šiais reikalais nesupažindintų. Tegul bus retorinis klausimas: ar seniūno valdžia yra gyventojų savivaldos valdžia?

Savivaldybių kontrolės ir audito institucijos

Pagal Vietos savivaldos įstatymo 27 straipsnį (2005 m. rugsėjo 27 d. redakcija)¹⁰⁷ savivaldybei nuosavybės teise priklausančio turto bei patikėjimo teise valdomo valstybės turto naudojimo kontrolę, taip pat savivaldybės biudžeto vykdymo, savivaldybės biudžeto asignavimų valdytojų išlaidų, savivaldybės turto apskaitos, finansinės atskaitomybės auditą, savivaldybės vykdomųjų institucijų, savivaldybės kontroliuojamų įmonių ir įstaigų finansinį ir veiklos auditą vykdo *savivaldybės kontrolierius*. Savivaldybės kontrolieriaus teikimu savivaldybės taryba gali steigti (kai savivaldybės gyventojų skaičius viršija 30 tūkstančių gyventojų, privalo steigti) *savivaldybės kontrolieriaus tarnybą* (Vietos savivaldos įstatymo 17 straipsnio 1 dalies 8 punktą).

Šiai tarnybai vadovauja savivaldybės kontrolierius. Jis priima ir atleidžia valstybės tarnautojus ir kitus darbuotojus, taip pat organizuoja valstybės tarnautojų mokymą, jų kvalifikacijos kėlimą, tvirtina šios tarnybos pareigybių sąrašą, sudaro savivaldybės kontrolieriaus (jo tarnybos) veiklos planą, jį tvirtina (savivaldybės tarybos Kontrolės komiteto pritarimu), organizuoja šio plano vykdymą ir yra už tai atsakingas (27 straipsnio 9 dalies 1, 2, 3 punktai). Savivaldybės kontrolierius nurodo savivaldybės administracijos direktoriui, audituojamų savivaldybės administravimo subjektų, savivaldybės kontroliuojamų įmonių vadovams jų veiklos trūkumus ir nustato terminą, per kurį turi būti pašalinti nustatyti teisės aktų pažeidimai. Finansinio ir veiklos audito metu nustatęs nusikalstamos veikos požymius, praneša teisėsaugos institucijoms (27 straipsnio 9 dalies 8, 11 punktai).

Savivaldybės kontrolierius į pareigas priimamas konkurso būdu ir iš jų atleidžiamas Valstybės tarnybos įstatymo nustatyta tvarka. Savivaldybės kontrolierius privalo turėti aukštąjį universitetinį išsilavinimą, pakankamą patyrimą finansų, ekonomikos, teisės, audito, kontrolės arba viešojo administravimo srityse (27 straipsnio 8 dalis).

Savivaldybės kontrolieriaus tarnybos valstybės tarnautojų ir savivaldybės kontrolieriaus tarnybos laikas nėra susietas su savivaldybės tarybos kadencijų trukme. Savivaldybės administracijos direktorius, savivaldybės meras ir net pati savivaldybės taryba neturi teisės atleisti savivaldybės kontrolierių savo nuožiūra, tačiau savivaldybės taryba (vadovaudamasi Valstybės tarnybos įstatyme nustatytais pagrindais) priima sprendimą dėl savivaldybės kontrolieriaus priėmimo į pareigas ir atleidimo iš valstybės tarnybos,

¹⁰⁷ Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo 27 straipsnio pakeitimo įstatymas (isigaliojo 2005 m. spalio 11 d.) // Valstybės žinios. 2005. Nr. 121-4329.

taip pat sudaro pretendentų į savivaldybės kontrolieriaus pareigas atrankos komisiją. Savivaldybės kontrolierius yra atskaitingas savivaldybės tarybai (27 straipsnio 3 dalis), savivaldybės tarybos veiklos reglamente nustatyta tvarka teikia savivaldybės kontrolieriaus tarnybos veiklos ataskaitą, taip pat išvadą dėl savivaldybei priklausančio turto naudojimo, dėl metinės biudžeto vykdymo apyskaitos (27 straipsnio 9 dalies 10, 15 punktai).

