

LYGINAMOJI
KONSTITUCINĖ
TEISĖ

**LYGINAMOJI
KONSTITUCINĖ TEISĖ**

LYGINAMOJI KONSTITUCINĖ TEISĖ

Vadovėlis



Vilnius, 2016

UDK 342(075.8)
Li386

Recenzavo:

prof. dr. **ARMANAS ABRAMAVIČIUS**, Vilniaus universitetas
doc. dr. **LINA NOVIKOVIENĖ**, Mykolo Romerio universitetas

Rekomendavo spausdinti:

Mykolo Romerio universiteto Teisės fakulteto Viešosios teisės institutas 2016 m. kovo 22 d. (posėdžio protokolo Nr. 1VTI-2)

Mykolo Romerio universiteto Teisės pirmosios pakopos studijų programos komitetas 2016 m. kovo 23 d. (posėdžio protokolo Nr. 10-186-(1.17K-40101))

Mykolo Romerio universiteto Teisės fakulteto taryba 2016 m. balandžio 1 d. (posėdžio protokolo Nr. 1T-16)

Mykolo Romerio universiteto mokslinių ir mokomųjų leidinių aprobavimo leidybai komisija 2016 m. balandžio 28 d. (posėdžio protokolo Nr. 2L-9)

Atsakingieji redaktoriai:

prof. dr. **TOMA BIRMONTIENĖ**
prof. dr. **VYTAUTAS SINKEVIČIUS**
prof. dr. **MILDA VAINIUTĖ**

© Autorių kolektyvas, 2016
© Mykolo Romerio universitetas, 2016
© Viršelio dailininkė Jūratė Juozėnienė, 2016
© VĮ Registrų centras, 2016

ISBN 978-9955-30-226-1 (spausdintas)
ISBN 978-9955-30-225-4 (internete)

Autorių indėlis:

DARIJUS BEINORAVIČIUS	VIII skyrius (kartu su M. VAINIUTE ir E. VAITIEKIENE), IX skyrius (kartu su G. MESONIU ir M. VAINIUTE)
TOMA BIRMONTIENĖ	I skyrius, IV skyriaus 1, 2 poskyriai, 3 poskyris (kartu su G. MESONIU), V skyriaus 1–5 poskyriai
DARIUS BUTVILAVIČIUS	III skyriaus 1, 3, 4 ir 5 poskyriai
PAULIUS ČELKIS	VII skyriaus 1 poskyris (kartu su G. KALINAUSKU)
INGA DAUKŠIENĖ	XII skyriaus 4.1 skirsnis
KĘSTUTIS JANKAUSKAS	XIII skyrius
EGIDIJUS JARAŠIŪNAS	II skyrius
LYRA JAKULEVIČIENĖ	XII skyriaus 4.2 skirsnis
GINTARAS KALINAUSKAS	VII skyriaus 1 poskyris (kartu su P. ČELKIU)
DAINIUS KENSTAVIČIUS	X skyriaus 2 poskyris
LAURA MATJOŠAITYTĖ	VI skyriaus 2 ir 3 poskyriai
GEDIMINAS MESONIS	IV skyriaus 3 poskyris (kartu su T. BIRMONTIENE), IX skyrius (kartu su D. BEINORAVIČIUMI ir M. VAINIUTE)
DAIVA PETRYLAITĖ	VII skyriaus 2 poskyris
INDRĖ PUKANASYTĖ	VI skyriaus 1, 4 ir 5 poskyriai
ALVYDAS PUMPUTIS	XI skyriaus 1 poskyris
VYTAUTAS SINKEVIČIUS	V skyriaus 7 poskyris, X skyriaus 1 poskyris
ELENA VAITIEKIENĖ	VIII skyrius (kartu su D. BEINORAVIČIUMI ir M. VAINIUTE), XII skyriaus 1, 2, 3 poskyriai
MILDA VAINIUTĖ	VIII skyrius (kartu su D. BEINORAVIČIUMI ir E. VAITIEKIENE), IX skyrius (kartu su D. BEINORAVIČIUMI ir G. MESONIU)
MANTAS VARAŠKA	VII skyriaus 3 poskyris, XI skyriaus 2 poskyris
JUTA VEČERSKYTĖ-ALSHAIBAN	X skyriaus 3, 4, 5, 6 poskyriai
JUOZAS ŽILYS	III skyriaus 2 poskyris
EDITA ŽIOBIENĖ	V skyriaus 6 poskyris

KNYGOS STRUKTŪRA

<i>Pratarmė</i>	9
I skyrius.	
Valstybių konstitucinė teisė ir jos šaltiniai.	
Lyginamosios konstitucinės teisės samprata	13
II skyrius.	
Konstitucinės teisės mokslo kryptys ir mokyklos	79
III skyrius.	
Šiuolaikiniai konstitucijos modeliai	123
IV skyrius.	
Konstitucinė justicija	169
V skyrius.	
Asmens teisių ir laisvių konstitucinis įtvirtinimas	213
VI skyrius.	
Konstituciniai tiesioginės demokratijos institutai	273
VII skyrius.	
Politinės partijos ir organizacijos, kiti visuomeniniai susivienijimai	333
VIII skyrius.	
Valstybė konstitucinėje teisėje	353
IX skyrius.	
Konstitucinis valstybės valdžios sąrangos įtvirtinimas	397
X skyrius.	
Įstatymų leidžiamoji valdžia – parlamentas	413
XI skyrius.	
Vykdomoji valdžia – valstybės vadovas ir vyriausybė	459
XII skyrius.	
Teisminė valdžia	483
XIII skyrius.	
Teritorinių bendruomenių savivaldos teisiniai pagrindai	527
Išsamus knygos turinys	556

Knyga „Lyginamoji konstitucinė teisė“ – pirmasis Lietuvoje vadovėlis, kuriame valstybių konstitucinė teisė nagrinėjama lyginant svarbiausius konstitucinės teisės institutus. Iki šiol kitų valstybių konstitucinė teisė dažniausiai buvo tyrinėjama atskleidžiant bendrąsias atskirų valstybių, pavyzdžiui, Jungtinės Karalystės, Prancūzijos, Vokietijos, Jungtinių Amerikos Valstijų, konstitucinių sistemų ypatybes¹. Studijuojant užsienio valstybių konstitucinę teisę yra labai svarbu pažinti skirtingas konstitucines sistemas, tad galima teigti, kad lyginamoji teisinė svarbiausių konstitucinių institutų analizė leidžia daug giliau ir geriau suvokti jų turinį.

Vadovėlio naujumą lemia ir tai, kad atskleidžiant atskirų konstitucinių institutų turinį kartu apžvelgiama jų kilmė ir raida. Tai leidžia geriau suprasti dabartinę konstitucinę reguliavimą. Vadovėlyje pirmą kartą pateikiama medžiagos, lyginamuoju aspektu atskleidžiančios tarptautinės ir Europos Sąjungos teisės įtaką valstybių konstitucinės teisės institutams. Pastarieji nagrinėjami vadovaujantis šiuo metu galiojančių konstitucijų nuostatomis, įstatymais ir kitais teisės aktais, teismų sprendimais. Rašant vadovėlį remtasi užsienio valstybių ir Lietuvos teisės mokslininkų darbais.

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

Galima teigti, kad lyginamosios konstitucinės teisės mokykla Lietuvoje tik formuojasi. Nors Vakarų valstybėse konstitucinė lyginamoji teisė kaip atskira teisės mokslo šaka atsirado XIX a. pabaigoje, Lietuvoje iki 1990 m., kai buvo atkurta Lietuvos valstybės nepriklausomybė, nebuvo galimybės tyrinėti kitų valstybių konstitucinės teisės, išskyrus trumpą Nepriklausomybės laikotarpį 1918–1940 metais. Lyginamosios konstitucinės teisės tyrimų, kaip ir Lietuvos konstitucinės teisės mokslo, pradininkas Lietuvoje yra profesorius Mykolas Römeris – žymiausias prieškarinio Lietuvos teisės mokslininkas ir praktikas. Siekdamas sukurti Lietuvos konstitucinės teisės pagrindus pagal Vakarų teisinės kultūros principus, M. Römeris Lietuvos konstitucinės teisės institutus analizavo remdamasis kitų valstybių

¹ MESONIS, G.; VAITIEKIENĖ, E. Lyginamoji konstitucinė teisė. Vilnius: Justitia, 2011; Europos Sąjungos valstybių narių konstitucinės sistemos. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2012.

patirtimi². M. Römerio ir kitų Lietuvos mokslininkų pradėtas konstitucionalizmo, taip pat ir užsienio valstybių konstitucinės teisės lyginamuosius tyrimus nutraukė 1940 m. SSRS įvykdyta Lietuvos okupacija ir aneksija. 1990 m. kovo 11 d. atkūrus Lietuvos valstybės nepriklausomybę Lietuvos teisės sistema ir jos konstituciniai pagrindai buvo pradėti kurti ne tik atsižvelgiant į valstybės konstitucinę raidą, bet ir perimant Vakarų demokratinių teisinių valstybių patirtį. Lietuvos ir kitų valstybių mokslininkų susidomėjimą įvairių valstybių konstitucinės teisės lyginamaisiais tyrimais labai paskatino XX a. pabaigoje – XXI a. pradžioje įvykusi vadinamųjų socialistinių valstybių griūtis, kai iš komunistinės sistemos gniaužtų išsiveržė nemažai Rytų ir Vidurio Europos valstybių. Buvo rengiamos naujos jų konstitucijos, kartu pradėti kitų valstybių konstitucinės raidos, konstitucijų ir atskirų konstitucinių institutų tyrimai, taip pat ir lyginamuoju aspektu. Tokie tyrimai visada buvo ir yra labai naudingi, nes padeda atskleisti bendrąsias valstybių konstitucinės raidos tendencijas, išvelgti skirtumus, numatyti ir pagrįsti būsimojo reguliavimo poreikius.

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

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

² Mykolas Römeris rašė, kad „<...> moderninės konstitucinės teisės atžvilgiu mes turime studijuoti konstitucinę ir socialinę Prancūzijos, Anglijos, Šveicarijos ir USA evoliuciją <...>“. RÖMERIS, M. Valstybė ir jos konstitucinė teisė. T. 1. Vilnius, 1934, p. 329.

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

Vadovėlyje aptariami įvairių pasaulio valstybių konstitucinės teisės institutai suteikia galimybę palyginti juos su Lietuvos Respublikos Konstitucijoje įtvirtintaisiais, išvelgti jų panašumus ir skirtumus. Konstitucinio reguliavimo įvairovės pažinimas lyginamuoju aspektu padeda geriau suvokti Lietuvos konstitucionalizmo sąrangą. Vadovėlį parengė Mykolo Romerio universiteto Teisės fakulteto Viešosios teisės instituto ir kitų institutų, taip pat kitose institucijose dirbantys Lietuvos teisės mokslininkai. Jis skirtas visų pirma aukštųjų mokyklų teisės fakultetų studentams, bet bus naudingas ir studijuojantiems politologiją, istoriją, kitus visuomenės mokslus, taip pat suteiks naudingų žinių visiems, kurie domisi užsienio valstybių konstitucijomis, konstitucionalizmo raida pasaulio valstybėse.

Vadovėlio autorių vardu

prof. dr. TOMA BIRMONTIENĖ

prof. dr. VYTAUTAS SINKEVIČIUS

prof. dr. MILDA VAINIUTĖ

I skyrius

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

prof. dr. **TOMA BIRMONTIENĖ**

I SKYRIAUS TURINYS

1. Konstitucinė teisė ir jos šaltiniai pasaulio valstybėse	15
1.1. Konstitucinės teisės samprata ir raida	15
1.2. Konstitucinės teisės reguliavimo objektas ir metodai	20
1.3. Konstitucinė teisė kaip mokslo sritis	21
1.4. Konstitucinės teisės ir konstitucinės doktrinos sampratos įvairovė	22
1.5. Pasaulio valstybių konstitucinės teisės šaltinių įvairovė. Teisės tradicijos įtaka konstitucinės teisės sistemai ir šaltiniams	32
1.6. Konstitucinės teisės šaltinių sistema	37
2. Lyginamosios konstitucinės teisės samprata	73
2.1. Lyginamoji konstitucinė teisė kaip teisės mokslo šaka ir lyginamosios teisėtyros dalis	73
2.2. Lyginamosios konstitucinės teisės mokslo tyrimo objektas ir metodologija, tikslai, santykis su kitomis teisės mokslo šakomis	76
2.3. Lyginamoji konstitucinė teisė kaip studijų dalykas	78

1. Konstitucinė teisė ir jos šaltiniai pasaulio valstybėse

1.1. Konstitucinės teisės samprata ir raida³

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

Konstitucinė teisė kaip teisės sritis – teisės normų ir principų, įtvirtinančių nacionalinio teisinio reguliavimo pagrindus, sistema – taip pat gali būti suprantama skirtingai, t. y. aiškinama materialiuoju ir formaliuoju požiūriu. M. Römeris formaliuoju požiūriu konstitucinę teisę siejo su rašytinės konstitucijos buvimu, o materialiaja prasme – su pačios valstybės, jos valdžios konstrukcija, išreikšta teisėje, kurią turi kiekviena valstybė⁴.

Konstitucinė teisė kaip teisės mokslo sritis – tai teorijų, doktrinų, koncepcijų, hipotezių, mokymų konstitucinės teisės klausimais visuma, su kuria susipažįstama iš monografijų, studijų, vadovėlių, mokslinių straipsnių, komentarų ir konferencijų pranešimų.

Konstitucinė teisė kaip studijų dalykas – tai aukštosiose mokyklose dėstomas konstitucinės teisės kursas.

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

Konstitucionalizmas yra Vakarų teisinės civilizacijos, kuri „primetė savo žaidimo taisykles kitoms civilizacijoms“⁵, kūrinys, paremtas esmine idėja – valdžią riboti teisės priemonėmis (visų pirma konstitucija), siekiant apsaugoti piliečių teises. Konstitucionalizmo ištakų analizė neatsiejama nuo visos civilizacijos teisės istorijos. Senovės graikų ir romėnų mintys ir valstybinio gyvenimo patirtis, Europos ieškojimai viduramžiais, sprendimai dėl Vakarų pasaulio valstybių gyvenimo tvarkos naujaisiais laikais – kelrodžiai į konstitucinę santvarką.

³ Šio skyriaus autorė už patarimus jį rengiant dėkoja prof. dr. Egidijui Jarašiūnui.

⁴ RÖMERIS, M. Valstybė. T. 1. Vilnius, 1995, p. 317.

⁵ GUDAVIČIUS, E. Lietuvos europėjimo kelias. Istorinės studijos. Vilnius: Aidai, 2002, p. 17.

Kituose pasaulio regionuose taip pat ieškota tinkamiausių valstybės organizavimo formų, bet ten vykusios mokslinės teisingiausios santvarkos paieškos liko konstitucionalizmo doktrinos formavimosi nuošalyje⁶.

Konstitucionalizmas kaip valstybiškai organizuotos bendruomenės gyvenimo praktika yra neatsiejamas nuo teisės viešpatavimo⁷. Valdžia valstybėje veikia paklusdama teisei, o pagarba asmens teisėms – neginčijama nuostata. Valstybė gali turėti konstituciją, bet jeigu joje neužtikrinama demokratinė valdžios organizacija, nėra realaus valdžios ribojimo teisės priemonėmis, nefunkcionuoja teisminės asmens teisių ir laisvių apsaugos mechanizmas, – jos negalima laikyti valstybe, kurioje įtvirtintas konstitucionalizmas. Kita vertus, jei minėtieji konstituciniai elementai yra išskraipomi, pakeičiami kitais ar kai kurių iš jų atsisakoma, valstybės konstitucinė sistema tampa nominali ir negali užtikrinti konstitucionalizmo siekių.

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

⁶ Senovės Kinijoje valstybė egzistavo daug tūkstantmečių, buvo sukurtas ir išplėtotas biurokratinis valstybės valdymo aparatas, bet teisės viršenybės principas nebuvo pripažįstamas ir nelaikytas reikšmingu, o vietoj jo vyravo valdymas taikant (pagal) teisę (angl. *rule by law rather rule of law*). FUKUYAMA, E. *Political Order and Political Decay: from the Industrial Revolution to the Globalization of Democracy*. New York, 2014, p. 354–369, 357.

⁷ Plačiau apie konstitucionalizmo doktriną ir jos ištakas: JARAŠIONAS, E. Konstitucionalizmo priešistorė: ištakos ar pirmavaizdis. *Jurisprudencija*, 2009, 4(118), p. 21–46.

Konstitucinė teisė, palyginti su kitomis teisės šakomis, susiformavo gana vėlai – XVIII ir XIX a. sandūroje. Šios teisės šakos atsiradimą lėmė tam tikri veiksniai, *inter alia* rašytinių konstitucijų, kaip antai 1787 m. JAV, 1791 m. Lenkijos ir Lietuvos, 1791 m. Prancūzijos, ir kitų konstitucinių aktų priėmimas. Prancūzijoje 1789 m. priimtoje Žmogaus ir piliečio teisių deklaracijoje buvo dėstomas konstitucinių žmogaus teisių katalogas, 1776 m. JAV Nepriklausomybės deklaracijoje pabrėžiama tautos kaip valstybės valdžios šaltinio svarba⁸. Šių ir kitų teisės aktų priėmimas, jų teisinė reikšmė revoliucijų epochos laikotarpiu iš esmės keitė valstybių valdymo principus ir monarchų įgaliojimus, įtvirtino parlamentų galias, suteikė konstitucijai steigiamosios teisės funkciją ir skatino konstitucinės teisės raidą. Teisės viršenybės principo pripažinimas, teisinės valstybės idėjos skatino naujų konstitucinių institutų kūrimą.

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

Konstitucinės teisės pavadinimas kildinamas iš lotynų kalbos žodžio *constitutio*, kuris senovės Romoje buvo vartojamas keliomis reikšmėmis, taip pat ir imperatoriaus dekreto⁹. Konstitucijos kaip tam tikro rašytinio dokumento samprata siejama su XVIII a. pabaigos JAV ir Prancūzijos konstitucijomis.

Konstitucinė teisė kartais yra vadinama valstybine teise. Toks pavadinimas siejamas su vadinamąja vokiečių teisės tradicija, kurią perėmė konstitucijos neturėjusi carinė Rusija ir kai kurios kitos valstybės. Rusijoje šio termino atsakyma tik XX a. pabaigoje, žlugus sovietinei sistemai. Minėtieji pavadinimai gali būti tapatinami, bet galima išvelgti ir tam tikrų jų reikšmės skirtumų. Lietuvoje tarpukariu Kauno Vytauto Didžiojo universitete turėjo būti dėstoma valstybinė teisė, bet M. Römeris paskaitose ir mokslo

⁸ Plačiau apie pirmųjų konstitucijų reikšmę konstitucinės doktrinos plėtrai: JARAŠIUNAS, E. Apie pirmąsias konstitucijas ir jų reikšmę. *Jurisprudencija*, 2010, 2(120), p. 23–52.

⁹ Plačiau apie konstitucijos sąvokos reikšmes – Lietuvos konstitucinė teisė. Mykolo Romerio universitetas, 2012, p. 23–27.

darbuose įtvirtino konstitucinės teisės pavadinimą, sekdamas prancūzų teisės tradicija ir pabrėždamas sąvokų netapatumą¹⁰. Šiuo metu konstitucinės teisės pavadinimas dominuoja daugelio valstybių teisės tradicijose, šis terminas kartu su valstybinės teisės terminu, jų netapatinant, vartojamas ir Vokietijoje. Prancūzijoje nuo pat pradžių formavosi konstitucinės, o ne valstybinės, teisės samprata, – tai turbūt lėmė gausi šios šalies konstitucijų rengimo ir priėmimo patirtis, nes kiekvienas reikšmingas valstybės valdymo formos pokytis buvo įtvirtinamas konstitucija ar konstitucinio lygmens aktu.

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

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

Konstitucinės teisės reikšmingumą valstybių teisės sistemose lemia tam tikros aplinkybės, *inter alia* esminiai valstybės raidos pokyčiai, kurių pasekmė būna naujų konstitucijų priėmimas, savo ruožtu sureikšminantis konstitucinę teisę ir suteikiantis jai išskirtinumo. Antai Pietų Afrikos Respublikoje pokyčiai – apartheido panaikinimas – lėmė naujų konstitucijų (1993, 1996 m.) priėmimą ir demokratinių valstybės valdymo principų įtvirtinimą, taip pat ir naujų teisinių priemonių – visuomenės susitaikymo (angl. *reconciliation*) – būtinumą. Pietų Amerikos valstybėse žlugus kariinėms diktatūroms konstitucinė teisė tapo daug svarbesnė, atsirado konstitucinės kontrolės institucijų.

Istoriniai pasaulinių karų (Pirmojo, o labiausiai – Antrojo) padariniai darė įtaką konstitucinės teisės raidai, pabrėžė jos reikšmingumą. XX a.

¹⁰ M. RÓMERIS. Valstybė. T. 1. Vilnius, 1995, p. 316–317.

antrojoje pusėje konstitucinei teisei buvo skiriama itin daug dėmesio, padidėjo konstitucijų poreikis, išsiplėtė konstitucinės teisės reguliuojamojo dalyko ribos – jos tyrimo objektu tapo ne tik pilietinės ir politinės, bet ir socialinės ekonominės teisės, konstitucinių teisių užtikrinimo galimybės. Steigiami nauji nacionalinės teisės institutai, kaip antai ombudsmeno, žmogaus teisės tampa svarbiu tarptautinės teisės objektu (priimami svarbūs Jungtinių Tautų Organizacijos dokumentai¹¹, Europos Tarybos 1950 m. Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencija (Europos žmogaus teisių konvencija) ir kt. Visi šie veiksniai darė (ir tebedaro) įtaką valstybių konstitucinės teisės sampratai, didėja šios teisės šakos reikšmė ir plečiasi jos reguliavimo sfera.

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

Konstitucinės teisės terminas mokslinėje literatūroje nebūtinai visais atvejais yra siejamas tik su suverenios valstybės teise. Šiuo terminu gali būti vadinama ir tam tikra viršnacionalinės teisės dalis¹². Šio termino vartojimą paskatino 2004 m. Europos Sąjungos (toliau – ir ES) sutartis dėl konstitucijos Europai (angl. *Treaty Establishing a Constitution for Europe*), kuri neįsigaliojo¹³, ir ją pakeitė vadinamoji Lisabonos sutartis (iš dalies keičianti Europos Sąjungos sutartį ir Europos Bendrijos steigimo sutartį, pasirašyta Lisabonoje 2007 m. gruodžio 13 d.). Europos Sąjungos Teisingumo Teismo (toliau – ir Teisingumo Teismas) jurisprudencijoje vartojami terminai, suteikintys ES (toliau – ir ES) sutartims tam tikrą konstitucinį pobūdį. 1986 m. Teisingumo Teismas Europos Bendrijos steigimo sutartį apibūdino kaip konstitucinę chartiją (angl. *constitutional charter*), o Europos Bendriją – kaip bendruomenę, grindžiamą teisinės valstybės principais

¹¹ Pavyzdžiui, Jungtinių Tautų Organizacijos (JTO) dokumentai: Visuotinė žmogaus teisių deklaracija (1948 m.); Tarptautinis pilietinių ir politinių teisių paktas (1966 m.) ir jo papildomieji protokolai; Tarptautinis ekonominių, socialinių ir kultūrinių teisių paktas (1966 m.) ir jo papildomieji protokolai; Tarptautinė vaiko teisių apsaugos konvencija (1989 m.) ir kt.

¹² Plačiau žr.: ROSAS, A.; AMATI, L. *EU Constitutional Law. An Introduction*. Hart Publishing, Oxford and Portland, Oregon, 2010.

¹³ Lietuva – pirmoji ES valstybė narė, 2004 m. ratifikavusi ES sutartį dėl Konstitucijos Europai (Seimas 2004 m. lapkričio 11 d. priėmė įstatymą „Dėl Sutarties dėl Konstitucijos Europai ratifikavimo“). Prancūzijos ir Nyderlandų referendumuose ji nebuvo patvirtinta ir neįsigaliojo.

(angl. *community based on the rule of law*)¹⁴. Vėlesnėse bylose Teisingumo Teismas pripažino ES teisės principų konstitucinę prasmę, todėl ES teisės specialistų parašytuose darbuose konstitucinės teisės terminas neretai vartojamas tam tikrai Europos Sąjungos teisės sričiai apibūdinti. ES konstitucinė teisė – tai Europos Sąjungos steigiamoji teisė, t. y. sutartys, kuriomis grindžiama Europos Sąjunga, jos institucijų formavimas ir kompetencija. 2000 m. Nicoje priėmus ES Pagrindinių teisių chartiją, kuri, įtraukus ją į Lisabonos sutartį, tapo privaloma, Europos Sąjungos teisė pasipildė ir žmogaus teisių apsaugos nuostatomis, todėl atsirado prielaidų tam tikrą ES teisės dalį vertinti kaip savitą konstitucinę teisę. ES teisės integruotoji dalis yra ir valstybių ES narių konstitucinės tradicijos, kuriomis grindžiama ES teisė ir bendrieji teisės principai. Taigi akivaizdu, kad Europos Sąjunga peržengia įprastines tarptautinės organizacijos apibrėžimo ribas, kita vertus, nėra pagrindo jos laikyti supervalstybe ar panašaus pobūdžio dariniu¹⁵.

1.2. Konstitucinės teisės reguliavimo objektas ir metodai

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

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

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

Konstitucinės teisės reguliavimo metodai paprastai atitinka tradicinius viešosios teisės teisinio reguliavimo metodus: tai *dispozityvusis*

¹⁴ ECJ, Judgment of 23 April 1986, 294/83, *Parti écologiste “Les Verts” v European Parliament*, ECR 1986, 1339, para. 23.

¹⁵ JARAŠIUNAS, E. Europos Sąjungos teisinio kvalifikavimo problemos. *Jurisprudencija*, 2011, 18(4).

(koordinacinis, autonominis), suteikiantis teisinio santykio subjektams teisę pasirinkti elgesio modelį, predisponuojant (preziuruojant) subjektų lygybę, ir *imperatyvusis* (administracinis, subordinuojantis), kai teisinio santykio dalyviai nėra lygūs, t. y. yra subordinuoti, turi nedidelę nuožiūros laisvę ir veikia pagal teisės normoje nustatytus reikalavimus. Konstitucinėje teisėje taikomi teisinio reguliavimo būdai – įpareigojimas, draudimas, įgaliojimas, kurie įvairiai pasireiškia priklausomai nuo teisinio santykio pobūdžio, konstitucinės teisės instituto.

1.3. Konstitucinė teisė kaip mokslo sritis

Konstitucinė teisė kaip viena iš teisės mokslo sričių – tai sistema žinių apie konstitucinės teisės objektą, t. y. valstybės valdžios įgyvendinimą, valdžių padalinimą ir kt., valstybės valdžios institucijų sudarymo ir jų kompetencijų klausimus, asmens ir valstybės santykius, konstitucinių žmogaus teisių sistemą ir jų garantijas. Svarbiausias konstitucinių tyrinėjimų tikslas – atskleisti ir paaiškinti konstitucinių idėjų, konstitucinės teisės normų, principų, konstitucinės praktikos esmę ir reikšmę, konstitucinės tikrovės raidos dėsningumus, ypatumus, tendencijas. Konstitucinės teisės mokslininkų tyrinėjimų objektas yra ir konstitucinės idėjos, doktrinos, koncepcijos. Kiekvienoje valstybėje konstitucinės teisės mokslas plėtojamas skirtingomis kryptimis¹⁶, bet paprastai šias kryptis veikia vyraujanti teisės – bendrosios (anglų ir amerikiečių) ar civilinės (kontinentinė, romanų ir germanų) tradicija, o teisės doktrinų įvairovę atskirose valstybėse lemia istorinė teisės tradicijos raida, tam tikri valstybingumo pokyčiai, valstybės formų kaita.

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

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

Konstitucinės teisės mokymo disciplina – tai tam tikra susisteminta konstitucinės teisės mokslo žinių sritis, pasirinkta siekiant pažinti šią teisės šaką, dėstoma universitetuose supažindinant studijuojančiuosius su svarbiausiais šios teisės srities institutais ne tik teoriniu, bet ir praktiniu

¹⁶ Plačiau apie Lietuvos konstitucinės teisės mokslą ir jo raidą žr.: Lietuvos konstitucinė teisė. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2012, p. 87–107.

aspektu aiškinantis, kaip konstitucinė teisė veikia konkrečioje valstybėje, kokių kyla jos įgyvendinimo teorinių ir praktinių problemų. Konstitucinės teisės disciplina dėl savo tyrimo srities ir pagrindinio tyrimo objekto – konstitucijos – reikšmingumo ir aukščiausios teisinės galios yra viena iš pagrindinių ir paprastai privalomųjų teisės studijų.

1.4. Konstitucinės teisės ir konstitucinės doktrinos sampratos įvairovė

Konstitucinė teisė reguliuoja esminius visuomeninius santykius, sudaro valstybės kaip tam tikros visuomenės organizacijos, individo ir valstybės santykių teisinius pagrindus. Paprastai jos reguliavimo sričiai priskiriami valstybės valdžios institucijų organizavimo, viešosios valdžios įgyvendinimo, asmens ir valstybės santykiai. Konstitucinės teisės reguliavimo sritis įvairiose valstybėse traktuojama įvairiai ir neretai gana plačiai, tai lemia istorinė tradicija, konstitucijos prigimtis, jos reguliuojamų santykių apimtis. Šiuolaikinės (XX a. pabaigos – XXI a. pradžios) konstitucijos reglamentuoja daug įvairių sričių ir konstitucinio reguliavimo laukas yra išplečiamas į beveik visas teisės sritis, kaip antai 1999 m. Šveicarijos, 2011 m. Vengrijos, 2000 m. Suomijos, 1996 m. Pietų Afrikos Respublikos ir kai kurių kitų valstybių konstitucijos. Konstitucinės teisės skirtingumas nuo kitų teisės šakų pasireiškia ne tiek reguliuojamų visuomeninių santykių pobūdžiu, bet aukščiausia, steigiamąja konstitucinės teisės galia, nes pagrindinis jos šaltinis – konstitucija.

Klausimus, priskirtinus konstitucinei teisei, lemia ir valstybių konstitucinės tradicijos. Antai **Anglijos (Jungtinės Karalystės)** konstitucinė doktrina turi ypatumų, kuriuos taip pat lemia konstitucinė istorinė tradicija – kodifikuotos konstitucijos nebuvimas, kitų teisės šaltinių ypatumai, darantys įtaką ne tik šios teisės srities šaltinių doktrinai, bet ir pačios konstitucinės teisės sampratai. Vienas iš žymiausių konstitucinės teisės mokslininkų ir šiuolaikinės konstitucinės doktrinos pradininkų A. V. Dicey XIX a. pabaigoje Anglijos konstitucinę teisę apibūdino kaip apimančią (be kitų dalykų) visas normas, apibrėžiančias suverenios valdžios sudėtį, reglamentuojančias suverenią valdžią įgyvendinančių įstaigų savitarpio ryšius arba nustatančias, koku būdu ta suvereni valdžia ar jos sudedamosios dalys vykdo savo įgaliojimus¹⁷.

Anglijos (taip pat ir JAV) konstitucinė teisė netraktuojama kaip apimanti tokį platų visuomeninių santykių ratą, kaip kai kuriose kitose valstybėse, bet jos reguliuojamų santykių ribos gali plėstis. Ji dažniau apibrėžiama kaip teisės sistemos dalis, reglamentuojanti viešosios valdžios sistemą

¹⁷ DICEY, A. V. Konstitucinės teisės studijų įvadas (vertė L. Raudienė, R. Petkus). Vilnius: Eugrimas, 1998, p. 25.

bei individo ir valstybės santykius, ar tiesiog reguliuojanti individo ir valstybės santykius¹⁸. Anglijos konstitucinėje mokslinėje doktrinoje pabrėžiama, kad šios šalies teisėje nėra griežto konstitucinės teisės apibūdinimo, taip pat ir griežto atribojimo nuo kitų teisės šakų, tad bet kuris kitos teisės srities klausimas gali tapti ir konstitucinės teisės reguliavimo objektu. Be to, daugelis konstitucinės teisės nuostatų nereglamentuojamos įstatymo forma, todėl norint jas išsiaiškinti ir suprasti reikia žvelgti į kitus šaltinius, taip pat ir į istorines valstybingumo tradicijas.

Anglijos (Jungtinės Karalystės) teisės tradicijoje konstitucinė teisė labai glaudžiai susijusi su administracine teise – pastaroji taip pat analizuoja valstybės valdžios (angl. *government*) įgyvendinimo ir kontrolės klausimus, o pagrindinis jų skirtumas – konstitucinė teisė tiria pirminių valstybės valdžios organų (angl. *primary organs of government*) struktūrą ir veiklą, o administracinė teisė – valstybės institucijų (angl. *official agencies*) veiklą ir jų teikiamas paslaugas piliečiams (asmenims), bei reglamentuoja jų veiklą sprendžiant ginčus, kylančius viešojo administravimo srityje. Anglijos universitetuose pagal teisės studijų tradiciją konstitucinė ir administracinė teisė vertinamos kaip artimai susijusios. Pabrėžiamas ir konstitucinės, tarptautinės bei Europos Sąjungos teisės glaudus ryšys¹⁹.

Konstitucinės teisės doktrinoje labai svarbi parlamento, kaip fundamentalaus parlamento suvereniteto, konstitucinio principo analizė. Priėmus 1998 m. Žmogaus teisių aktą (angl. *Human Rights Act*, įsigaliojo 2000 m.), kuriuo įgyvendinamos Europos žmogaus teisių konvencijos (1950 m. Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencija) nuostatos, kinta ir konstitucinės teisės ribos, nors ir anksčiau ši konvencija, kurią Jungtinė Karalystė (parlamentas) ratifikavo pirmoji – dar 1951 m., darė įtaką šios šalies konstitucinei teisei, todėl minėtasis Aktas naujų teisių nesukūrė, tik nustatė jų įgyvendinimo nacionalinėje teisėje mechanizmą. 1998 m. Žmogaus teisių aktas vertinamas kaip vienas iš reikšmingiausių konstitucinių dokumentų, kaip vadinamoji naujoji Britų konstitucija²⁰. Nors Anglija laikoma viena iš teismų vykdomos konstitucinės kontrolės

¹⁸ BRADLEY, A.W.; EWING, K.D. *Constitutional and Administrative Law*. Twelfth ed. Longman, London and New York, 1997, p. 3–11; taip pat: BRADLEY, A.W.; EWING, K.D. *Constitutional and Administrative Law*. Thirteenth ed. Longman, London and New York, 2003, p. 3–11.

¹⁹ BRADLEY, A.W.; EWING, K.D. *Constitutional and Administrative Law*. Sixteenth ed. Pearson Education Limited, 2015, p. 10–11.

²⁰ Plačiau apie 1998 m. Žmogaus teisių aktą ir jo reikšmingumą naujosios Britų konstitucijos doktrinai žr.: BOGDANOR, V. *The New British Constitution (The Human Rights Act cornerstone of the New Constitution)*. Hart Publishing, 2011, p. 53–88.

pradininkų, bet šioje šalyje nėra žemyninės Europos valstybėse įprastos konstitucinės kontrolės sistemos (specializuotų konstitucinės kontrolės institucijų ar tokios kontrolės įgaliojimus turinčių bendrųjų teismų). Aukščiausiojo Teismo įsteigimas ir Žmogaus teisių akte numatytas teisės akto nuostatų neatitikimo konvencijoje įtvirtintoms teisėms pripažinimo (angl. *Declaration of incompatibility*) institutas suteikia teisę aukščiausiesiems teisrams, *inter alia* Aukščiausiajam Teismui, tais atvejais, kai nusprendžiama, kad pirminės teisės nuostatos (angl. *primary legislation*) negali būti interpretuojamos kaip suderinamos su konvencijos nuostatomis, pripažinti (deklaruoti) tokios teisės neatitiktį. Nors tokiu būdu nepanaikinama teisės akto galia, nes teismai nekonkuruoja su parlamento galiomis (parlamento suvereniteto doktrina) ir gali panaikinti tik antrinės teisės (angl. *secondary legislation*) galiojimą, bet tokio instituto atsiradimas atveria naujas ir teisminės konstitucinės kontrolės galimybes.

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

Jungtinių Amerikos Valstijų (JAV) konstitucinės teisės samprata siejama su 1787 m. JAV Konstitucija, kuri traktuojama kaip aukščiausioji teisė, jos pataisomis ir jos nuostatas interpretuojančio JAV Aukščiausiojo Teismo jurisprudencija (precedentais), kurioje aiškinamos Konstitucijos nuostatos. JAV konstitucinė teisė yra tai, ką nustato Konstitucija ir kaip Konstitucijos nuostatas interpretuoja JAV Aukščiausiasis Teismas²¹. Precedentai, kuriuos formuoja JAV Aukščiausiasis Teismas, yra svarbus konstitucinės teisės šaltinis. Nors Aukščiausiojo Teismo formuojama precedento doktrina yra griežta, vis dėlto Teismas ne kartą keitė ankstesnius savo sukurtus precedentes²². Šis teismas yra šiuolaikinės konstitucinės kontrolės pradininkas²³. JAV mokslinė doktrina atskiria konstitucinę ir ordinarinę teisę, o konstitucinėje doktrinoje yra suformuluota vadinamoji gyvosios

²¹ HAY, P. *Law of the United States. An Overview*. Second edition. C. H. Beck, Munich, 2005, p. 18. Taip pat: FALLON, R. H., JR. *The Dynamic Constitution: An introduction to American Constitutional Law and Practice*. Second Edition. Cambridge University Press, 2013, p. 10–11.

²² Gana ryškus pavyzdys – JAV Aukščiausiojo Teismo bylos *Plessy v. Ferguson* (1896 m.) ir *Lochner v. New York* (1905 m.), kuriose suformuotos konstitucinės doktrinos vėliau buvo iš esmės keičiamos. Šiuo aspektu yra itin svarbus JAV Aukščiausiojo Teismo sprendimas *Braun v. Board of Education* (1955 m.) byloje, kurioje teismas pakeitė *Plessy v. Ferguson* byloje suformuluotą lygiateisiškumo principo (angl. *separate but equal*) sampratą ir sudarė galimybę ją vartoti valstybės švietimo (angl. *public education*) sistemoje.

²³ JAV Aukščiausiojo Teismo sprendimas byloje *Marbury v. Madison* (1803 m.) sukūrė bendrųjų teismų vykdomos konstitucinės kontrolės pagrindus.

konstitucijos doktrina (angl. *living constitution*), kuri padarė didelę įtaką kitų valstybių (taip pat ir Lietuvos) konstitucinėms doktrinoms.

JAV konstitucinės teisės objektas apima dvi svarbias visuomeninių santykių grupes – valstybės valdžios sąrangą, valstybės valdžios institucijų įgaliojimus ir asmens teises. Konstitucinės teisės reguliavimo dalykas – tai visų pirma pagrindinių žmogaus teisių garantijos, valstybės valdžios organizavimo principai, federalizmas, valstybės valdžių ribos, valdžių padalijimo principo įgyvendinimas. Konstitucinėje teisėje labai svarbi Konstitucijos (Teisių bilio) 5-osios ir 14-osios pataisų interpretacija, pagal kurią nei federalinė, nei valstijų valdžia negali riboti asmens laisvės, nuosavybės be tinkamo proceso (angl. *due process of law*) reikalavimų, griežtai laikantis lygiateisiškumo principo (angl. *the equal protection of the law*). Taip pat JAV Aukščiausiojo Teismo jurisprudencijoje labai svarbus Konstitucijos 1-osios pataisos aiškinimas, joje įtvirtintos žodžio laisvės, tikėjimo išpažinimo laisvės konstitucinė doktrina²⁴. Konstitucinės teisės objektas yra ir Konstitucijos 6-osios pataisos reglamentuojami baudžiamojo proceso klausimai. Konstitucinėje doktrinoje plačiai aiškinamas lygiateisiškumo principas, daug dėmesio skiriama diskriminacijos draudimui. Norint varžyti pagrindines teises ir laisves kiekvieną kartą reikia įrodyti valstybės (viešojo) intereso būtinumą (angl. *compelling state interests*), taip pat įrodyti, kad pasirinktosios priemonės yra proporcingos siekiamam tikslui ir mažiausiai varžančios (angl. *least restrictive means*). Taigi labai svarbi protingumo ir proporcingumo principų doktrina.

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

JAV mokslinė konstitucinės teisės doktrina yra paveikta politologijos mokslo, kuris itin daug dėmesio skyrė konstitucijų analizei ir praktiniam konstitucinių institutų funkcionavimui, todėl lyginamoji konstitucinė teisė JAV kurį laiką nebuvo plėtojama, – apsiribota tik kai kurių artimiausių kaimynų (Kanados) ar vadinamosios Vestminsterio sistemos valstybių

²⁴ Apie kai kuriuos žodžio laisvės konstitucinės doktrinos raidos bruožus JAV Aukščiausiojo Teismo jurisprudencijoje žr.: MESONIS, G. Jungtinių Amerikos Valstijų Konstitucijos 1-osios pataisos sampratos konstitucinėje jurisprudencijoje raidos pamokos. *Konstitucinė jurisprudencija*. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo biuletenis, Nr. 2(26), 2012, p. 302–310.

(kaip antai Australijos, Naujosios Zelandijos) konstitucinės sandaros analize. Problemos, kurias paprastai tiria lyginamoji konstitucinė teisė, buvo priskirtos politologijos mokslo sričiai.

JAV teisė atitinka bendrosios teisės tradiciją, jos ištakos – Anglijos teisėje. Vis dėlto ji yra savita ir tam tikru požiūriu gali būti skiriama ir kaip atskira teisės tradicija. JAV konstitucinė doktrina daro įtaką ir kitų valstybių, *inter alia* Kanados, konstitucinės teisės sampratai. Kanadoje buvo priimta keletas konstitucinių aktų, šiuo metu galioja 1982 m. Konstitucija (angl. *Constitution Act*). Kanados konstitucinė teisė taip pat suprantama kaip teisė interpretuoti konstitucijos nuostatas, o svarbiausia funkcija tenka Kanados Aukščiausiajam Teismui, kurio jurisprudencijoje suformuluoti keli fundamentalūs konstituciniai principai – federalizmo, demokratijos, konstitucionalizmo (konstitucijos viršenybės) ir teisinės valstybės (angl. *rule of law*), mažumų apsaugos (angl. *respect for minorities*). Kanados teismai gali spręsti dėl įstatymų konstitucingumo.

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

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

Po Antrojo pasaulinio karo pasikeitus šalies institucinei sistemai, sustiprėjus politikos mokslų įtakai valdžios ir visuomenės fenomeno studijoms, kai kuriuose konstitucionalistinio pobūdžio darbuose imta teigti,

kad vien teisinio reguliavimo nagrinėjimo nepakanka norint pažinti šalies konstitucinę sistemą. Kaip teigė G. Vedelis, iki šiol klasikiniais laikomų 1949 m. išleistų „Konstitucinės teisės pradmenų“ (*Manuel élémentaire de droit constitutionnel*) autorius, būtina peržengti griežtas juridinių institutų ribas, praturtinti juos naujais elementais, pasiskolintais iš faktų ir idėjų istorijos bei politikos mokslo. Politikos mokslų įtaka lėmė požiūrio į konstitucinės teisės objektą pasikeitimą, – imta teigti, kad reikia nagrinėti ne tik norminį reguliavimą, bet ir politikos praktiką, taip pat aiškintis, kaip veikia politiniai institutai.

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

Politologinės koncepcijos įsivyravimas konstitucinėje teisėje sulaukė ir oficialaus pripažinimo: 1954 m. vyriausybės aktu reformuojant teisės studijas Prancūzijoje mokymo disciplina „konstitucinė teisė“ virto „konstitucine teise ir politiniais institutais“. Toks visuotinis politologijos mokslų elementų perėjimas į konstitucinės teisės mokslą kai kurių autorių yra (gali būti) laikomas tam tikru nukrypimu į kraštutinumą, atsisakant klasikinio požiūrio. Ir tik XX a. paskutinįjį dešimtmetį konstitucionalistinės Ekso mokyklos lyderio Louis Favoreu ir jo šalininkų pastangomis Prancūzijos akademinė sistema atsisakė visą XX a. antrąją pusę dominavusio į politiką orientuotų vadinamųjų „konstitucinės teisės ir politinių institutų“ dėstyimo universitetuose ir grįžo prie konstitucinės teisės studijų. Nuo XX a.

pabaigos dauguma naujų šios disciplinos vadovėlių ar kursų taip pat buvo įvardijami tik kaip konstitucinė teisė (tiesa, dalis autorių laikėsi senųjų pažiūrų).

Kas nulėmė šį naują minties posūkį? Kodėl konstitucinė teisė nebegalėjo būti aiškinama taip pat, kaip XX a. pradžioje ar viduryje? Tai sietina ir su Prancūzijos konstitucinės sistemos raida, kuriai būdingas konstitucijos bei konstitucinės justicijos reikšmės pripažinimas, ir su globaliais konstitucinio konteksto pokyčiais, – daugumoje pasaulio šalių konstitucija tampa tikroju valstybiškai organizuotos visuomenės norminiu centru, įstatymas, kaip įstatymų leidėjo kūrinys, nebelaikomas neliečiamu ir turi atitikti konstituciją, konstitucinė justicija tampa pripažintu modernios konstitucinės sistemos elementu, žmogaus teisių ideologija paplinta visame pasaulyje, o jos tematika įgyja esminę vietą konstitucinėje teisėje. XX a. pabaigoje konstitucionalizmas išplinta ir triumfuoja pasaulyje, žlunga totalitariniai ir autoritariniai režimai, įsitvirtina teisinės valstybės koncepcija. Todėl L. Favoreu pasiūlė pereiti nuo pernelyg į politologinius aspektus nukrypusių konstitucinių studijų prie konstitucinės teisės, kuri apimtų ne tik valdžios institucijų funkcionavimą, bet ir norminę sistemą, pagrindines teises ir laisves (institucijas, normas)²⁵. Jo nuomone, tai būtų visai ne grįžimas į praeitį, į „klasikinius“ konstitucinio akto aiškinimo laikus, bet perėjimas į naują kokybę pripažįstant lemiamąjį konstitucinės jurisprudencijos vaidmenį, atskleidžiant konstitucinio reguliavimo esmę ir turinį, kai pagrindinės teisės ir laisvės tampa konstitucinės teisės studijų kategorija ir susietąja konstitucinės sistemos dalimi.

Dauguma vadovėlių, kad ir kokios turinio modifikacijos jiems būtų būdingos, tradiciškai laikosi tokios tyrimo struktūros: 1) bendroji konstitucinės teisės teorija, 2) užsienio valstybių konstituciniai režimai, 3) Prancūzijos konstitucinė istorija ir Prancūzijos Penktosios Respublikos konstitucinis režimas.

Vokietijos konstitucinės teisės mokslinė doktrina sąvoką „valstybinė teisė“ (vok. *das Staatsrecht*) atiboja nuo vadinamojo bendrojo mokymo apie valstybę (vok. *die allgemeine Staatslehre*). Pastarasis analizuoja filosofines sėkmingos valstybės prielaidas arba empirinių tyrinėjimų pagrindu formuluoja valstybių funkcionavimo teorijas, o valstybinė teisė tiria konkrečios valstybės teisinę konstituciją. Valstybinė teisė ir valstybės praktika sudaro bendrojo mokymo apie valstybinę teisę empirinę medžiagą²⁶.

²⁵ FAVOREU, L. Préface à la première édition. *IS*: FAVOREU L., et al. Droit constitutionnel, 7e éd. Paris: Dalloz, 2004, p. V.

²⁶ MÜNCH, VON I.; MAGER, U. Staatsrecht. Staatsorganisationsrecht unter Berücksichtigung der europarechtliche Bezüge. Stuttgart: Verlag W. Kohlhammer, 2009, p. 1.

Vokiškoji konstitucinės teisės doktrina daugiausia dėmesio skiria 1949 m. Konstitucijai (Pagrindiniam Įstatymui), konstitucinę teisę suprantant kaip konstituciją ir jos nuostatas interpretuojančią konstitucinio teismo formuojamą doktriną. Teisės doktrinoje dominuoja teisinis pozityvizmas, teisė griežtai atskiriama nuo moralės kaip racionali taisyklių ir normų sistema. Teisė interpretuojama kaip visiškai atskira nuo politikos, sociologijos, psichologijos. Vokiškoji teisės doktrina skiriasi nuo amerikietiškosios teisės sampratos, pagal kurią teisė nėra tai, kas sukurta valstybės kaip aukščiausiojo įstatymų leidėjo, bet visų pirma ji kuriama teismų ir skirta valstybės galioms riboti. Vokiškosios konstitucinės jurisprudencijos pagrindai glūdi Hegelio, Kanto, Fichtės teorijose. Vis dėlto pagrindiniai Konstitucijos, arba Pagrindinio Įstatymo, principai skiriasi nuo tradicinės vokiškosios teisės tradicijos, – konstitucijoje valstybė nebėra apibrėžiama kaip pagrindinių teisių šaltinis, nes pagrindinės teisės ir žmogaus orumas yra viršesni nei valstybė. Tokia konstitucinė doktrina keičia ir pozityvistinę teisės sampratą. Proporcingumo principas, kurį formuluoja Vokietijos Federacinis Konstitucinis Teismas ir kuris nėra *expressis verbis* įtvirtintas konstitucijoje, kaip objektyvioji vertybė yra esminis vokiškosios konstitucinės teisės elementas, teisinės valstybės principo dalis. Jis tiek pat svarbus, kaip ir tinkamo proceso principas (angl. *due process of law*) amerikietiškojoje konstitucinėje teisės tradicijoje. Į Konstituciją (Pagrindinį Įstatymą) žvelgiama kaip į hierarchinę konstitucinių vertybių sistemą²⁷.

Vengrijos konstitucinėje teisėje vyraujančios pozityvistinės tradicijos požiūriu, konstitucinė teisė vertintina kaip teisės šaka ir nepripažįstamas teismų kuriamos teisės legitimumas. Tačiau po demokratinės 1989 m. valstybės transformacijos Vengrijos Konstitucinio Teismo sprendimai tapo teisės šaltiniu, – juose buvo plačiai interpretuojamos konstitucijos nuostatos, konstitucinio teismo funkcija buvo suprantama kaip pareiga rasti, tinkamai interpretuoti *invisible constitution* nuostatas ir jas tinkamai taikyti²⁸.

2010–2011 m. konstituciniai pokyčiai paveikė ir konstitucinės teisės šaltinių doktriną. Pagrindiniai Vengrijos konstitucinės teisės šaltiniai yra Vengrijos naujosios 2011 m. Konstitucijos (angl. *Fundamental Law*) tekstas, nerašytinė istorinė konstitucija (angl. *historical constitution*), pagrindiniai įstatymai (angl. *cardinal laws*) ir ordinariniai įstatymai. Nors Vengrijos Konstitucinio Teismo aktai ir juose formuluojama konstitucinė doktrina gali būti vertinama kaip konstitucinės teisės šaltinis, vis dėlto

²⁷ Plačiau apie Vokietijos konstitucinės teisės doktriną žr.: KOMMERS, D. P. *The Constitutional Jurisprudence of the Federal Republic of Germany*. 2nd ed. Duke University Press, 1997, p. 30–57 ir kt.

²⁸ Justice Sólyom's concurring opinion, Constitutional Court of Hungary, Judgment 23/1990.

2011 m. Konstitucijos nuostatos nurodo, kad iki naujosios Konstitucijos įsigaliojimo priimti Konstitucinio Teismo sprendimai (juose suformuluota doktrina) netenka galios. Priėmus naująją Konstituciją buvo pertvarkomas ir Konstitucinis Teismas²⁹.

Lietuvos mokslinė doktrina³⁰ konstitucinę teisę supranta kaip teisę, kuri apima pačią Konstituciją ir Konstitucinio Teismo kuriamos konstitucinės doktrinos nuostatas³¹. Mokslinėje doktrinoje suformuluota ir jurisprudencinės konstitucijos samprata³². Šiuolaikinė Lietuvos konstitucinės teisės doktrina kuria konstitucinę teisę, neturinčią atskiro reguliavimo dalyko, bet nustatančią visų visuomenės santykių teisinio reguliavimo pagrindus, tad laikoma, kad bet kuris teisės klausimas gali tapti konstitucinės kontrolės objektu, nes Konstitucijoje nėra spragų ar vidinių prieštaravimų³³.

Lenkijos mokslinė doktrina konstitucinę teisę vertina kaip teisės šaką, kurios objektas – svarbiausi valstybės santvarkos klausimai, asmens ir valstybės santykiai. Konstitucinės teisės šaltinių doktrina, skirtingai nei Lietuvos, apima ir įvairaus lygmens ordinarinės teisės šaltinius, atsižvelgiant į tai, kokius klausimus šių teisės aktų nuostatos reglamentuoja. Konstitucinio Tribunolo formuojama konstitucijos nuostatas aiškinanti doktrina (kaip ir visi teismų priimami sprendimai) laikoma itin reikšminga, bet jo leidžiami aktai tik sąlygiškai gali būti vertinami kaip konstitucinės teisės šaltiniai³⁴.

Latvijos konstitucinės teisės doktrina konstitucinę teisę taip pat analizuoja platesniu požiūriu, – kaip teisės šaką, kuri reglamentuoja svarbiausius valstybės tvarkymo bei žmogaus teisių klausimus ir apima daugiau teisės šaltinių. Latvijos Konstitucinio Teismo aktai laikomi itin svarbiu

²⁹ TÓTH, G. A. Hungary. *Iš: Constitutional Law of the EU Member States*. Eds. Besselink, L.; Bovend'Eert, P.; Broeksteeg, H.; de Lange, R.; Voermans, W. Deventer: Kluwer, 2014, p. 821–822.

³⁰ Plačiau apie Lietuvos konstitucinės teisės doktriną žr.: KURIS, E. Konstitucinė teisė kaip jurisprudencinė teisė: konstitucinė justicija ir konstitucinės teisės paradigmos transformacija Lietuvoje. Habilitacijos procedūrai teikiamų mokslo darbų apžvalga. Vilnius: Vilniaus universiteto Teisės fakultetas, 2008; Lietuvos konstitucinė teisė. Mykolo Romerio universitetas, 2012, p. 61–75.

³¹ Plačiau apie Lietuvos konstitucinės teisės šaltinius, jų raidą žr.: BIRMONTIENĖ, T. Konstitucinės teisės šaltinių doktrinos raidos bruožai. *Iš: Teisės raida: retrospektyva ir perspektyva. Liber Amicorum* Mindaugui Maksimaičiui. Mokslo studija. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2013, p. 405–445.

³² Apie konstitucijos prasmes žr.: JARAŠIUNAS, E. Jurisprudencinė konstitucija. *Jurisprudencija*, 2006, 12(90), p. 24–33.

³³ *Inter alia* Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2014 m. sausio 24 d. nutarimas.

³⁴ GARLICKI, L. *Polskie prawo konstytucyjne (zarys wykładu)*. Wydanie 7. Warszawa: Liber, 2003.

konstitūcijas aiškinimo šaltiniu³⁵. Latvijas konstitūcinēs teisēs raidai padarē itakā svarbus konstitūcinis sprendimas – 1990 m. atkūrus Latvijas nepriklausomybē atnaujinti ir 1922 m. Konstitūcijas (*Satversme*) galiojīmā (pradiniame Konstitūcijas galiojimo atkūrimo etape, iki 1993 m., kai kurios jos nuostatos buvo netaikomos). Tai sudarē salygas plačiau remtis ir Latvijas tarpukario autoriū, tarp jų ir vieno iš žymiausių konstitūcinēs teisēs mokslininkū Kārlio Dišlerso, kūrusio Latvijas konstitūcinę doktrinā, konstitūciniais tyrinėjimais³⁶.

Kai kuriose valstybēsē, išgyvenusiose sudėtingus valstybingumo kaitos procesus, konstitūcinēs teisēs doktrina vis dar formuojasi, bet veikiančios konstitūcinēs kontrolēs institūcijas padeda joms vis labiau orientotis konstitūcionalizmo linkme. Tai pasakytina ir apie šiuolaikinę **Moldovos** konstitūcinēs teisēs sampratā. 1991 m. rugpjūčio 27 d. Moldovos parlamentas priēmē Deklaracijā apie nepriklausomybē, ir nuo tada Moldovos Respublika yra suvereni valstybē. Nors mokslinėjē doktrinoje konstitūcinio teismo aktai nėra pripažįstami lygiaverčiais konstitūcinēs teisēs šaltiniais, vis dėlto sutariama, kad jo aktai formuoja tam tikras konstitūcinēs teisēs ir visos teisēs sistemos raidos kryptis. Šio teismo aktū poveikį interpretuojant konstitūcines nuostatas numato ir 1994 m. Moldovos Respublikos Konstitūcija (135 straipsnis). Konstitūcinēs jurisdikcijos reikšmingumą lemia Konstitūcijos nuostatū tiesioginis taikymas³⁷. Konstitūcinis Teismas, kaip konstitūcinēs doktrinos kūrimo proceso dalyvis, plačiai interpretuoja Konstitūcijos principus, Konstitūcijā vertina kaip aukščiausiają teisē, kurios nuostatos yra tarpusavyje susijusios, nes joje nėra ir negali būti spragū³⁸. Konstitūcinio Teismo formuojamoje doktrinoje pripažįstama ne tik Konstitūcijos teksto, bet ir dvasios svarba³⁹.

Rusijoje konstitūcinēs teisēs raidai ir vėlyvam jos formavimuisi didelę itakā darē ilgai trukęs absoliutizmas – tik XX a. pradžioje pasirodē pirmieji konstitūcinio pobūdžio aktai. Užtrukusi konstitūcinēs teisēs raida, beveik visā XX a. trukęs totalitarizmas neleido Rusijoje įsitvirtinti

³⁵ Plačiau apie Latvijas konstitūcinēs teisēs sampratā ir raidā, Latvijas Konstitūcinio Teismo aktū reikšmę žr.: RODINA, A.; PLEPS, J. Constitutionalism in Latvia: Reality and Developments. *Iš: New Millennium Constitutionalism: Paradigms of Reality and Changes*. NJAR publishes, 2013, p. 431–472.

³⁶ DIŠLERS, K. Demokrātiskas valsts iekārtas pamati [Ievads konstitūcionālās tiesībās]. 2. izd., caurlūkots un papildināts. Rīga: A. Gulbis, 1931; DIŠLERS, K. Ievads Latvijas valststiesību zinātnē. Rīga: A. Gulbis, 1930.

³⁷ Ruling of the Constitutional Court of Moldova of 10 of October, 2013. Prieiga per internetā: <www.constcourt.md>.

³⁸ Conclusion of the Constitutional Court of Moldova of 22 September, 2014.

³⁹ Ruling of the Constitutional Court of Moldova of 4 March, 2016.

konstitucionalizmo idėjoms. Istorinės konstitucinės teisės raidos ypatybės daro įtaką ir dabartinei Rusijos konstitucinei doktrinai. Šios srities problemos dažniausiai tiriamos išskirtinai teoriniu požiūriu, nesiaiškinant praktinio įgyvendinimo galimybių. Konstitucijos realumas, jos tiesioginio taikymo klausimai taip pat tėra grynai teorinio pobūdžio.

Rusijos mokslinė doktrina konstitucinę teisę interpretuoja kaip pagrindinę teisės sistemos šaką. Konstitucinės teisės pagrindinis teisės šaltinis – konstitucija – nustato pagrindus kitoms teisės šakoms. Konstitucinė teisė tradiciškai reguliuoja svarbiausius valstybės funkcionavimo klausimus, valstybės ir žmogaus santykius, o kai kurie autoriai prie jos objekto priskiria ir kai kuriuos papildomus elementus⁴⁰. Konstitucinės teisės šaltiniams priskiriami ne tik konstitucija, konstituciniai įstatymai, įstatymai ir kai kurie Rusijos Federacijos subjektų aktai, bet ir poįstatyminiai aktai, prezidento įsakai ir kt. Konstitucinės teisės doktrina ypač vertingu konstitucinės teisės šaltiniu laiko Rusijos Federacijos Konstitucinio Teismo nutarimus, kuriuose teisės konstitucingumo klausimai sprendžiami atsižvelgiant ir į valstybės politinius siekius⁴¹.

Kad ir kokia funkcija nacionalinėje teisės doktrinoje būtų priskirta konstitucinei teisei, ji yra aukščiausiosios galios teisė, kitų teisės sričių (šakų) sistemoje turinti reikšmingiausią – steigiamosios teisės – galią.

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

Teisės šaltinių sampratos įvairovė. Teisės teorijoje teisės šaltiniai skirstomi į materialiuosius ir formaliuosius. Materialiąja prasme teisės šaltiniai gali būti visuomeniniai faktiniai santykiai, materialiosios, socialinės ir kitos visuomenės gyvenimo sąlygos, darančios įtaką teisės sistemai, teisės normų turiniui⁴². Konstitucinės teisės šaltinių doktrinoje dominuoja teisinio pozityvizmo idėjos.

Teisės šaltiniai formaliąja prasme gali būti suprantami kaip išorinė teisės principų ir normų forma. Konstitucinės teisės šaltiniais galima laikyti teisės aktus, moralę, tradicijas, papročius, religijos normas ir kt. Pagal teisės normų išraiškos būdą galima skirti tris formaliųjų teisės šaltinių formas – norminis teisės aktas, teismo precedentas, konstitucinis paprotys.

⁴⁰ Plačiau apie Rusijos konstitucinės teisės sampratą, diskusijas dėl jos objekto, šaltinių ir kt. žr.: ČIRKIN, V. *Konstitucionnoe pravo Rosijskoi Federacii*. Moskva: Jurist, 2002.

⁴¹ Rusijos Federacijos Konstitucinio Teismo 2014 m. kovo 19 d. nutarimas (dėl Krymo prijungimo prie Rusijos).

⁴² Plačiau apie teisės šaltinių sampratą žr.: *Teisės teorijos įvadas*. 2 leid. Vilnius: Leidykla MES, 2012, p. 203–219.

Konstitucinės teisės šaltiniais formaliąja prasme Vakarų teisės tradicijoje galima laikyti konstituciją, bendruosius teisės principus, kurie neretai yra formuluojami konstitucijose, statutinę teisę (įstatymai, kodifikuotieji įstatymai ir kiti teisės aktai), tarptautinės teisės (taip pat ir Europos Sąjungos teisės) aktus, teismų praktiką (precedentai), teisinius papročius (konstitucinės konvencijos), teisės doktriną. Vienokia ar kitokia konstitucinės teisės samprata lemia ir šalies konstitucinės teisės šaltinių sistemos sampratą:

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

Konstitucinės teisės reguliavimo sritis ir šaltiniai valstybėse (valstybių teisės sistemose) traktuojami įvairiai, dažniausiai gana plačiai. Konstitucinė teisė kai kuriose valstybėse laikoma teisės šaltinių prasme platesne teisės sritimi, reguliuojančia įvairius visuomeninius santykius ir apimančia ne tik vadinamosios konstitucijos teisės (konstitucija ir ją aiškinanti oficialioji konstitucinė doktrina, kaip yra JAV teisės doktrinoje), bet ir kitų teisės šakų šaltinius, pavyzdžiui, statutinę teisę – įvairius įstatymus (*inter alia* konstitucinius, organinius), ratifikuotas tarptautines sutartis, teismų precedentus, poįstatyminius aktus, netgi vietos valdžios institucijų aktus Nyderlandų konstitucinės teisės tradicijoje – municipalinius), kurie tam tikru aspektu reguliuoja konstitucinės teisės objektą. Kai kuriose valstybėse, kaip antai Austrijoje, Nyderlanduose, tam tikroms tarptautinėms sutartims, pavyzdžiui, Europos žmogaus teisių konvencijai, suteikiamas konstitucijos lygmuo.

Pagal Lietuvos konstitucinę doktriną, konstitucinės teisės šaltiniais laikoma Konstitucija (ir jos sudėtinės dalys) ir Konstitucinio Teismo jurisprudencija, kurioje aiškinamos Konstitucijos nuostatos – oficiali konstitucinė doktrina. Konstitucinės teisės šaltinių sistemoje nėra ordinarinės teisės aktų, kurie patys gali tapti konstitucinės kontrolės objektu⁴³.

⁴³ Plačiau apie Lietuvos konstitucinės teisės šaltinius žr. *inter alia*: Lietuvos konstitucinė teisė. Mykolo Romerio universitetas, 2012, p. 65–78.

Konstituciniai teisės šaltiniai gali būti klasifikuojami įvairiais pagrindais, *inter alia* pagal jų teisinę galią. Konstitucinių teisės šaltinių hierarchijoje konstitucija išsiskiria aukščiausia teisine galia. Kitų konstitucinės teisės šaltinių hierarchinė sistema priklauso nuo konkrečios valstybės teisės šaltinių sistemos.

Teisės tradicijos įtaka konstitucinės teisės šaltinių sistemai.

Konstitucinės teisės šaltinių doktriną lemia teisės tradicija. Teisės tradicijos samprata nėra vienareikšmė, ji gali būti vadinama ne tik teisės tradicija, bet ir teisine sistema, teisės šeima. Teisės tradiciją galima apibrėžti kaip „tautos, visuomenės, valstybės ar valstybių istorijos raidoje susiformavusį bei veikiančią žmonių tarpusavio santykius reguliuojančių priemonių paveldą, pasižymintį specifiniu sąvokų aparatu, institutais, tam tikrais elgesio taisyklių kūrimo, taikymo, aiškinimo metodais bei ryšiu su tam tikra pasaulėžiūra“⁴⁴. Teisės tradicijos sąvoka gali apimti visumą įvairioms nacionalinėms teisės sistemoms bendrų požymių, užtikrinančių tų sistemų kokybines ypatybes, stabilumą, išliekamumą ir tęstinumą; teisės forma (teisės šaltinis) – neabejotinai svarbus, bet ne vienintelis veiksnys, lemiantis teisės sistemos priskyrimą tam tikrai tradicijai; tai, kad tarp teisės šaltinių dominuoja teismo precedentas ar įstatymas (norminis aktas) ar paprotys, ar kuris nors kitas teisės šaltinis, savaime nelaikytina *vieninteliu* tradicijos skiriamuoju bruožu⁴⁵.

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

⁴⁴ BAUBLYS, L. Antikinė teisingumo samprata ir jos įtaka Vakarų teisės tradicijai. Monografija. Vilnius: Mykolo Romerio universiteto Leidybos centras, 2005, p. 14.

⁴⁵ KURIS, E. Teismo precedentas kaip teisės šaltinis Lietuvoje: oficiali konstitucinė doktrina, teisinio mąstymo stereotipai ir kontrargumentai. *Jurisprudencija*, 2009, 2(116), p. 131–149, 139.

Kai kuriose kitose teisės tradicijose – hinduizmo, kinų ir japonų, islamo, Afrikos ir Madagaskaro, – teisei tenka tik papildoma funkcija, ten daug svarbiau religija, dorovė, papročiai. Islamo teisės tradicijos valstybėse konstitucinė teisė yra tapatinama su religine doktrina.

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

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

Civilinės teisės (romanų-germanų, kontinentinė) tradicija susiformavo žemyninėje Europoje perimant romėnų teisės doktriną (pabrėžtina, kad romėnų teisė darė įtaką ir bendrosios teisės tradicijos formavimuisi). Šios teisės tradicijos raidai būdingas rėmimasis kodifikuotosios teisės šaltiniais. Istoriskai buvo reikšminga romėnų rašytinė teisė (lot. *ius scriptum*) – imperatoriaus Justiniano kodifikacija (Digestai), teisės skirstymas į viešąją ir privatinę (lot. *ius publicum et ius privatum*), sistemiškumas, pasaulietinių teisės normų atskyrimas nuo sakralinių. Romėnų teisės tradicija atgimė

Vakarų Europoje. IX–XI a. Bolonijos ir kituose Italijos universitetuose pradėtos teisės studijos darė didelę įtaką žemyninės Europos šalių teisės raidai. Civilinės teisės tradicijai būdingas normų abstraktumas, sisteminiškas, teisės aktų hierarchija. Teisės šaltinių hierarchijos viršūnėje – konstitucija, o konstitucinių papročių svarba mažesnė. Šiuolaikinėje šios teisės tradicijoje svarbiais teisės šaltiniais pripažįstami ir kai kurių teismų sprendimai (precedentai) bei doktrina. Šiai teisės tradicijai priskirtinos žemyninės Europos, Lotynų Amerikos, kai kurios Afrikos, Azijos valstybės.

Teisės globalizacijos tendencijos lėmė tai, kad civilinės ir bendrosios teisės tradicija susipina, suartėja. Tai liudija besikeičianti *inter alia* konstitucinės teisės šaltinių doktrina, kurią reikšmingai veikia tokie veiksniai kaip Europos žmogaus teisių konvencijos, jos nuostatas aiškinančio Europos Žmogaus Teisių Teismo, taip pat Europos Sąjungos teisės ir Europos Teisingumo Teismo kuriamos doktrinos įtaka, taip pat ir konstitucinės kontrolės institucijų (konstitucinių teismų) veikla, paspartinusi precedento kaip svarbaus kontinentinės teisės šaltinio pripažinimą, o bendrosios teisės tradicijoje reikšmingesnis nei konstitucinės teisės doktrina tampa statusas (parlamento aktai) – tai parodo *inter alia* 1998 m. Žmogaus teisių akto priėmimas Jungtinėje Karalystėje ir padidėjusi jo reikšmė⁴⁶.

Konstitucinės teisės sistemoms įtaką daro ir religinės teisės tradicija. Religinė doktrina ne tik konkuruoja su teise, bet kartais ją net pakeičia. Valstybėse, kuriose vyrauja islamo religija, konstitucinės teisės sistemoms ji ir daro didžiausią įtaką. **Islamo teisės tradicija**, pradėjusi formuotis VII a. pradžioje, remiasi šios religijos nuostatomis. Labai reikšmingas Koranas ir islamo teisė šariatas (*šaria*) – sudedamoji religijos dalis⁴⁷. Islamo teisei itin svarbi teisininkų-dvasininkų įtaka, be to, joje dominuoja pareigų, o ne teisių doktrina. Islamo teisės šaltiniai yra Koranas ir Suna. Juose įtvirtintos normos laikomos dieviškosios prigimties, negali būti keičiamos ir turi didžiausią teisinę galią. Valstybės institucijos gali priimti teisės aktus tik tais klausimais, kurie nėra reglamentuojami Korane ar Sunoje, ir negali joms prieštarauti. Ši teisės tradicija itin reikšminga musulmoniškosiose valstybėse, kurios nėra priėmusios konstitucijos, pavyzdžiui, Jungtiniuose Arabų Emyratuose. Tačiau ir tose musulmoniškosiose valstybėse, kuriose yra konstitucija, kaip antai Irane (1979 m. konstitucija), islamo religija yra pagrindinis teisės šaltinis, kuriuo grindžiamos ir konstitucijos nuostatos. Pavyzdžiui, 1979 m. Irano Konstitucijos preambulėje nurodoma, kad visos

⁴⁶ Plačiau apie Jungtinės Karalystės 1998 m. Žmogaus teisių aktą žr.: BOGDANOR, V. *The New British Constitution*. Hart Publishing, 2009, p. 53–88.

⁴⁷ Daugiau apie islamo ir kitas teisės tradicijas žr.: *Teisės teorijos įvadas*. 2 leidimas. Vilnius, 2012, p. 55–75.

Irano institucijos vadovaujasi islamo principais, o 4 straipsnyje numatyta, kad visos teisės sritys, taip pat ir Konstitucijos normos, turi būti grindžiamos islamo religijos kriterijais.

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

Kinų ir japonų istorinė teisės tradicija remiasi konfucianizmo ir budizmo (Kinijoje – ir daoizmo) tradicija. Teisės reikšmė čia tik papildomoji, svarbesnėmis laikomos tradicijos ir moralės normos. Kinijos teisei praeityje didelę įtaką darė socialistinės teisės tradicija, kurios ryškių pėdsakų galima išvelgti ir dabartinėje 1982 m. Kinijos Konstitucijoje. 1947 m. Japonijos Konstitucija dėl istorinių aplinkybių atitinka JAV konstitucinę tradiciją. Vis dėlto Japonijos formalioji teisė (nuo XIX a. pabaigos) plėtojosi veikiamą kontinentinės teisės, o akivaizdžiausią įtaką Japonijos civilinei teisei padarė Vokietijos teisė.

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

1.6. Konstitucinės teisės šaltinių sistema

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

Konstitucija yra pagrindinis konstitucinės teisės šaltinis, jos teisinė samprata lemia ir teisės šaltinių sampratą bei raidą. Konstitucijai visada būdingas steigiamosios teisės pobūdis, ji pati nustato savo rangą, jos aukščiausia teisinė galia tam tikrais atvejais gali būti išreiškiamą nuostatomis dėl konstitucijos kaip aukščiausiosios šalies teisės arba teiginiu, kad negalioja joks teisės aktas, priešingas konstitucijai; aukščiausia konstitucijos galia kyla iš jos esmės ir nuostatų visumos⁴⁸.

⁴⁸ Apie konstituciją kaip aukščiausios teisinės galios aktą žr.: JARAŠIONAS, E. Keletas Lietuvos Respublikos Konstitucijos vaidmens vertinimo aspektų. *Konstitucinė jurisprudencija*, 4(24), 2011, p. 288–307.

Konstitucijos forma gali būti įvairi – kodifikuotoji ar nekodifikuotoji (nerašytinė), sudėtinė. Pagrindinis konstitucinės teisės šaltinis – konstitucija – ne tik vyrauja norminių teisės aktų ir kitų teisės šaltinių hierarchijos sistemoje, bet ir laikoma pagrindine aukščiausiaja teise. Tai yra tiesiogiai įtvirtinta kai kuriose konstitucijose, pavyzdžiui, 1997 m. Lenkijos Konstitucijos (su pakeitimais) 8 straipsnyje nurodoma, kad Konstitucija yra aukščiausiaji Lenkijos teisė. Vis dėlto konstitucijos kaip aukščiausiosios teisės galia gali būti ir formali, antai nedemokratiškos politinių režimų valstybėse konstitucijos, jeigu joms nesuteikiama tiesiogiai taikomo akto galios, paprastai lieka tik formalūs dokumentai.

Konstitucijų forma, struktūra, reguliuojamų santykių apimtis ir kt. gali reikšmingai skirtis. Ypač sudėtingos būna nekodifikuotosios konstitucijos (kartais teisinėje literatūroje jos vadinamos nerašytinėmis), kaip antai Jungtinės Karalystės Konstitucija, kuri gali būti įvardyta ir kaip nekodifikuotoji (ar nekonsoliduotoji) rašytinė konstitucija. Ją sudaro trys dalys – statutinė teisė, bendroji teisė (angl. *common law*), kurios pagrindinis šaltinis yra teismo precedentas, ir konstitucinės konvencijos. Sudėtinė Jungtinės Karalystės konstitucijos forma lemia ir skirtingas jos šaltinių klasifikacijas. A. V. Dicey konstitucijos šaltinius skirsto į dvi grupes. Pirmajai grupei priskirtini šaltiniai tiesiogine prasme laikomi teisiniais (angl. *laws*) konstitucinės teisės šaltiniais ir yra įtvirtinti statutuose, kyla iš tradicijų ar teismo suformuluotų principų ir užtikrinami teismo; antrąją šaltinių grupę sudaro konstitucinės konvencijos ir kitos taisyklės, kurios nėra užtikrinamos teismo ir gali būti įvardijamos taip pat kaip konstitucinės konvencijos (angl. *conventions of the constitution*)⁴⁹. Prie konstitucinių šaltinių gali būti priskiriami ir istoriniai šaltiniai, kaip antai 1215 m. Didžioji laisvių chartija ir kt. Pavyzdžiui, Jungtinės Karalystės konstitucinės teisės šaltiniai lemia ir tai, kad pati konstitucija gali būti apibūdinama kaip konstitucinis teisinis junginys⁵⁰.

Konstitucija gali būti vadinama ir pagrindiniu įstatymu, kaip antai 1949 m. Vokietijos Federacinės Respublikos Pagrindinis Įstatymas, 2011 m. Vengrijos Pagrindinis Įstatymas. Joje paprastai reglamentuojami esminiai valstybės santvarkos klausimai ir pagrindinės žmogaus teisės, įtvirtinami kai kurie valstybės formos principai (elementai), kurie negali būti keičiami. Pavyzdžiui, 1958 m. Prancūzijos Konstitucijos (su pakeitimais) nuostatos (89 straipsnis) draudžia keisti konstitucijoje įtvirtintą

⁴⁹ Apie Jungtinės Karalystės Konstituciją ir konstitucinius šaltinius žr.: KAVOLIUNIENĖ, I.; VAINIUTĖ, M. Jungtinės Didžiosios Britanijos ir Šiaurės Airijos Karalystės konstitucinė sistema. Iš: Europos Sąjungos valstybių narių konstitucinės sistemos. Mokslo studija. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2012, p. 380–392.