Savivaldybės kontrolierius, savivaldybės kontrolieriaus tarnybos valstybės tarnautojai negali būti savivaldybės tarybos nariais (27 straipsnio 7 dalis). Savivaldybės kontrolės ir audito institucijų veikla grindžiama nepriklausomumo, profesionalumo, politinio nešališkumo principais, jos savo darbe vadovaujasi valstybinio audito reikalavimais, Valstybės kontrolės parengtomis metodikomis (27 straipsnio 4, 5 dalys).

Pagal Vietos savivaldos įstatymo 28 straipsnį (2003 m. spalio 14 d. redakcija)¹⁰⁸ savivaldybės taryba, tvirtindama savivaldybės administracijos struktūrą, įsteigia *centralizuotą savivaldybės vidaus audito tarnybą*. Įstatyme nėra tiesiogiai nustatyta, kad ši tarnyba (jos vadovas ir kiti karjeros valstybės tarnautojai) yra savivaldybės administracijos struktūrinis padalinys, tačiau savivaldybės vidaus audito tarnyba dirba pagal savivaldybės administracijos direktoriaus patvirtintą (su juo suderintą) metinį vidaus audito planą. Tik savivaldybės administracijos direktorius gali pavesti šiai tarnybai atlikti plane nenumatytą vidaus auditą. Administracijos direktorius, taip pat audituojamų savivaldybės įmonių, įstaigų vadovai gali reikalauti atlikto audito ataskaitų, jie priima sprendimus dėl vidaus audito rekomendacijų.

Literatūra

1. Andriulis V., Maksimaitis M. Lietuvos teisės istorija. – Vilnius: Justitia, 2002.
2. Arimavičiūtė M., Astrauskas A., Bakaveckas A. ir kt. Savivaldos institucinis socialinis politinis veiksmingumas: monografija. Atsakingasis redaktorius prof. habil. dr. S. Puškorius. – Vilnius: Mykolo Romerio universiteto Leidybos centras, 2006.
3. Astrauskas A. Vietos savivaldos samprata ir savivaldybės institucinė struktūra. – Vilnius: Lietuvos teisės universiteto Leidybos centras, 2003.

¹⁰⁸ Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo 3, 4, 15, 17, 20, 21, 29, 31, 37, 38 straipsnių ir Šeštojo skirsnio pakeitimo įstatymas // Valstybės žinios. 2003. Nr. 104-4636.

4. Bairašauskaitė T. Lietuvos bajorų savivalda XIX a. pirmojoje pusėje. – Vilnius: Lietuvos istorijos institutas, 2003.
5. Dahl R. A. Demokratija ir jos kritikai. – Vilnius: Amžius, 1994.
6. Gudavičius E. Lietuvos istorija nuo seniausių laikų iki 1569 metų. – Vilnius: Lietuvos rašytojų sąjunga, 1999. T. 1.
7. Lazdynas R. Savivalda: filosofija, teorija, praktika. – Šiauliai: Saulės delta, 2005.
8. Lietuvos Savivaldybės 1918–1928. Savivaldybių įsikūrimo ir pirmojo dešimtmečio darbų apžvalga. – Kaunas: „Savivaldybės“ leidinys, 1928.
9. Jarašiūnas E. Aukščiausioji ir ordinarinė teisė: požiūrio į Konstituciją pokyčiai // Jurisprudencija. 2002. Nr. 33(25).
10. Jarašiūnas E. 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.
11. Karpavičienė J. Magdeburgo teisė: ištakos ir transformacija / Lietuvos miestų istorijos šaltiniai. Kn. 3 / Red. kolegija: A. Dubonis, S. Jegelavičius [et al.]. – Vilnius: Lietuvos istorijos institutas, 2001.
12. Kiaupa Z. Diploma renovationis et locationis – XVIII a. pabaigos raštininkų spąstai / Lietuvos miestų istorijos šaltiniai. Kn. 3 / Red. kolegija: A. Dubonis, S. Jegelavičius [et al.]. – Vilnius: Lietuvos istorijos institutas, 2001.
13. Kūris E. Konstitucija ir jos aiškinimas // Politologija. 1999. Nr. 2 (14).
14. Kūris E. Konstitucijos dvasia // Jurisprudencija. 2002. Nr. 30(22).
15. Kūris E. Konstitucijos aiškinimas, konstitucinės teisės šaltiniai ir besikeičianti konstitucinės teisės paradigma // Teisės problemos. 2003. Nr. 3 (41).
16. Kūris E. Teisinė valstybė, teisinių sistemų įvairovė ir Vakarų teisės tradicija / Glendon M. A., Gordon N. W., Osakwe Ch. Vakarų teisės tradicijos. – Vilnius: Pradai, 1993.
17. Kūris E. Savivalda, demokratija, teisė. – Vilnius: „Žinijos“ draugija, Lietuvos teisininkų draugija, 1990.
18. Lapinskas K. Vietos savivalda ir valdymas Lietuvoje: pirmieji reformos rezultatai. // Politologija. 1995. Nr. 1(6).
19. Rimša E. Lietuvos Didžiosios Kunigaikštystės miestų antspaudai. – Vilnius, 1999.
20. Stačiokas R., Rimas J. Lietuvos savivaldybių raida ir veikos finansavimas. – Kaunas: Technologija, 2002.

21. Šileikis E. Alternatyvi konstitucinė teisė. – Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2003. P. 274–281; I d. Antrasis papildytas leidimas. – Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2005.
22. Lietuvos Respublikos 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.
23. Lietuvos Respublikos 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.
24. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2005 m. rugsėjo 25 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 neprieštaruja Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ // Valstybės žinios. 2005. Nr. 113-4132.
25. Konstitucinio Teismo 1998 m. vasario 18 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos apskrities valdymo įstatymo pakeitimo ir papildymo bei Vyriausybės atstovo įstatymo pripažinimo netekusiu galios įstatymo ir Lietuvos Respublikos Seimo 1996 m. gruodžio 12 d. nutarimo „Dėl Lietuvos Respublikos valstybės valdymo tarnybos „A“ lygio valdininkų pareigybių sąrašo papildymo“ atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ // Valstybės žinios. 1998. Nr. 18-435.
26. Konstitucinio Teismo 2006 m. balandžio 14 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos savivaldybių administracinės priežiūros įstatymo 3 straipsnio 4 dalies (2002 m. gruodžio 10 d., 2004 m. birželio 8 d. redakcijos), 5 straipsnio 4 dalies (2002 m. gruodžio 10 d. redakcija), 7 straipsnio (2002 m. gruodžio 10 d. redakcija), 8 straipsnio (2002 m. gruodžio 10 d. redakcija), 9 straipsnio (2002 m. gruodžio 10 d. redakcija), 11 straipsnio (2002 m. gruodžio 10 d. redakcija), Lietuvos Respublikos savivaldybių administracinės priežiūros įstatymo pakeitimo įstatymo (2002 m. gruodžio 10 d. redakcija) 2 straipsnio 2 dalies, Lietuvos Respublikos