⁵⁰ RYAN, M.; FOSTER, S. *Unlocking Constitutional and Administrative Law*. Publishing by Hodder Arnold, 2007, p. 69–70.

respublikinio valdymo formą. Konstitucijos kartais nulemia ir valstybės teisės šaltinių sistemą, kaip antai 1997 m. Lenkijos Konstitucijos (su pakeitimais) III skyriuje „Teisės šaltiniai“ smulkiai reglamentuojami įvairūs teisės šaltiniai, – 87 straipsnyje nurodoma, kad Lenkijoje visuotinai privalomi Konstitucija, įstatymai, ratifikuotos tarptautinės sutartys, potvarkiai; visuotinai privalomi šaltiniai yra ir atitinkamų institucijų veiklos teritorijoje priimti vietos teisės aktai. 2011 m. Vengrijos Konstitucijos (Pagrindinio Įstatymo, su pakeitimais) R straipsnyje nurodoma, kad pagrindinis įstatymas yra Vengrijos teisės pagrindas, o T straipsnyje – kad visiems galiojančias elgesio taisykles priima kompetentinga Konstitucijoje numatyta institucija, išleisdama atitinkamą teisės aktą; jokie teisės aktai (angl. *legislation*) negali prieštarauti Konstitucijai. Įvardijamos ir tokių aktų rūšys: Parlamento aktai, vyriausybės dekretai, Vengrijos nacionalinio banko pirmininko įsakymai, Ministro Pirmininko, ministerijų dekretai (angl. *ministerial decrees*), atskirų reguliavimo institucijų įsakymai, savivaldos institucijų aktai (angl. *local ordinances*), taip pat Nacionalinės gynybos tarybos, Respublikos Prezidento nacionalinės krizės ar nepaprastosios padėties metu priimti įsakymai.

Konstitucijos kaip pagrindinio konstitucinės ir aukščiausiosios teisės (lot. *ius supremus*) šaltinio samprata suformuota ir atskleista Lietuvos Konstitucinio Teismo jurisprudencijoje: 2004 m. gegužės 25 d. ir kai kuriuose kituose nutarimuose⁵¹. Konstitucinis Teismas interpretuoja Konstituciją kaip aukščiausiąją teisę; Konstitucijos šaltinis yra pati valstybės bendruomenė – pilietinė Tauta; Konstitucijoje atsispindi visuomenės sutartis – visų Lietuvos Respublikos piliečių demokratiškai priimtas įsipareigojimas dabartinei ir būsimosioms kartoms gyventi pagal Konstitucijoje įtvirtintas pamatines taisykles ir joms paklusti, idant būtų užtikrintas valdžios legitimumas, jos sprendimų teisėtumas, žmogaus teisės ir laisvės, idant visuomenėje būtų santarvė; Konstitucija, kaip aukščiausiosios teisinės galios aktas ir visuomenės sutartis, yra grindžiama universaliomis, nekvestionuojamomis vertybėmis – Tautos suverenitetas, demokratija, žmogaus teisių ir laisvių pripažinimas ir gerbimas, pagarba teisei ir teisės viešpatavimui, valdžios galių ribojimas, valdžios įstaigų priedermė tarnauti žmonėms ir atsakomybė visuomenei, pilietiškumas, teisingumas, atviros, teisingos, darnios pilietinės visuomenės ir teisinės valstybės siekis. Konstitucijos kaip aukščiausiosios teisės prigimtį atskleidžia ir jos jurisprudencinė samprata⁵².

⁵¹ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2004 m. gegužės 25 d., 2006 m. rugpjūčio 19 d., 2009 m. rugsėjo 24 d., 2014 m. sausio 24 d. nutarimai, 2012 m. gruodžio 19 d. sprendimas. Prieiga per internetą: <www.lrkt.lt>.

⁵² Plačiau apie jurisprudencinę konstitucijos prigimtį žr.: JARAŠIUNAS, E. Jurisprudencinė konstitucija. *Jurisprudencija*, 2006, 12(90), p. 24–33.

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

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

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

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

Įstatymas gali būti suprantamas plačiąja ir siaurąja prasme. Įstatymo (angl. *law*) samprata gali būti taikoma teisei, kuri gali būti ginčijama teismuose. Įstatymas (statutas) kartais tapatinamas su parlamento aktu (Jungtinė Karalystė), o kartais jo samprata (*law*), kaip yra nurodyta 1950 m. Indijos Konstitucijos (priimta 1949 m.) 13 straipsnyje, būna labai plati ir apima taip pat kitus aktus bei konstitucinius papročius, turinčius įstatymo galią.

Paprastai įstatymas yra parlamento leidžiamas teisės aktas, nors tam tikrose nacionalinėse konstitucinėse sistemose jis gali būti priimtas ir referendumu. Kai kurių valstybių konstitucijose tiesiogiai nurodoma, kad parlamentas – vienintelė įstatymų leidžiamoji institucija, pavyzdžiui, toks principas nustatytas 1947 m. Japonijos Konstitucijos 41 straipsnyje, taip pat 1991 m. Rumunijos Konstitucijos 61 straipsnyje. 1974 m. Portugalijos Konstitucijos 164 straipsnyje taip pat numatytos sritys, dėl kurių parlamentas turi išimtines teises leisti įstatymus, o Konstitucijos 165 straipsnyje

nustatyta tik iš dalies išimtinė parlamento teisė leisti įstatymus, jeigu tokia teisė nėra deleguojama vyriausybei. Tačiau kai kuriose konstitucinėse sistemose, pavyzdžiui, pagal 1982 m. Kinijos konstitucijos nuostatas, įstatymus gali leisti ne tik visos sudėties parlamentas, bet ir parlamento (angl. *National People Congress*⁵³) struktūrinė dalis – nuolat veikiantis vykdomasis komitetas (angl. *Standing Committee of the National People's congress*) (1982 m. Kinijos Konstitucijos 67 straipsnis). Tokią įstatymų leidžiamosios valdžios sistemą galima laikyti sovietinės teisės recepcija (pagal sovietinių konstitucijų nuostatas, įstatymus galėjo leisti ne tik Aukščiausioji Taryba, bet ir jos Prezidiumas įsakų forma).

Konstitucijoje gali būti neįvardytos konkrečios įstatymų leidybos sritys, kaip antai Nyderlandų Karalystės Konstitucijoje (1814 m., 2008 m. dabartinė redakcija), arba parlamento įstatymų leidybos kompetencija gali būti ribota ir galima tik tam tikrose konstitucijos numatytose srityse. Pavyzdžiui, 1958 m. Prancūzijos Respublikos Konstitucijos 34 straipsnyje įvardyta, kokiais klausimais parlamentas gali priimti įstatymus, o kitos sritys turi būti reglamentuojamos vyriausybės aktais ar reglamentais. Tokią sistemą perėmė ir kai kurios kitos valstybės – Alžyras (1989 m. Konstitucija), Kazachstanas (1995 m. Konstitucija) ir kt. Tokia įstatymo konstitucinė samprata sudaro prielaidas diskutuoti dėl įstatymo sampratos ne tik formaliąja, bet ir materialiąja prasme, įstatymas gali būti interpretuojamas kaip parlamento priimtas tam tikros srities teisės aktas. Jeigu konstitucijose numatytos ir kitos įstatymų rūšys – konstituciniai ar organiniai įstatymai, paprastai nurodoma jų priėmimo sritis.

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

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

Įstatymo galia gali būti priskirta ir kitų institucijų išleidžiamiems teisės aktams. Kai kuriais atvejais įstatymo teisinę galią gali turėti netgi prezidento išleistas teisės aktas. Pagal Italijos 1947 m. Konstitucijos 87 straipsnio nuostatas, Respublikos Prezidentas gali leisti dekretus, turinčius įstatymo

⁵³ Konstitucijų tekstuose minimi institucijų ar teisės šaltinių pavadinimai čia pateikiami taip, kaip jie yra rašomi konstitucijų vertimuose į anglų kalbą.

galą. Tokią galią gali turėti ne tik parlamento, bet ir vyriausybės priimtas teisės aktas, jeigu nacionalinėje konstitucinėje sistemoje yra įteisinta perduodamoji įstatymų leidyba. Teisės leisti įstatymo galią turinčius aktus perdavimas vyriausybei turi būti grindžiamas konstitucijos nuostatomis.

Deleguotosios įstatymų leidybos, t. y. kai įstatymų leidybos institucija – parlamentas – savo įgaliojimus leisti teisės aktus, turinčius įstatymų galią, perduoda vykdomajai valdžiai, instituto atsiradimo pradžia laikytina Anglijos įstatymų leidybos praktika. Minėtosios įstatymų leidybos principai formuluojami ir 1958 m. Prancūzijos Konstitucijoje, šis institutas yra įtvirtintas 1947 m. Italijos Respublikos Konstitucijos nuostatose (*inter alia* 72, 76, 77 straipsniai). Pagal šios Konstitucijos 76 straipsnį, parlamentas tam tikrais atvejais įstatymų leidybos įgaliojimus gali perduoti vyriausybei su sąlyga, jeigu yra nustatyti principai, kriterijai, konkretus terminas, nurodytas tokio perdavimo tikslas. Tokie vyriausybės priimti dekretai turi įstatymo galią. Konstitucijos 77 straipsnyje numatyta ir tai, kad ypatingais atvejais vyriausybė gali priimti tokius laikinuosius aktus savo atsakomybe.

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

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

1978 m. Ispanijos Konstitucijoje taip pat įtvirtintas deleguotosios įstatymų leidybos institutas: 82 straipsnyje numatyta, kad Generaliniai Rūmai (Ispanijos parlamentas) gali perduoti vyriausybei teisę leisti teisės aktus, tam tikrose srityse turinčius parlamento aktų galią. Deleguotoji įstatymų leidyba galima tose srityse, kuriose reikia tikslinti tam tikrus principus. Toks įgaliojimo perdavimas galimas, jeigu Generaliniai Rūmai tiesiogiai tai nurodo ir numato tam tikrą terminą, kada toks aktas turi būti išleistas. Šių galių vyriausybė negali perleisti (deleguoti), be to, toks perdavimas galimas ir tais atvejais, kai siekiama konsoliduoti teisės aktus. Bendrųjų principų

aktai negali suteikti teisės juos pačius modifikuoti ar nustatyti retroaktyvų teisinių reguliavimą (Konstitucijos 83 straipsnis). Tokie vyriausybės aktai vadinami legislatyvinėmis direktyvomis (angl. *legislative directives*). Pagal Ispanijos Konstitucijos 86 straipsnio nuostatas, išskirtiniais atvejais vyriausybė gali leisti laikinąsias teisės nuostatas (angl. *legislative provisions*), kurioms suteikia dekretų-įstatymų (angl. *decree-laws*) formą. Tokie teisės aktai negali būti leidžiami žmogaus teisių, rinkimų ir kai kuriose kitose srityse. Jie turi būti nedelsiant (per 30 dienų nuo jų paskelbimo) pateikti parlamentui, kuris turi priimti sprendimą dėl tokio teisės akto ratifikavimo.

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

1994 m. Moldovos Konstitucijoje taip pat numatyta parlamento teisė priimant atitinkamą įstatymą perduoti vyriausybei, įgyvendinančiai veiklos programą, reguliuoti tam tikrus klausimus, kurie nėra organinių įstatymų reguliavimo sritis (Konstitucijos 106 straipsnis). Kai kuriose konstitucinėse sistemose įstatymo galią turinčių aktų leidimą parlamentas gali deleguoti ir prezidentui (Kazachstano Konstitucijos 53 straipsnis).

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

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

Rusijos konstitucinėje doktrinoje parlamentas konstituciniais įstatymais visų pirma siekia sureguliuoti tam tikras Konstitucijoje nurodytas sritis⁵⁴. Tokie įstatymai turi didesnę teisinę galią už kitus įstatymus, jų negali vetuoti prezidentas. Konstituciniai įstatymai keičiami tik kitais konstituciniais įstatymais. 1993 m. Rusijos Federacijos Konstitucijos 76 straipsnyje numatyta, kad Rusijos Federacijos kompetencijos klausimais priimami *inter alia* konstituciniai įstatymai, federaliniai įstatymai negali prieštarauti federaliniams konstituciniams įstatymams. Konstitucijos 108 straipsnyje nustatyta bendroji taisyklė, kad federaliniai konstituciniai įstatymai priimami Konstitucijoje numatytais klausimais; pavyzdžiui, Konstitucijos 128 straipsnyje numatyta, kad Rusijos Federalinio Konstitucinio Teismo ir kai kurių kitų federalinių teismų įgaliojimus, jų sudarymo ir veiklos tvarką nustato federalinis konstitucinis įstatymas; Konstitucijos 135 straipsnyje nurodoma, kad federalinis konstitucinis įstatymas turi nustatyti, kokia tvarka turi būti šaukiamas Konstitucinis Susirinkimas. Konstitucijos 136 straipsnyje numatyta, kad kai kurių jos skirsnų nuostatos yra keičiamos ta pačia tvarka, kuria yra priimami federaliniai konstituciniai įstatymai, taigi kai kurioms Konstitucijos pataisoms priimti taikomi atitinkami konstitucinių įstatymų priėmimo reikalavimai.

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

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

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

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

⁵⁴ Kai kurie autoriai Rusijos Federacijos Konstitucijoje numatytus konstitucinius įstatymus vertina kaip organinius, žr.: Sraunitelnoje konstitucionnoje pravo. Red. V. Čirkin. Moskva, 1996, p. 28–29.

Lietuvos konstitucinės teisės moksle diskutuojama dėl konstitucinių įstatymų prigimties ir jų teisinės galios⁵⁵. Lietuvos Respublikos Konstitucijoje gana glaustai formuluojamos konstitucinių įstatymų nuostatos, pabrėžiant jų priėmimo ir keitimo ypatumus, bet detaliam neatskleidžiant jų reguliuojamų santykių. Lietuvos konstitucinė doktrina skiria Konstitucijos 150 straipsnyje nurodytus konstitucinius įstatymus, kurie yra Konstitucijos sudėtinė dalis, nuo konstitucinių įstatymų, numatytų Konstitucijos 47, 69 ir 72 straipsniuose. Konstitucijos 69 ir 72 straipsniuose nurodytos tam tikros konstitucinių įstatymų priėmimo ir keitimo taisyklės, griežtesnės nei kitų įstatymų, bet neatskleidžiami jais reguliuotinių santykių ypatumai. Tik padarius Konstitucijos 47 straipsnio pakeitimus numatyta konkreti konstitucinio įstatymo reguliavimo sritis, taigi Konstitucijos nuostatose gali būti tiesiogiai įtvirtintas tokio įstatymo priėmimo būtinumas. Konstitucinio Teismo formuluojamoje konstitucinių įstatymų doktrinoje⁵⁶ atskleidžiama jų prigimtis ir teisinė galia, didesnė nei kitų įstatymų, bet negalinti konkuruoti su Konstitucija.

Organiniai įstatymai – tai įstatymai, kurių priėmimą tam tikrose srityse numato pati Konstitucija. Jie parlamente priimami kita tvarka, nei paprastieji ar konstituciniai įstatymai. Tokių įstatymų priėmimo negalima perduoti Vyriausybei. Jų teisinė galia yra didesnė nei paprastųjų įstatymų (kita vertus, jie neturi prieštarauti konstituciniams įstatymams, jeigu tokių yra nacionalinėje konstitucinėje sistemoje), jie gali būti keičiami tik organiniais įstatymais. Paprastai jais reglamentuojamos tam tikros sritys, kaip antai rinkimai, referendumas, politinių partijų steigimas ir veikla, kiti svarbūs klausimai. Organinių įstatymų reguliavimo sritis – svarbūs konstituciniai santykiai, kurie nėra (ir negali būti) smulkiai reglamentuojami pačios Konstitucijos nuostatose. Tokie įstatymai paprastai priimami tik parlamento ir taikant ypatingą tvarką – turi būti tam tikra parlamento narių dauguma.

Organinių įstatymų tradicija siejama su Prancūzijos konstitucinės teisės tradicija. 1958 m. Prancūzijos Konstitucijos (su pakeitimais) 46 straipsnyje nustatyta, kad įstatymai, kuriuos Konstitucija pripažįsta esant organinio pobūdžio, priimami ir keičiami tam tikromis sąlygomis. Prieš promulguojant tokius įstatymus turi būti kreipiamasi į Konstitucinę Tarybą ir

⁵⁵ Plačiau apie Lietuvos konstitucinius įstatymus kaip Lietuvos konstitucinės teisės šaltinius žr.: Lietuvos konstitucinė teisė. Mykolo Romerio universitetas, 2012, p. 69–71; SINKEVIČIUS, V. Konstitucinių įstatymų samprata: teoriniai aspektai. *Jurisprudencija*, 2008, 2(104), p. 28–38.

⁵⁶ *Inter alia* Lietuvos Konstitucinio Teismo 2002 m. gruodžio 24 d., 2006 m. kovo 14 d. nutarimai. Prieiga per internetą: <www.lrkt.lt>.

gaunama jos nuomonė apie jų atitiktį Konstitucijai. Organinių įstatymų tradiciją perėmė kai kurios buvusiosios Prancūzijos kolonijos, taip pat ir kai kurios kitos valstybės.

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

1991 m. Rumunijos Konstitucijos 73 straipsnyje numatytos sritys, kurias turi reglamentuoti organiniai įstatymai: rinkimų sistema, politinių partijų organizacija, veikla ir finansavimas, referendumo organizavimas, Deputatų ir Senato Rūmų narių reglamentai (statutai), tautinių mažumų statusas ir kt. Organiniai įstatymai turi būti priimami parlamento (Deputatų Rūmai ir Senatas) narių balsų dauguma. 1994 m. Moldovos Konstitucijos 72 straipsnyje nurodoma *inter alia*, kad parlamentas priima konstitucinius, organinius ir ordinarinius įstatymus. Minėtajame Konstitucijos straipsnyje įvardijamos ir organiniais įstatymais reglamentuojamos sritys, kaip antai rinkimų sistema, parlamento ir vyriausybės veikla, Konstitucinio Teismo organizacija ir veikla ir kt., bet toks sričių sąrašas nėra galutinis, nes parlamentui paliekama spręsti ir dėl kitų klausimų, kurie gali būti reguliuojami organiniais įstatymais. Pastarieji priimami visų parlamento narių balsų dauguma.

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

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

Pagrindiniame Įstatyme, be to, jame turi būti detalizuojami ir kai kurių svarbių valstybės institucijų, kaip antai Konstitucinio Teismo, kompetencijos, veiklos ir struktūros klausimai (Konstitucijos 24 straipsnis).

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

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

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

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

Konstitucinės teisės šaltinio reikšmę gali turėti ir prezidento (ar monarcho) priimtas teisės aktas, ypač prezidentinėse (ar pusiau prezidentinėse) respublikose, absoliutinėse monarchijose. Rusijos prezidento aktai (įsakai) taip pat priskirtini prie tokių⁵⁷ – jie ne tik pripažįstami atskirais konstitucinės teisės šaltiniais, bet savo teisine galia neretai konkuruoja su įstatymais, nors tokių galių 1993 m. Rusijos Konstitucija jiems neteikia⁵⁸.

⁵⁷ Žt. ČIRKIN, V. Konstitucionnoe pravo Rossijskoi Federacii. Moskva: Jurist, 2002, p. 16.

⁵⁸ Sravnitelnoje konstitucionnoje pravo. Red. V. Čirkin. Moskva, 1996, p. 33.

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

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

Tarptautinė teisė kaip konstitucinės teisės šaltinis. Plačiau interpretuojant konstitucinę teisę (ne kaip konstitucijos teisę, kurios šaltiniai yra tik pati konstitucija ir ją interpretuojanti konstitucinės kontrolės institucijos ar konstitucinio teismo formuojama konstitucinė doktrina), kaip apimančią įvairius teisės šaltinius, manytina, kad tarptautinės teisės šaltiniai yra reikšmingas konstitucinės teisės šaltinis. Tarptautinės viešosios teisės ir konstitucinės teisės santykiai sudėtingi, nes tarptautiniai valstybių įsipareigojimai turi būti grindžiami konstituciniais pagrindais, kurie tam tikru aspektu varžo valstybių tarptautinį bendradarbiavimą formuluodami materialiuosius ir procesinius tokio bendradarbiavimo reikalavimus. Tarptautinės teisės šaltiniai yra įvairūs: visų pirma tarptautinės sutartys, taip pat tarptautiniai papročiai, bendrieji teisės principai, tarptautinių teismų ir arbitražų sprendimai, tarptautinių organizacijų rezoliucijos. Tarptautinių sutarčių, bendrųjų teisės principų kaip tarptautinės teisės šaltinių įvairūs aspektai atsispindi konstitucijų nuostatose, nustatančiose ne tik tarptautinių sutarčių ratifikavimo (prisijungimo prie jų) ypatumus, bet ir jų santykį bei hierarchinę padėtį tarp nacionalinių teisės šaltinių, visų pirma greta konstitucijos. Tokie bendrieji principai kaip valstybių suvereniteto lygybė, nesikišimas į kitos valstybės vidaus reikalus, pagarba žmogaus teisėms bei pagrindinėms laisvėms ir jų gynimas, sąžiningas tarptautinių įsipareigojimų vykdymas (lot. *pacta sunt servanda*) ne tik atsispindi konstitucijų nuostatose, bet ir yra plačiai interpretuojami konstitucinės kontrolės institucijų aktuose. Lietuvos Konstitucinis Teismas ne kartą pabrėžė, kad pagarba tarptautinei teisei, visuotinai pripažintiems tarptautinės teisės principams (taip pat ir principui *pacta sunt servanda*) yra svarbi Lietuvos valstybės teisės tradicija ir konstitucinis principas⁵⁹.

Dažniausiai konstitucijų nuostatose aptariamos tarptautinės sutartys, bet kai kuriose minimi ir principai. Pavyzdžiui, 1974 m. Portugalijos

⁵⁹ *Inter alia* Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2012 m. rugsėjo 5 d. nutarimas. Prieiga per internetą: <www.lrkt.lt>.

Konstitucijos (su pakeitimais) 8 straipsnyje numatyta, kad tarptautinės teisės taisyklės ir principai yra integruojami į Portugalijos teisę ir sudaro jos dalį. 1992 m. Lietuvos Respublikos Konstitucijos 135 straipsnyje nurodoma, kad Lietuvos valstybė įgyvendindama užsienio politiką vadovaujasi visuotinai pripažintais tarptautinės teisės principais ir normomis⁶⁰. Konstitucinės kontrolės institucijų aktuose, konstitucinėje doktrinoje taip pat pabrėžiama pagarba tarptautinės bendruomenės pripažįstamiems bendriesiems teisės principams. Lietuvos Konstitucinio Teismo jurisprudencijoje ne kartą yra pabrėžiamas pagarbos žmogaus teisėms bei pagrindinėms laisvėms ir jų gynimo, *pacta sunt servanda* ir kitų principų reikšmingumas⁶¹. Kai kurių valstybių konstitucijose *expressis verbis* numatyta ir tai, kad valstybė pripažįsta tam tikrų tarptautinių teismų jurisdikciją, kaip antai 1974 m. Portugalijos Konstitucijos 7 straipsnio 7 dalyje įtvirtinama galimybė pripažinti Tarptautinio baudžiamojo teismo jurisdikciją. Analogiškos nuostatos yra įtvirtintos ir 1980 m. Čilės Konstitucijos 24 straipsnyje.

Kai kurių valstybių konstitucijose tarptautinių sutarčių ir jų santykių su nacionaline teise klausimams aptarti yra skirti atskiri skirsniai. Pavyzdžiui, 1958 m. Prancūzijos Konstitucijos VI skirsnyje „Tarptautinės sutartys ir susitarimai“ reglamentuojami įvairūs tarptautinių sutarčių ratifikavimo dalykai. 1992 m. Estijos Konstitucijoje (su pakeitimais) yra IX skirsnis „Tarptautiniai santykiai ir tarptautinės sutartys“, skirtas tarptautinių sutarčių ratifikavimui, jų taikymo nacionalinėje teisės sistemoje klausimams. 1999 m. Suomijos Konstitucijoje (su pakeitimais) tarptautiniams santykiams ir tarptautinėms sutartims skirtas 8 skirsnis „Tarptautiniai santykiai“. Lietuvos Konstitucijos XII skirsnyje „Užsienio politika ir valstybės gynimas“ taip pat reglamentuojami kai kurie tarptautinių sutarčių klausimai, formuluojami užsienio politikos principai.

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

Svarbūs tarptautinio bendradarbiavimo principai deklaruojami ir kai kurių konstitucijų preambulėse, pavyzdžiui, 1949 m. Vokietijos Konstitucijos (Pagrindinio Įstatymo) preambulėje, kurios nuostatas neretai

⁶⁰ Plačiau apie Lietuvos Respublikos konstitucinės teisės ir tarptautinės viešosios teisės santykį žr.: Lietuvos konstitucinė teisė. Vadovėlis. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2012, p. 258–270.

⁶¹ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2011 m. kovo 15 d., 2012 m. rugsėjo 5 d., 2014 m. sausio 24 d. ir kovo 18 d. nutarimai ir kt.

interpretuoja Vokietijos Federalinis Konstitucinis Teismas, sprenddamas įvairius tarptautinių sutarčių konstitucingumo klausimus. 2014 m. pakeis-toji 1922 m. Latvijos Konstitucija buvo papildyta preambule, kurioje taip pat deklaruojama Latvijos lygybė tarptautinėje bendruomenėje, pabrė-žiama Latvijos nacionalinių interesų apsauga, siekis skatinti demokratinę bendrosios Europos ir viso pasaulio raidą.

Konstitucijų nuostatos paprastai apima reglamentavimą, kokia parla-mento narių dauguma gali būti ratifikuojamos tarptautinės sutartys. Prita-rimas joms gali būti pareikštas ir referendumu; tai, pavyzdžiui, numatyta 1997 m. Lenkijos Konstitucijos 90 straipsnyje, – tarptautinė sutartis gali būti ratifikuota ne tik parlamente, tam sutikimas gali būti pareikštas ir referendu-mu. Kai kuriose konstitucijose (pavyzdžiui, 2011 m. Vengrijos Konstitucijos (Pagrindinio Įstatymo) 8 straipsnyje) numatytas draudimas rengti nacionali-nį referendumą dėl įsipareigojimų, kylančių iš tarptautinių sutarčių.

Valstybių požiūrį į tarptautinės teisės šaltinius kaip į nacionalinės (tai-gi ir konstitucinės) teisės šaltinius lemia vadinamosios dualistinė ir mo-nistinė nacionalinės teisės ir tarptautinės teisės santykio doktrinos. Pagal dualistinę teoriją, tarptautinė ir nacionalinė teisė yra dvi skirtingos sis-temos. Tarptautinė teisė gali būti taikoma tik tada, kai yra perkeliama į nacionalinę teisės sistemą, kaip antai Jungtinėje Karalystėje ryškiau tokio tarptautinės teisės perkėlimo pavyzdžiu galima laikyti 1998 m. Žmogaus teisių aktą (angl. *Human Rights Act*), kuris įsigaliojo 2000 m. ir, kaip mi-nėta, yra skirtas Europos žmogaus teisių konvencijos nuostatomis perkelti į Jungtinės Karalystės teisę, suteikiant nacionaliniams teismams teisę spręsti konvencijos teisės pažeidimo klausimus.

Lietuvos ir daugelio kitų, ypač žemyninės Europos, valstybių teisės sistemos iš esmės grindžiamos monistine nacionalinės teisės ir tarptautinės teisės santykio doktrina, pagal kurią, nors teisės sistemos ir vertinamos kaip skirtingos, bet tarptautinė teisė gali būti tiesiogiai taikoma nacionalinėje teisėje. Vis dėlto monistinis modelis negali būti besąlygiškai taikomas, nes įkūnydamas hierarchinį tarptautinės, taip pat ir ES, teisės santykį su nacio-naline teise yra skirtas tik žemesnės nei Konstitucija teisinės galios teisės šaltiniams ten, kur tarptautinė teisė turi taikymo pirmenybę kitų teisės šaltinių atžvilgiu; Konstitucijos santykis su tarptautine ir ES teise labiau atitiktų dualistinės nacionalinės ir tarptautinės teisės sistemų atskirumo teorijos bruožus⁶².

⁶² Plačiau apie tarptautinės ir konstitucinės teisės santykį, tarptautinės teisės daromą įtaką konstitucinei doktrinai žr.: ŽALIMAS, D. Tarptautinės ir Europos Sąjungos teisės vaidmuo plėtojant oficialią konstitucinę doktriną. Iš: Šiuolaikinės konstitucinės justicijos tendenci-jos: nacionalinės ir tarptautinės teisės santykis. Lietuvos Respublikos Konstituciniam Teis-mui – 20. Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas, Vilnius, 2014, p. 295–321.

Lietuvoje taikoma lygiagrečiojo tarptautinės ir vidaus teisės derinimo sistema, kuri grindžiama taisykle, kad tarptautinės sutartys šalies teisinėje sistemoje kinta⁶³. Pagal Konstitucijos 138 straipsnio 3 dalį, tarptautinės sutartys, kurias ratifikavo Seimas, yra sudedamoji Lietuvos Respublikos teisinės sistemos dalis, turi įstatymo galią ir negali konkuruoti su Konstitucijos nuostatomis⁶⁴. Lietuvos teisinė sistema grindžiama Konstitucijos viršenybės principu, tad vienintelis būdas pašalinti tarptautinės sutarties nesuderinamumą su Konstitucija – priimti atitinkamą jos pataisą. Tačiau tais atvejais, kai nacionalinės teisės aktas (išskyrus Konstituciją) nustato tokį teisinį reguliavimą, kuris konkuruoja su nustatytuoju tarptautinėje sutartyje, turi būti taikoma tarptautinė sutartis⁶⁵.

Tarptautinė sutartis suprantama kaip tarptautinės teisės reguliuojamas tarptautinis susitarimas⁶⁶. Kai kurios tarptautinės sutartys yra itin reikšmingos konstitucinei teisei, labiausiai tos, kurios reglamentuoja žmogaus teisių apsaugos principus ar lemia valstybių geopolitinę kryptį. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo jurisprudencijoje⁶⁷ kai kurie tarptautinės ir viršnacionalinės teisės pagrindu prišimti įsipareigojimai vertinami kaip lemiantys Lietuvos valstybės geopolitinę kryptį, suponuojančią Lietuvos Respublikos pasirinktą europinę ir transatlantinę integraciją, t. y. Lietuvos Respublikos narystę Europos Sąjungoje bei NATO ir būtinumą vykdyti atitinkamus su šia naryste susijusius tarptautinius įsipareigojimus, tokią Lietuvos valstybės geopolitinę kryptį grindžiant pripažįstamomis ir saugomomis universaliomis demokratinėmis konstitucinėmis vertybėmis, kurios yra bendrosios ir kitų Europos bei Šiaurės Amerikos valstybių vertybės.

⁶³ *Inter alia* Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1995 m. spalio 17 d. nutarimas. Prieiga per internetą: <www.lrkt.lt>.

⁶⁴ *Inter alia* Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2012 m. rugsėjo 5 d. nutarimas. Prieiga per internetą: <www.lrkt.lt>.

⁶⁵ *Inter alia* Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2006 m. kovo 14 d. nutarimas. Prieiga per internetą: <www.lrkt.lt>.

⁶⁶ Tarptautinės sutarties samprata formuluojama 1969 m. Vienos konvencijoje dėl tarptautinių sutarčių teisės: „Sutartis – tai raštu tarp valstybių sudarytas tarptautinis susitarimas, kuriam taikomos tarptautinės teisės normos, įtvirtintas viename ar keliuose susijusiuose dokumentuose, kad ir koks būtų to susitarimo pavadinimas.“

⁶⁷ *Inter alia* Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2014 m. liepos 7 d., 2014 m. sausio 24 d. nutarimai. Prieiga per internetą: <www.lrkt.lt>. Konstitucinis Teismas pastarajame (sausio 24 d.) nutarime pabrėžė, kad Konstitucijos tekste Lietuvos valstybės geopolitinė kryptis išreiškta negatyviu ir pozityviu požiūriais: negatyvusis Lietuvos valstybės geopolitinės krypties aspektas yra išreikštas konstituciniame akte „Dėl Lietuvos Respublikos nesijungimo į postsovietines Rytų sąjungas“; pozityvusis aspektas – konstituciniame akte „Dėl Lietuvos Respublikos narystės Europos Sąjungoje“. Šie konstituciniai aktai yra Konstitucijos sudedamoji dalis.

Antai Moldovos valstybės geopolitinę kryptį ir siekį tapti Europos Sąjungos valstybe nare pabrėžė Moldovos Konstitucinis Teismas, kuris 2014 m. spalio 9 d. nutarime spręsdamas dėl Moldovos Respublikos ir ES asociacijos sutarties atitikties Konstitucijai pabrėžė, kad Moldovos Respublikos europinės integracijos procesas visiškai atitinka šios šalies konstitucines vertybes ir identitetą⁶⁸.

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

Žymiausias Europos Tarybos aktas – Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencija – kartu su Europos Žmogaus Teisių Teismo jurisprudencija yra ypač svarbus tarptautinės teisės šaltinis, reikšmingai lemiantis konstitucinių teisių raidą. Šios konvencijos nustatoma žmogaus teisių apsaugos sistema nacionalinių teisės sistemų atžvilgiu yra subsidiari, valstybės turi plačią diskreciją pasirinkti Konvencijos (jos protokolų) taikymo ir įgyvendinimo, *inter alia* Europos Žmogaus Teisių Teismo sprendimų vykdymo, būdus ir priemones. Tokią diskreciją riboja valstybių teisės sistemų, *inter alia* jų konstitucijų, ypatumai, susiję su nustatyta tarptautinės ir nacionalinės teisės derinimo sistema, taip pat pagal Konvenciją ir jos protokolus garantuojamų žmogaus teisių ir laisvių pobūdis. Europos žmogaus teisių konvencijos teisė (konvencija ir jos nuostatos interpretuojančio Europos Žmogaus Teisių Teismo jurisprudencija) daro reikšmingą įtaką nacionalinei žmogaus teisių bei konstitucinės jurisprudencijos institucijų formuojamajai konstitucinei doktrinai.

Europos žmogaus teisių konvencija valstybių nacionalinėse teisės sistemose turi skirtingą teisinį statusą. Austrijoje konvencija turi konstitucijos galią ir yra perkelta konstituciniu aktu. Nyderlanduose įstatymai gali būti vertinami atitikties Konvencijai požiūriu. Jungtinėje Karalystėje 1998 m. Žmogaus teisių aktas – tai konvencijos teisės perkėlimas į nacionalinę teisės sistemą. Italijoje, Prancūzijoje, Lichtenšteine, Slovėnijoje konvencija vertinama kaip viršnacionalinė teisė (angl. *supra-legislative*), o Vokietijoje ji turi federalinio įstatymo galią. Kai kuriose Lotynų Amerikos valstybėse, kaip antai Kolumbijoje, Venesueloje, Amerikos žmogaus teisių konvencija (*American Convention on Human Rights*) turi labai didelę galią ir konkuruoja su konstitucijų galia.

⁶⁸ Moldovos Konstitucinio Teismo 2014 m. spalio 9 d. nutarimas. Prieiga per internetą: <www.constcourt.md>.

Europos Žmogaus Teisių Teismo jurisprudencija, kaip teisės aiškinimo šaltinis, aktuali ir Lietuvos teisės aiškinimo bei taikymo srityje. Lietuvos Konstitucinis Teismas formuodamas savo jurisprudenciją dažnai atsižvelgia į Europos Žmogaus Teisių Teismo doktriną. Skirtingas Lietuvos Konstitucinio Teismo konstitucijoje įtvirtintų vertybių ir Europos Žmogaus Teisių Teismo konvencijos nuostatų aiškinimas lemia diskusijas dėl konstitucijos viršenybės užtikrinimo būdų, kelia klausimų, ar konvencijos ir konstitucijos nuostatų neatitikties atveju visada būtina keisti konstitucijos nuostatas, ar Lietuvos Konstitucinis Teismas tokiais atvejais gali reinterpretuoti konstitucinę doktriną? Šio teismo 2012 m. spalio 5 d. nutarime pabrėžiama, kad Europos Žmogaus Teisių Teismo sprendimas savaime negali būti konstitucinis pagrindas reinterpretuoti (koreguoti) oficialiąją konstitucinę doktriną (jos nuostatas), jeigu nesant atitinkamų Konstitucijos pataisų toks vertinimas iš esmės pakeistų konstitucinio teisinio reguliavimo visumą, pažeistų Konstitucijoje įtvirtintų vertybių sistemą, sumažintų Konstitucijos viršenybės teisės sistemoje apsaugos garantijas. Taigi tais atvejais, kai Seimo ratifikuotoje įsigaliojusioje tarptautinėje sutartyje įtvirtintas teisinis reguliavimas konkuruoja su nustatytoju Konstitucijoje, tokios tarptautinės sutarties nuostatos neturi taikymo pirmumo ir, siekiant išvengti neatitikties, būtina keisti Konstitucijos nuostatas.

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

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

Lenkijos konstitucinėje doktrinoje konstitucija taip pat turi aukščiausią teisinę galią. 1997 m. Lenkijos Konstitucijos 91 straipsnyje suformuluotas principas, pagal kurį ratifikuota tarptautinė sutartis yra šalies teisinės sistemos dalis ir yra taikoma tiesiogiai, nebent jos taikymas siejamas su įstatymo priėmimu; ratifikuota tarptautinė sutartis turi pirmumą prieš įstatymą, jeigu šio įstatymo neįmanoma suderinti su sutartimi.

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

1949 m. Vokietijos Konstitucijos (Pagrindinio Įstatymo) 25 straipsnyje „Tarptautinės teisės viršenybė“ įtvirtintas principas, kad bendrosios tarptautinės teisės taisyklės yra sudėtinė federalinės teisės dalis ir turi viršenybę prieš įstatymus. Tarptautinės teisės principai atsispindi ir Konstitucijos preambulės nuostatose. Tarptautinės ir nacionalinės teisės santykiai yra plačiai interpretuojami Vokietijos Federalinio Konstitucinio Teismo. Šio teismo 2009 m. birželio 30 d. sprendime⁶⁹ interpretuojant Konstitucijos preambulės nuostatą formuluojama *inter alia*, kad Vokietijos tauta Pagrindinio Įstatymo preambulėje pabrėžia ne tik atsakingo apsisprendimo moralinį pagrindą, bet ir pasiryžimą prisidėti prie taikos pasaulyje būnant suvienytosios Europos lygiateise nare; Pagrindiniame Įstatyme nustatytas įsipareigojimas palaikyti taiką ir integraciją bei konstitucinį atvirumą tarptautinei teisei principą, skatinimas dalyvauti tarptautinėse organizacijose siekiant, kad tarp valstybių būtų nustatyta savitarpio interesų taikaus suderinimo tvarka ir Europoje vyktų ją vienijantis bendradarbiavimas. Konstitucinis Teismas pabrėžia valstybės suvereniteto imperatyvą, kad siekiant integruoti Vokietiją į taikių ir laisvų valstybių bendruomenę, puoselėjant atvirumo tarptautinei teisei siekį neatsisakoma Vokietijos Konstitucijoje įtvirtinto suvereniteto.

Pabrėžtina, kad kai kuriose teisės sistemose tarptautinė sutartis konkuruoja su pačios konstitucijos galia (Austrija, Nyderlandai ir kt.), neretai ji lemia ne tik ordinarinės teisės taikymą. Antai Nyderlandų Konstitucijos (1814 m. su vėlesniais, taip pat ir 2008 m. pakeitimais) 93 straipsnio 3 dalyje *inter alia* numatyta, kad jeigu ratifikuojamos tarptautinės teisės nuostatos prieštarauja Konstitucijos nuostatomis ar gali sudaryti tam prielaidas, parlamentas tokiai sutarčiai turi pritarti ne mažesne kaip 2/3 balsų dauguma;

⁶⁹ Vokietijos Federalinio Konstitucinio Teismo 2009 m. birželio 30 d. sprendimo teksto ištraukos yra publikuojamos leidinyje: Konstitucinė jurisprudencija. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo biuletenis, Nr. 3(15), 2009.

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

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

Europos Sąjungos teisė kaip konstitucinės teisės šaltinis yra regioninės integracijos teisė, apimanti įvairios kilmės teises savybes⁷⁰. Europos Sąjungos teisė yra integruota į valstybių narių teises sistemas, jos savitumą atskleidžia jos pagrindai ir principai, autonomiškumas, išplėta institucinė sistema ir išsami teisės normų visuma. Nuo pat Europos anglių ir plieno bendrijos (EAPB) susikūrimo diskutuojama dėl šio Europos integracijos modelio teisinės prigimties ir esmės, šie ginčai atsinaujina prasidedant kiekvienam Europos integracijos raidos etapui. Lisabonos sutartis, kuria esmingai pakeista pirminė ES teisė, šiuo požiūriu nėra išimtis, – vėl bandoma aiškintis, kas yra ES, ar pakito šios sąjungos bruožai, kur kreipia pirminės teisės modifikacijos⁷¹.

⁷⁰ JARAŠIUNAS, E. Svarbūs Europos Sąjungos Teisingumo Teismo praktikos aspektai (2004–2014). Įžanginis žodis. Iš: Leidinys, skirtas Lietuvos įstojimo į Europos Sąjungą dešimtmečiui paminėti. Europos Sąjungos Teisingumo Teismas, 2015, p. 8.

⁷¹ Plačiau apie Europos Sąjungos kaip Europos valstybių bendrijos prigimtį žr.: JARAŠIUNAS, E. Europos Sąjungos teisinio kvalifikavimo problemos. *Jurisprudencija*, 2011, 18(4), p. 1323–1347.

Europos Sąjungos teisė valstybėms narėms yra svarbus teisės šaltinis, darantis reikšmingą įtaką nacionalinei konstitucinei doktrinai. Svarbiausias konstitucinės teisės klausimas – kaip konstitucijos viršenybe grindžiamą nacionalinę teisę, *inter alia* konstitucinę teisę, suderinti su Europos Sąjungos teisės tiesioginiu taikymu ir prioritetu, kaip užtikrinti šių dviejų skirtingos prigimties teisės sistemų, grindžiamų nacionalinių teisinių sistemų įvairove – europietiškos civilizacijos ypatumais ir vertybėmis, – darnų funkcionavimą, kokios yra konstitucinės integracijos ribos?

Viršnationalinės teisės formavimasis – ilgas procesas, sąlygotas svarbių 1951 m. balandžio 18 d. Europos anglių ir plieno bendrijos steigimo, 1957 m. kovo 25 d. Europos ekonominės bendrijos steigimo sutarčių, kurių pagrindu kūrėsi Europos Bendrijos, vėliau – Europos Sąjunga. Minėtosios sutartys nuolat atnaujinamos, pasirašomos naujos. Šiuo metu ES veikia pagal tris steigimo sutartis – Europos Sąjungos sutartį, Sutartį dėl Europos Sąjungos veikimo ir Europos atominės energijos bendrijos steigimo sutartį, bei remiasi su jomis susijusiomis valstybių stojimo ir kitomis sutartimis. Šios sutartys, taip pat bendrieji teisės principai, sudaro ES pirminę teisę, kurios pagrindu priimami kiti teisės aktai, sudarantys antrinę ES teisę. ES institucijos – Europos Parlamentas, Taryba, Komisija – turi teisę leisti valstybėms narėms privalomus teisės aktus. Europos Sąjungos Teisingumo Teismas, prižiūrintis ES institucijų teisės aktų teisėtumą ir interpretuojantis ES teisę, taip pat kuria privalomas doktrinines nuostatas. Europos Sąjungos Teisingumo Teismas yra daugiafunkcis – kartu ir tarptautinis teismas, kuris skiria sankcijas valstybėms narėms dėl įsipareigojimų nevykdymo, ir konstitucinis teismas, kuriam patikėta aiškinti Steigimo sutartis, ir aukščiausiasis bendrosios kompetencijos ar specializuotas teismas, kontroliuojantis priimtų sprendimų teisėtumą⁷².

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

Tapdama ES nare valstybė išlaiko svarbiausių dalykų kontrolę, kitaip tariant, konstitucinį savitumą, suverenitetą. Lisabonos sutartis, įsigaliojusi

⁷² JARAŠIUNAS, E. Svarbūs Europos Sąjungos Teisingumo Teismo praktikos aspektai (2004–2014). Įžanginis žodis. Iš: Leidinys, skirtas Lietuvos įstojimo į Europos Sąjungą dešimtmečiui paminėti. Europos Sąjungos Teisingumo Teismas, 2015, p. 8.

2009 m. gruodžio 1 d.⁷³, reikšmingai paveikė nacionalinės konstitucinės doktrinos raidą, dėl jos ratifikavimo ES valstybėse narėse vyko nemažai ginčų, kurie tapo ir konstitucinės kontrolės objektu⁷⁴. Su Lisabonos sutartimi ar su įstatymais dėl jos ratifikavimo susiję konstituciniai klausimai neretai buvo sprendžiami konstitucinės kontrolės institucijų, kaip antai Prancūzijos Konstitucinės Tarybos 2007 m. gruodžio 20 d. sprendimas, Vokietijos Federalinio Konstitucinio Teismo 2009 m. birželio 30 d. sprendimas (taip pat vėlesni sprendimai: *inter alia* 2011 m. rugsėjo 7 d. dėl su Graikijos krize susijusių biudžeto klausimų, 2014 m. vasario 26 d. dėl rinkimų slenksčio rinkimuose į Europos Parlamentą); Čekijos Konstitucinio Teismo sprendimai: 2008 m. lapkričio 26 d., 2009 m. lapkričio 3 d.; Latvijos Konstitucinio Teismo – 2009 m. balandžio 7 d.; Vengrijos Konstitucinio Teismo – 2010 m. liepos 12 d.; Austrijos Konstitucinio Teismo – 2008 m. rugsėjo 30 d. ir kt. Konstitucinės kontrolės institucijų formuojamose konstitucinėse doktrinos pabrėžiamas konstitucinės tvarkos atvirumas Europos integracijai, konstitucinio tapatumo svarba, valstybės suvereniteto reikšmė.

Valstybių narystė ES turi būti grindžiama konstitucijos nuostatomis, ji gali būti įtvirtinama atskirame konstitucinio lygmens akte, taip pat papildant konstitucijos nuostatas ar priimant atitinkamas konstitucijos pataisas. Lietuvos konstitucinius ES narystės pagrindus nustato konstitucinis aktas, kuris yra sudedamoji 1992 m. Konstitucijos dalis⁷⁵. 2004 m. priėmus Konstitucinį aktą „Dėl Lietuvos Respublikos narystės Europos Sąjungoje“, kuriame *inter alia* nustatyti konstituciniai Lietuvos Respublikos narystės Europos Sąjungoje pagrindai, buvo konstituciškai patvirtinta Lietuvos Respublikos narystė Europos Sąjungoje. Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas visateisį Lietuvos Respublikos, kaip Europos Sąjungos narės, dalyvavimą joje vertina kaip Tautos suverenios valios pareiškimu grindžiamą konstitucinį imperatyvą, Lietuvos Respublikos visateisę narystę Europos Sąjungoje – kaip konstitucinę vertybę⁷⁶, atspindinčią valstybės geopolitinę

⁷³ Lisabonos sutartis, iš dalies keičianti Europos Sąjungos ir Europos Bendrijos steigimo sutartį, pasirašyta Lisabonoje 2013 m. gruodžio 13 dieną. Lisabonos sutartis Lietuvoje buvo ratifikuota 2008 m. gegužės 8 d., įstatymas dėl ratifikavimo įsigaliojo gegužės 17 dieną.

⁷⁴ Dėl ES teisės ir konstitucijos nuostatų santykio ir anksčiau ne kartą sprendė Vokietijos Federalinis Konstitucinis Teismas, Prancūzijos Konstitucinė Taryba, Airijos Aukščiausiasis Teismas, Jungtinės Karalystės Lordų Rūmai, Italijos, Ispanijos konstituciniai teismai, Lenkijos konstitucinis tribunolas, Belgijos Valstybės Taryba ir kt.

⁷⁵ Plačiau apie Lietuvos Respublikos konstitucinius narystės Europos Sąjungoje klausimus žr.: JARUKAITIS, I. Europos Sąjunga ir Lietuvos Respublika: konstituciniai narystės pagrindai. Vilnius: Justicija, 2011.

⁷⁶ *Inter alia* Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2014 m. sausio 24 d. nutarimas.

kryptį⁷⁷. Pagal Konstitucijos sudedamosios dalies – Konstitucinio akto „Dėl Lietuvos Respublikos narystės Europos Sąjungoje“ – nuostatas, Europos Sąjungos teisės normos yra sudedamoji Lietuvos Respublikos teisinės sistemos dalis. Nustatyta ir Europos Sąjungos teisės aktų taikymo pirmenybė tais atvejais, kai Europos Sąjungos teisės nuostatos, kylančios iš sutarčių, kuriomis grindžiama Europos Sąjunga, konkuruoja su teisiniu reguliavimu, nustatytu Lietuvos nacionaliniuose teisės aktuose, išskyrus pačią Konstituciją; Europos Sąjungos Teisingumo Teismo jurisprudencija, kaip teisės aiškinimo šaltinis, yra svarbi Lietuvos teisės aiškinimui ir taikymui⁷⁸.

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

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

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

1949 m. Vokietijos Konstitucijoje (Pagrindiniame Įstatyme) taip pat nėra atskiro skirsnio, skirto Vokietijos dalyvavimui ES. Šie klausimai reglamentuojami Konstitucijos 23 straipsnyje, kuriame *inter alia* pabrėžiamas subsidiarumo principo reikšmingumas. Vokietijos Konstitucijos ir ES teisės suderinamumo klausimų interpretavimui yra skirtas ne vienas Vokietijos Federalinio Konstitucinio Teismo sprendimas. Antai 2009 m. birželio 30 d. nutarime suformuluota plati konstitucinė doktrina, kurioje aiškinami

⁷⁷ *Inter alia* Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2011 m. liepos 7 d., 2014 m. sausio 24 d. nutarimai.

⁷⁸ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2006 m. kovo 14 d., gruodžio 21 d., 2007 m. gegužės 15 d. nutarimai, 2007 m. gegužės 8 d. sprendimas ir kt.

ES ir nacionalinės teisės taikymo klausimai, ypač pabrėžiama konstitucijos viršenybė, konstitucinio teismo kompetencija vertinti ES teisę⁷⁹. Teismas pabrėžė, kad Europos teisės taikymo viršenybė netgi įsigaliojus Lisabonos sutarčiai išlieka pagal tarptautinę sutartį suteiktu institutu, kuris Vokietijoje galios tik Lisabonos sutarties patvirtinimo įstatymu nurodžius taikyti sutartąją teisę; Vokietijos dalyvavimas – ne tik Pagrindinio Įstatymo požiūriu – reiškia ne federacinės valstybės modelio perkėlimą į Europos lygmenį, bet federalinio modelio išplėtimą pagal konstitucinę teisę, pridėdant viršvalstybinio bendradarbiavimo dimensiją; Sąjungos teisės taikymo pirmenybė užtikrinama tik dėl veikiančių konstitucinių įgaliojimų ir tik jų paisant; Federalinis Konstitucinis Teismas gali atlikti *ultra vires* ir konstitucinio savitumo kontrolę, kad būtų užtikrinama Vokietijos institucijų pareiga tam tikrais atvejais Vokietijoje netaikyti Europos Sąjungos teisės aktų, kuriais peržengiamos kompetencijos ribos arba pažeidžiamas konstitucinis savitumas. Taigi Vokietijos Federalinis Konstitucinis Teismas 2009 m. birželio 30 d. sprendime formulavo *ultra vires* doktrina paremtą principą, kad tam tikrais atvejais Konstitucinis Teismas gali spręsti klausimus ir dėl ES teisės suderinamumo su konstitucija.

Konstitucinės ir viršnacionalinės teisės santykis – vienas iš aktualiausių valstybių konstitucinės teisės klausimų. ES teisė yra sukurta valstybių narių, ji yra išvestinė iš valstybių valios. ES sutartyse pabrėžiama pagarba valstybių konstitucinėms tradicijoms, teisinės valstybės principui ir kitoms vertybėms. Europos Sąjunga konstituciniu požiūriu yra tarptautinės sutarties pagrindu veikianti Europos valstybių organizacija. Kita vertus, dėl savo prigimties ir funkcionavimo pobūdžio ES gali būti suvokiama ir kaip savita konstitucinė, o ne tarptautinė ar tarpvyriausybinė, sistema⁸⁰.

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

ES valstybės narės patiki ES institucijų kompetencijai tam tikrus klausimus. Teisingumo Teismas dar 1964 m. liepos 15 d. byloje *Costa prieš E.N.E.L.* konstatavo, kad įsteigdamas Bendriją, turinčią realias galias, kilusias iš valstybių kompetencijos apribojimo ar įgaliojimų perdavimo

⁷⁹ Šio nutarimo teksto ištraukas galima rasti: *Konstitucinė jurisprudencija*, 2009, Nr. 3(15).

⁸⁰ Plačiau apie Europos Sąjungos integracijos teorijas žr.: JARUKAITIS, I. Europos Sąjunga ir Lietuvos Respublika: konstituciniai narystės pagrindai. Vilnius: Justicija, 2011, p. 24; Lietuvos konstitucinė teisė. Vadovėlis. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2012, p. 270–288.

Bendrijai, šalys tam tikrose srityse apsiribojo suverenias teises; taigi tik aiškiai apibrėztose srityse ES aktai turi pirmenybę nacionalinės teisės atžvilgiu. Teismas taip pat pabrėžė, kad bendrijos teisės veikimas atskirose valstybėse negali būti skirtingas. Šiame sprendime Teisingumo Teismas suformulavo ir ES teisės pirmenybės principą, kurio tiesiogiai sutarčių tekste nebuvo. Sprendime vartojamos ypatingos, originalios Bendrijos teisės prigimties, galutinio suverenių teisių apribojimo, Bendrijos idėjos nesuderinamumo su vienašališkais aktais ir kt. formuluotės patvirtina ES teisės specifikos pripažinimą⁸¹. Taip buvo pradėta plėtoti ES teisės specifikos koncepcija.

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

Pagrindinių teisių chartija (2000 m.), kuri pagal ES sutarties 6 straipsnį turi tokią pat teisinę galią kaip ir sutartys, daro reikšmingą įtaką konstitucinių teisių sampratai. Antai nors Europos žmogaus teisių konvencijai Austrijos teisėje suteiktas konstitucinės teisės statusas, bet ES teisė nėra Austrijos konstitucinės tvarkos dalis, ir vis tiek Austrijos Konstitucinis Teismas pripažįsta ES teisės viršenybę net ir prieš konstitucinius įstatymus. 2012 m. kovo 14 d. sprendime Austrijos Konstitucinis Teismas *inter alia* konstatavo, kad ES Pagrindinių teisių chartijoje laidojamos teisės ir laisvės gali būti laikomos konstituciškai laidojamomis ir yra konstitucinės kontrolės dalykas⁸².

⁸¹ *Costa prieš E.N.E.L.* byloje (sprendimas byloje 6/64 *Flaminio Costa prieš E.N.E.L.* [1964] ECR 585) Teisingumo Teismas pabrėžė ir tai, kad EEB sutartis, kitaip nei paprastosios tarptautinės sutartys, nustato savą teisinę sistemą, kuri Sutarčiai įsigaliojus buvo integruota į valstybių narių teisinės sistemas ir ją privalo taikyti teismai.

ES teisės sampratos kūrimui svarbioje byloje *Costa v. E.N.E.L.* Teisingumo Teismas pabrėžia: a) EEB sutartis nustatė savitą teisinę sistemą, kuri integruota į valstybių narių teisinės sistemas ir kurią privalo taikyti nacionaliniai teismai; b) ji neribotam laikui įkūrė Bendriją; c) Bendrija turi savo institucijas, juridinio asmens teises, veiksnumą, tarptautinio atstovavimo teises ir, ypač dėl valstybių narių kompetencijos apribojimo ar dalies jų funkcijų perleidimo Bendrijai, – realią valdžią; d) valstybės tam tikrose srityse apribojo savo suverenias teises ir sukūrė teisę; e) ši teisė taikoma nacionaliniams subjektams ir pačioms valstybėms narėms.

⁸² BIERLEIN, B. Naujaisi Austrijos Konstitucinio Teismo jurisprudencijos pokyčiai. *Konstitucinė jurisprudencija*, Vilnius, 2013, Nr. 4(32), p. 213.

Konstituciniai teismai, sprenddami su ES teise susijusius klausimus, turi išsiaiškinti ir ES teisės aktų nuostatas. Skirtingai nuo bendrųjų teismų, kurie tiesiogiai taiko ES teisę ir neretai kreipiasi į ES Teisingumo Teismą prašydami preliminarios išvados, konstituciniai teismai ne visais atvejais sutinka, kad ir jie, kilus poreikiui išsiaiškinti ES teisės nuostatų turinį, turi tokius įgaliojimus. ES teisės plėtra ir susipynimas su nacionaline teise verčia konstitucinius teismus aiškinantis įstatymų, kuriais ES teisė perkeliama į nacionalinę teisę, prasmę kreiptis į ES Teisingumo Teismą preliminarios išvados. Į minėtąjį Teismą ne kartą to kreipėsi Austrijos Konstitucinis Teismas ir Belgijos arbitražo teismas (dabar – Konstitucinis Teismas), tokius savo įgaliojimus pripažįsta ir Prancūzijos Konstitucinė Taryba, Ispanijos, Italijos konstituciniai teismai, Vokietijos Federalinis Konstitucinis Teismas bei kai kurie kiti konstituciniai teismai⁸³. Lietuvos Konstitucinio Teismo jurisprudencijoje ES teisė tapo ne tik įkvėpimo šaltiniu, bet ir tam tikru teisiškumo matu. Kai kyla klausimas dėl ES direktyvas įgyvendinančių teisės aktų atitikties Konstitucijai, Konstitucinis Teismas, negalėdamas vertinti Lietuvos teisės aktų atitikties ES teisei, sprendžia dėl kreipimosi į ES Teisingumo Teismą preliminariosios išvados (yra kreipęsis 2007 m. gegužės 8 d. sprendimu⁸⁴).

Kai kurie konstituciniai teismai ES teisę ir vidaus teisę vertina kaip dvi skirtingas teisės sistemas, nes konstitucinis teisingumas vykdomas teisės srityje, kuri skiriasi nuo ES teisės srities, taigi jie sutarties nuostatų prasme neturėtų kreiptis į ES Teisingumo Teismą.

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

Precedentas. Teisės šaltinio samprata valstybių teisės šaltinių doktrinoje nulemia, ar teismų precedentas laikytinas teisės šaltiniu, ar tik teisės pažinimo šaltiniu. Teismų precedentas, būdamas teisinės sistemos dalimi, daro įtaką teisės raidai ir jos plėtojimui. Jo kaip teisės šaltinio reikšmė skirtingose teisės tradicijose, taip pat ir valstybių teisės doktrinos, yra skirtinga. Teismų precedentas yra vienas iš reikšmingiausių bendrosios (anglų ir

⁸³ Plačiau apie nacionalinių *inter alia* konstitucinių teismų ir Europos Sąjungos Teisingumo Teismo bendradarbiavimą žr.: JARAŠIUNAS, E. Keletas nacionalinių teismų ir Europos Sąjungos Teisingumo Teismo veiksmingo bendradarbiavimo užtikrinimo aspektų. Iš: Šiuolaikinės konstitucinės justicijos tendencijos: nacionalinės ir tarptautinės teisės santykis. Lietuvos Respublikos Konstituciniam Teismui – 20 metų. Vilnius: Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas, 2014, p. 153–178.

⁸⁴ Lietuvos Konstitucinio Teismo 2007 m. gegužės 8 d. sprendimas; 2008 gruodžio 4 d. nutarimas.

amerikiečių) teisės sistemos šaltinių, taip pat ir konstitucinės teisės srityje. Bendrosios teisės sistemoje į teisėją žvelgiama kaip į vyresnįjį įstatymų leidybos (teisėkūros) partnerį⁸⁵, o konstitucinė kontrolė šios teisės tradicijos valstybėse paprastai būna patikėta bendriesiems teismams, tad aukščiausieji teismai, aiškindami konstitucines nuostatas, atlieka ypatingą funkciją, jų kuriami precedentai yra privalomi žemesniosios grandies teismams. Teismų precedentas yra svarbus taip pat ir Anglijos teisinės sistemos elementas, konkuruojantis su statutine teise (ar netgi jos atžvilgiu dominuojantis), tad sprendžiant šių teisės šaltinių santykių reikėtų vertinti ir tai, kad įstatymų leidėjas gali pakeisti teismų precedento taikymą. Be JAV Aukščiausiojo Teismo jurisprudencijos neįmanoma analizuoti JAV konstitucinės teisės, tas pat pasakytina ir apie Kanadą, Australiją ir kt. Kai kurie aukščiausieji teismai labai plačiai interpretuoja konstitucines nuostatas, antai Indijos Aukščiausiasis Teismas savo sprendimais neretai konkuruoja su įstatymų leidžiamąja valdžia.

Precedentas yra ypatingas teisės šaltinis, nes šios rūšies teisės šaltinius kuria ne įstatymų leidybos institucijos, bet teismai, kurie formaliai negali būti priskiriami teisėkūros institucijoms, leidžiančioms teisės aktus. Vis dėlto teismų priimami sprendimai turi tokiems aktams būdingų bruožų ir gali būti jiems prilyginami savo teisine galia. H. Kelsenas pabrėžia, kad teismų teisėkūros funkcija gerai matoma tada, kai teismui yra suteikiamas įgaliojimas sukurti precedentą ir kartu bendrąją normą⁸⁶, be to, jis teigia, teismo sprendimas yra teisėkūros proceso tęsinys, o ne pradžia⁸⁷. A. Barakas teisėjo atliekamą teisėkūros funkciją apibūdino kaip tam tikrą tiltą, jungiantį teisę ir gyvenimą⁸⁸.

Precedentų teisės doktrinos esminio elemento *stare decisis* principo esmė – žemesniosios instancijos teismai privalo (turi) vadovautis aukštesniosios instancijos teismų sprendimais. Teismų precedento kaip teisės šaltinio struktūrą sudaro du esminiai elementai: *ratio decidendi* ir *obiter dictum*. Esminis *stare decisis* principas – *ratio decidendi* identifikavimas teismo sprendime ir jo laikymasis vėlesnėse analogiškosiose bylose. Anglijoje susiformavęs precedentas kaip pagrindinis teisės šaltinis lėmė atsiradimą precedento teisės, kuri grindžiama XIX a. antrojoje pusėje – XX a. susiformavusiu principu, kad žemesniosios instancijos teismai privalo vadovautis aukštesniosios instancijos teismų sprendimais, o apeliacijų (kasacijų)

⁸⁵ BARAK, A. *The Judge in a Democracy*. Princeton University Press, 2006, p. 15.

⁸⁶ KELSEN, H. *Grynoji teisės teorija*. Vertė A. Degutis, E. Kūris. Vilnius: Eugrimas, 2002, p. 211.

⁸⁷ *Ibid.*, p. 214.

⁸⁸ BARAK, A., *op. cit.*, p. 18.

teismai – ankstesniais savo pačių sprendimais⁸⁹. Privalomasis teismo precedento pobūdis pasireiškia per *stare decisis* principą, kuriuo remdamiesi teisėjai turi laikytis jau sukurtų teisinių taisyklių, vadinamųjų precedentų, nustatytų ankstesniuose sprendimuose. *Stare decisis* doktrina grindžiama teisėtų lūkesčių, teismų praktikos nuspėjamumo ir vienodumo, teisės stabilumo, asmenų lygybės prieš įstatymą bei teisinio tikrumo ir kt. principais.

Ir bendrosios, ir kontinentinės teisės tradicijos lemia, kad teisėjas yra priverstas vadovautis ankstesniais sprendimais ir atsižvelgti į analogiškus ankstesnių bylų sprendimus⁹⁰. Kai kuriose civilinės teisės sistemos valstybėse precedentas kaip teisės šaltinis įsitvirtino kaip aukščiausiųjų teismų sprendimų pasekmė. Antai Argentinos Aukščiausiasis Teismas dar XIX a. pabaigoje, sekdamas JAV Aukščiausiojo Teismo sprendimų pavyzdžiu, savo sprendimuose įtvirtino *stare decisis* doktriną, įpareigodamas žemesnius teismus panašiose bylose derinti savo praktiką su Aukščiausiojo Teismo sprendimais.

Kontinentinės (civilinės) teisės tradicijos valstybėse teismo precedentas paprastai yra suprantamas kaip netiesioginis teisės šaltinis. Pavyzdžiui, Vokietijoje, Prancūzijoje, Ispanijoje, Italijoje, Olandijoje ir kt. įtvirtinta jurisprudencijos tęstinumo, arba nusistovėjusios jurisprudencijos (angl. *jurisprudence constante*), doktrina, kurios esmė – teismams nustatoma pareiga bylas spręsti panašiai, numanomai. Taigi nors žemesniosios instancijos teismai *de iure* nėra saistomi aukštesniosios instancijos teismų sprendimų, bet *de facto* jie paprastai vadovaujasi aukščiausiųjų teismų praktika. Precedento doktrina bendrosios teisės tradicijos valstybėse negali būti prilyginama civilinės teisės tradicijos valstybių *jurisprudence constante* principui⁹¹. Civilinės teisės sistemos šalyse teismo precedentas yra daugiau suvokiamas kaip teisės taikymo ir aiškinimo priemonė, teisės normos prasmės suvokimo ir teisės konkretizavimo metodas. Antai Prancūzijos teisės sistemoje teismo precedentas suprantamas ne kaip naujos taisyklės kūrimo priemonė, o kaip būdas užpildyti teisės spragas, ir yra priskiriamas išvestinių teisės šaltinių grupei, nes dominuojančiu teisės šaltiniu pripažįstamas įstatymas. Italijos teisės šaltinių sistemoje, nors *de iure* teismo precedentas nėra įtvirtintas kaip teisės šaltinis, bet teisinėje praktikoje jis labai svarbus (kaip

⁸⁹ Plačiau apie teismo precedento susiformavimą Anglijos teisinėje sistemoje žr.: VASILIAUSKAS, V. Teisminio precedento reikšmė jo tėvynėje – Anglijoje. *Teisė*, 2002, t. 42, p. 152–163.

⁹⁰ VASILIAUSKAS, V. Teisminio precedento, kaip teisės šaltinio, sąvokos problema: teisminis precedentas kaip nauja teisės norma ar kaip teisės aiškinimo (plėtojimo) rezultatas. *Teisė*, 2002, t. 42, p. 150.

⁹¹ CIRTAUTIENĖ, S.; AMBRASIENĖ, D. The Role of Judicial Precedent in The Court Practice of Lithuania. *Jurisprudencija: mokslo darbai*. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2009, Nr. 2(116), p. 62, 68–69, 72.

ir Vokietijoje). Ispanijoje teismų praktika ir precedentai bei kai kurių aukštesniųjų teismų pakartotinai nustatyti kriterijai papildo teisinę tvarką.

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

Precedentas kaip Lietuvos teisės šaltinis pirmą kartą interpretuojamas Lietuvos Konstitucinio Teismo 2006 m. kovo 28 d. nutarime⁹². Tačiau turint omenyje Europos Žmogaus Teisių Teismo, taip pat ir Europos Sąjungos Teisingumo Teismo jurisprudencijos reikšmę Lietuvoje, precedentas jau ne vienus metus buvo teisės šaltinis. 1995 m. ratifikavus Europos žmogaus teisių konvenciją ir pripažinus Europos Žmogaus Teisių Teismo sprendimų galią, o 2004 m. tapus Europos Sąjungos valstybe nare ir konstituciškai įtvirtinus narystės pagrindus, buvo pripažinta ir Europos Sąjungos Teisingumo Teismo sprendimų, taigi ir juose formuluojamų precedentų, galia.

Lietuvos Konstitucinis Teismas 2007 m. spalio 22 d. nutarime nustatė teorinius precedento pagrindus ir pabrėžė, kad Konstitucinio Teismo teisinė pozicija (lot. *ratio decidendi*) atitinkamose konstitucinės justicijos bylose turi precedento reikšmę. Precedento doktrina remiasi iš konstitucinio teisinės valstybės principo išplaukiančio jurisprudencijos tęstinumo būtinumu. Lietuvos Konstitucinis Teismas 2007 m. spalio 24 d. nutarime formulavo precedento kaip teisės šaltinio doktriną, pabrėždamas, kad teismų precedentai yra teisės šaltiniai – *auctoritate rationis*; rėmimasis precedentais yra vienodos (nuoseklios, neprieštaringos) teismų praktikos, kartu ir Konstitucijoje įtvirtinto teisingumo principo, įgyvendinimo sąlyga; teismų precedentai negali būti nemotyvuotai ignoruojami; kad deramai atliktų šią savo funkciją, jie patys turi būti aiškūs ir negali prieštarauti oficialiajai konstitucinei doktrinai⁹³.

⁹² Plačiau apie Lietuvos Konstitucinio Teismo 2006 m. kovo 28 d. nutarime formuluojamą oficialią konstitucinę doktriną žr.: KURIS, E. Teismo precedentas kaip teisės šaltinis Lietuvoje: oficiali konstitucinė doktrina, teisinio mąstymo stereotipai ir kontrargumentai. *Jurisprudencija*, 2009, 2(116), p. 131–149.

⁹³ Aiškindamas precedento kai teisės šaltinio sampratą Lietuvos Konstitucinis Teismas 2007 m. spalio 24 d. nutarime pabrėžė, kad teismams sprendžiant bylas precedento galią turi tik tokie ankstesni teismų sprendimai, kurie buvo sukurti analogiškose bylose, t. y. precedentas taikomas tik tose bylose, kurių faktinės aplinkybės yra tapačios arba labai panašios į tos bylos, kurioje buvo sukurtas precedentas, faktines aplinkybes ir kurioms turi būti taikoma

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

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

Europos konstitucinių teismų, kaip antai Vokietijos Federalinio Konstitucinio Teismo, priimamų sprendimų reikšmingumas, jų interpretacinis pobūdis nekelia abejonių, kad konstitucinės kontrolės institucijų aktai yra svarbus konstitucinės teisės šaltinis, be kurio kai kurių konstitucijos nuostatų analizė tampa neįmanoma. XX a. pabaigoje – XXI a. pradžioje Rytų ir Vidurio Europoje vyko konstitucinės kontrolės plėtra, atsikuriančių valstybių teisėkūroje atsirado naujų konstitucinės kontrolės institucijų funkcijų ir išryškėjo jų veikimo tendencijos, konstituciniai teismai tapo ne tik įstatymų leidybos institucijų „kritikais“, bet ir partneriais. Šiuo metu vis labiau pripažįstama, kad konstituciniai teismai (ar konstitucinės tarybos, tam tikrais atvejais – ir bendrosios kompetencijos teismai) veikia ir kaip „pozityvusis įstatymų leidėjas“⁹⁴, ypač kai jie priima interpretacinius sprendimus.

ta pati teisė, kaip toje byloje, kurioje buvo sukurtas precedentas; precedentų konkurencijos atveju (t. y. kai yra keli skirtingi analogiškose bylose priimti teismų sprendimai) turi būti vadovaujama aukštesnės instancijos (aukštesnės grandies) teismo sukurtu precedentu; atsižvelgtina į precedento sukūrimo laiką ir į kitus turinčius reikšmės veiksnius, kaip antai: į tai, ar atitinkamas precedentas atspindi susiformavusią teismų praktiką, ar yra pavienis atvejis; į sprendimo argumentacijos įtikinamumą; į sprendimą priėmusio teismo sudėtį (į tai, ar atitinkamą sprendimą priėmė vienas teisėjas, ar teisėjų kolegija, ar išplėstinė teisėjų kolegija, ar visa teismo (jo skyriaus) sudėtis); į tai, ar dėl ankstesnio teismo sprendimo buvo pareikšta teisėjų atskirųjų nuomonių; į galimus reikšmingus pokyčius (socialinius, ekonominius ir kt.), įvykusius priėmus atitinkamą precedento reikšmę turintį teismo sprendimą, ir kt.

⁹⁴ BREWER-CARIAS, A. R. *Constitutional Courts as Positive Legislators. A Comparative Law study.* Cambridge University Press, 2011; SAFJAN, M. *The Constitutional Court as a Positive Legislator. New Millenium Constitutionalism: Paradigms of Reality and Changes.* Erevan: NJHAR, 2013, p. 409–428.

Apibūdindamas Italijos Konstitucinio Teismo veikimą esant teisės spragai, L. Favoreu jį vadina „įstatymų leidybos bendraautoriumi“⁹⁵. 1992 m. Slovakijos Konstitucijos 128 straipsnyje numatyta, kad konstitucinis teismas sprenddamas ginčą pateikia Konstitucijos ar konstitucinių įstatymų nuostatų interpretaciją, toks Konstitucinio Teismo interpretacinis sprendimas turi būti promulguojamas kaip ir įstatymas, ir nuo jo promulgavimo dienos yra visiems privalomas.

Vis dėlto kai kurios konstitucinės kontrolės institucijos, kaip antai Prancūzijos Konstitucinė Taryba, savo įgaliojimus vertina kaip iš konstitucijos nekyančias galimybes įgyvendinti politinę valdžią – „Konstitucinė Taryba – ne tretieji Parlamento rūmai“⁹⁶. Turkijos 1982 m. Konstitucijos (su pakeitimais) 153 straipsnyje *expressis verbis* įtvirtinta, kad jeigu konstitucinis teismas priima sprendimą, kuriuo panaikina (anuliuoja) įstatymą ar kitą teisės aktą (dekretą), turintį įstatymo galią, jis negali veikti kaip įstatymų leidybos institucija ir negali sprendime nurodyti, kaip konkrečiai jis turi būti įgyvendinamas (angl. *shall not act as a lawmaker and pass judgment leading to new implementation*).

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

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

Lietuvos Konstitucinio Teismo veikla padarė įtaką Lietuvos konstitucinės teisės sampratai ir jos šaltinių raidai. Sprenddamas konstitucinės justicijos bylas, ieškodamas atsakymo, ar ordinarinės teisės normos neprieštarauja Konstitucijai, Konstitucinis Teismas aiškina ir interpretuoja Konstituciją, taip padėdamas jai virsti gyvąja konstitucija. Konstitucinio Teismo

⁹⁵ FAVOREU, L. Konstituciniai teismai. Iš pranc. k. vertė E. Jarašiūnas. Vilnius: Garnelis, 2001, p. 77.

⁹⁶ *Ibid.*, p. 86.

jurisprudencija išplečia ir konstitucinės teisės ribas. Lietuvos konstitucinės teisės tradicijoje įsitvirtino nauja konstitucinės teisės šaltinių doktrina, pagal kurią išskiriami konstitucijos teisės šaltiniai, prie jų priskiriama pati Konstitucija ir Konstitucinio Teismo formuojama konstitucinė doktrina. Konstitucinio Teismo aktai, kuriuose formuojama oficialioji konstitucinė doktrina, yra svarbus konstitucinės teisės šaltinis, kuriam iš Konstitucijos kyla tam tikri reikalavimai⁹⁷. Taigi Lietuvos konstitucinės teisės šaltiniais laikytini visi Konstitucinio Teismo aktai – nutarimai, išvados, sprendimai, kuriuose formuojama konstitucinė doktrina, t. y. aiškinamos Konstitucijos nuostatos – normos ir principai⁹⁸.

Lietuvos Konstitucinis Teismas savo jurisprudencijoje ne kartą yra konstatavęs, kad, pagal Konstituciją, visi Konstitucinio Teismo aktai, kuriuose aiškinama Konstitucija, formuoja oficialiąją konstitucinę doktriną, savo turiniu saisto ir teisę kuriančias, ir teisę taikančias institucijas (pareigūnus)⁹⁹. Atskleidžiant naujus konstitucinio reguliavimo aspektus oficialiojoje konstitucinėje doktrinoje išryškėja *inter alia* skirtingų konstitucinių nuostatų turinys, jų tarpusavio sąsajos, konstitucinių vertybių sąranga, konstitucinio teisinio reguliavimo kaip visumos esmė. Konstitucinis Teismas, oficialiai aiškindamas Konstituciją, turi užtikrinti joje įtvirtintą jos vientisumą, nuostatų vertybių apsaugą¹⁰⁰.

⁹⁷ Lietuvos Konstitucinis Teismas 2004 m. gegužės 25 d. nutarime pabrėžė, kad Konstitucijos interpretavimo būdus lemia tai, kad ji susideda iš normų ir principų, kurie sudaro darnią sistemą; Konstitucijos raidės negalima aiškinti ar taikyti taip, kad būtų paneigta Konstitucijos dvasia; aiškinant Konstituciją būtina taikyti įvairius teisės aiškinimo metodus. 2004 m. gegužės 25 d. nutarime Teismas nurodė tokius Konstitucijos aiškinimo metodus: sisteminių, bendrųjų teisės principų, loginį, teleologinį, įstatymų leidėjo ketinimų, precedentų, istorinį, lyginamąjį.