- valstybės tarnybos įstatymo 44 straipsnio 1 dalies (2002 m. gruodžio 10 d. redakcija), 62 straipsnio 12 dalies (2000 m. lapkričio 21 d. redakcija), Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2003 m. gruodžio 3 d. nutarimo Nr. 1525 „Dėl Vyriausybės atstovo Marijampolės apskričiai atleidimo“, Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2003 m. gruodžio 3 d. nutarimo Nr. 1526 „Dėl Vyriausybės atstovo Panevėžio apskričiai atleidimo“, Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2003 m. gruodžio 3 d. nutarimo Nr. 1527 „Dėl Vyriausybės atstovo Šiaulių apskričiai atleidimo“, Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2003 m. gruodžio 3 d. nutarimo Nr. 1528 „Dėl Vyriausybės atstovo Telšių apskričiai atleidimo“ 1 punkto, Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2003 m. gruodžio 3 d. nutarimo Nr. 1529 „Dėl Vyriausybės atstovo Vilniaus apskričiai atleidimo“, Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2003 m. gruodžio 10 d. nutarimo Nr. 1578 „Dėl Vyriausybės atstovo Šiaulių apskričiai“ 1 punkto atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ // Valstybės žinios. 2006. Nr. 44-1608.
27. Konstitucinio Teismo 2000 m. gruodžio 21 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos daugiabučių namų savininkų bendrijų įstatymo (1995 m. vasario 21 d. redakcija) 16 straipsnio 1 dalies, 17 straipsnio 1 ir 2 dalių, 19 straipsnio ir šio įstatymo (2000 m. birželio 20 d. redakcija) 27 straipsnio 4 ir 7 dalių, taip pat Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1995 m. birželio 15 d. nutarimu Nr. 852 „Dėl Lietuvos Respublikos daugiabučių namų savininkų bendrijų įstatymo įgyvendinimo tvarkos“ patvirtintų Tipinių daugiabučių namų savininkų bendrijų įstatų 8 punkto 1, 3 ir 4 pastraipų, 10 punkto 1 pastraipos atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ // Valstybės žinios. 2000. Nr. 110-3536; taip pat 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. 38-94.
28. Konstitucinio Teismo 2006 m. balandžio 14 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos savivaldybių administracinės priežiūros įstatymo 3 straipsnio 4 dalies (2002 m. gruodžio 10 d., 2004 m. birželio 8 d. redakcijos), 5 straipsnio 4 dalies (2002 m. gruodžio 10 d. redakcija), 7 straipsnio (2002 m. gruodžio 10 d. redakcija), 8 straipsnio (2002 m. gruodžio 10 d. redakcija), 9 straipsnio (2002 m. gruodžio 10 d. redakcija), 11 straipsnio (2002 m. gruodžio 10 d. redakcija), Lietuvos Respublikos savivaldybių administracinės priežiūros įstatymo pakeitimo įstatymo (2002 m. gruodžio 10 d. redakcija) 2 straipsnio 2 dalies, Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymo 44 straipsnio 1 dalies (2002 m. gruodžio 10 d. redakcija), 62 straipsnio 12 dalies (2000 m. lapkričio 21 d. redakcija),

- Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2003 m. gruodžio 3 d. nutarimo Nr. 1525 „Dėl Vyriausybės atstovo Marijampolės apskričiai atleidimo“, Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2003 m. gruodžio 3 d. nutarimo Nr. 1526 „Dėl Vyriausybės atstovo Panevėžio apskričiai atleidimo“, Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2003 m. gruodžio 3 d. nutarimo Nr. 1527 „Dėl Vyriausybės atstovo Šiaulių apskričiai atleidimo“, Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2003 m. gruodžio 3 d. nutarimo Nr. 1528 „Dėl Vyriausybės atstovo Telšių apskričiai atleidimo“ 1 punkto, Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2003 m. gruodžio 3 d. nutarimo Nr. 1529 „Dėl Vyriausybės atstovo Vilniaus apskričiai atleidimo“, Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2003 m. gruodžio 10 d. nutarimo Nr. 1578 „Dėl Vyriausybės atstovo Šiaulių apskričiai“ 1 punkto atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ // Valstybės žinios. 2006. Nr. 44-1608.
29. 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.
30. Lietuvos Respublikos 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) neprieštarauja Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ // Valstybės žinios. 2006. Nr. 7-254.
31. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2004 m. gegužės 25 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Prezidento rinkimų įstatymo 11 straipsnio (2004 m. gegužės 4 d. redakcija) ir 2 straipsnio 2 dalies (2004 m. gegužės 4 d. redakcija) atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ // Valstybės žinios. 2004. Nr. 85-3095.
32. 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. 38-94.
33. 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.
34. 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.
35. 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.
36. Lietuvos Respublikos 1996 m. spalio 22 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1995 m. liepos 17 d. nutarimo Nr. 987 „Dėl valstybinės žemės sklypų ne žemės ūkio veiklai pardavimo ir nuomos“ atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai, taip pat Lietuvos Respublikos civilinio kodekso 97, 98, 99 straipsniams ir Lietuvos Respublikos apskrities valdymo įstatymo 9 straipsnio 1 bei 3 punktams, 14 straipsnio pirmajai daliai ir 18 straipsniui“ // Valstybės žinios. 1996. Nr. 104-2385.