⁹⁸ Lietuvos Konstitucinis Teismas 2000 m. sausio 12 d. sprendime pirmą kartą aiškino Konstitucinio Teismo akto, kaip konstitucijos teisės šaltinio, ypatumus ir pabrėžė Konstitucinio Teismo akto (nutarimo) vientisumo doktrinos svarbą: Konstitucinio Teismo akto visos sudedamosios dalys – ir motyvuojamoji (konstatuojamoji), ir rezoliucinė – yra reikšmingos, jų negalima aiškinti atsietai. Kitas reikšmingas žingsnis formuojant Konstitucinio Teismo aktų sampratą – Konstitucinio Teismo 2003 m. gegužės 30 d. nutarime suformuluota doktrininė nuostata, kad konstitucinės teisės šaltiniai yra Konstitucija ir Konstitucinio Teismo baigiamieji aktai, kuriuose formuojama oficialioji konstitucinė doktrina.

⁹⁹ Lietuvos Konstitucinio Teismo 2005 m. rugsėjo 20 d. sprendimas, 2006 m. kovo 28 d. ir birželio 6 d. nutarimai, 2008 m. spalio 14 d. sprendimas, 2012 m. rugsėjo 5 d. nutarimas.

¹⁰⁰ Plačiau apie Lietuvos Konstitucinio Teismo aktus kaip teisės šaltinius: BIRMONTIENĖ, T. Konstitucinio Teismo aktų, kaip teisės šaltinių, konstitucinės doktrinos bruožai. Iš: Šiuolaikinės konstitucinės justicijos tendencijos: nacionalinės ir tarptautinės teisės santykis. Vilnius: Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas, 2014, p. 180–197.

Konstitucinės konvencijos (konstituciniai papročiai). Paprotys yra seniausias teisės šaltinis. Teisinis paprotys – tai teisės aktais neformalizuota nerašytinė elgesio taisyklė, kuri atitinka tam tikras sąlygas: ji turi būti ilgalaikė, plačiai taikoma tam tikriems santykiams, tęstinio pobūdžio, vertinama kaip teisinga ir visuotinai pripažįstama, turinti visuomenės pritarimą (lot. *opinio necessitatis*)¹⁰¹. Svarbi teisinio papročio ypatybė – jo galiojimo (pripažinimo), nebūtinai – ir taikymo nepertraukiamumas. Teisinis paprotys susiformuoja spontaniškai, skirtingai nuo rašytinės teisės, kuriai atsirasti būtinas tam tikras formalizuotas teisėkūros procesas. Labai svarbus tarptautinės teisės šaltinis yra tarptautiniai papročiai.

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

Anglų teisinėje doktrinoje konstitucinės konvencijos, reguliuojančios valdžios institucijų santykius, atlieka ypatingą funkciją – norint išsiaiškinti aukščiausiųjų valdžios institucijų įgaliojimus, vien statutinės teisės nepakanka. Žymus anglų konstitucinės teisės mokslininkas ir pradininkas A. V. Dicey, įtvirtinęs konstitucinės konvencijos terminą mokslinėje doktrinoje, analizavo konstitucines konvencijas ir pabrėžė jų išskirtinę reikšmę siekiant išsiaiškinti konstitucijos sampratą, kurią sudaro dvi dalys: viena – tai konstitucinės konvencijos, papročiai ar susitarimai, neužtikrinami teisme tvarka (nėra įstatymai), kita – tai normos, kurias taiko teismai ir kurios griežčiausia termino prasme yra įstatymai¹⁰². A. V. Dicey konstitucines konvencijas interpretuoja kaip susidedančias iš papročių, praktikų, maksimumų ar priesakų, kurių netaiko arba nepripažįsta teismai; konstitucinės konvencijos – tai normos, skirtos reglamentuoti visą naudojimosi diskretiškais

¹⁰¹ Plačiau apie teisinio papročio sampratą ir teisinius papročius kaip konstitucinės teisės šaltinius žr.: MESONIS, G. Konstitucijos interpretavimo metodologiniai pagrindai: monografija. Vilnius: VĮ Registrų centras, 2010, p. 175–204.

¹⁰² DICEY, A. V. Konstitucinės teisės studijų įvadas. Vilnius: Eugrimas, 1998, p. 309. Pabrėžtina, kad lietuviškame šios knygos vertime vartojamas ne konstitucinės konvencijos, bet konstitucinio susitarimo terminas.

įgaliojimais procesą, nesvarbu, ar tai įgyvendina pati karalienė, ar ministrų kabinetas; tai (daugiausia) normos, skirtos apibrėžti naudojimąsi prerogatyva; jų galutinis tikslas – kad parlamentas ir kabinetas, kuri netiesiogiai formuoja parlamentas, įgyvendintų tautos valią¹⁰³.

Taigi Anglijos konstitucinėje teisėje konvencijos yra svarbus ir labai paplitęs konstitucinės teisės šaltinis, pasižymintis tam tikromis savybėmis. Konstitucinių konvencijų atsiradimas paprastai yra evoliucinis procesas; ilgą laiką netaikomos jos gali išnykti savaime. Konvencinės taisyklės reguliuoja viešąją valdžią įgyvendinančių subjektų elgesį¹⁰⁴. Kaip tokių konvencijų pavyzdžiai nurodomi įvairūs parlamento, suvereno (karaliaus), teisėjų, valstybės tarnautojų ir kt. elgesio modeliai. Konstitucinės konvencijos yra susiklosčiusios politinės praktikos atspindys, jos gali kisti be formalaus įstatymų leidėjo įsikišimo, paprasčiau pritaikomos prie besikeičiančių viešojo gyvenimo aplinkybių. Konstitucinių konvencijų paisoma, nes jų laikymasis užtikrina dominuojančių tam tikro laikotarpio konstitucinių vertybių įtvirtinimą, o tai savo ruožtu padeda išvengti sunkumų, kurių galėtų kilti dėl konstitucijai priešingo elgesio.

Konstitucinių konvencijų laikymosi užtikrinimo procedūra skiriasi nuo statutinės ar precedentų teisės: jo neužtikrina teismai, bet neigiamas visuomenės, politinių bendruomenių požiūris į asmenis, pažeidžiančius tokių konvencijų reikalavimus, verčia vengti joms priešingo elgesio, o susiklosčius nepalankiai situacijai verčia juos priimti atitinkamus sprendimus. Paprastai tai susiję su atskirų politikų ar kitų viešųjų asmenų pasitraukimu iš pareigų, nebegalėjimu toliau dalyvauti politinėje veikloje, būti reikšmingiems viešojo gyvenimo dalyviams. Švelnesni nesuderinamo su konstitucine konvencija elgesio padariniai gali būti papeikimas, perspėjimas ateityje nepažeisti konvencinių nuostatų. Tam tikrais atvejais, siekiant išvengti minėtojo pobūdžio pažeidimų, konvencijos reglamentuojami santykiai gali būti sureguliuoti teisės aktu. Pavyzdys gali būti atvejis, kai 1909 m. Lordų Rūmai atsisakė pritarti liberalios vyriausybės finansiniam biliui (aktui) ir kilusi krizė buvo išspręsta tik 1911 m. parlamentui priėmus įstatymą, kuriu buvo panaikinta Lordų Rūmų teisė vetuoti finansinius bilius. Konvencines normas gali pažeisti ne tik fiziniai asmenys, bet ir institucijos, kaip antai Lordų Rūmai.

Kai kurios konstitucinės konvencijos yra labai plačiai žinomos, pavyzdžiui, kad teisėjai neturi dalyvauti politinių partijų veikloje; kad karalienės

¹⁰³ *Ibid.*, p. 279, 284, 285.

¹⁰⁴ BRADLEY, A. W.; EWING, K. D. *Constitutional and Administrative Law*. London and New York: Longman, 1997, p. 25.

kalba atidarant parlamento sesiją yra rengiama ministrų. Jau nuo XVIII a. ne įstatymų keitimo, bet konstitucinių konvencijų plėtojimo būdu vyko suvereno, karaliaus, realių įgaliojimų praradimo ir vyriausybės bei ministro pirmininko galių stiprinimo procesas, lėmęs konstitucinių konvencijų doktrinos formavimąsi ir raidą.

Mokslinėje literatūroje nurodomi kai kurie svarbūs tokių konvencijų pavyzdžiai¹⁰⁵. Bendrosios teisės nuostatos reikalauja, kad karalius turi priartinti parlamento abiejų rūmų priimtam aktui; teisės aktas reglamentuoja ir atvejus, kai tam tikrais atvejais pritarimas tokiam teisės aktui gali būti karaliaus vardu pasirašytas ir kito asmens. Taigi kai kurie tokio karališkojo pritarimo formos aspektai yra reguliuojami teisės normomis. Yra susiformavusi konvencinė taisyklė, kad dėl parlamento akto pritarimo karaliui turi patarti ministrai. Paskutinį kartą, patarus ministrams, karališkasis pritarimas parlamento aktui (*Scottish Militia Bill*) nebuvo suteiktas 1708 metais.

Pagal bendrosios teisės nuostatas, suverenas (karalius) gali skirti ministrus savo nuožiūra, teisės aktai reglamentuoja tik kai kuriuos ministrų skyrimo klausimus – jų skaičių, atlyginimus. Teisės nuostatose nėra įtvirtinta, kad ministras turi būti skiriamas iš parlamento narių, bet pagal konstitucines konvencines nuostatas visi ministrai turi būti skiriami ministrui pirmininkui patarus iš parlamento (Bendruomenių ar Lordų Rūmų) narių, taip siekiant užtikrinti parlamentinės atsakomybės principą, o jeigu asmuo, nesantis parlamento nariu, yra skiriamas ministru, jam turi būti suteiktas pero titulas arba jis turi dalyvauti ir būti išrinktas į Bendruomenių Rūmus išankstiniuose rinkimuose. Ši taisyklė turi tam tikrų išimčių.

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

Bendruomenių Rūmų pirmininko (spikerio, angl. *Speaker of the House of Commons*) institutas yra reglamentuojamas statutinės teisės. Jis yra

¹⁰⁵ Pateikiami kai kurie konstitucinių konvencijų pavyzdžiai, žr.: BRADLEY, A. W.; EWING, K. D., *supra* note 104, p. 22–24.

renkamas iš Bendruomenės Rūmų narių ir, be abejo, išrinktas į parlamentą kaip kurios nors partijos narys. Pagal konvencines nuostatas, išrinktas Rūmų pirmininkas ne tik turi nebeatstovauti savo partijai ir būti nešališkas, bet ir kituose parlamento (Bendruomenių Rūmų) rinkimuose dalyvauti kaip spikeris, o ne kaip kurios nors partijos narys.

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

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

Nors konstitucinės konvencijos labiausiai paplitusios bendrosios (anglų ir amerikiečių) teisės tradicijos valstybėse, kur yra laikomos svarbiu konstitucinės teisės šaltiniu, jos yra žinomos ir kontinentinės (romanų-germanų) teisės tradicijai priskiriamose valstybėse, kaip antai Prancūzijoje, nors ten jų negalima traktuoti kaip svaraus konstitucinės teisės šaltinio, kurio laikymąsi užtikrintų formalioji teisė (teismai). Kai kurie autoriai konstitucines konvencijas, susiformavusias Prancūzijoje išgaliojus 1958 m. konstitucijai, skirsto į tam tikras rūšis: interpretacines, kurios interpretuoja konstitucijos tekstą, kūrybinio pobūdžio, kurios nustato naujų papildomų taisyklių, ir *contra legem* konvencijas, kurios paneigia (nulifikuoja) konstitucinę taisyklę¹⁰⁶. Interpretacines ir kūrybinio pobūdžio konvencijas galima priskirti *praeter legem* – t. y. atitinkančių konstitucijos principus ir nuostatas konstitucinių konvencijų grupei.

1958 m. Prancūzijos Konstitucijos normos nereguliuoja *expressis verbis* kai kurių visuomeninių santykių, todėl atsiranda prielaidos formuoti konstitucinėms konvencijoms. Pavyzdžiui, aiškinantis ministrų individualiosios parlamentinės atsakomybės klausimus atsakymo konstitucijoje

¹⁰⁶ BELL, J. *French Constitutional Law*. Oxford: Clarendon Press, 1998, p. 58.

nebus, nes jos 20 straipsnis numato tik ministrų kolektyvinės atsakomybės klausimus, o ministro individualią atsakomybę, jo atsistatydinimo klausimus reglamentuoja konstitucinė konvencija. Kaip ryškiausias konstitucinės konvencijos pavyzdys mokslinėje literatūroje¹⁰⁷ nurodomas valdžių sugyvenimo (angl. *cohabitation*) laikotarpis 1998 m. kovą – 1998 m. gegužę, kai Nacionalinėje Asamblėjoje dominavo centro ir dešinėsios partijų koalicija, vadovaujama Jacques'o Chiraco, o prezidentas François Mitterrand'as buvo socialistų partijos lyderis, kuris paskyrė J. Chiracą ministru pirmininku. Santykiai tarp prezidento ir ministro pirmininko, jų kompetencijų ribos buvo nustatytos priėmus interpretacinę konstitucinę konvenciją, įtvirtintą specialiojo susitarimo forma. Tarptautiniuose renginiuose valstybė buvo atstovaujama abiejų aukščiausiųjų pareigūnų – ministro pirmininko ir prezidento. Kaip kūrybinės konvencijos pavyzdys nurodoma susiformavusi konstitucinė praktika, kad vyriausybė ne rečiau kaip kartą per savaitę turi atsakinėti į klausimus ne tik Nacionalinėje Asamblėjoje, kaip įtvirtina Konstitucijos 48 straipsnis, bet ir Senate. Konstitucinė konvencija nustatė ir tai, kad vyriausybė parlamente atsakinėja į klausimus du kartus per savaitę (pagal konstitucines nuostatas, tai turi būti daroma ne rečiau kaip kartą per savaitę).

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

Konstitucinės konvencijos kaip teisės šaltinis pripažįstamos ir Latvijos konstitucinės teisės doktrinoje, taigi tam tikra prasme Latvijos konstitucinių šaltinių doktrina priartėja prie britų konstitucinės tradicijos¹⁰⁸. Tokią šaltinių doktriną lemia ir susigrąžintos 1922 m. Latvijos Konstitucijos tradicijų įtaka.

Lietuvos mokslinėje doktrinoje konstitucinės konvencijos įvardijamos konstitucinių papročių terminu ir vertinamos nevienareikšmiškai. Kai kurie mokslininkai mano, kad vertinant Lietuvos konstitucinių šaltinių doktriną platesniu požiūriu tik hipotetiškai svarstytina ir dėl konstitucinių konvencijų (konstitucinių papročių, tradicijų) pripažinimo konstitucinės teisės šaltiniais. Dėl jų „neapčiuopiamumo“ dabartiniame Lietuvos valstybės

¹⁰⁷ *Ibid.*, p. 59.

¹⁰⁸ RODINA, A.; PLEPS, J. Constitutionalism in Latvia: Reality and Developments. New Millenium Constitutionalism: Paradigms of Reality and Changes. Erevan: NJHAR, 2013, p. 431–472.

raidos etape galima teigti, kad bent kol kas faktiškai tokių konstitucinės teisės šaltinių nėra¹⁰⁹. Vis dėlto kai kurie autoriai įžvelgia tam tikrų konstitucinių konvencijų formavimosi Lietuvos konstitucinėje teisėje pradžią¹¹⁰. Prie tokių konvencijų galima būtų priskirti ir pastaruoju metu besiformuojančią tradiciją Respublikos Prezidentui vykstant Vyriausybės tvirtinimo ar ministrų skyrimo procesui pageidauti, kad Ministras Pirmininkas teiktų kelias kandidatūras į ministrų postus.

Konstitucinės teisės mokslinėje doktrinoje kartais vartojamas paprotinės konstitucinės teisės (angl. *customary constitutional law*) terminas neturėtų būti tapatinamas su konstitucinės konvencijos, kaip ji suprantama pagal britų konstitucinę tradiciją, samprata. Abejotina, ar tokios sąvokos vartojimas pagrįstas, nes nėra aiškus jos turinys. Galbūt šiuo atveju turima omenyje tam tikrų institucijų, taip pat teismų, praktika ar paprotinė teisė; toks terminas galėtų būti tinkamas nebent valstybių, kuriose veikia „senosios“ konstitucijos, konstitucinės teisės sistemai apibūdinti¹¹¹.

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

2. Lyginamosios konstitucinės teisės samprata

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

Sąvoka „lyginamoji konstitucinė teisė“ vartojama keliomis prasmėmis: kaip teisės mokslo sritis ir kaip studijų dalykas. Lyginamoji konstitucinė teisė kaip teisės mokslo sritis – tai įvairiuose moksliniuose šaltiniuose (monografijose, studijose, vadovėliuose, moksliniuose straipsniuose, konferencijų pranešimuose ir kt.) analizuojamos valstybių konstitucinės teisės problemos (įvairios teorijos, doktrinos, koncepcijos, hipotezės ir kt.). Lyginamosios konstitucinės teisės mokymo dalykas – tai tam tikra sisteminė konstitucinės teisės mokslo žinių sritis, pasirinkta šios teisės pažinimui ir dėstoma universitetuose siekiant supažindinti studijuojančiuosius su

¹⁰⁹ KURIS, E. Konstitucinė teisė kaip jurisprudencinė teisė: konstitucinė justicija ir konstitucinės teisės paradigmos transformacija Lietuvoje. Vilnius, 2008, p. 22–23.

¹¹⁰ VAITIEKIENĖ, E.; MESONIS, G. Konstituciniai papročiai nacionalinės teisės sistemoje. *Jurisprudencija*, 14(6), 1999, p. 42–48.

¹¹¹ SMITH, E. *The Constitution between Politics and Law*. Eivind Smith (red.) *The Constitution as an Instrument of Change*. SNS Forlag, 2003, p. 11–51, 31.

svarbiausiais šios teisės srities institutais, ne tik teoriniu, bet ir praktiniu aspektu parodant, kaip konstitucinė teisė veikia konkrečioje valstybėje, kurių kyla jos įgyvendinimo teorinių ir praktinių problemų.

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

Kaip minėta, konstitucinės teisės mokslas, kaip savarankiška teisinio pažinimo sritis, susiformavo tik XIX a. viduryje, kai tuometinį mokslinį konstitucinės tikrovės pažinimą jau buvo galima įvardyti kaip vieną iš teisės mokslų, išsiskiriantį savo tyrinėjimo objektu ir metodais. XIX a. buvo susidomėta ir lyginamąja teisėtyra kaip tam tikra teisės mokslo sritimi, pradėti leisti moksliniai žurnalai, skirti šios srities tyrimams. 1869 m. Paryžiuje buvo įsteigta įstatymų lyginamajam tyrimui skirta draugija (pranc. *Société de la législation comparée*). Šios draugijos iniciatyva 1900 m. Paryžiuje surengtas tarptautinis lyginamosios teisėtyros kongresas, kurio tikslas – nustatyti lyginamosios teisėtyros kaip atskiro teisės dalyko metodus, kuriais turėtų būti tiriamos atskiros teisės sritys. Kongreso metu buvo atkreiptas dėmesys, kad lyginamoji teisėtyra turėtų ne tik formaliaja prasme lyginti atskirus teisės institutus, bet ir analizuoti teisės taikymą, kritiškai vertinti teisės nuostatas.

Prancūzijoje lyginamajai konstitucinei teisei skirta daug dėmesio, ji sparčiai plėtotą kaip atskira mokslo sritis. 1895 m. visuose Prancūzijos universitetuose įsteigtos lyginamosios konstitucinės teisės katedros. Vis dėlto šios svarbios teisės mokslo srities pripažinimas sietinas su XX a. viduriu,

kai itin padidėjo lyginamųjų tyrimų reikšmė ir iš papildomo nacionalinės konstitucinės teisės studijų elemento jie tapo savarankiška teisės tyrimų, padedančių suprasti globalią konstitucinę tikrovę, sritimi.

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

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

Lietuvos lyginamosios konstitucinės teisės (ir Lietuvos konstitucinės teisės) pradininku laikytinas Mykolas Römeris, kuris aiškindamas konstitucinės teisės teoriją neretai ją lygino su kitų šalių, *inter alia* Prancūzijos, konstitucine patirtimi¹¹².

Lietuvos lyginamosios konstitucinės teisės mokykla tik formuojasi, didesnės apimties kompleksinių šios srities darbų dar nedaug. Tuštoką lyginamosios konstitucinės teisės aukštosioms mokykloms skirtų vadovėlių lentyną papildė E. Vaitiekienės ir G. Mesonio 2011 m. parengta „Lyginamoji konstitucinė teisė“¹¹³. Prie šios mokslo srities darbų priskirtina ir G. Mesonio „Valstybės valdymo forma konstitucinėje teisėje: Lietuvos Respublika Vidurio ir Rytų Europos kontekste“¹¹⁴. Lyginamosios konstitucinės teisės problemos nagrinėjamos monografijose, studijose: „Šiuolaikinė konstitucija: studijos apie užsienio šalių konstitucinį

¹¹² Mykolas Römeris rašė, kad „jokia Europos civilizacijos idėja konstitucinės teisės srity nėra kilusi iš Rusijos imperijos ir neturi joje šaknų“ (p. 328); „<...> moderninės konstitucinės teisės atžvilgiu mes turime studijuoti konstitucinę ir socialinę Prancūzijos, Anglijos, Šveicarijos ir USA evoliuciją <...>“ (p. 329). Žr.: RÖMERIS, M. Valstybė ir jos konstitucinė teisė. T. 1. Vilnius: Pradai, 1995.

¹¹³ VAITIEKIENĖ, E.; MESONIS, G. Lyginamoji konstitucinė teisė. Vilnius: Justicija, 2011.

¹¹⁴ MESONIS, G. Valstybės valdymo forma konstitucinėje teisėje: Lietuvos Respublika Vidurio ir Rytų Europos kontekste. Monografija. Vilnius: Lietuvos teisės universiteto Leidybos centras, 2003.

reguliuojamą¹¹⁵; „Konstitucinio reguliavimo įvairovė“¹¹⁶; „Parlamentas ir valstybinės valdžios institucijų sąranga“¹¹⁷. Lyginamosios konstitucinės teisės moksliniams tyrimams skirta Mykolo Romerio universiteto mokslininkų parengta studija „Europos Sąjungos valstybių narių konstitucinės sistemos“¹¹⁸. Prie lyginamosios konstitucinės teisės tyrinėjimų prisidedama ir įvairių valstybių konstitucijų vertimais: 2004 m. išleistas rinkinys „Užsienio šalių konstitucijos“¹¹⁹. Be to, Mykolo Romerio universiteto mokslininkai parengė mokslo studiją „Pasaulio valstybių konstitucijos“, kurioje pateikiamos į lietuvių kalbą išverstos 55 pasaulio valstybių konstitucijos ir jų komentarai.

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

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

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

¹¹⁵ BIRMONTIENĖ, T.; BUIŠIENĖ, O.; JARAŠIUNAS, E., *et al.* Šiuolaikinė konstitucija: studijos apie užsienio šalių konstitucinį reguliavimą. Kolektyvinė monografija. Vilnius: Mykolo Romerio universiteto Leidybos centras, 2005.

¹¹⁶ Konstitucinio reguliavimo įvairovė: kolektyvinė monografija. Vilnius: Mykolo Romerio universiteto Leidybos centras, 2006.

¹¹⁷ Parlamentas ir valstybinės valdžios institucijų sąranga: *Liber Amicorum* Česlovui Juršėnui. Monografija. Ats. red. G. Mesonis. Vilnius: Mykolo Romerio universiteto Leidybos centras, 2008.

¹¹⁸ BEINORAVIČIUS, D.; BIRMONTIENĖ, T.; BUTVILAVIČIUS, D., *et al.* Europos Sąjungos valstybių narių konstitucinės sistemos. Mokslo studija. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2012.

¹¹⁹ Užsienio šalių konstitucijos: mokomasis leidinys. Vilnius: Lietuvos teisės universiteto Leidybos centras, 2004.

Lyginamosios konstitucinės teisės tyrinėjimai yra labai įvairūs, studijų autoriai tyrimo objektu pasirenka įvairius konstitucinės teisės aspektus, – lyginamos konstitucijos, valstybės formos, konstituciniai žmogaus teisių katalogai, konstitucinės kontrolės sistemos, svarbių konstitucinių principų, kaip antai valdžių padalijimo ar teisinės valstybės, įgyvendinimas skirtingose konstitucinėse sistemose ir kt.

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

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

Pagrindiniai lyginamosios konstitucinės teisės mokslo metodai, tradiciniai teisės mokslo analizės būdai, – istorinis, loginis, sisteminis, teleologinis, lyginamasis, sociologinis ir kt. Siekiant atskleisti konstitucinių teisiinių reiškinių esmę, būtina lyginti analogiškus įvairių šalių reiškinius. Lyginimas padeda geriau suvokti konkrečios konstitucinės sistemos ar instituto specifiką, kartu išsiaiškinant tai, kas yra bendra ar skirtinga. Lyginamosios konstitucinės teisės tyrimai gali būti skirti konstitucinių sistemų, atskirų institutų bendrumų ar skirtumų paieškai. Visapusiškas konstitucinių reiškinių pažinimas turi būti grindžiamas jų lyginimu. Bendrųjų, skirtingų ir individualių ypatybių atskleidimas padeda formuluoti siūlymus, skirtus veikiantiems konstituciniams modeliams tobulinti.

2.3. Lyginamoji konstitucinė teisė kaip studijų dalykas

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

II skyrius

Konstitucinės teisės mokslo kryptys ir mokyklos

prof. dr. EGIDIJUS JARAŠIŪNAS

II SKYRIAUS TURINYS

1. Konstitucinės minties raida.....	81
2. Pagrindinės konstitucinės teisės mokslo kryptys ir mokyklos.....	93
2.1. Klasikinė (teisinio pozityvizmo) konstitucinės teisės mokykla	94
2.2. Sociologinės krypties atstovai.....	101
2.3. Politologinė kryptis	106
2.4. Šiuolaikinių mokslininkų konstitucionalistų požiūrių įvairovė.....	110
3. Lyginamosios konstitucinės teisės krypties moksliniai darbai ir jų reikšmė.....	116

1. Konstitucinės minties raida

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

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

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

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

Svarbiausias konstitucinių tyrinėjimų **tikslas** – atskleisti ir paaiškinti konstitucinių idėjų, konstitucinių normų ir principų, konstitucinės praktikos esmę bei reikšmę, konstitucinės tikrovės dėsningumus ir ypatumus, raidos tendencijas. Pabrėžtina, kad įvairių autorių darbuose konstitucinė teisinė tikrovė vertinama nevienodai. Konstitucinių idėjų, požiūrių, koncepcijų ar aiškinimų įvairovė akivaizdžiai patvirtina teisinės tikrovės suvokimo sudėtingumą. Tik susiduriant skirtingiems požiūriams, koncepcijoms ar teorijoms gali būti atskleidžiamos naujos teisinės tikrovės ypatybės, reikšmingos ir visuminiam jos vertinimui.

Mokslininkai konstitucionalistai šią teisinės tikrovės sritį analizuoja ne vien teisiniu požiūriu. Prireikus jie nevengia atsižvelgti ir į socialinius, politinius ar ekonominius teisinės tikrovės aspektus, kurie tik papildo ir

padeda išvelgti teisiniam supratimui svarbius metateisinius veiksnius, parodo konstitucinės teisės mokslo sąsajas su kitais socialiniais mokslais. Siekiama išnagrinėti bendrąsias konstitucinės teisės problemas kartu su konkrečios valstybės konstitucine teisine tikrove ir tam tikrus konstitucinius institutus (pvz., asmens konstitucinės teisės ir laisvės, valstybės valdžios, konstitucinė justicija ir t. t.), atskleisti šių teisiųjų reiškinių esmę. Mokslininkams tenka lyginti analogiškus nacionalinius ir užsienio šalių reiškinius. Lyginamieji konstitucinių reiškinių tyrimai itin būdingi šiai teisės mokslo sričiai. Jų esmė – konstitucinių reiškinių pažinimas juos palyginant, nes šis metodas padeda, viena vertus, geriau suvokti konkrečios konstitucinės sistemos ar instituto specifiką, kita vertus, išsiaiškinti, kas tarp jų yra bendra. Bendrumo ir individualumo požymių atskleidimas padeda rengti siūlymų dėl tinkamiausio ir tam tikromis sąlygomis veiksmingiausio modelio.

Konstitucinės teisės mokslas, kaip aiškiai apibrėžta teisės mokslo sritis, atsirado tik XIX amžiuje, bet idėjų, mokymų, koncepcijų, iš esmės lėmusių galimybę jam atsirasti ir susiformuoti, reikėtų ieškoti tolimesnėje praeityje. Ankstesnių epochų filosofų, teisininkų, socialinių reiškinių tyrinėtojų mintys apie valstybinio gyvenimo sutvarkymą, valstybės ir teisės, organizuotos visuomenės ir asmens santykius klojo pamatus šiuolaikinei konstitucinei minčiai ir praktikai. Konstitucionalizmo, kurio esminė idėja yra valdžios ribojimas teise (visų pirma konstitucija), siekiant apsaugoti piliečių teises, doktrina yra Vakarų civilizacijos kūrinys. Pirmosios konstitucijos, priimtose XVIII a. pabaigoje, žymėjo šių idėjų įtvirtinimo visuomenės gyvenime pradžią. Ši doktrina nebūtų atsiradusi be antikos, viduramžių ir naujųjų laikų pradžios teisinės ir politinės minties laimėjimų. Šiuolaikiniame pasaulyje konstitucionalizmas – globalus reiškinys.

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

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

Mokslo apie valstybę užuomazgų įprasta ieškoti antikoje. „Dauguma modernųjų politinių idealų – tokių kaip teisingumas, laisvė, konstitucinis

valdymas, pagarba įstatymams – ar bent jų apibūdinimai atsirado graikų filosofams pradėjus mąstyti apie miesto valstybės institucijas.¹²⁰ Būtent antikos laikų graikų bei romėnų mąstytojų idėjos apie valstybės santvarkos teisinį reguliavimą, valstybės ir asmens santykius, valstybės ir teisės ryšį, teisės reikšmę visuomenės gyvenimo tvarkymui, taip pat šių kraštų teisinė praktika padarė didelę įtaką Vakarų teisės raidai.

Teisingumo, teisingos santvarkos idėjos minimos jau Homero (IX–VIII a. pr. Kr.), Hesiodo (VIII–VII a. pr. Kr.) poemose. Didžiojo Atėnų miesto-valstybės santvarkos reformatoriaus Solono (apie 640–560 m. p. Kr.) mintimis buvo grindžiamas suvokimas apie sąmoningo visuomenės kompromiso svarbą nustatant esminius bendro gyvenimo dalykus. Jis teigė valstybės reformas vykdydamasis įstatymo valdžia, jungdamas teisę su jėga. Filosofui Heraklitui (apie 530–470 m. pr. Kr.) valstybė ir įstatymas atrodė esą vienos prigimties, sofistui Protagorui (apie 481–411 m. pr. Kr.) visų dalykų matas buvo žmogus. Prigimtinės teisės ir prigimtinę žmonių lygybę gynė sofistai Likofronas (IV a. pr. Kr.), kuris įstatymus laikė susitarimais ir žmonių tarpusavio santykių teisingumo garantija. Būtent antikos laikų graikų pasaulyje imta skirti aukštesniusius įstatymus nuo paprastųjų. Aukštesniaisiais įstatymais, kuriuos graikai vadino *nomoi*, buvo laikoma visuma seniausiųjų įstatymų, kurių nebuvo galima keisti priimant paprastus eklesijos (tautos susirinkimo) aktus. Iš šios praktikos graikų filosofas Aristotelis išvedė aukštesniųjų, t. y. valstybės pagrindus nustatančių, įstatymų, besiskiriančių nuo paprastųjų, idėją. Antikos graikų supratimu, žmonių įstatymai turi atitikti aukščiausius idealios (dieviškosios kilmės) teisės principus.

Graikų filosofui Platonui (427–347 m. pr. Kr.) teisingumas buvo idealios valstybės valdymo principas. Pagal jį, „valstybė yra teisinga tada, kai visi trys skirtingos prigimties luomai kiekvienas dirba savo darbą <...>“¹²¹; teisingumas užtikrina valstybės darną, o minėtieji trys luomai – valdovų filosofų, sargybinių ir gamintojų – privalo dirbti tai, kas jiems pridera. Veikale „Įstatymai“ Platonas išdėstė antrąjį geriausios valstybės modelį, kuriame valdovai paskelbiami įstatymų tarnais. Ši koncepcija, suteikianti įstatymams ne tik pavaldinių elgesio reguliavimo, bet ir valdovų savivalės ribojimo galią, gali būti vertinama kaip tolimes naujųjų laikų teisės viršenybės koncepcijos užuomazgos.

¹²⁰ SABINE, G. H. ; THORSON, T. L. Politinių teorijų istorija. Iš anglų k. vertė Asminavičiūtė, R., Baranova, J., Čepliejus, V., Radžvilas, V., Sabonis, A. Vilnius: Pradai, 1995, p. 43.

¹²¹ PLATONAS. Valstybė. Iš sen. gr. k. vertė Dumčius, J. Antrasis pataisytas leidimas. Vilnius: Pradai, 2000, p. 159.

Aristotelio (384–322 m. pr. Kr.) tyrinėti tikrieji valstybinio gyvenimo santykiai (ir tų tyrinėjimų metodai) studijuojami ir po daugelio amžių. Aristotelis iškėlė pagrindinį valstybės mokslo pradą: žmogus yra valstybės asmuo (gr. *zoon politikón*); be valstybės jis yra arba žvėris, arba Dievas (gr. *thērion – theos*). Valstybės valdžią šis mąstytojas suprato ne kaip valstybės funkcijas ar institucijas, bet kaip faktiškus valdžios vykdytojus. Būtent jis „pastebėjo tris didžiausias valdžios rūšis: įstatymo leidimo, valdymo ir teismo, bet ne kaip vieno juridinio asmens trejopas funkcijas, o kaip valstybės santvarkos atskiras dalis“¹²². Ši įžvalga – pirmoji valdžių padalijimo koncepcijos nuoroda. Aristotelis vadinamas ir lyginamosios teisėtyros pradininku: jis lygino tuometinių 158 miestų–valstybių ir valstybių (nuo Atėnų ir Spartos iki Persijos ir Egipto) santvarkas, nagrinėjo idealios valstybės organizacijos, valdymo formos, valstybių stiprinimo ir nuosmukio klausimus. Jo manymu, bet kokios valstybės tikslas turi būti bendrojo gėrio – teisingumo siekis. Teisingumo sąvoką Aristotelis siejo su valstybe, o tvarką – su įstatymu, pasisakė už įstatymą, o ne kokio nors žmogaus viešpatavimą. Pagal jį, valdžios atstovai turi būti įstatymo saugotojai ir tarnai; įstatymai savaime neapsaugo valstybės gerovės, tad būtina teisinga valstybės organizacija, sudaranti prielaidas tinkamai tvarkyti bendruosius reikalus.

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

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

¹²² LEONAS, P. Teisės filosofijos istorija. Vilnius: Mintis, 1995, p. 92.

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

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

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

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

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

Šv. Tomo Akviniečio (1225–1274 m.), garsiojo *doctor universalis*, pažiūros išdėstytos veikale „Apie įstatymus. Teologijos suma. I–II, 90–97 klausimai“ (*De legibus. Summa Theologiae I–II, quaestiones XC–XCII*). Pasak jo, „egzistuoja penkios įstatymo rūšys: amžinasis, prigimtinis, dieviškasis, žmogiškasis ir nuodėmės įstatymas“¹²³. Žmogiškasis įstatymas turi atitikti prigimtinį ir dieviškąjį įstatymus, nes pastarieji kyla iš dieviškosios valios, kurios negalima keisti iš žmonių valios kylančiais sprendimais. Toks įstatymų rūšių skyrimas – tarsi „valdžių ribojimo“ pretekstas.

Marsilijaus Paduviečio (1275–1342 m.) veikale „Taikos gynėjas“ (*Defensor pacis*) teigiama, kad žmogiškąją teisę sukuria tauta, kai bendrai veikdama nustato taisykles, reguliuojančias jos narių veiksmus; ir atvirkšč-

¹²³ VYŠNIAUSKAS, G. Įvadas. Šv. Tomas Akvinietis. *Iš: Apie įstatymus. Teologijos suma I–II, 90–97 klausimai*. Vilnius: Logos, 2005, p. 15.

čiai, – valstybė yra organizacija žmonių, paklūstančių esamai teisės sistemai. Šiam mąstytojui teisinis valdžios šaltinis visada yra tauta arba jos dominuojanti dalis, net jei veikia per įgaliotinius (arba, imperijos atveju, per imperatorių), kuriems ji perleido savo valdžią.

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

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

Niccolo Machiavellis (1469–1527 m.) veikaluose „Valdovas“ (*Il principe*) ir „Samprotavimai apie pirmąją Tito Livijaus dekadą“ (*Discorsi sopra la prima deca di Tito Livio*) valstybės sąvokai suteikė „tą prasmę, kurią priskiria valstybei modernioji politinė vartoseną“¹²⁴. Laisvę N. Machiavellis aiškino priešpriešindamas ją savivalei, – kaip teisės viešpatavimą, užtikrinantį apsaugą nuo savavališkų valstybės organų veiksmų. Pagal jį, laisvė žydi ten, kur valstybė vienodai elgiasi su visais piliečiais, t. y. kur visiems yra taikoma vienoda teisė. Tokios išvalgos itin svarbios konstitucinės minties raidos požiūriu.

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

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

J. Bodinas neribotą valdžią patiki monarchui¹²⁵, o 24-juose 1588 m. monarchomachų lygos pasiūlytuose karalystės pagrindinio įstatymo

¹²⁴ SABINE, G. H.; THORSON, T. L., *supra* note 120, p. 371.

¹²⁵ Šią neribotą valdžią tauta gali patikėti vienam asmeniui, kaip tai daro savininkas, norėdamas ką nors apdovanoti. J. Bodinui geriausia valstybės forma „be abejonės, yra monarchija“.

straipsniuose (pranc. *Articles pour proposer aux États et faire passer en Loi fondamentale du Royaume*), kurie, lygos manymu, turėtų tapti šalies pagrindiniu įstatymu, numatomas karaliui priklausiusios valdžios perdavimas Generaliniams Luomams.

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

Svarbi XVII–XVIII a. mąstytojų funkcija buvo toliau kloti pamatus konstitucionalizmui. Ieškodami teisingo visuomenės valdymo modelio, jie atmetė feodalinio absoliutizmo doktriną. Jų darbuose regimos prigimtinių teisių, visuomenės, valdžių padalijimo ir kitos koncepcijos.