37. 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.
38. 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, 186.
39. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2002 m. liepos 11 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos sveikatos sistemos įstatymo 39 straipsnio, Lietuvos Respublikos mokslo ir švietimo ilgalaikio finansavimo įstatymo 1, 2 ir 3 straipsnių, Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymo 18 straipsnio 2 dalies ir Lietuvos Respublikos Seimo statuto 172 straipsnio 1 dalies atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ // Valstybės žinios. 2002. Nr. 72-3080.
40. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2002 m. rugsėjo 19 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos telekomunikacijų įstatymo (2000 m. liepos 11 d. redakcija) 27 straipsnio 2 dalies, Lietuvos Respublikos telekomunikacijų įstatymo 27 straipsnio pakeitimo įstatymo 2 straipsnio 1 dalies, Lietuvos Respublikos telekomunikacijų įstatymo (2002 m. liepos 5 d. redakcija) 57 straipsnio 4 dalies, Lietuvos Respublikos operatyvinės veiklos įstatymo (1997 m. gegužės 22 d. redakcija) 7 straipsnio 3 dalies 4 punkto, Lietuvos Respublikos operatyvinės veiklos įstatymo (2002 m. birželio 20 d. redakcija) 7 straipsnio 3 dalies 6 punkto, Lietuvos Respublikos baudžiamojo proceso kodekso 48 straipsnio 1 dalies (1961 m. birželio 26 d. redakcija) ir 75 straipsnio 1 dalies (1975 m. sausio 29 d. redakcija) atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ // Valstybės žinios. 2002. Nr. 93-4000.
41. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2006 m. kovo 14 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos saugomų teritorijų įstatymo, Lietuvos Respublikos miškų įstatymo, Lietuvos Respublikos žemės įstatymo, Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1995 m. gruodžio 22 d. nutarimu Nr. 1608 „Dėl Statybų privačioje žemėje reglamento patvirtinimo“ patvirtinto Statybų privačioje žemėje reglamento nuostatų atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai, dėl Lietuvos Respublikos saugomų teritorijų įstatymo, Lietuvos Respublikos žemės reformos įstatymo nuostatų atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijos 47 straipsnio antrojoje

- dalyje numatyto žemės sklypų įsigijimo nuosavybės subjektų, tvarkos, sąlygų ir apribojimų konstitucinio įstatymo (1996 m. birželio 20 d. redakcija) nuostatomis, taip pat dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1995 m. gruodžio 22 d. nutarimu Nr. 1608 „Dėl Statybų privačioje žemėje reglamento patvirtinimo“ patvirtinto Statybų privačioje žemėje reglamento 2 punkto atitikties Lietuvos Respublikos miškų įstatymo, Lietuvos Respublikos žemės įstatymo nuostatomis“ // Valstybės žinios. 2006. Nr. 30-1050.
42. 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.
 43. Lietuvos Respublikos 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.
 44. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2001 m. birželio 28 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos teritorijos administracinių vienetų ir jų ribų įstatymo 4, 14 straipsnių papildymo ir 5 straipsnio pakeitimo įstatymo ir Lietuvos Respublikos teritorijos administracinių vienetų ir jų ribų įstatymo 4, 14 straipsnių papildymo ir 5 straipsnio pakeitimo įstatymo įgyvendinimo įstatymo atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai, taip pat dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1999 m. lapkričio 29 d. nutarimo Nr. 1307 „Dėl Lietuvos Respublikos teritorijos administracinių vienetų ir jų ribų įstatymo 4 ir 5 straipsnių pakeitimo įstatymo ir Lietuvos Respublikos teritorijos administracinių vienetų ir jų ribų įstatymo 4 ir 5 straipsnių pakeitimo įstatymo įgyvendinimo įstatymo projektų“ atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai, Lietuvos Respublikos teritorijos administracinių vienetų ir jų ribų įstatymo (1999 m. gegužės 4 d. redakcija) 7 bei 13 straipsniams ir Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo (1998 m. lapkričio 17 d. redakcija) 15 straipsnio 30 punktui“ // Valstybės žinios. 2001. Nr. 56-1997.
 45. 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

- dalis 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.
46. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2004 m. vasario 11 d. sprendimas „Dėl Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2002 m. gruodžio 24 d. nutarimo išaiškinimo“ // Valstybės žinios. 2004. Nr. 24-740; Konstitucinio Teismo 2004 m. liepos 2 d. sprendimas „Dėl Lietuvos Respublikos Seimo nario Petro Papovo prašymo „Dėl 2002 m. gruodžio 24 d. nutarimo kai kurių nuostatų išaiškinimo“ // Valstybės žinios. 2004. Nr. 105-3895.
47. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2007 m. vasario 9 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos savivaldybių tarybų rinkimų įstatymo 34 straipsnio (2006 m. gruodžio 21 d. redakcija) 1 dalies atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ // Valstybės žinios. 2007. Nr. 19-722.

LITHUANIAN CONSTITUTIONAL LAW: DEVELOPMENT, INSTITUTIONS, RIGHTS PROTECTION, SELF-GOVERNMENT

SUMMARY

In the monograph study „Lithuanian Constitutional Law: Development, Institutions, Protection of Rights, Self-Government” are analysed the development of the Lithuanian constitutional law (history, today’s situation, tendencies for future), organization of public authority and activity of institutions of public authority. There are analysed the problems of human rights protection, constitutional problems of self-government.

The academics of the Constitutional Law Department of Mykolas Romeris University have published several monographs on constitutional issues: „The Lithuanian Constitutional Law”, „The Modern Constitution: Comparative Studies on Constitutional Regulations”, „Diversity of Constitutional Regulation” and etc. Studies of ideas of constitutionalism, constitutional regulation and its practical application will present constitutional legal reality of our country. In the monograph are analysed the most important problems of the development of the Lithuanian constitutional law and today’s state.

The Constitution was adopted by referendum on the 25th of October 1992. Since these days continues a period of the biggest changes: a new system of social, economical, political relations was settled; the changes of legal consciousness and legal thought are seen.

The monograph „Lithuanian Constitutional Law: Development, Institutions, Protection of Rights, Self-Government” seeks to analyse the problems of constitutional life. The monograph consists of four thematical blocks.

The first one is problems of the constitutional development. It consists of three chapters: „The First Modern Lithuanian Constitutions” by Mindaugas Maksimaitis, „The Provisional Basic Law of the Republic of Lithuania in the Constitutional System” by Juozas Žilys, „The Constitution of

1992: from Basic Law to Supreme Law” by Egidijus Jarašiūnas. Aspects of historical development of constitutional law are very important for understanding the evolution of constitutional law, legal consciousness and legal thought.

The second block is devoted to analysis of constitutional organization of authority institutions and activities problems (“Division of powers’ – constitutional principal of democratic state authority organization and activities” (Edigijus Jarašiūnas)), „The Seimas (Parliament) of the Republic of Lithuania, as the Nation’s Representation, (Vytautas Sinkevičius), „Authority of the President of the Republic of Lithuania: Several Problematic Aspects” (Gediminas Mesonis), „The Government in the System of the State Authority” (Alvydas Pumputis), „The Constitutional Court of the Republic of Lithuania in the Constitutional System” (Juozas Žilyš), „Constitutional Doctrine of the Value of the Judicial Authority and Independence of the Judges and Courts” (Edigijus Jarašiūnas). The authors have stated, that organizational model of state authority set up by the Constitution has passed the tests. Development crisis, shifting of political powers, internal and external challenges have not disharmonized the constitutional system.