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

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

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

Thomas Hobbesas (1588–1679 m.) 1651 m. išleido kūrinį „Leviatanas“ (*Leviathan*), kuriame gynė absoliutinių valdovų teises. Šioje knygoje išdėstyta doktrina greit prarado reikšmę, bet išliko teorija, pagal kurią piliečių sandrauga sukuriama paktu. T. Hobbesas teigė, kad „valstybė yra įsteigta tada, kai daugybė žmonių sutaria ir susitaria kiekvienas su kiekvienu,

jog kuriam nors žmogui arba žmonių susirinkimui dauguma žmonių suteikė teisę jiems atstovauti <...>“¹²⁶. Pagal šį paktą, valdžia patikima asmeniui, kuris visą pakto šalių jėgą ir lėšas naudoja piliečių ramybei ir bendrai gynybai. Tas asmuo įgyvendina suverenitetą, o pastarasis reiškia ir galią kurti teisę.

Šiuolaikinio konstitucionalizmo idėjų formavimuisi ypač svarbus Johno Locke'o (1632–1704 m.) veikalas „Du traktatai apie pilietinę valdžią“ (*Two Treatises on Government*), išleistas 1690 m., kuriame teigiama, kad aukščiausioji valdžia priklauso tautai, kad tauta sudaro valstybę, kad piliečiams priklauso neatimamos teisės. Pagal J. Locke'ą, „žmonės <...> yra iš prigimties laisvi, lygūs ir nepriklausomi, nė vienam iš jų negali būti atimta ši padėtis ir nė vienas negali būti valdomas kito politinės valdžios be jo sutikimo, o tai daroma susitarant su kitais žmonėmis sueiti draugėn ir susitelkti į bendruomenę, kad kiekvienas kartu su kitais galėtų patogiai, saugiai ir taikiai gyventi“¹²⁷. J. Locke'o manymu, yra prigimtinė teisė, suteikianti žmonijai tam tikras teises – laisvę, lygybę, nepriklausomybę ir nuosavybę, o bet koks žmonių pajungimas politinei valdžiai, suvaržančiai asmens naudojimąsi prigimtinėmis teisėmis, kyla iš susitarimo sudaryti bendruomenę savo prigimtinėms teisėms ginti. Politinės bendruomenės yra grindžiamos bendru sutarimu ginti žmonių teises. Tokios buvo svarbiausios ateities konstitucionalizmo premisos. Pagal minėtąjį autorių, valstybės valdymas turi būti grindžiamas įstatymu, bet ne jėga. J. Locke'as rašo ir apie valdžios dalijimą į įstatymų leidžiamąją, vykdomąją ir federalinę valdžias. Galutinai šį principą suformulavo Ch. Montesquieu.

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

¹²⁶ HOBBS, TH. *Leviatanas*. Iš anglų k. vertė K. Rastenis. Vilnius: Pradai, 1999, p. 184.

¹²⁷ LOKAS, DŽ. *Esė apie politinę valdžią*. Vertė A. Degutis. Vilnius: Mintis, 1992, p. 85.

gerovei“. Jis turi sutikti su konstitucijos keitimais, kuriuos tauta nusprendžia esant būtinus. E. de Vattelis atmetė argumentus apie suverenią dinastijai priklausiančią karaliaus valdžią. Rašydamas apie konstitucijos keitimą jis siūlė laikytis saikingumo, nes tai delikati problema: reikia, kad piliečiai balsų dauguma pritartų, be to, konstitucijos nuostatos turėtų būti aiškios ir tikslios, nes ir valdantieji, ir piliečiai turi tiksliai žinoti savo teises ir pareigas. Jei dėl to kyla ginčų, tik tauta gali juos išspręsti.

Dar vieno iš Šveicarijos kilusio autoriaus Jeano-Jacqueso Rousseau (1712–1778 m.) veikalas „Apie visuomenės sutartį“ (*Du contrat social*) išėjo praėjus ketveriems metams po E. de Vattelio knygos pasirodymo. J.-J. Rousseau nuomone, žmogus iš prigimties yra doras, tik gyvenimas su kitais visuomenėje jį pagadina. Žemės ūkio, pramonės atsiradimas ir darbo pasidalijimas pavertė „gerąjį laukinį“ godžia ir pikta būtybe. Vaistas nuo sugedimo – sudaryti visuomenės sutartį tarp visų šalies žmonių. „Surasti tokią susivienijimo formą, kuri gintų ir saugotų visa savo bendra jėga kiekvieno susivienijimo nario asmenį ir nuosavybę, kurioje kiekvienas jungdamasis su kitais paklustų tik pats sau ir liktų laisvas kaip anksčiau <...> – svarbiausia problema, kurią išsprendžia socialinė sutartis“¹²⁸. Ši sutartis sukuria kolektyvinę būtybę, „politinį korpusą“, kuriam visi sutarties dalyviai perleidžia savo teises. Visuomenės valia įkuriama valdžia, jos statusą lemia suverenios tautos valia. Pirminiam susitarimui, t. y. visuomenės sutarčiai, reikia visų susitarimo, o įstatymams priimti pakanka daugumos pritarimo.

Konstitucionalizmo formavimuisi ypač didelę įtaką padarė prancūzų mąstytojo Ch. Montesquieu (1689–1755 m.) valdžios padalijimo idėjos, kurios griovė absoliutinės valdžios idėjinius pamatus ir formavo įsitikinimą, kad būtina nustatyti tikslias valdžios įgyvendinimo ribas, siekiant apsaugoti žmogų nuo valdžios savivalės. Ch. Montesquieu atskleidė ryšį tarp konstitucijos ir laisvės 1748 m. veikale „Apie įstatymų dvasią“ (*De l'esprit des lois*). Jis apibrėžė laisvę kaip teisę daryti viską, ką leidžia įstatymai. Gera konstitucija turėtų šią laisvę užtikrinti. Ch. Montesquieu taip aiškino valdžių padalijimo idėją: „Kiekvienoje valstybėje yra trijų rūšių valdžia: įstatymus leidžianti valdžia, vykdomoji valdžia, užsiimanti tarptautinės teisės klausimais, ir vykdomoji valdžia, užsiimanti civilinės teisės klausimais.“¹²⁹ Valdžios skiriamos atsižvelgiant į valstybės funkcijas. Įstatymų leidžiamoji valdžia leidžia įstatymus, juos keičia, naikina. Vykdomoji valdžia turi tikslą užtikrinti įstatymų leidėjo priimtų nuostatų vykdymą,

¹²⁸ ROUSSEAU, J.-J. *Du contrat social. Discours sur l'origine et les fondements de l'inégalité*. Paris: Booking International, 1996, p. 28.

¹²⁹ MONTESQUIEU, CH. *Apie įstatymų dvasią*. Iš pranc. k. vertė V. Malinauskienė. Vilnius: Mintis, 2004, p. 161.

be to, jai reikia plėtoti santykius su kitomis valstybėmis. Teisminei valdžiai tenka bausti nusikaltusiuosius ir spręsti piliečių tarpusavio ginčus. Norint užtikrinti politinę laisvę, išvengti despotizmo, konstitucija turi neleisti, kad dvi ar trys valdžios atsiderintų vieno asmens ar vienos socialinės grupės (luomo) rankose, nes toks sutelkimas – galimos priespaudos šaltinis.

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

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

Nereikėtų pamiršti ir XVII–XVIII a. viešosios teisės studijų reikšmės konstitucinės minties formavimuisi. Viešosios teisės profesorių Jeano Domato (1625–1686 m.), Nicolaso de La Mare (1639–1723 m.) iš Prancūzijos, Hermanno Conrigo (1606–1681 m.), Johanno Jakobo Moerio (1701–1785 m.), jo mokinio Johanno Stephano Putterio (1725–1807 m.) iš Šv. Romos Vokiečių imperijos, Rámono Lázaro de Dou y de Bassolso (1742–1832 m.) iš Ispanijos darbuose yra ne vienas teiginys apie tai, kaip tiktų tvarkyti valstybės institucijų veiklą pagal visuomenės interesus.

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

Pabrėžtinai vadinamojo Naujojo Pasaulio indėlis į konstitucinės minties ir praktikos raidą. Verta paminėti JAV nepriklausomybės deklaracijos ir konstitucijos kūrėjus Thomasą Jeffersoną (1743–1826 m.), Alexandrą Hamiltoną (1755–1804 m.), Thomasą Paine'ą (1737–1809 m.). JAV Konstitucijos kūrimo epochoje A. Hamiltono, J. Madisono ir J. Jay'aus parengtuose

„Federalisto užrašuose“ (*The Federalist Papers*) konstitucinė doktrina įgauti ir šiais laikais jai būdingų apybraižų. Konstitucija laikyta ir pusiausvyros visuomenėje užtikrinimo priemone. Minėti autoriai pabrėžė, kad federalinė konstitucija kontroliuoja žmonių politinį susiskaldymą, joje įtvirtinti stabdžiai ir atsvaros išlygina įvairių grupių galias.

Panaši reikšmė pripažintina ir Didžiosios Prancūzijos revoliucijos laikų mąstytojo ir politinio veikėjo Emmanuelio-Josepho Sieyès (1748–1836 m.), išgarsėjusio brošiūra „Kas yra trečiasis luomas?“ (*Qu'est-ce que le Tiers-État?*), idėjoms. Jis pabrėžė žmogaus teisių ir politinio atstovavimo idėjas, kurias abi tam tikra prasme sujungia nacionalinės vienybės idėja, – tauta suprantama kaip vieninga ir nedaloma visuma, su kuria tapatinasi trečiasis luomas. E. J. Sieyèsas skyrė paprastuosius ir konstitucinius įstatymus ir teigė, kad konstituciniai įstatymai vadinami pagrindiniais ne todėl, kad yra nepriklausomi nuo tautos valios, bet todėl, kad organai, sukurti ir veikiantys būtent pagal konstitucinius įstatymus, negali jų keisti. Pagal E. J. Sieyèsą, konstitucija yra ne įsteigtosios, bet steigiamosios valdžios kūrinys, jokia įgaliota valdžia negali keisti įgaliojimo sąlygų. Taigi iškyla tautos kaip steigiamosios valdžios subjekto koncepcija.

Naujo konstitucionalizmo įtvirtinimo etapo pradžią žymi pirmosios pasaulyje rašytinės konstitucijos, pirmiausia 1787 m. JAV, 1791 m. – Lenkijos ir Lietuvos valstybės, 1791 m. – Prancūzijos konstitucijos, padėjusios įtvirtinti konstitucinį reguliavimą, taip pat kiek vėliau priimtose keliose Prancūzijos konstitucijose, 1812 m. Ispanijos, XIX a. pradžios Lotynų Amerikos valstybių pirmosios konstitucijos (1821 m. Didžiosios Kolumbijos, 1830 m. ir 1832 m. Naujosios Grenados, 1830 m. Venesuelos, 1823 m. ir 1828 m. Peru, 1826 m. Argentinos, 1830 m. Urugvajaus, 1828 m. Čilės), Belgijos 1830 m. konstitucija ir kt. Pamažu į teisės mokslo akiratį žengė nauja teisinė tikrovė.

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

Pirmojoje XIX a. pusėje vokiečių žemėse kilo mokslinės diskusijos dėl *Rechtsstaat* (vok., teisinės valstybės) sąvokos ir dėl tautos atstovavimo. Liberaliosios krypties atstovai pabrėžė tautos atstovybės vaidmenį, nors konservatyviosios pakraipos autoriai (pvz., Friedrichas Julius Stahlis) bandė ginti monarcho reikšmingumą. Liberaliajai doktrinai didelę įtaką darė Karlas von Rotteckas (1775–1840 m.), Theodoras Welckeris (1790–1869 m.) ir Robertas von Mohlis (1799–1875 m.). Kaip to meto konstitucinės minties naujovė paminėtinas Wilhelmo Eduardo Albrechto (1800–1876 m.) pasiūlymas valstybę traktuoti kaip juridinį asmenį.

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

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

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

XX a. pradžioje ėmė dominuoti kita konstitucinės teisės mokslo kryptis – sociologinė konstitucinės teisės mokykla. Jos žymiausi atstovai buvo Leonas Duguít, Maurice'as Hauriou ir Ludwigas Gumplowiczius. Šios mokyklos laimėjimais reikėtų laikyti socialinės teisės sampratos ir socialinio solidarumo idėjas, teisės viršenybės, teisės prioriteto įstatymų leidėjo atžvilgiu principus.

Politologinė (kartais vadinama politologine sociologine) kryptis, suklestėjusi po Antrojo pasaulinio karo, yra tarsi sociologinės mokyklos tąsa. Šios pakraipos mokslininkai savo konstitucinius teisinius tyrimus siejo su politikos mokslų tyrimais. Buvo studijuojamos ne tiek konstitucinės teisės normos, kiek realus vieno ar kito valstybės ar visuomenės instituto vaidmuo ir įtaka visuomenės gyvenimui. Šios krypties atstovai – Maurice'as Duverger, Georgesas Burdeau, Edwardas Samuelis Corwinas, Charlesas Hermanas Pritchettas ir kt.

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

Antrojoje XX a. pusėje lyginamųjų konstitucinių tyrimų reikšmė dar padidėjo: iš pradžių buvę tarsi papildomas kokios nors šalies konstitucinės teisės studijų elementas, jie tapo atskira teisinių tyrimų, padedančių suprasti globalią konstitucinę tikrovę, sritimi.

2. Pagrindinės konstitucinės teisės mokslo kryptys ir mokyklos

Konstitucinė teisė – sudėtingas reiškiny. Nereikėtų stebėtis, kad mokslininkai nevienodai supranta ir aiškina konstitucinę teisinę tikrovę, pateikia skirtingų tų pačių institutų ar nuostatų vertinimų. Konstitucionalistus veikia filosofinės pažiūros, teisės filosofija, istorinės ir šalies tradicijos. Aiškindami konstitucinės teisės esmę ir paskirtį, viena vertus, jie savo pažinimą stiprina kitų mokslų žiniomis, kita vertus, sudaro prielaidas kitiems mokslams plėtotis.

Kelią į dabartinį konstitucinio pažinimo lygį grindė įvairios konstitucionalistų mokyklos ir mokslo kryptys. Žinoma, vienoks ar kitoks jų skirstymas galimas tik pedagogikos požiūriu. Teisinės minties krypčių klasifikacijos įvairios: kai kuriuose darbuose kalbama apie etatistinės ir liberaliosios pakraipos mąstytojų grupes, kiti autoriai skiria pozityviosios ir prigimtinės teisės šalininkus, tretieji bando pabrėžti tam tikru laikotarpiu vyravusias doktrinas.

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

2.1. Klasikinė (teisinio pozityvizmo) konstitucinės teisės mokykla

Vadinamosios klasikinės mokyklos atstovai padėjo pamatus teisiniams konstitucinės tikrovės tyrimams. Jie suformulavo pagrindines konstitucinės teisės mokslo sąvokas, pasiūlė daug idėjų, kurios, neretai jau modernizuotos, yra aktualios ir šiuolaikinėms koncepcijoms. Akivaizdi klasikinės mokyklos kategorijų, idėjų įtaka įvairių šalių autorių darbams.

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

įvairios teisinio pozityvizmo kryptys (imperatyvistinė, egzegezės mokykla, koncepcijų jurisprudencijos, grynosios teisės teorijos, analitinio pozityvizmo ir kt.).

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

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

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

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

Klasikinės mokyklos atstovai valstybę suvokė visų pirma kaip teisinį reiškinį, todėl ir mokslininko konstitucionalisto pažinimo kelias turėjo

būti išimtinai teisinis. Valstybė buvo traktuojama kaip teisės subjektas (tiek vidaus, tiek tarptautinės teisės požiūriu). Ši teisinė kategorija atspindėjo teisės reikšmę į vieną visumą jungiant įvairias valstybiškai organizuotas bendruomenės struktūras. Valstybės kaip juridinio asmens ar korporacijos koncepcija, klasikinės mokyklos atstovų požiūriu, buvo esminė.

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

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

Vokiečių autoriai Paulis Labandas ir Georgas Jellinekas laikomi labiausiai nusipelnusiais, padėjusiais pamatus valstybinės teisės tyrimams. Viešosios teisės profesorius Paulis Labandas (1838–1918 m.), dėstęs Breslau, Heidelbergo, Berlyno, Strasbūro universitetuose, kėlė konstitucinių tyrimų tikslą: mobilizuoti „grynas teises idėjas“ siekiant atskleisti valstybinės teisės vidinę esmę. Kadangi valstybinė teisė (vok. *Staatsrecht*) išplaukia iš viešosios valios, logiškai kyla uždavinys atskleisti, kam ta valia priklauso. Toks subjektas – valstybė kaip juridinis asmuo.

Konstitucinės teisės mokslo raidai svarbus P. Labando trijų tomų veikalas „Vokiečių valstybių valstybinė teisė“ (*Das Staatsrecht des Deutschen Reichs*), pasirodęs 1876–1882 metais. Rašydamas apie Vokietijos valstybę 1871 m. šis autorius ją apibūdina kaip „valstybių valstybę“, t. y. jos nariai – ne piliečiai, o sujungtos valstybės. Pagal jį, centrinis federalinis organas yra ne reichstogas, vokiečių tautos atstovybė, bet bundesratas – federacijos subjektų vykdomosios valdžios (daugiausiai monarchinės valdymo formos) atstovybė. Pasak P. Labando, federacijai tenka tarpininkavimo tarp jos subjektų misija, jam ši federacija – „respublika“, nes imperatorius negali būti laikomas monarchu – Vokietija yra „monarchijų respublika“. Tokias išvadas jis padarė remdamasis pozityviosios teisės aktų tektais. P. Labandas teigė, kad mokslininkui teisininkui tenka uždavinys susisteminti valstybinę (t. y. konstitucinę) teisę, parodyti ryšių tarp pagrindinių sąvokų sistemą. Teisės sisteminimas turėtų būti loginis. Viešoji teisė – viešosios valios kūrinys. Teisės mokslo grynumas, viešosios teisės autonomiškumas, valingumas ir teisinis konceptualizmas (vok. *Begriffsjurisprudenz*) – P. Labando mokyimo apie valstybinę teisę elementai. Jis pabrėžė valstybės, kaip turinčio valią

juridinio asmens, teisės subjekto vaidmenį.

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

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

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

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

A. Esmeinas valstybę suvokia kaip teisinį tautos įsameninimą. Valstybė yra viešosios galios subjektas ir pagrindas. Galia, neturinti aukštesnės už save, vadinama suverenitetu. Tai žmonių bendruomenės valia, aukštesnė

¹³⁰ ESMEIN, A. Konstitucinės teisės principai (prancūzų ir palyginamieji). I tomas, I dalis. Kaunas: Teisininkų draugija, 1932.

už atskirų asmenų valias. Suverenitetas, pagal A. Esmeiną, yra dvejopas: 1) vidaus suverenitetas – tai valstybės teisė įsakinėti ne tik piliečiams, bet ir visiems, kas gyvena tos valstybės teritorijoje, ir 2) išorinis suverenitetas – teisė atstovauti ir priimti prievoles tautai santykių su kitomis tautomis srityje. Suverenitetas – esminė valstybės savybė, jis visada turi būti vykdomas visų naudai. Taigi A. Esmeinas buvo valstybės kaip juridinio asmens koncepcijos šalininkas. Pagal jį, valstybė būtinai turi turėti aiškiai apibrėžtą teritoriją, kurioje visi yra jos valdomi ir neleidžiama kištis jokiai kitai valdžiai. Formos ir vidaus suvereniteto sutvarkymo požiūriu valstybės yra, viena vertus, paprastosios ir mišriosios, kita vertus, unitarinės ir federacinės.

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

Kiek vėlesnių laikų Prancūzijos klasikinės konstitucinės minties atstovo Raymondo Carré de Malbergo (1861–1935 m.) veikalas, parašytas dar prieš Pirmąjį pasaulinį karą, bet išspausdintas tik 1920 m. – „Įnašas į bendrąją valstybės teoriją“ (*Contribution à une théorie générale de l'État*) – iki šiol nėra praradęs mokslinio reikšmingumo. Jame daug dėmesio skiriama valstybės, kaip teisės kūrėjo, valios klausimui. R. Carré de Malbergui teko dirbti ir sociologinės konstitucinės teisės mokyklos iškilimo laikais, bet jis liko ištikimas pozityvistinei metodologijai.

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

Oksfordo universiteto profesorius Albertas Vennas Dicey (1835–1922 m.) laikomas vienu iš žymiausių konstitucinės teisės teoretikų ne tik XIX a., bet ir per visą Didžiosios Britanijos teisinės minties istoriją. Konstitucinės minties raidai didelę įtaką padarė ir kiek vyresnio amžiaus

mokslininkų Erskine'o May (1815–1886 m.) ir Walterio Bagehoto (1826–1877 m.) darbai.

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

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

A. V. Dicey teisės mokslininko konstitucionalisto priedermes apibūdino taip: „Šiuo metu studijuojantieji konstituciją nori ne kritikuoti, ne garbinti ją, bet suprasti, o profesorius, kurio pareiga yra dėstyti konstitucinę teisę, privalo įsisąmoninti, kad jam skirta būti ne kritiku, ne apologetu, ne panegiriku, o aiškintoju; jo pareiga – ne pulti ar ginti konstituciją, bet išaiškinti jos nuostatas.“¹³¹

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

¹³¹ DICEY, A.V. Konstitucinės teisės studijų įvadas. Vilnius: Eugrimas, 1998, p. 14.

asmens teisių šaltinis, bet jų padarinys, žiūrint kaip juos apibrėžia ir įgyvendina teismai.

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

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

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

XX a. pradžioje teisinis pozityvizmas sulaukė kritikos dėl jo šalininkų teisinio formalizmo, tuo labiau kad kai kurie autoriai laikėsi kraštutinio požiūrio. Vienas iš jų – Hansas Kelsenas (1881–1973 m.), nusipelnęs ne tik teisės filosofijai ar teisės teorijai, bet ir konstitucinei teisei. Svarbi ir teisės kūrimo veikla – jis dalyvavo rengiant 1920 m. Austrijos konstituciją, su jo vardu siejamas europietiškojo konstitucinės justicijos modelio atsiradimas. H. Kelsenas propagavo normatyvinę konstituciją, pasisakė už norminės metodologijos „purizmą“; labai nuosekliai taikė teisinio pozityvizmo

metodologiją, atsisakydamas bet kokių metateisinių nagrinėjimų. Kaip labai reikšmingą teisės sistemos elementą jis vertino konstituciją.

H. Kelsenas visą laiką buvo nuoseklus parlamentarizmo šalininkas. Valstybę laikė grynai teisiniu reiškiniu, iš esmės tapatino ją su teise, todėl buvo linkęs valstybę nagrinėti kaip teisinę tvarką, juridinį asmenį, kaip veikiantį (t. y. galintį naudotis teisėmis ir vykdyti pareigas) subjektą. Pagal jį, „valstybė, kurios esminiai elementai yra gyventojai, teritorija ir valdžia, yra apibrėžiama kaip santykinai centralizuota teisinė tvarka, kurios erdvinė ir temporalinė galiojimo sritis yra ribota ir kuri yra suvereni arba subordinuota tik tarptautinei teisei bei daugiau ar mažiau efektyvi“¹³².

H. Kelsenas teigė, jog teisė pasižymi tuo, kad reguliuoja savo pačios kūrimą, ir padarė išvadą, kad teisinė tvarka „yra ne koordinuotų to paties lygmens normų sistema, o skirtingų teisės normų lygmenų hierarchija“¹³³. Daug rašoma apie „kelseniškąją“ teisės suvokimo pradžią – kaip pagrindinę normą, kuri nulemia visos kitos teisės kūrimą. Pozityviosios teisės požiūriu nacionalinėje teisėje tokia funkcija priskirtina konstitucijai. H. Kelsenas skyrė konstituciją materialiąja prasme nuo konstitucijos formaliąja prasme, t. y. kaip dokumento, kuris vadinamas konstitucija.

Minėta, kad H. Kelsenas yra pasiūlęs europietiškąją konstitucinės justicijos modelį, pagal kurį įstatymų ir kitų teisės aktų konstitucingumo kontrolė turi būti patikėta specialiajai teisminei institucijai – konstituciniam teismui. Teisės doktrinoje iki šiol prisimenama garsioji 1928 m. Hanso Kelseno ir vokiečių konstitucionalisto Carlo Schmitto¹³⁴ (1888–1985 m.) diskusija dėl konstitucijos apsaugos: H. Kelsenas pasisakė už konstitucinį teismą, o C. Schmittas teigė, kad geriausia jos laikymosi garantija būtų tautos tiesiogiai renkamas prezidentas ir ordinariniai teismai.

2.2. Sociologinės krypties atstovai

Klasikinės mokyklos klestėjimo laikų autorių darbai buvo kritikuojami dėl abstrakčių norminių konstrukcijų, formalių schemų, teisinių išvadų spekuliatyvumo, dėl konstitucinės teisės kaip normų sistemos studijavimo atsietai nuo socialinės tikrovės. Mokslininkų „klasikų“ darbų kritikai kėlė uždavinį peržengti formalaus teisinio tyrimo ribas ir konstitucinę teisę tirti neatskiriant jos nuo socialinės tikrovės. Mokslininkai teisininkai,

¹³² KELSEN, H. Grynoji teisės teorija. Vertė A. Degutis ir E. Kūris. Vilnius: Eugrimas, 2002, p. 237.

¹³³ *Ibid.*, p. 191.

¹³⁴ C. Schmitto veikalas „Konstitucijos teorija“ (*Verfassungslehre*), pirmąsyk išleistas 1928 m., iki šiol nėra praradęs mokslinės vertės. Tiesa, pats autorius mokslininko vardą sutepė bendradarbiaudamas su nacistiniu režimu Trečiojo reicho laikais.

kuriems didelę įtaką darė sociologijos mokslo laimėjimai, tyrinėdami konstitucinę teisę ėmė vis daugiau dėmesio skirti socialinei tikrovei. XX a. pradžioje pradėjo formuotis sociologinės pakraipos konstitucinių problemų tyrimo mokykla, teisinius reiškinius vertinusi socialinės ir politinės tikrovės kontekste.

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

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

Pasak L. Duguit, reikia formuoti tokią politinę sistemą, kuri užtikrintų visų visuomenės sluoksnių darną, socialinę solidarumą. Šiam mokslininkui yra svarbūs realūs faktai, o ne valstybė kaip juridinis asmuo ar kaip teisinė

konstrukcija. Jis rašė apie viešosios tarnybos valstybę; jo manymu, viešoji tarnyba yra esminė valstybės funkcija.

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

Kitas žymus sociologinės mokyklos atstovas – prancūzas Maurice'as Hauriou (1856–1929 m.), dėstęs Tulūzos universitete. Jis siekė sintetinti teisinius ir sociologinius aspektus. Paminėtini jo darbai – 1910 m. išleista knyga „Viešosios teisės principai“ (*Principes de droit public*) bei pirmąsyk 1923 m. išleista „Konstitucinės teisės pagrindų apybraiža“ (*Précis élémentaire de droit constitutionnel*). M. Hauriou nenorėjo griežtai atskirti valstybės teisinės ir socialinės sampratų. Jam netiko nei pozityvistų, nei L. Duguit siūlomi pažinimo metodai, todėl bandė sukurti apibrėžimą, kuris sujungtų ir teisinius, ir istorinius bei sociologinius aspektus. Valstybę M. Hauriou matė kaip tam tikros tautos teisinį ikūnijimą, kurį lemia tautą centralizuojantys politiniai, ekonominiai ir teisiniai elementai ir kuriuo siekiama užtikrinti bendrą piliečių gyvenimą. Rašydamas apie valdžios struktūras M. Hauriou pasisakė už vykdomosios valdžios kompetencijos plėtimą, atmetė funkcijų perdavimą kaip atstovaujamosios sistemos veikimo pagrindą.

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

Institucionalizmo doktriną Italijoje plėtojo Santis Romano (1875–1947 m.), dėstęs konstitucinę ir administracinę teisę Palerme, vėliau – La Sapienzos universitete Romoje. 1946 m. išleistuose „Bendrosios kons-

titucinės teisės principuose“ (*Principii di diritto costituzionale generale*) išdėstyta jo konstitucinė vizija: valstybė – vienas iš daugelio institutų, ne kas kita, kaip institucionalizuota teisės forma. Valstybės realumas regimas dėl teisinės tvarkos pozityvumo. Tačiau, S. Romano nuomone, valstybės negalima tapatinti su normų sistema, ji iškyla kaip institucijų ir įstaigų, sudarančių tą teisinę tvarką, sistema.

Dar vienas italų autorius – Constantino Mortari (1891–1980 m.), 1940 m. išleidęs veikalą „Konstitucija materialine prasme“ (*La costituzione in senso materiale*), – teigė, kad valstybės režimui įvertinti svarbu tirti politinių santykių, kurie yra sureguliuoti konstitucijos, praktiką.

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

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

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

R. Smendo doktriną teisinio pozityvizmo atstovai kritikavo dėl teisės reikšmės sumenkinimo, fragmentiškumo, nekonkrečių terminų ir pan. Nepaisant kritikos, didesniais ar mažesniais R. Smendo teorijos sekėjais

tapo ne vienas vokiečių autorius, kaip antai Ulrichas Scheuneris, Horstas Ehmke, Konradas Hessė ir Peteris Häberlė.

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

Greta minėtųjų autorių verta paminėti ir Ludwigą Gumplowiczių (1838–1909 m.) – iš Lenkijos kilusį teisininką ir sociologą, dėščiusį Graco universitete tuometinėje Austrijoje–Vengrijoje. Jis domėjosi socialinėmis grupėmis, konfliktų sociologija, rašė apie rasių kovą (vok. *der Rassenkampf*). L. Gumplowiczius buvo socialinio darvinizmo šalininkas. 1877 m. pasirodžiusiame darbe „Bendroji valstybės teisė“ (*Das allgemeine Staatsrecht*) jis nagrinėjo reikšmingas valstybinės teisės problemas ir teigė, kad valstybė gimsta iš veiklos grupių, kurios susiorganizuoja siekdamos pajungti kitas grupes. Grupės intelektinė viršenybė ir karinė drausmė lemia jos sėkmę. Teisę L. Gumplowiczius sieja su mažesnės už pajungtąsias grupės siekiu užtikrinti pusiausvyros nebuvimą, t. y. jėgų nelygybę, tam tikslui panaudojant teisės sistemą. Teisė gimsta iš priešišku veiksmų ir įvairiarūšių socialinių veikėjų bei nelygių jėgų sąveikos. Moralė funkcionuoja grupės viduje, o teisė atsiranda dėl sąveikos tarp grupių. Jo darbuose aptariama teisinės valstybės, etninių mažumų tematika.

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

Britų sociologinei mokyklai atstovavo Williamas Ivaras Jenningsas (1903–1965 m.), Londono ekonomikos mokyklos (*School of Economics*) profesorius, kuris teigė, kad teisės mokslas yra socialinis, o konstitucinė teisė turi būti suprantama ir aiškinama atsižvelgiant į socialinį, ekonominį ir politinį kontekstą. Jis kritikavo griežtą A. V. Dicey teisės sampratą.

1933 m. parašyto veikalą „Teisė ir konstitucija“ (*The Law and the Constitution*) pratarmėje jis aiškino, kad reikia žvelgti toliau žodžių ir formuluočių, nustatyti principus, kurie fiksuoja įvairių politinių valdžių santykius ir funkcijas. Jo manymu, teisininkas negali suprasti jokios teisės dalies, jei nežino socialinių sąlygų ir padarinių, kurių vadovaudamiesi ta teise sukelia žmonės. Tai svarbu ir norint suvokti šalies konstitucinę teisę.

Sociologinės krypties tyrinėjimai JAV apibūdinami kaip „realistų“ reakcija ir vadinamoji sociologinė jurisprudencija. „Realistinės“ reakcijos į teisinio dogmatinio nagrinėjimo atstovų darbus reiškiu laikomas JAV Aukščiausiojo Teismo teisėjas Oliveris Wendellis Holmesas (1841–1935 m.), realistinį požiūrį labai aiškiai išreiškęs straipsnyje „Teisės takas“ (*The Path of the Law*), kuriame teisę apibrėžė kaip pranašysčių, ką darys teismai, visumą. Realistinės krypties laikėsi ir sociologinės jurisprudencijos pakraipos atstovai Roscoe’as Poundas (1870–1964 m.) bei Benjaminas Cardozo (1870–1938 m.). Teisinis realizmas padarė didžiulę įtaką konstitucinės teisės problemoms nagrinėjusiems autoriams E. Corwinui, Ch. Hainesui, R. Cushmanui. Antai 1925 m. pirmąsyk išleistame darbe „Svarbiausieji konstituciniai sprendimai“ (*Leading Constitutional Decisions*) R. Cushmanas rašė, kad JAV Aukščiausiasis Teismas dirba ne vakuume, jo sprendimus dėl svarbių konstitucinių klausimų galima suprasti tik žinant istorijos, politikos, ekonomikos kontekstą, o konkretūs teisminiai ginčai esą ne kas kita, kaip konkuruojančių politinių jėgų – prezidento, kongreso, valstijų ir federalinės valdžios, politinių partijų ir suinteresuotų grupių – kovos dėl valdžios išraiška.

2.3. Politologinė kryptis

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

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

Politologai iš pradžių ypač pabrėžė empirinį mokslo pobūdį ir buvo linkę priešpriešinti savo tyrimus teisiniams tyrimams. Tik vėliau, išryškėjęs teorijos poreikiui, regima ne tiek priešprieša, kiek bandymai koordinuoti politologinius ir teisinius tyrimus. Neatsitiktinai Prancūzijos universitetuose po 1954 m. imta dėstyti konstitucinės teisės ir politikos institutų kursą, kurį reiktų laikyti savotišku konstitucinės teisės ir politikos mokslų junginiu.

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

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

1955 m. pirmajame knygos „Konstitucinės teisės ir politinės institucijos“ (*Droit constitutionnel et les institutions politiques*) leidime konstitucinę tikrovę M. Duverger nagrinėjo politinių veiksmų kontekste ir pasiūlė naują valdžių padalijimo sampratą. Jis aiškino, kad paprastai valdžių padalijimas siejamas su parlamento ir vyriausybės santykiais, bet toks supratimas ribotas, nes ignoruojamos politinės realijos, partijų įtaka. Jeigu parlamento dauguma ir vyriausybė yra tos pačios politinės pakraipos, vyriausybė tēra

tik parlamento daugumos įrankis, todėl, pasak M. Duverger, kalbėti apie valdžių padalijimą tokiomis aplinkybėmis būtų absurdiška. Tikrąjį padalijimą rodo santykiai tarp daugumos ir mažumos (nesvarbu, ar jos koalicijos, ar ne). Atstovaujamosiose institucijose (parlamente, vietos savivaldos tarybose) dauguma siekia priimti sprendimus, o mažuma bando juos blokuoti. Partijos, veikiančios visais lygmenimis, tą pačią politiką įgyvendina visose grandyse.

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

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

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

Kitas konstitucinės teisės politizacijos šalininkas buvo Georges'as Burdeau (1905–1988 m.). Geriausiai žinomas jo dešimties tomų politikos mokslų traktatas. 1953 m. leidžiant šeštąjį „Konstitucinės teisės“ (*Droit constitutionnel*) leidimą¹³⁵ G. Burdeau pabrėžė, kad politinio gyvenimo analizė negali apsiriboti vien konstitucinių aktų tektais ar politine praktika, susijusia su konstitucijos taikymu, nes nuošalyje lieka visas filosofinis antstatas ir psichologiniai veiksniai. Politinių institutų negalima nagrinėti atsietai nuo to, kas lemia jų originalumą ir reikšmingumą.

¹³⁵ Vėlesnis jo vadovėlis buvo išleistas „Konstitucinės teisės ir politinių institucijų“ (*Droit constitutionnel et institutions politiques*) pavadinimu. Pastebėtina, kad savo parašytus vadovėlius taip pavadino dauguma XX a. antrosios pusės prancūzų autorių.

M. Duverger ir G. Burdeau nubrėžtų gairių iki šiol laikosi Bernard'as Chanteboutas, kuris net savo knygos „Konstitucinė teisė ir politikos mokslas“ (*Droit constitutionnel et science politique*) pavadinimu pabrėžia konstitucinių ir politologinių tyrimų sąjungą.

JAV politologinei teisiųjų tyrimų kryptčiai atstovauja vadinamosios politinės jurisprudencijos (*Political Jurisprudence*) mokykla, kurios atstovai konstitucinius klausimus nagrinėja atsižvelgdami į politinius veiksmus. Jie kritiškai vertina vien tradicinę juridinę analizę ir siūlo stebėti, aprašinėti teisinį gyvenimą. Politinės jurisprudencijos kryptties autorių manymu, teisiniai tyrimai be sistemų teorijos, kiekybinių tyrimo metodų, statistinės analizės ar empirinės teisinės veiklos tyrimų būtų vienpusiški ir neatskleistų viso teisinės tikrovės vaizdo. Politinės jurisprudencijos tyrimų srityje konstitucinė teisė – pirmiausia socialinės politinės kontrolės priemonė.

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

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

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

Politikos mokslų profesorius Charlesas Hermanas Pritchettas (1907–1995 m.) irgi žinomas kaip konstitucinės teisės tyrėjas. 1959 m. išleistoje knygoje „Amerikos Konstitucija“ (*The American Constitution*) bei 1963 m.

pasirodžiusiame veikale „Amerikos konstitucinė sistema“ (*The American Constitutional System*) jis pabrėžė politinių aspektų tyrimo svarbą JAV konstitucinės sistemos funkcionavimo suvokimui. Šiai krypciai priskirtinas ir Gilbert'as Schubert'as, kuris 1975 m. išleistame darbe „Žmogiškoji jurisprudencija“ (*Human Jurisprudence*) teigė, kad tik išgilinus į politikos sritį galima diskutuoti apie konstituciją kaip politinės evoliucijos elementą.

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

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

2.4. Šiuolaikinių mokslininkų konstitucionalistų požiūrių įvairovė

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

Konstitucijos vis labiau įsitvirtina kaip aukščiausiosios galios normų ir principų sistemos, lemiančios visą nacionalinę teisinę sistemą; pripažįstama esminė konstitucinės justicijos instituto reikšmė užtikrinant konstitucinių normų laikymąsi, konstitucijai suteikiamas teisinės vertybės statusas. Konstitucionalistams parūpo nauji tyrimo objektai: teisės šakų konstitucionalizacija, konstitucijos ir teisinių sistemų santykiai (čia aktualiausia – konstitucinės teisės europėjimas ir globalizacija), konstitucinių teisių ir laisvių teisinis užtikrinimas. Konstitucionalizmo doktrina ima daryti vis didesnę poveikį kitų teisės sričių tyrimams.

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

Su konstitucinės justicijos visuotiniu pripažinimu siejamas ir kitas naujas reiškiny – teisės konstitucionalizacija. XX a. pabaigoje tyrinėtojai pastebėjo, kad įvairios nacionalinės teisės šakos (baudžiamoji, civilinė, administracinė ir t. t.), taip pat teisės normų taikymo praktika ir net teisės mokslas patiria vis didesnę konstitucijos bei jos vertybių poveikį. Konstitucija vis labiau persmelkia visą teisinį gyvenimą. L. Favoreu šį reiškinį įvardijo kaip teisės konstitucionalizaciją¹³⁶.

Konstitucinis pagrindinių asmens teisių ir laisvių įtvirtinimas, tiesioginis konstitucijos taikymas, konstitucinės kontrolės institucijų atsiradimas ir aktyvi jų veikla, galimybė ginti savo teises remiantis konstitucija daro pagrindinį šalies įstatymą tikroju teisinio gyvenimo centru. „Šiandien į visą nacionalinę teisę žvelgiama per jos konstitucingumo prizmę. Tai – viena iš teisės konstitucionalizacijos, kaip universalios tendencijos, prielaidų, kartu ir apraiškų. Ordinarinė (visų pirma statutinė) teisė turi būti konstituciškai pagrindžiama, jos legitimumą ir galiojimą turi būti įmanoma verifikuoti remiantis konstitucija.“¹³⁷

Minėtieji pokyčiai susiję su tolesne konstitucinės teisės mokslo raida. Nežiūrint pažiūrų ir koncepcijų įvairovės, matyti bandymų naujai įvertinti

¹³⁶ FAVOREU, L. La constitutionnalisation du droit. L'unité du droit. Mélanges en hommage à Roland Drago. Paris, 1996, p. 25–35; FAVOREU, L. La constitutionnalisation du droit pénal et de la procédure pénale. Droit pénal contemporain. Mélanges en honneur d'André Vitu. Paris: Éditions Cujas, 1989, p. 169–203; FAVOREU, L. L'influence de la jurisprudence du Conseil constitutionnel sur les diverses branches du droit. Itinéraires. Études en l'honneur de Léo Hamon. Paris: Economica, 1982, p. 235–244.

¹³⁷ KURIS, E. Konstitucija, konstitucinė doktrina ir Konstitucinio Teismo diskrecija. Iš: Konstitucijos aiškinimas ir tiesioginis taikymas. Baltijos ir Skandinavijos šalių konferencijos medžiaga. Vilnius, 2002, p. 10.

ar atnaujinti požiūrį į dabarties konstitucinę tikrovę. Į mokslinę apyvar-tą grįžta vadinamasis Kelseno normatyvizmas, realistinės interpretavimo teorijos, atnaujinamos institucionalistinės teorijos. Pozityvistinis požiūris konstitucinės teisės moksle įgyja „jurisprudencinio“ ar naujojo pozityviz-mo pavidalą. Italijoje ir Ispanijoje pozityviųjų ir vertybinių konstitucijos aspektų siejimą imta vadinti neokonstitucionalizmu, anglosaksų šalyse ir toliau pabrėžiama konstitucinių teisių apsaugos svarba. Neatsisakoma ir jungties su sociologiniais ir politologiniais tyrimais, tik atliekant konstitu-cinius tyrimus jiems nebeteikiama pirmoji vieta.

Pastebimas ir siekis jungti įvairius požiūrius, pirmiausia – prigimtinių teisių koncepciją su pozityvizmu. Konstitucija yra ne tik normos, ne tik svarbiausios bendro gyvenimo taisyklės, bet ir teisės, visų pirma asmens, kurios apibrėžia valdžios kišimosi ribas. Žmogaus prigimtis yra pirminis prigimtinių žmogaus teisių ir laisvių šaltinis. Konstitucijoje ar konstituci-nėje jurisprudencijoje įtvirtinus žmogaus teisių ir laisvių prigimtinę esmę, bet koks jų aiškinimas galimas tik pripažįstant jų prigimtinių pobūdį, t. y. prigimtinių teisė tapo pozityviosios teisės dalimi. Atsiranda konstitucinis pagrindas žmogaus teises ir laisves traktuoti kaip pirminį ir svarbiausiąjį pradą, esantį aukščiausioje teisinių vertybių skalės pozicijoje. Toks pagrin-dinių žmogaus teisių prigimties pripažinimas reikšmingas ir konstitucinių normų bei principų interpretavimui. Konstitucijos interpretacija negali tapti pagrindu paneigti prigimtines žmogaus teises ir laisves. Tai – princi-pinė konstitucinės justicijos nuostata. Pagrindinių teisių apsauga, darnaus valstybės valdžios institucijų funkcionavimo užtikrinimas yra konstitucinio teismo funkcijos, kurias įgyvendinant skatinama teisės sistemos „konstitu-cionalizacija“.

Daug diskutuojama dėl konstitucinės justicijos ir demokratijos santy-kių. Atmesdami vadinamąją teisėjų valdymo doktriną, nūdienos konstitu-cionalistai konstitucinę justiciją traktuoja kaip antimajoritarinę kontrolę, kuria siekiama užtikrinti, kad dauguma nepiktnaudžiautų ir gerbtų asmens ir mažumos teises. Tai atitinka konstitucinės demokratijos, t. y. demokratinės valdžios, kurios sprendimai priimami daugumos valia, bet gerbiant asmens ir mažumos teises, koncepciją. Konstitucionalistų darbuose dažnos tokios kategorijos kaip konstitucinė demokratija, svarstymų (deliberatyvi-nė) demokratija, pliuralistinė demokratija ir pan.

Minėta, kad mokslinių pažiūrų klasifikavimas – itin rizikingas daly-kas. Todėl vertinant dabartinių autorių įnašą kiek įmanoma vengiama juos priskirti prie kokių nors grupių. Pateikiama tik teisinių požiūrių apžvalga, nebandant prie ko nors priskirti vieno ar kito autoriaus ar apibrėžti jų grupės ribų.

Reikėtų pripažinti esminį Louis Favoreu (1936–2004 m.) indėlį amžių sandūroje Prancūzijoje plėtojant konstitucinės teisės tyrimus. Jis komentavo Konstitucinės tarybos sprendimus, konstitucinę jurisprudenciją taikė aiškindamas šalies konstitucinį reguliavimą. Plačiai žinomi jo darbai „Konstituciniai teismai“ (*Cours constitutionnelles*), „Teisės valdoma politika“ (*La politique saisie par le droit*), jo vadovaujamo kolektyvo parengti vadovėliai „Konstitucinė teisė“ (*Droit constitutionnel*), „Pagrindinių laisvių teisė“ (*Droit des libertés fondamentales*) ir kt. Būtent dėl L. Favoreu darbų įtakos M. Duverger siūlyti politologiniai tyrimai nagrinėjant konstitucinę teisę buvo pastumti gerokai į šoną, nors ir neišnyko iš konstitucinių tyrimų lauko. 1997 m. Prancūzijos teisės fakultetų programos buvo pakeistos: vietoj konstitucinės teisės ir politinių institutų pradėta dėstyti vien konstitucinę teisę. Teisiniai metodai, ypač konstitucinės jurisprudencijos analizė, tapo pagrindiniai, tai sietina ir su konstitucinės teisės mokslo autonomiškumo pabrėžimu. L. Favoreu suformuotos Ekso mokyklos atstovai pradėjo analizuoti Prancūzijos Konstitucinės Tarybos sprendimus, įvairių nacionalinės teisės sričių konstitucionalizacijos problemas. Prancūzijoje konstitucinės teisės atsinaujinimas¹³⁸ siejamas su Dominique'o Chagnollaud, Olivierio Jounjano ir Constance'os Grewe, Ferdinando Mélin-Soucramanien'o, Dominique'o Rousseau darbais.

Vokietijoje nuo 1980 m. pripažįstamas konstitucinės jurisprudencijos pozityvizmas (*Bundesverfassungsgerichtspositivismus*). Pabrėžtina, kad Vokietijos federalinis konstitucinis teismas laikomas pripažintu oficialiosios konstitucinės doktrinos kūrėju, todėl konstitucinė jurisprudencija tapo ne tik mokslinių tyrimų objektu, bet ir teisinės minties reiškimo priemone. Šio teismo jurisprudencija domisi ne vien vokiečių autoriai: paminėtinas Donaldo P. Kommerso ir Russelo A. Millerio darbas „Vokietijos Federacinės Respublikos konstitucinė jurisprudencija“ (*The Constitutional Jurisprudence of the Federal Republic of Germany*).

1969 m. išleistų ir dvidešimt kartų perleistų „Vokietijos Federacinės Respublikos konstitucinės teisės pagrindų“ (*Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*) autorius, federalinio konstitucinio teismo teisėjas (1975–1987 m.) Konradas Hessė (1910–2005 m.) pabrėžė, kad konstitucija yra pagrindinė visuomenės teisinė tvarka, nustato valstybės politinę vienybę formuojančius uždavinius ir pagrindinius principus, reguliuoja visuomenės konfliktų įveikimą, nubrėžia valstybės organizacijos ir funkcionavimo pagrindus.

¹³⁸ Nederėtų pamiršti ir antrojoje XX a. pusėje besidarbavusių prancūzų konstitucionalistų Fr. Luchaire'o, M. Prélot, P. Pactet, Ph. Ardanto ir kt. indėlio.

Žinoma, jurisprudencinis pozityvizmas – ne vienintelis požiūris, esama ir kitokių teorinių pažiūrų ar tam tikrų įprastų pozityvistinio tyrimo aspektų kritikos. Antai Peteris Häberlė pabrėžia konstitucinės teisės kaip kultūros mokslo sampratą ir siūlo pliuralistinės konstitucijos koncepciją. Robertas Alexy, kurio žinomiausi darbai yra „Teisinio argumentavimo teorija“ (*Theorie der juristischen Argumentation*, 1983 m.) ir „Pagrindinių teisių teorija“ (*Theorie der Grundrechte*, 1985 m.), savąją teisės sampratą grindžia Kelseno normatyvizmu ir Radbruchio teisiniu natūralizmu. O Friedrichas Mülleris siūlo remtis teisės struktūrų teorija. Verti dėmesio ir Dieterio Grimmo (Humboldto universitetas, Berlynas) darbai „Vokietijos konstitucinė istorija“ (*Deutsche Verfassungsgeschichte*, 1995 m. 3 leidimas) ir „Suverenitetas“ (*Souveränität*), išleistas 2009 m.¹³⁹, taip pat lyginamosios konstitucinės teisės specialisto ir teisės filosofo Günterio Frankenbergo darbai – 2004 m. „Pagrindinis įstatymas“ (*Grundgesetz*) ir 2010 m. „Valstybės technologijos“ (*Staatstechnik*).

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

Reikšmingi italų Alessandro Pizzorusso, Giuseppės de Vergottinio, ispano Manuelio Garcia-Pelayo, aktyviai dirbusio XX a. antrojoje pusėje, darbai, prisidedantys prie konstitucinės teisės mokslo plėtotės. Su dideliu susidomėjimu buvo sutiktos ir kitos mokslinės studijos: argentiniečių Segundo Linareso Quintanos „Naujosios pasaulio konstitucijos“ (*Las nuevas constituciones del mundo*, 1979 m.), Carloso Santiago Nino „Konstitucinės teisės pagrindai“ (*Fundamentos de derecho constitucional*) 1992 m., kiek vėliau pasirodžiusi „Deliberatyvinės demokratijos“¹⁴⁰ konstitucija“ (*La Constitution de la democratica deliberativa*).

Apžvelgiant šių dienų JAV konstitucinės minties laimėjimus negalima nepaminėti dar dviejų vardų – L. H. Tribe'o ir R. Dworkino. Abu jie

¹³⁹ XX a. antrosios pusės Vokietijoje rašiusių valstybinės teisės tyrėjų sąrašą galima pratęsti: tai K. Sternas, Th. Maunzas, K. Doeringas ir kt.

¹⁴⁰ Demokratijos modelis, kuriam būdinga tai, kad priimant valstybinius sprendimus viešam klausimų svarstymui teikiama didžiulė reikšmė; šio modelio funkcionavimas siejamas su informaciniu visuomenės atvirumu.

išsiskiria pažiūrų originalumu, teiginių pagrindimu. Harvardo universiteto profesorių Laurence'ą H. Tribe'ą, fundamentalaus veikalų „Amerikos konstitucinė teisė“ (*American Constitutional Law*), kurio pirmasis leidimas išėjo 1979 m., autorių, pirmiausia domina pati Konstitucija, ir tik po to – JAV Aukščiausiojo Teismo aiškinimai. L. H. Tribe'as teigia konstitucijos teksto prioritetą, o Aukščiausiojo Teismo interpretacijos esančios išvestinės. Kartu jis pripažįsta gyvosios konstitucijos koncepciją, pagal kurią galimos įvairios galinčios keistis interpretacijos, nes konstitucijos gyvybės šaltinis – pačioje konstitucijoje. Kiti L. H. Tribe'o darbai skirti Aukščiausiojo Teismo ir JAV prezidento institucijai nagrinėti.

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

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

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

Verta atkreipti dėmesį į Melburno universiteto (Australija) profesorės Cheryl Saunders darbus, ypač 2011 m. išleistą veikalą „Australijos Konstitucija: kontekstinė analizė“ (*The Constitution of Australia: a Contextual Analysis*). Labai vertinamos ir Aharono Barako (pagarsėjusio teismo aktyvizmo koncepcijos taikymu ir plėtojimu pirmininkaujant Izraelio

Aukščiausiajam Teismui 1995–2006 m.) knygos „Teismų diskrecija“ (*Judicial Discretion*, 1989 m.) ir „Teisėjas ir demokratija“ (*The Judge in Democracy*, 2006 m.), kuriose itin pabrėžiami teismų teikiamos konstitucijos ir demokratijos apsaugos klausimai. Konstitucinių idėjų perėmimo dalykai nagrinėti Sujito Choudhry redaguotoje knygoje „Konstitucinių idėjų migracija“ (*The Migration of Constitutional Ideas*), išleistoje 2006 metais. Zachary'us Elkinsas kartu su kitais autoriais tyrė konstitucinio reguliavimo trukmės klausimus veikale „Nacionalinių konstitucijų išstvermingumas“ (*The endurance of National Constitutions*, 2009 m.). Nacionalines tyrimų reikšmingumo ribas yra peržengę Eivindo Smitho¹⁴¹ (Norvegija), Walterio Ganshofo van der Meercho (1900–1993 m.) ir Franciso Delpérée (Belgija), Andrásio Sajo (Vengrija), Lecho Garlickio (Lenkija) darbai.

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

3. Lyginamosios konstitucinės teisės krypties moksliniai darbai ir jų reikšmė

Jau antikinių laikų autorių, nagrinėjusių valdžios organizavimo problemas, darbuose galima rasti lyginamųjų tyrimų užuomazgų. Herodotas, Platonas ar Aristotelis, ieškodami geriausio valdymo modelio, lygino įvairių valstybių valdymo sistemas. Vėlesniųjų laikų teisės tyrinėtojai taip pat nevengė lyginamųjų aspektų, kurie padėjo padaryti apibendrinamąsias išvadas. XVIII a. dirbęs Ch. Montesquieu ne be pagrindo vadinamas „visų konstitucionalistų komparatyvistų tėvu“. Knygoje „Apie įstatymų dvasią“ jis nagrinėjo įvairias teises sistemas, tyrė teisinio reguliavimo įvairovę lemiančius veiksnius. Šioje knygoje lyginamasis metodas taikomas kaip pagrindinė teisinio pažinimo priemonė.

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

Tokį požiūrio pasikeitimą lėmė keletas aplinkybių: XVIII a. pabaigoje konstitucinis reguliavimas buvo retas reiškinys, o XX a. konstitucionalizmas įsitvirtino visame pasaulyje. Konstitucinių sistemų įtvirtinimas skirtinguose žemynuose skatino konstitucinius reiškinius vertinti išsamiau, ieškoti jų raidos dėsnų. Trys konstitucionalizmo plėtros bangos

¹⁴¹ Paminėtinas 2012 m. išleistas E. Smitho veikalas „Konstitucinė demokratija“ (*Konstitutionell demokrati*).

XX a. (po Pirmojo ir Antrojo pasaulinių karų bei XX a. pabaigoje), lėmusios naujų konstitucinių sistemų įtvirtinimą ar buvusiųjų modifikavimą, privertė imtis lyginamųjų konstitucinės minties, konstitucinio reguliavimo ir konstitucinės praktikos tyrimų.

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

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

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

Tartu universiteto profesoriaus Taavio Annuso nuomone, lyginamosios konstitucinės teisės literatūrą iki XXI a. pradžios galima skirstyti į penketą sričių ar atšakų¹⁴². Pirmosios srities darbuose užsienio šalių konstitucinė teisė nagrinėjama vertinant ją iš šalies, arba konstitucinės sistemos vertinamos bendriausiaja prasme (kelių šalių konstitucinio lyginimo pavyzdys – Fr. Venterio „Konstitucinis lyginimas: Japonija, Vokietija, Kanada ir Pietų Afrika kaip konstitucinės valstybės“ (*Constitutional Comparison: Japan, Germany, Canada and South Africa as Constitutional States*, 2000 m.); vienos užsienio šalies bendrajam nagrinėjimui skirta Johno S. Bello „Prancūzijos konstitucinė teisė“ (*French Constitutional Law*, 1992 m.), Davido P. Currie „Vokietijos Federacinės Respublikos Konstitucija“ (*The Constitution of the Federal Republic of Germany*, 1994 m.). Šios grupės autorių darbuose ne visada nuosekliai taikomas lyginamasis metodas, kartais pasitenkinama bendru konstitucinės sistemos aptarimu. Antrosios grupės darbuose daugiausia dėmesio skiriama konstitucinei teorijai, teisei

¹⁴² ANNUS, T. Comparative Constitutional Reasoning: the Law and Strategy of Selecting the Right Arguments. *Duke Journal of Comparative and International Law*, 2004, vol. 14, p. 304–307.

valstybei ar konstitucinei kontrolei (pvz., M. J. C. Vile'io „Konstitucionalizmas ir valdžių padalijimas“ (*Constitutionalism and the Separation of Powers*, 2-asis leidimas 1998 m.) aprašoma valdžių padalijimo sampratos istorija). Trečiosios krypties darbų autoriai susikaupia ties esminėmis konstitucinės teisės problemomis, lygina įvairiose šalyse vyraujančią požiūrį į jų sprendimą (pvz., Kento Greenawalto straipsnis „Žodžio laisvė Jungtinėse Valstijose ir Kanadoje“ (*Free Speech in United States and Canada, Law and Contemporary Problems*, vol. 55, n° 5, 1992). Ketvirtosios grupės autorių straipsniuose ar moksliniuose pranešimuose remiantis palyginimais siūloma taikyti tam tikrą konstitucinį institutą ar tam tikru būdu spręsti konkrečią konstitucinę problemą (tokių darbų labai daug pasirodė XX a. pabaigoje, kai žlugus komunistinei sistemai prasidėjo konstituciniai šalių pertvarkymai; pavyzdys galėtų būti 2000–2001 m. išspausdinti Bruce'o Akermano ir Steweno G. Calabresio straipsniai, kuriuose diskutuota apie prezidentinės sistemos privalumus ir ydas). Penktos autorių grupės darbuose lyginamoji konstitucinė teisė suvokiama kaip procesas ar disciplina, šiuose darbuose siekiama atskleisti jos vertingumą, tikslus ir metodus.

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

Minėta, kad lyginamieji konstituciniai tyrimai pamažu vis labiau plito, bet „gryniesiems“ tokio pobūdžio tyrimai buvo atliekami tik po Antrojo pasaulinio karo. Tiesa, jau 1884 m. pasirodė Williamo W. Crane'o ir Bernardo Moseso „Politika. Įvadas į lyginamosios konstitucinės teisės studiją“ (*Politics. An Introduction to the Study of Comparative Constitutional Law*), o 1893 m. buvo išleistas Kolumbijos universiteto (JAV) profesorius Johno Williamo Burgesso veikalas „Politikos mokslas ir lyginamoji konstitucinė teisė“ (*Political Science and Comparative Constitutional Law*), kuriame lygintos JAV, Vokietijos, Jungtinės Karalystės ir Prancūzijos valdžios organizacijos sistemos. J. W. Burgessas nurodė savo knygos ypatumą – tai yra lyginamoji studija. Abiem šioms konstitucinėms lyginamosioms studijoms būdingas politologinių aspektų dominavimas.

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

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

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

1978 m. pasirodė originaliai parengta Henco van Maarseveeno ir Gerio van der Tango knyga „Rašytinės konstitucijos: kompiuterizuota lyginamoji studija“ (*Written Constitutions: a Computerised Comparative Study*). Netrukus (1979 m.) išleista Mauro Cappelletti ir Williamso Coheno monografija „Lyginamoji konstitucinė teisė: bylos ir medžiaga“ (*Comparative Constitutional Law: Cases and Materials*). Šioje knygoje, kaip matyti iš jos paantraštės, daugiausia dėmesio autoriai skyrė aukščiausiųjų teisminių institucijų sprendimams, kuriuose aiškinamos konstitucinės normos. Tiesa, knygoje nagrinėjamų valstybių atranka ribota, dominuoja JAV konstitucinė medžiaga. H. E. Groveso, M. Cappelletti ir W. Coheno knygoms būdinga specifinė struktūra ir vienpusiškas teisinės medžiagos atrinkimas.

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

Sulaukė dėmesio ir Bolonijos universiteto (Italija) profesoriaus Giuseppe de Vergottinio 1981 m. pasirodžiusi „Lyginamoji konstitucinė teisė“ (*Diritto costituzionale comparato*), kuri vėliau išleista kaip dvitomis visus valstybės organizacijos konstitucinius klausimus apimantis darbas. Ispaniškai kalbančiose šalyse gerai žinoma ispanų konstitucionalisto Manuelio Garcios-Pelayo „Lyginamoji konstitucinė teisė“ (*Derecho constitucional comparado*), išleista 1984 metais. Prancūzijoje 1995 m. pasirodė Constance'os Grewe ir Hélène'os Ruiz-Fabri „Europos šalių konstitucinė teisė“ (*Droits constitutionnels européens*) – išskirtinio teorinio lygio darbas, pasižymintis konstitucinės medžiagos dėstymo aiškumu. Autorės savo tyrimų svarbą paremia teiginiu, kad „Europos šalių konstitucinė teisė daro esminę įtaką pasauliui, ką savaime patvirtina teisinės valstybės, pagrindinių teisių ar parlamentarizmo sąvokos“¹⁴³.

Daug lyginamųjų konstitucinių aspektų pabrėžiama ir politikos mokslo atstovų Arendo Lijphardo, Donaldo Horowitzo, Juano Linzo, Giovannio Sartorio, Guillermo O'Donnellio, Philippe'o Lauvaux, Yveso Meny ir Yveso Surel'io darbuose.

1999 m. išleista Vicki Jackson ir Marko Tushneto knyga „Lyginamoji konstitucinė teisė“ (*Comparative Constitutional Law*) siejama su konstituciniais pokyčiais Vidurio ir Rytų Europoje, Pietų Afrikoje, ir konstitucinių teismų išplitimu. Pateikiama daug JAV, Kanados, Vakarų ir Rytų Europos, Kinijos, Indijos, Izraelio, Japonijos konstitucinės medžiagos. Šios knygos antrasis leidimas pasirodė 2006 metais.

Didelio akademinės visuomenės dėmesio sulaukė 2003 m. (antrasis leidimas – 2010 m.) pasirodžiusi Normano Dorseto, Michelo Rosenfeldo, Andrásó Sajó ir Susanne'os Baer parengta knyga „Lyginamasis konstitucionalizmas. Bylos ir medžiaga“ (*Comparative Constitutionalism. Cases and Materials*). Knyga skirta klasikinei konstitucinei tematikai (konstitucija, konstitucionalizmas, konstitucionalizmas ir teisinė valstybė, konstitucijų modeliai, konstitucijų gimimas, pataisos, konstitucinės kontrolės modeliai, konstitucinė interpretacija, valdžios šakų pusiausvyra, federalizmas, asmens orumas, privatumas ir autonomija, lygybė, mažumos, grupių teisės, išraiškos, religijos laisvė, konstitucinės demokratijos garantijos ir kt.), jai būdinga koliažo technika: skyrius sudaro autorių tekstas, jurisprudencijos pavyzdžiai, mokslo darbų ištraukos; išskirtinis informatyvumas, aiški struktūra.

Austrijoje 2005 m. išleista Berndó Wieserio „Lyginamoji konstitucinė teisė“ (*Vergleichendes Verfassungsrecht*) – kompaktiškas vadovėlis, kuriame nagrinėjama daugiau kaip trisdešimties dabartinių valstybių konstitucinė

¹⁴³ GREWE, C.; RUIZ FABRI, H. *Droits constitutionnels européens*. Paris: PUF, 1995, p. 9.

teisė. 2007 m. pasirodė olandų autorių Aalto Willemo Heringos ir Philipo Kiiverio „Palygintosios konstitucijos: įvadas į lyginamąją konstitucinę teisę“ (*Constitutions Compared: An Introduction to Comparative Constitutional Law*). Šioje knygoje iš esmės lyginamos JAV, Jungtinės Karalystės, VFR, Prancūzijos ir Olandijos konstitucijos (3-iasis leidimas – 2012 m.).

Aukštesnį lyginamųjų konstitucinių tyrimų lygį įrodo keletas pastaraisiais metais išleistų darbų. Pavyzdžiui, 2011 m. pasirodžiusioje Čikagos universiteto profesorių Tomo Ginsburgo ir Rosalindos Dixon redaguotoje „Lyginamojoje konstitucinėje teisėje“ (*Comparative Constitutional Law*) dominuoja anglosaksų šalių autoriai, tarp jų – Cheryl Saunders (Australija), Janet L. Hiebert ir Ranas Hirschlas (Kanada), Vicki C. Jackson (JAV). Nagrinėjamieji klausimai suskirstyti į penkias temų grupes: konstitucinių aktų kūrimas ir taisymas, konstitucinis tapatumas, konstitucinė struktūra, asmens teisės ir valstybės pareigos, teismai ir konstitucijos aiškinimas. Kita panašios reikšmės knyga – 2012 m. išleistas didelės apimties Michelo Rosenfeldo ir Andrásó Sajó redaguotas „Oksfordo lyginamosios konstitucinės teisės vadovas“ (*The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*), kuriame žinomi autoriai (tarp jų – Robertas Alexy, Dieteris Grimmas, Stephenas Holmesas ir kt.) nagrinėja lyginamosios konstitucinės teisės istorijos, metodologijos ir tipologijos problemas, konstitucijos, konstitucionalizmo, demokratijos, teisinės valstybės, konstitucijos priėmimo proceso, federalizmo, prezidentinės sistemos, parlamentarizmo, konstitucinės interpretacijos, konstitucinio identiteto, institucijų, teisių apsaugos, raidos krypčių ir daug kitų klausimų.

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

2010 m. Prancūzijoje išleidžiamos dvi lyginamosios konstitucinės teisės pažinimo knygos: Stéphane'o Pierré-Capso „Užsienio šalių konstitucinė teisė“ (*Droits constitutionnels étrangers*), kurioje pateikiama užsienio šalių konstitucinės teisės lyginamoji studija atsižvelgiant į istorinį kontekstą ir politinį foną, ir pliuralistinės komparatyvistikos atstovės Marie-Claire Ponthoreau „Konstitucinė(s) lyginamoji(-sios) teisė(s)“ (*Droit(s) constitutionnel(s) comparé(s)*). Pastaroji autorė lyginamąjį metodą taiko kaip vieną iš daugelio būdų analizuoti konstitucinę teisę kritiniu požiūriu.

Išsamiau supažindinant su lyginamaisiais konstituciniais tyrimais, reikėtų paminėti ir 1987 m. išleistą Lecho Garlickio monografiją „Konsti-

tucinė justicija Vakarų Europoje“ (*Sądownictwo konstytucyjne w Europie Zachodniej*) bei Bogusławo Banaszako darbą „Šiuolaikinių demokratinių valstybių lyginamoji konstitucinė teisė“ (*Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*), kurio trečiasis leidimas pasirodė 2012 metais. Verta dėmesio ir V. Čirkino (Rusija) redaguota „Lyginamoji konstitucinė teisė“ (*Sravnitelnoje konstitucionnoje pravo*), pirmąsyk išleista 1996 m., ar D. D. Basu (Indija) darbai Indijos konstitucionalizmo ir lyginamosios konstitucinės teisės tematika.

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

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

III skyrius

Šiuolaikiniai konstitucijos modeliai

dr. **DARIUS BUTVILAVIČIUS**
prof. dr. **JUOZAS ŽILYS**

III SKYRIAUS TURINYS

1. Konstitucionalizmo esmė ir raida	125
2. Pagrindiniai konstitucionalizmo raidos etapai.....	132
3. Konstitucijų klasifikavimas.	
Konstitucijų forma, struktūra ir turinys.....	142
4. Konstitucijos aiškinimas	151
5. Pasaulio valstybių konstitucijų rengimas, priėmimas ir keitimas...155	

1. Konstitucionalizmo esmė ir raida

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

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

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

Moksliniuose šaltiniuose vartojami įvairūs terminai: antikinis konstitucionalizmas, ankstyvasis konstitucionalizmas, viduramžių konstitucionalizmas, modernusis konstitucionalizmas ir kitokios su konstitucionalizmu siejamos sąvokos, kuriomis siekiama įvardyti tam tikrus konstitucionalizmo raidos etapus, perteikti jų ypatumus ir savitumą. Nors skirtingiems laikotarpiams ar epochoms nusakyti vartojamos skirtingos sąvokos, konstitucionalizmo sampratos susiformavimas ir konstitucionalizmo eros pradžia sietini su pirmųjų rašytinių konstitucijų atsiradimu: 1787 m. priimta Jungtinių Amerikos Valstijų Konstitucija, 1791 m. Europoje priimtomis Lenkijos ir Lietuvos valstybės, taip pat Prancūzijos konstitucijomis. Galima

teigti, kad pirmosios rašytinės konstitucijos nubrėžia ribą tarp ikikonstitucionalizmo ir konstitucionalizmo epochų, žymi vieno laikotarpio pabaigą ir kito pradžią. Konstitucionalizmo eros pradžios veiksniai ir šaltiniai – tai XVIII a. valstybės santvarkos konstitucinės idėjos, šių idėjų inspiruotas visuomeninis judėjimas ir visa tai įprasminančios, materializuojančios pirmosios valstybių rašytinės konstitucijos. Kad konstitucionalizmas atsirado kartu su pirmosiomis rašytinėmis konstitucijomis rodo ir tas faktas, kad sąvoka „konstitucionalizmas“ pradėta vartoti XVIII–XIX a. sandūroje. H. J. Bermano nuomone, ši sąvoka atsirado Amerikos revoliucijos laikmetyje. Oksfordo žodyne (angl. *Oxford English Dictionary*) nurodoma, kad žodis „konstitucionalizmas“ pirmą kartą pavartotas 1832 m.

Konstitucionalizmo laikotarpiu išsigrūnino pagrindinės šios sąvokos prasmės. Pirmiausia konstitucionalizmas suprantamas kaip politinės valdžios galių ribojimu ir konstitucijos viršenybe grindžiama ideologija. Pagal šią politinę teisinę doktriną, konstitucija pripažįstama valstybinės bendruomenės sutartimi, kuri apibrėžia šiuo aktu įsteigiamos valstybės valdžios galias, kad žmogus ir visuomenė būtų apsaugoti nuo valdžios savivalės, savanaudiškumo, piktnaudžiavimo ir būtų užtikrintos asmens teisės ir laisvės. Vienas iš esminių šios doktrinos principų – besąlygiška konstitucijos, kaip teisės akto, viršenybė teisinėje sistemoje, aukščiausioji jos nuostatų teisinė galia. Neatsitiktinai 1787 m. JAV Konstitucijos preambulėje skelbiama: „Mes, Jungtinių Valstijų Tauta, siekdami sukurti tobulesnę sąjungą, įtvirtinti teisingumą, užtikrinti šalyje rimtį, organizuoti bendrą gynybą, rūpintis visuotine gerove, apsaugoti mums ir mūsų palikuonims laisvės teikiamus gėrius, nustatome ir priimame šią Jungtinių Valstijų Konstituciją“. Tai pirmoji konstitucija pasaulyje, priimta tautos vardu (*We the People of the United States, [...] do ordain and establish this Constitution for the United States of America*). Joje taip pat nustatyta, kad konstitucija yra aukščiausioji šalies teisė (*This Constitution [...] shall be the supreme Law of the Land*).

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

Be to, konstitucionalizmas reiškia realią valstybės ir gyvenimo joje sanklodą, valstybės teisinės būties turinį ir formą. Kitaip tariant, tai tikra, pagal konstitucionalizmo doktrinos principus sukurta ir praktiškai veikianti teisinė valstybės tvarka. Ne veltui jau Didžiosios Prancūzijos revoliucijos laikotarpiu priimtoje Žmogaus ir piliečio teisių deklaracijoje (1789 m.) buvo skelbiama, kad visuomenė, kurioje teisės nėra garantuotos ir kurioje

nėra nustatytas valdžių padalijimas, konstitucijos neturi (*Toute Société dans laquelle la garantie des Droits n'est pas assurée, ni la séparation des Pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution*).

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

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

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

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

Tačiau dinamiškumas būdingas ne tik konstitucionalizmo turiniui. Konstitucionalizmo gyvybingumas ypač reiškiasi per pasaulinę sklaidą: jo idėjos peržengia pirmąsias rašytines konstitucijas pasaulyje priėmusių valstybių sienas ir sklinda į kitas šalis. Konstitucionalizmas ilgainiui tapo globaliu fenomenu. Gimęs XVIII a. pabaigoje kartu su revoliucijų pasiektomis

pergalėmis Didžiosios Britanijos kolonijose Šiaurės Amerikoje, o netrukus ir Prancūzijoje, konstitucionalizmas pamažu įgijo pasaulinio vyksmo pavidažą. Konstitucionalizmo sklaidą kitose pasaulio valstybėse skatino suvokimas, kad konstitucionalizmas yra tinkamiausias politinės valdžios organizacijos ir legitimacijos modelis, o konstitucija, kaip šio modelio branduolys, – veiksmingiausia priemonė minėtiems tikslams pasiekti. Todėl neatsitiktinai šiandieniniame pasaulyje rašytinės konstitucijos neturinčios šalys yra retenybė.

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

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

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

XIX a. konstitucijose atsirado parlamentinės respublikos valdymo modelis. Pirmoji parlamentinė respublika buvo įtvirtinta 1875 m. Prancūzijos

konstituciniuose aktuose, vadinamuose Trečiosios Prancūzijos Respublikos Konstitucija. Jais įstatymų leidybos valdžia buvo suteikta dvejų rūmų parlamentui, sudarytam iš tiesiogiai renkamų Deputatų Rūmų ir netiesiogiai renkamo Senato. Vykdomoji valdžia priklausė respublikos prezidentui, kurį septynerių metų kadencijai rinko abeji parlamento rūmai, ir vyriausybei (Ministrų tarybai). Vyriausybė pagal šią konstituciją buvo atskaitinga parlamentui.

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

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

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

konstitucijos paskirtį. Juk konstitucijos – tai konkrečios visuomenės evoliucijos, žmonių raidos rezultatas, netgi galima sakyti, kad kiekviena konstitucijos nuostata atspindi tam tikrą visuomenės raidos lygį.

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

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

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

Šiandien tokios žmogaus teisės kaip teisė į gyvybę, orumą, laisvę, privatumą, nuosavybę, teisminę pažeistų teisių gynybą, visuotinė rinkimų teisė, mokslo, religijos laisvė, teisė į mokslą, laisvė pasirinkti užsiėmimą, teisė į socialinę ir sveikatos apsaugą, sveiką aplinką ir daugelis kitų teisių bei laisvių yra tapusios savaime suprantamu, įprastu dalyku, nors kova už jas ir šių teisių bei laisvių konstitucines garantijas tęsėsi dešimtmečius ar net šimtmečius. Šių teisių konstitucinis pripažinimas ir teisinės apsaugos įtvirtinimas buvo laipsniškas, jis neįvyko staiga, neatsirado iš karto. Derėtų pabrėžti, kad žmogaus teisių plėtotė, kaip vienas iš konstitucionalizmo principų, buvo aiškiai įtvirtinta jau ne kartą minėtoje pirmojoje pasaulio rašytinėje valstybės konstitucijoje. Vienoje iš Teisių bilium vadinamų

pirmųjų dešimties JAV Konstitucijos pataisų, priimtų 1791 m., yra nustatyta, kad tam tikrų teisių išvardijimas konstitucijoje negali būti vertinamas kaip kitų teisių nepripažinimas ar paneigimas (IX pataisa). Tai nuostata, įteisinanti atvirą žmogaus teisių sąrašą, kuris plečiasi ir nuolat papildomas naujomis teisėmis sulig socioumo evoliucija.

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

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

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

Akivaizdu, kad pasaulis vystosi skirtingai, todėl, lyginant su aukščiausiu konstitucionalizmo standartu, kai kurių pasaulio valstybių konstituciniuose aktuose ar konstitucinėje praktikoje aiškiai matomas konstitucionalizmo

deficitas. Todėl kartais sakoma, kad turėti konstituciją nelygu turėti konstitucionalizmą. Taigi konstitucionalizmo gravitacija egzistuoja ne visur, ar bent jau ne visur ji yra vienodai stipri.

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

2. Pagrindiniai konstitucionalizmo raidos etapai

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

Kelią į šiuolaikinę JAV Konstituciją žymėjo 1777 m. lapkričio 15 d. Kongrese patvirtinti *Konfederacijos ir amžinosios sąjungos straipsniai*. Remiantis šiais straipsniais buvo steigiamas valstijas vienijantis politinis darinys – konfederacija. Pats dokumentas buvo ne kas kita, o tikrąja prasme konstitucija. 1787 m. sušauktas valstijų delegatų Konventas, kuris sprendė konfederacijos likimo, o kartu – JAV būsimosios konstitucijos klausimą. Pasiekus kompromisą buvo priimta 1787 m. Jungtinių Amerikos Valstijų Konstitucija. Jos įsigaliojimą taip pat lydėjo sudėtingi politiniai procesai, nes dauguma valstijų ją ratifikavo tik su sąlyga, kad Konstitucija bus papildyta nuostatomis dėl piliečių teisių ir laisvių. Pagal Konstituciją

funkcionuojantis JAV Kongresas 1789 m. parengė ir patvirtino dešimt pirmųjų Konstitucijos pataisų. Šių konstitucinių pataisų visuma apibūdinama kaip *Teisių bilis*, ir toks pavadinimas vartojamas lyginamojoje konstitucinėje teisėje. Esminis Teisių bilio ypatumas yra tas, kad juo suformuluota įgimtų žmogaus teisių ir laisvių, kurių valstybė nesteigia ir tik užtikrina jų įgyvendinimą, samprata. Teisių bilis kartu su Nepriklausomybės deklaracija yra reikšmingiausi teisės paminklai, žymintys daugiau kaip 200 metų pasaulio šalių konstitucijų istoriją.