The third block – institutional aspects of the human protection (“The constitutional concept of the Human rights” (Toma Birmontienė), „Human Rights Protection: Institutional Aspect” (Edita Žiobienė), „Seimas Controllers (Ombudsmen) as Human Rights Protection Institution” (Saulė Vidrinskaitė). Human rights are called as a nowadays religion by several authors. The protection of these rights is a permanent concern. The institutional questions are very import in the field of the rights safeguarding.

The fourth block – constitutional problems of the self-government. They are dealt by Kęstutis Jankauskas „Self-Government of Territorial Communities: Constitutional Basics and their Implementation in the Ordinary Law”. It should be noted that there is lack of scientific analysis of constitutional basics of self-government. This part might be considered as an attempt to fill up the existing gap.

“Lithuanian Constitutional Law: Development, Institutions, Rights Protection, Self-government” is a book, which will help to get acquainted with the studies of development of the Lithuanian Constitutional Law, state governance organization and activities, human rights protection, constitutional basics of self-government.

Li79 Lietuvos konstitucinė teisė: raida, institucijos, teisių apsauga, savivalda: kolektyvinė monografija. – Vilnius: Mykolo Romerio universiteto Leidybos centras, 2007. – 524 p., iliustr.
Bibliogr.: p. 26, 27, 93–95, 131–133, 158–163, 223, 224, 240, 241, 260, 261, 293, 294, 311–314, 381, 382, 408, 409, 513–521.
ISBN 978-9955-19-061-5

Knygoje „Lietuvos konstitucinė teisė: raida, institucijos, teisių apsauga, savivalda“ Lietuvos konstitucinė teisė nagrinėjama keliais aspektais: analizuojant jos raidą, vertinant viešosios valdžios organizaciją ir šių valdžių įgyvendinančių institucijų veiklą, bandant pažvelgti į kai kurias asmens konstitucinių teisių apsaugos problemas, tiriant savivaldos konstitucines problemas. Knygos autoriai didžiausią dėmesį skiria konstitucijos, joje įtvirtintų institutų įgyvendinimo problemoms. Istorinių, viešosios valdžios organizavimo ir veiklos, asmens teisių apsaugos institucinių aspektų, savivaldos problemų analizė padės skaitytojui suprasti Lietuvos konstitucinės sistemos praeitį, dabartį, ateities perspektyvas. Tai – monografinio pobūdžio teisės tyrimų knyga, kurios atskiras dalis sieja nuoseklus Lietuvos konstitucinio gyvenimo problemų nagrinėjimas. Knyga skirta tiems, kurie domisi konstitucionalizmo problemomis.

UDK 342(474.5)

**LIETUVOS KONSTITUCINĖ TEISĖ: RAIDA, INSTITUCIJOS,
TEISIŲ APSAUGA, SAVIVALDA**
Kolektyvinė monografija

Redaktorė *Vesta Adomaitienė*
Rinkėja *Janė Andriuskevičienė*
Maketuotoja *Regina Silkovienė*
Viršelio autorė *Stanislava Narkevičiūtė*

SL 585. 2007 09 12. 30,71 leidyb. apsk. l.
Papild. tiražas 500 egz. Užsakymas
Išleido Mykolo Romerio universiteto Leidybos centras, Ateities g. 20, LT-08303 Vilnius.
Tinklalapis internete www.mruni.eu
Elektroninis paštas leidyba@mruni.eu
Pausdino UAB „Baltijos kopija“, Kareivių g. 13 b, LT-09109 Vilnius.
Tinklalapis internete www.kopija.lt
El. paštas info@kopija.lt