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

Pirmosios konstitucijos daugelį pasaulio tautų įkvėpė pradėti esmines politinės sistemos reformas. 1798 m. pradėjo veikti Šveicarijos Konstitucija. 1812 m. Ispanijoje priimta vadinamoji Kadžio Konstitucija, pagal kurią buvo kuriama vieninga Ispanijos Karalystė. 1814 m. Norvegijos Karalystės Konstituciją priėmė Eidsvalyje sušauktas Steigiamasis susirinkimas. Joje apibendrintai išreikšti Norvegijos tautos siekiai išsivaduoti iš Danijos ir Švedijos pavaldumo, riboti karaliaus galias. 1814 m. Konstitucijos pagrindu funkcionavo Nyderlandų Karalystė. Kaip sudėtingų istorinių peripetijų rezultatas atsirado 1831 m. Belgijos Karalystės Konstitucija. Portugalijos konstitucinė raida taip pat sietina su XIX a. pradžia, kai Steigiamasis susirinkimas 1821 m. kovo 4 d. Lisabonoje priėmė dekretą dėl Portugalijos

konstitucinių pagrindų, o 1822 m. – Portugalijos Konstituciją. Prancūzijos ir Belgijos konstitucijų dvasia buvo paremta 1822 m. ir vėlesnė – 1844 m. nepriklausomos Graikijos Konstitucija; 1848 m. Italijoje pradėjo veikti Alberto Statutas, o tikraja prasme – Konstitucija, įsteigusi vientisą Italijos valstybę. 1849 m. priimta Vokietijos Reicho Konstitucija; 1849 m. Danijos nacionalinė konstitucinė asamblėja paskelbė Danijos Karalystės Konstituciją.

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

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

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

Visiškai natūralu, kad JAV konstituciniai procesai darė tiesioginę įtaką Pietų Amerikoje atsirandančių valstybių politinei istorijai. Vienas iš ryškiausių konstitucinių idėjų plitimo pavyzdžių yra Venesuela. XVIII a. pabaigoje ir XIX a. pradžioje Ispanijos valdomose kolonijose kilus pilietiniam pasipriešinimui, 1811 m. buvo paskelbta Venesuelos Konstitucija ir nepriklausomybė.

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

Iki Pirmojo pasaulinio karo priimtoms pasaulio šalių konstitucijos neretai apibūdinamos kaip *senosios konstitucijos*. Analizuojant šių konstitucijų turinį atkreiptinas dėmesys mažiausiai į du joms būdingus ypatumus. Jų kūrėjai ir leidėjai buvo užsibrėžę pagrindinį uždavinį – teisiškai ir politiškai nustatyti valdžios galių ribas, t. y. atskleisti valdžių padalijimo filosofinę ir teisinę sampratą. Šiuo atžvilgiu konstitucijos, nustatydamos respublikinę

valdymo formą, o kai kur derindamos ją su karališkosios valdžios prerogatyvomis, brėžė parlamentinės demokratijos raidos kryptis, fiksavo esminę idėją, kad valdžia kyla iš tautos kaip žmonių visumos galių. Senųjų konstitucijų turinio antrasis aspektas yra tas, kad jose apibūdintos pagrindinės politinės, pilietinės žmogaus, asmens teisės ir laisvės, suformuluotos konstitucinės jų garantijos. Kartais pirmosios kartos konstitucijos apibūdinamos kaip sustingusios konstitucijos. Iš tikrųjų jos tartum užkonservuotos laike su jį lemiančiomis politinėmis, socialinėmis, teisinėmis aplinkybėmis bei sąlygomis.

Antrasis konstitucionalizmo laikotarpis prasidėjo po Pirmojo pasaulinio karo ir baigėsi sulig Antruoju pasauliniu karu. Jo svarbiausias ypatumas – iki tol egzistavusių carinės Rusijos, Austrijos-Vengrijos, Osmanų monarchinių imperijų ir kolonijų sistemos griūtis. Šį etapą taip pat apibūdina naujos konstitucijos. Po 1918 m. Vokietijoje kilusios revoliucijos buvo išrinktas Tautos susirinkimas, kuris 1919 m. rugpjūčio 11 d. priėmė Vokietijos Reicho Konstituciją. Atsižvelgiant į tai, kad buvo priimta ne Berlyne, o Veimare, tradiciškai ši konstitucija vadinama Veimaro Konstitucija. Lyginamojoje konstitucinėje teisėje ir politikos moksluose Veimaro Konstitucija vertinama kaip to laikotarpio konstitucinio reguliavimo etalonas, kuriuo remiantis buvo organizuojama valstybės valdžios struktūra, įtvirtintos naujo turinio asmens teisės ir laisvės, tarp jų – socialinės ir ekonominės. Pirmą kartą suformuluota *socialinės valstybės* idėja. Šios konstitucijos likimas buvo dramatiškas, nes nuo 1933 m. Vokietijoje įsigalint nacionalsocializmui ją pakeitė įstatymai, įtvirtinę totalitarizmą ir fašistų diktatūrą.

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

XIX a. patyrusi daugybę reformų Ispanijoje buvo priimta liberali 1931 m. Konstitucija. Deja, joje įtvirtintos demokratinės santvarkos pagrindus netrukus pakeitė generolo F. Franko diktatūra. Panašiai atsitiko ir Portugalijoje, čia 1911 m. Konstituciją po 1926 m. karinio perversmo pakeitė diktatoriaus O. Salazaro iniciatyva parengta ir paskelbta 1933 m. Konstitucija. Savarankiškos Airijos valstybės kilmė sietina su 1921 m. Anglijos ir Airijos sutartimi, 1922 m. gruodžio 5 d. Vestminsterio parlamento patvirtintu Airijos Laisvos Valstybės Konstituciniu Aktu. Airijos nepriklausomybės siekiai įgyvendinti 1937 m. Airijos Konstitucijoje, kurioje paskelbta apie suverenios, nepriklausomos demokratinės respublikos įkūrimą. 1922 m. išrinktas Rumunijos Steigiamasis Seimas, sudarytas iš dvejų rūmų, parengė ir paskelbė 1923 m. Rumunijos Karalystės Konstituciją. XIX a. pabaigoje ir XX a. pradžioje žlungant Otomanų imperijai 1923 m. Lozanos taikos sutartyje buvo apibrėžta Turkijos tarptautinė padėtis. Pagaliau 1924 m. Didysis Tautos Susirinkimas (Medžlisas) Ankaroje priėmė Turkijos Respublikos Konstituciją.

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

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

Visiškai priešinga kryptimi pasuko buvusi carinė Rusija. Nors po 1917 m. vasario revoliucijos buvo steigama demokratinė respublika, netrukus įvyko bolševikų organizuotas karinis perversmas, buvo sudaryta Rusijos Sovietinė Socialistinė Respublika, kurios santvarką apibrėžė 1918 m. liepos 10 d. Konstitucija. Politinė sistema buvo paremta bolševikų karinio komunizmo ideologija ir praktika. Nors tautos, kurių teritorijas buvo užgrobusi carinės Rusijos imperija, siekė sukurti nepriklausomas valstybes, daugeliui iš jų Rusija primetė politinę karinę sutartį. 1924 m. sausio 31 d.

priimta Sovietinių Socialistinių Respublikų Sąjungos Konstitucija. Į SSRS įtraukus Rytų Europos, Užkaukazės bei Vidurinės Azijos tautų teritorijas, ši konstitucija galiojo milžiniškoje Europos ir Azijos teritorijoje. Šis valstybinis darinys buvo ne kas kita, o Rusijos imperijos agresyvios ekspansinės politikos, dangstomos tautų savanoriško apsisprendimo teise, tęsinys naujomis istorinėmis sąlygomis. SSRS Konstitucija ir vadinamųjų **Sąjungos respublikų** konstitucijos buvo tik formalusis valstybės įvaizdis, nes visuomenės funkcionavimo esmė buvo komunistų partijos ir administracinio aparato diktatūra. Visa tai neturėjo nieko bendro su konstitucionalizmu kaip reiškiniu, kurio ištakos ir pagrindas – demokratinė konstitucija.

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

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

Trečiąjį konstitucijų raidos etapą paskatino politiniai socialiniai veiksniai, susiję su Antrojo pasaulinio karo pabaiga ir jo rezultatais, tarp kurių – galutinis kolonijinės sistemos suirimas, naujų valstybių Afrikoje, Azijoje, Lotynų Amerikoje, Okeanijoje susikūrimas. Turint omenyje ir tai, kad po Antrojo pasaulinio karo susikūrė apie 130 naujų valstybių, kurios priėmė savo konstitucijas, yra pagrindo teigti, jog prasidėjo pasaulinis konstitucinis procesas, kuriam vykstant reikėsi ne tik tradicinės demokratinės vertybės, bet ir naujos konstitucinio reguliavimo idėjos. Šiuo aspektu

reikėtų paminėti 1949 m. Vokietijos Federacinės Respublikos Pagrindinį Įstatymą, 1946 m. ir 1958 m. Prancūzijos Respublikos konstitucijas, 1947 m. Ispanijos Karalystės Konstituciją, 1976 m. Portugalijos Respublikos Konstituciją, 1975 m. Graikijos Respublikos Konstituciją, pagaliau ir 1947 m. Japonijos Konstituciją. Vienas iš pagrindinių šių konstitucijų ypatumų buvo tas, kad toliau buvo plėtojama teisinės, socialinės valstybės samprata, kuri buvo formuluojama ankstesnėse šių valstybių konstitucijose. Konstitucinis reguliavimas apėmė ne tik valstybės politinio organizavimo, bet ir visuomenės funkcionavimo pagrindus. Šiose konstitucijose įtvirtintos valstybės prielaidos reguliuoti ekonominius, socialinius, kultūrinius visuomeninius santykius, nustatyti valstybės, visuomenės ir individo sąveikos teisinius aspektus. Stiprinant visuomenės funkcionavimo demokratinius pradus, žmogaus teisių ir laisvių apsaugą taip buvo atsiribojama nuo prieš tai gyvavusių autoritarinių fašistinių režimų. Šiose konstitucijose akivaizdžiau atskleidžiami valstybių užsienio politikos principai, dalyvavimas tarptautinėse organizacijose, siekiančiose taikaus tautų sambūvio. Vėlesnėje raidoje buvo įtvirtintos nuostatos apie valstybės institucijų dalies kompetencijos perdavimą tarptautinėms organizacijoms ir Europos Sąjungai kaip naujam politiniam dariniui. Atsisakyta karo kaip vidaus ir užsienio politikos įgyvendinimo priemonės.

Reikia paminėti ir tai, kad vienas iš svarbiausių tikslų buvo užtikrinti ilgą konstitucijų galiojimą ir jų teisinę saugą. Buvo įsteigti konstituciniai teismai kaip valstybės mechanizmo grandis, kontroliuojanti teisės aktų konstitucingumą. Vertėtų atkreipti dėmesį ir į tai, kad į šias konstitucinio reguliavimo naujas tendencijas neatsiliepė arba tik iš dalies sureagavo senųjų konstitucijų valstybės (Norvegijos Karalystė, Švedijos Karalystė, Belgijos Karalystė, Šveicarija, Suomija, Kanada). Konstitucinio reguliavimo pokyčiai šiose šalyse daugiau palietė ne socialines, ekonomines, o politines žmogaus teises ir laisves.

Po Antrojo pasaulinio karo įsikūrė daug naujų valstybių, tarp jų – Izraelis. Šiuolaikinės Izraelio valstybės konstitucinę sistemą apibūdina tai, kad nėra kodifikuotos konstitucijos. Ją atstoja atskiri įstatymai: „Dėl kneseto“ (1958 m.); „Apie Izraelio žemes“ (1960 m.); „Apie valstybės prezidentą“ (1964 m.); „Apie valstybės ekonomiką“ (1975 m.); „Apie armiją“ (1976 m.); „Apie Izraelio sostinę Jeruzalę“ (1980 m.); „Apie teisingumą“ (1984 m.); „Apie žmogaus orumą ir laisvę“ (1992 m.); „Apie vyriausybę“ (2001 m.) ir kiti (žr. išsamiau 148 psl.).

Europos valstybių pokarinių konstitucijų modelis buvo paveikus šalyse, kurios kūrėsi žlugus kolonijinei sistemai. Metropolijų konstitucinės tradicijos darė poveikį Didžiosios Britanijos ir kitų valstybių kolonijoms.

Vienas iš reikšmingiausių įvykių po Antrojo pasaulinio karo – Indijos valstybės sukūrimas. Jis gražiai užbaigė ilgametę Indijos tautų kovą dėl laisvės. Didžiosios Britanijos Indijos provincijoje buvo surengti atstovaujamosios institucijos rinkimai ir 1947 m. rugpjūčio 15 d. paskelbta Indijos nepriklausomybė. Pradėjo veikti Konstitucinė Asamblėja, kuri 1949 m. lapkričio 26 d. priėmė Indijos Konstituciją. Pasaulio valstybių konstitucijų istorijoje tai bene visapusiškiausias konstitucinis aktas, apimantis ne tik valstybės valdžią, bet ir įvairius kitus visuomeninius santykius.

Vakarų demokratijų konstitucinės kultūros priešingybė buvo *socialistinės konstitucijos*, kurių šaltinis – Sovietų Socialistinių Respublikų Sąjungos 1936 m. Konstitucija. Jos koncepciją buvo priverstos kuriam laikui perimti Rytų ir Vidurio Europos pokario valstybės, sudariusios vadinamąją socialistinę stovyklą. Čia veikė SSRS pavyzdžio totalitarinė komunistinė sistema, o konstitucijos buvo tik ideologinė priedanga, tam tikra prasme maskuojanti tikrovę. Šiai konstitucijų grupei priskirtinos 1947 m. Bulgarijos Liaudies Demokratinės Respublikos Konstitucija, 1948 m. Čekoslovakijos Liaudies Demokratinės Respublikos Konstitucija, 1952 m. Lenkijos Liaudies Respublikos Konstitucija, 1948 m. Rumunijos Liaudies Respublikos Konstitucija, 1949 m. Vengrijos Liaudies Respublikos Konstitucija.

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

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

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

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

Lenkijoje įsikūrus visuomeniniam politiniam judėjimui *Solidarumas* (*Solidarność*), oficialioji valdžia buvo priversta ieškoti politinių kompromisų, sudarytas Apskritasis stolas, surengti pirmalaikiai parlamento rinkimai. 1989–1992 m. buvusios Konstitucijos peržiūrėjimas iš esmės pakeitė konstitucinę sistemą ir paklojo demokratinės sistemos pagrindus. 1992 m. priimta vadinamoji Mažoji Konstitucija, o 1952 m. Konstitucija neteko galios. 1997 m. balandžio 2 d. Nacionalinis susirinkimas priėmė Lenkijos Respublikos Konstituciją, kuri patvirtinta 1997 m. gegužės 25 d. referendume.

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

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

1991 m. gruodį liovėsi egzistuoti sovietinė imperija – Sovietų Socialistinių Respublikų Sąjunga kaip politinis valstybinis darinys Europos ir Azijos teritorijoje, o buvusi SSRS Konstitucija neteko galios. Šią griūtį

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

Ketvirtąjį konstitucionalizmo raidos etapą žymi socialistinių konstitucijų sistemų egzistavimo pabaiga ne tik Europoje, bet ir kituose pasaulio kraštuose. Vykusių konstitucinių reformų metu siekta vadovautis konstitucinėmis vertybėmis, kurios brendo ilgaamžėje tautų kovoje dėl demokratijos, laisvės, taip pat žmonių lūkesčiais dėl teisingesnio pasaulio ir savo šalių ateities. Naujos konstitucijos buvo grindžiamos demokratinio konstitucionalizmo raidos patirtimi, o tose valstybėse, kuriose jau buvo konstitucinio reguliavimo tradicijos, – ir nacionaliniu teisiniu paveldu.

Konstitucijų kūrėjai ir leidėjai, atsižvelgdami į dramatišką istorinę patirtį, siekė sukurti tokią valstybės valdžios struktūrą, kuri neleistų uzurpuoti valdžios ne tik autoritarams, bet ir politinėms jėgoms, kurių lozungai kvietė kurti nedemokratinę visuomenę. Laikantis kartinio valdžių padalijimo principo ieškota teisinių mechanizmų, kurie padėtų suderinti

atstovaujamosios institucijos, t. y. parlamento, ir vykdomosios valdžios galias ir jų kompetencijų pusiausvyrą. Turint omenyje tai, kad beveik visur buvo steigama prezidento institucija, įtemptai polemizuota apie valstybės vadovo reikšmę politinėje sistemoje. Visur vyko teisminės valdžios reforma, kuria siekta užtikrinti politines ir teisines sąlygas veikti nepriklausomam teismui. Vidurio ir Rytų Europoje bei kitų žemynų šalyse sukurti konstituciniai teismai, kurių pagrindinė priedermė buvo pasiekti, kad konstitucinės normos būtų ne politinės abstrakcijos, bet realus veiksnys, padedantis organizuoti valstybės ir visuomenės funkcionavimą. Šiuo atžvilgiu teisinės valstybės principui kaip demokratijos pradmeniui buvo suteikta ypatinga reikšmė, sukurtos atitinkamos teisinės priemonės.

Reikia pabrėžti ir tai, kad daugumoje naujųjų konstitucijų išraiškinčiau suformuluotos žmogaus asmeninės, politinės, ekonominės, socialinės ir kultūrinės teisės bei laisvės. Šiuo atžvilgiu konstitucinių teisių samprata remiasi universaliomis teisių ir laisvių vertybėmis, kurios įtvirtintos pagrindiniuose tarptautinės teisės dokumentuose. Konstitucijose numatytos teisių ir laisvių garantijos, tarp jų – visapusiška teisminė gynyba. Pastaruoju metu perimant socialinės valstybės vakarietiškąją doktriną konstitucijose plačiai atskleistos socialinės, ekonominės ir kultūrinės teisės. Ši tendencija atspindi prieš tai vykusio konstitucinio proceso orientyrus ir jo būdingiausius ypatumus. Kitaip tariant, tęsėsi konstitucinės teisės socializavimas.

3. Konstitucijų klasifikavimas.

Konstitucijų forma, struktūra ir turinys

Konstitucijų „dvynių“, t. y. sutampančių tiek savo forma, struktūra, tiek savo turiniu, pasaulyje nerastume. Kiekviena jų vienais ar kitais bruožais skirtinga. Kiekvienos konstitucijos savitumas, išiprasminantis jos individualumą, rodo skirtingas pasaulio valstybių konstitucionalizmo patirtis, konstitucijų kūrėjų siekius, vizijas, požiūrius. Tačiau konstitucijų įvairovėje galima išvelgti ir tam tikrų šių aktų panašumų, bendrų jas vienijančių dalykų. Konstitucijas skiriantys ar vienijantys bruožai, ypatybės leidžia jas klasifikuoti (tipologizuoti). Konstitucijų skirstymas į tam tikras grupes ir tipus padeda jas palyginti, išryškinti konstitucijų bendrybes ir originalumą, nubrėžti paraleles, išvelgti tam tikrus dėsningumus, pastebėti vienu ar kitu konstitucijų charakteringumus.

Prieš nagrinėjant konkrečias konstitucijų tipologijas reikia pasakyti, kad bet koks jų klasifikavimas yra sąlyginis, nes nėra konstitucijų, kurios sutaptų pagal visus požymius.

Konstitucijų tipologijos kriterijų gali būti įvairių: konstitucijos forma, struktūra, priėmimo būdas, keitimo tvarka, galiojimo laikotarpis, valdymo

ir sandaros forma valstybėje, politinis režimas, konstitucijos priėmimo laikmetis ir kt.

Pagal formą konstitucijos skirstomos į **rašytines ir nerašytines** (pastarasis pavadinimas nėra visiškai tikslus, nes vien tik nerašytine forma konstitucija neegzistuoja; alternatyviai tokio tipo konstitucijas yra siūloma vadinti neformalizuotomis arba joms apibūdinti vartoti pavadinimą *konstituciniai teisiniai junginiai*). Konstitucijos priskyrimą atitinkamam tipui lemia atsakymai į klausimus: koks konkrečioje šalyje yra konstitucinių principų bei normų įtvirtinimo būdas? Ar valstybėje egzistuoja rašytinis teisės aktas (arba keli rašytiniai teisės aktai), kuriame konsoliduojami konstitucinės teisės normos ir principai? Rašytinėse konstitucijose teisės normos ir principai išreiškiami raštu viename ar keliuose konstituciją sudarančiuose dokumentuose. Esant nerašytinei konstitucijai kai kurios konstitucinės taisyklės išreikštos nerašytiniuose teisės šaltiniuose (papročiuose, tradicijose, prerogatyvose ir pan.) ir nėra vieno ar kelių teisės aktų, konsoliduojančių konstituciją sudarančias normas bei principus. Kitaip tariant, neformaliąją konstituciją sudaro konstitucinio turinio teisinės normos, įtvirtintos skirtingos formos teisės šaltiniuose.

Pagal priėmimo būdą mokslinėje literatūroje išskiriamos **dovanotosios** (dar vadinamos oktrojuotomis), **tautos** arba **tautos atstovų** (steigiamojo susirinkimo, konvento ar parlamento su tam tikslui suteiktais ypatingaisiais įgaliojimais) priimtose konstitucijos. Pirmuoju atveju konstituciją tautai dovanoja valstybės vadovas (paprastai monarchas), antruoju konstituciją tiesiogiai priima pati tauta, trečiuoju – konstituciją priima atstovaujamoji institucija, kurią sudaro įgaliotieji tautos atstovai. Pasaulio praktikoje yra buvę atvejų, kai konstitucijos buvo priimtose derinant du priėmimo būdus. Pavyzdžiui, pirmiausia konstitucija priimama steigiamajame susirinkime arba parlamente, tada perduodama tvirtinti tautai referendume. Taip, pavyzdžiui, buvo priimtose 1946 m. Prancūzijos, 1978 m. Ispanijos, 1991 m. Bulgarijos, 2000 m. Šveicarijos konstitucijos.

Pagal poveikį visuomeniniams santykiams konstitucijos skirstomos į **realias ir fiktyvias**. Realios konstitucijos yra tokios, kurios iš tiesų veikia ir daro apčiuopiamą įtaką visuomenės bei valstybės gyvenimui. Konstitucijos realumui ypač svarbus jos, kaip tiesiogiai taikomo teisės akto, juridinis pripažinimas ir šio principo laikymosi užtikrinimas. Fiktyvios konstitucijos būdingos nedemokratiniais (autoritariniams ir totalitariniams) režimams. Šiose konstitucijose deklaruojamas demokratines nuostatas paneigia valstybės valdžios institucijų praktika, t. y. konstitucijos imperatyvai nėra vykdomi, tikroji padėtis valstybėje nedera su konstitucijos turiniu. Galima sakyti, kad valstybėse, turinčiose fiktyvią konstituciją, greta *de iure* konstitucijos egzistuoja kita – *de facto* konstitucija.

Pagal galiojimo laiką konstitucijos skirstomos į laikinasias ir nuolatinės. *Laikinosiomis* įvardijamos konstitucijos, kurių galiojimo terminas iš anksto yra apibrėžtas tam tikru laikotarpiu arba siejamas su tam tikru įvykiu (pavyzdžiui, iki bus priimta nauja nuolatinė konstitucija). Konstitucijų laikinumą dažniausiai lemia tai, kad atsiradus naujai valstybei ar pasikeitus jos politiniam režimui valstybė negali gyvuoti be nustatytų valdžios organizavimo ir funkcionavimo, asmens padėties teisinių pagrindų, o iš karto priimti kokybišką, gerai apgalvotą, pilietinės visuomenės interesus atitinkančią konstituciją – pakankamai sudėtinga. Todėl dažnai pereinamajam laikotarpiui yra priimamas svarbiausius konstitucinius klausimus reguliuojantis laikinas pagrindinis valstybės teisės aktas. *Nuolatinėmis* konstitucijomis vadinamos tokios, kurių galiojimo trukmė nėra nustatyta. Natūralu, kad apibūdinimas „nuolatinė konstitucija“ nereiškia, kad konstitucija yra amžina. Tiesiog priimant tokią konstituciją jos galiojimo laikas nėra iš anksto apibrėžiamas ir siekiama, kad konstitucija galiotų ilgai. Nuolatinio pobūdžio konstitucijų galiojimo trukmės aspektu pasaulio konstitucionalizmo istorija taip pat labai įvairi. Pavyzdžiui, pirmoji pasaulyje priimta JAV Konstitucija (1787 m.) tebegalioja iki šiol, o pirmoji Prancūzijos Konstitucija (1791 m.) negaliojo nė metų.

Kitas konstitucijų skirstymo į tipus kriterijus – konstitucijos pataisų proceso sudėtingumas. Pagal tai konstitucijos skirstomos į lanksčias ir griežtas. Lanksčios konstitucijos yra tos, kurias parlamentas gali lengvai pakeisti. Šiuo atveju konstitucijos pataisos priimamos tokia pačia tvarka kaip paprasti įstatymai (klasikinis pavyzdys – Didžiosios Britanijos Konstitucija) arba jos pataisoms priimti būtina absoliuti ar santykinai nedidelė kvalifikuota balsų dauguma. Griežtos konstitucijos keičiamos taikant sudėtingą procedūrą, apimančią įvairius konstitucijos keitimo procesą pasunkinančius teisinius instrumentus. Griežtos konstitucijos pavyzdys – 1787 m. JAV Konstitucija. Jos V straipsnyje nustatyta, kad Konstitucijos pataisos priimamos, jeigu šioms pritaria 2/3 abiejų Kongreso Rūmų narių ir vėliau pataisas ratifikuoja 3/4 valstijų įstatymų leidžiamieji susirinkimai ar konventai. JAV Konstitucijos gyvavimo istorija patvirtina jos keitimo sudėtingumą. Nors daugiau kaip per du šimtus JAV Konstitucijos galiojimo metų buvo pateikta tūkstančiai pasiūlymų ją keisti, iki šiol tėra priimtos tik 27 šios konstitucijos pataisos. Griežtų konstitucijų pavyzdžiais mokslinėje literatūroje taip pat laikomi Airijos, Graikijos, Italijos, Japonijos, Prancūzijos, Vokietijos konstituciniai aktai.

Pagal konstitucija nustatomą valstybės valdymo formą konstitucijos skirstomos į monarchijų ir respublikų konstitucijas; pagal konstitucijoje įtvirtintą valstybės sandarą – į federacinių ir unitarinių valstybių konstitucijas; pagal konstitucija nustatytą politinį režimą – į demokratines

ir nedemokratinės konstitucijas. Federacinėse valstybėse konstitucijos dar gali būti skirstomos į nacionalinę konstituciją (t. y. visos valstybės konstituciją) ir federacijos subjektų (kaip antai JAV – valstijų, Vokietijoje – federalinių žemių) konstitucijas. Pavyzdžiui, Šveicarijoje galioja Šveicarijos Konstitucija, o Konfederaciją sudarantys kantonai turi ir savo atskiras kantonų konstitucijas.

Konstitucijos klasifikuojamos ir pagal tai, koku laikmečiu jos yra priimtose. Tai susiję su konstitucionalizmo tėkmėje išryškėjusiais konstitucijų raidos etapais, konstitucijų kartomis. Pristatant konstitucijų kartas dažniausiai išskiriami *keturi pasaulio konstitucijų raidos etapai*. Pirmasis iš jų apima laikotarpį nuo pirmųjų konstitucijų priėmimo iki Pirmojo pasaulinio karo. Antrasis – tarpukarį, t. y. laikotarpį tarp Pirmojo ir Antrojo pasaulinių karų. Trečiasis konstitucijų raidos etapas žymi laikotarpį nuo Antrojo pasaulinio karo iki XX a. aštuntojo ir devintojo dešimtmečio. Ketvirtasis – nuo XX a. devintojo dešimtmečio iki dabar. Todėl ir konstitucijos šiuo pagrindu atitinkamai skirstomos į pirmojo, antrojo, trečiojo ir ketvirtojo pasaulio konstitucijų raidos etapo konstitucijas, arba pirmosios, antrosios, trečiosios ir ketvirtosios kartos konstitucijas. Pirmajai grupei priskiriamos, pavyzdžiui, 1787 m. JAV, 1791 m. Lenkijos-Lietuvos, 1791 m. Prancūzijos, 1814 m. Norvegijos, 1831 m. Belgijos, 1868 m. Liuksemburgo, 1874 m. Šveicarijos, 1887 m. Nyderlandų, 1871 m. Vokietijos, 1889 m. Japonijos konstitucijos, antrajai – 1919 m. Vokietijos (vadinamoji Veimaro) Konstitucija, 1920 m. Austrijos, Čekoslovakijos, Estijos konstitucijos, 1922 m. Latvijos ir Lietuvos konstitucijos. Trečiosios grupės ryškiausi pavyzdžiai – 1946 m. ir 1958 m. Prancūzijos konstitucijos, 1947 m. Italijos Konstitucija, 1947 m. Japonijos Konstitucija, 1949 m. VFR Pagrindinis Įstatymas, 1975 m. Graikijos, 1976 m. Portugalijos, 1978 m. Ispanijos konstitucijos. Į ketvirtąją grupę patenka: 1991 m. Bulgarijos ir Rumunijos, 1992 m. Lietuvos, Estijos, Čekijos, Slovakijos konstitucijos, 1997 m. Lenkijos Konstitucija, 2004 m. Afganistano, 2011 m. Vengrijos, 2014 m. Egipto, 2015 m. Nepalo ir kitos šiuo laikotarpiu priimtose konstitucijos.

Prieš aptariant konstitucijų formas, struktūras ir turinio klausimus pirmiausia derėtų priminti, kad pagal formą konstitucijos gali būti rašytinės ir nerašytinės. Be abejonės, dauguma pasaulio valstybių turi rašytines konstitucijas. Nerašytinės formos konstitucijų pasitaiko labai retai. Atkreiptinas dėmesys, kad nerašytinės konstitucijos terminas nėra visiškai tikslus, nes pasaulyje nėra valstybės, kurios visos konstitucinės teisinės nuostatos būtų nerašytinės. Dėl šios priežasties valstybėmis, neturinčiomis rašytinės konstitucijos, laikomos tokios šalys, kurių kai kurios konstitucinės taisyklės nėra įtvirtintos rašytiniuose teisės šaltiniuose arba kurių konstitucija

nėra formalizuota. Kaip tokių valstybių pavyzdžiai minimi Didžioji Britanija, Naujoji Zelandija (iki 1986 m.), Izraelis ir San Marinas. Klasikiniu nerašytinės konstitucijos pavyzdžiu laikoma Didžiosios Britanijos Konstitucija. Šiandieninėje Didžiojoje Britanijoje konstitucijos sąvoka apima visumą įstatymų (statutų), teismų precedentų ir konstitucinių susitarimų (konvencijų), kurie nustato, kaip formuojamos valstybės institucijos ir kokius jos turi įgaliojimus, kokie yra valstybės institucijų tarpusavio santykių principai, taip pat valstybės ir piliečių santykių teisiniai pagrindai. Galima sakyti, kad britų konstituciją sudaro trys sudėtinės dalys: statutinė teisė (angl. *Statute Law*), bendroji teisė (angl. *Common Law*) ir konstituciniai susitarimai (angl. *Constitutional Conventions*). Taigi Didžiojoje Britanijoje nėra formalaus konstitucinio akto, o įvairios konstitucinės taisyklės skirtinguose teisės šaltiniuose įtvirtinamos tiek rašytine, tiek nerašytine forma.

Izraelis taip pat neturi rašytinės konstitucijos formaliąja prasme. Nors šios šalies konstitucionalistai vartoja terminą „pagrindinis įstatymas“; jis apima daugelį parlamento įprasta tvarka priimtų įstatymų. Į šią sąvoką patenka įstatymai, nustatantys valstybės valdžios institucijų sistemą, parlamento, prezidento, vyriausybės įgaliojimus, teismų teisinę padėtį, taip pat įstatymai, reguliuojantys kariuomenės, valstybės finansų santykius, sostinės statusą. Šiuo metu pagrindiniais įstatymais laikomi šie Kneseto priimti aktai: 1958 m. Kneseto įstatymas, 1960 m. Izraelio žemių įstatymas, 1964 m. Valstybės prezidento įstatymas, 1975 m. Valstybės ūkio įstatymas, 1976 m. Kariuomenės įstatymas, 1980 m. Įstatymas dėl Jeruzalės, Izraelio sostinės, 1984 m. Teismų įstatymas, 1988 m. Valstybės kontrolieriaus įstatymas, 1992 m. Žmogaus orumo ir laisvės įstatymas, 1994 m. Verslo laisvės įstatymas, 2001 m. Vyriausybės įstatymas. Be šių įstatymų, konstitucinės teisės šaltiniu laikoma ir Izraelio Aukščiausiojo Teismo jurisprudencija, kurioje atskleidžiami šios šalies konstitucinės teisės principai. Pavyzdžiui, nors formaliai „pagrindinį įstatymą“ sudarančių teisės aktų normos neturi įstatymais nustatytos aukštesnės teisinės galios, palyginti su kitais įstatymais, toks teisinis principas buvo pripažintas garsioje 1995 m. *Bank Mizrahi v. Migdal Cooperative Village* byloje. Joje Izraelio Aukščiausiasis Teismas suformulavo ne tik vadinamojo pagrindinio įstatymo viršenybės, bet ir konstitucinės kontrolės – Aukščiausiojo Teismo galios tikrinti Kneseto priimtų įstatymų konstitucingumą – doktriną. Minėtosios bylos sprendimu pirmą kartą Izraelio valstybės istorijoje Kneseto priimtas įstatymas buvo pripažintas prieštaraujančiu „pagrindiniam įstatymui“, t. y. antikonstituciniu.

Kalbant apie rašytines konstitucijas reikia paminėti, kad jos taip pat gali būti klasifikuojamos į: kodifikuotas, nekodifikuotas ir sudėtines kodifikuotas. Tokių rašytinių konstitucijų klasifikavimą lemia konstitucijos, kaip

teisinio akto, vientisumo aspektas, ir tai, ar konstitucija turi ją papildančių aktų, t. y. konstitucijos sudedamųjų dalių.

Kodifikuota konstitucija – tai vientisas aukščiausiosios teisinės galios aktas. Tokia yra 1787 m. JAV Konstitucija, 1949 m. Vokietijos Federacinės Respublikos Pagrindinis Įstatymas, 1992 m. Estijos Respublikos Konstitucija, 1997 m. Lenkijos Respublikos Konstitucija, ir kt.

Nekodifikuota konstitucija yra sudaryta iš kelių teisės aktų, turinčių aukščiausiąją juridinę galią. Pavyzdžiui, Švedijos Konstituciją sudaro keturi teisiniai aktai: 1974 m. Valdymo formos aktas, 1810 m. Sosto paveldėjimo aktas, 1949 m. Spaudos laisvės aktas ir 1991 m. Išraiškos laisvės pagrindinis įstatymas. Kitas pavyzdys – Kanados Konstitucija. Ją sudaro ne tik 1982 m. Konstitucinis aktas, pakeitęs 1867 m. Britų Šiaurės Amerikos aktą, bet ir aktai, išvardyti jo priedėlyje. Nekodifikuota konstitucija galioja ir Austrijos Respublikoje, o, pavyzdžiui, Suomija nekodifikuotą konstituciją turėjo iki 2000 m. kovo 1 d., kai įsigaliojus naujai šios šalies kodifikuotai konstitucijai buvo panaikintas ilgą laiką galiojusių keturių atskirų konstitucinių aktų veikimas.

Kai kurie autoriai išskiria trečią rašytinės konstitucijos formą – **sudėtinę kodifikuotą konstituciją**. Tokią konstituciją sudaro aktas, oficialiai vadinamas konstitucija, ir jį papildantys teisiniai aktai (konstitucijos sudedamosios dalys). Pavyzdžiui, 1992 m. Čekijos Konstituciją sudaro aktas, oficialiai vadinamas Čekijos Respublikos Konstitucija, taip pat Pagrindinių teisių ir laisvių chartija, kiti konstitucijoje nurodyti aktai (Čekijos Konstitucijos 3 str., 112 str.). Kitas sudėtinės kodifikuotos konstitucijos pavyzdys yra 1958 m. Prancūzijos Konstitucija, kuri savo sudėtinėmis dalimis pripažįsta 1789 m. Žmogaus ir piliečio teisių deklaraciją, 1946 m. Prancūzijos Konstitucijos preambulę ir 2004 m. Aplinkos apsaugos chartiją.

Struktūros požiūriu skirtingų valstybių konstitucijos gali turėti savitumų, tačiau įprastai šį teisės aktą sudaro: preambulė (įvadinė dalis); pagrindinė dalis; baigiamosios, pereinamosios ar papildomosios nuostatos; kartais – priedai.

Konstitucijos preambulėje dažniausiai išvardijami konstitucinio reguliavimo tikslai, nurodomos istorinės konstitucijos priėmimo aplinkybės. Kartais preambulėse išreiškiami valstybės politikos principai ar įtvirtinamos pagrindinės žmogaus teisės ir laisvės. Kaip minėta, kad 1787 m. JAV Konstitucijos preambulėje skelbiama, jog konstitucija priimama siekiant sukurti tobulesnę sąjungą, įtvirtinti teisingumą, užtikrinti šalyje rimtį, organizuoti bendrą gynybą, rūpintis visuotine gerove, apsaugoti laisvės teikiamus gėrius. Tad tobulesnė valstijų sąjunga, teisingumas, rimtis šalyje, piliečių gerovė yra pripažįstamos esminėmis JAV konstitucinės santvarkos

vertybėmis, kurias turi užtikrinti viešoji valdžia. 1946 m. Prancūzijos Respublikos Konstitucijos preambulėje daugiausia dėmesio skiriama žmogaus teisėms ir laisvėms, jų politiniams, ekonominiams ir socialiniams principams. 1992 m. Lietuvos Respublikos Konstitucijos preambulėje įtvirtinti svarbiausi Lietuvos valstybingumo ir teisinės raidos aspektai, lietuvių tautos vertybinės nuostatos ir siekiai.

Kai kurių šalių konstitucijose preambulės nėra. Šios konstitucijos dalies nėra Belgijos, Graikijos, Italijos, Norvegijos, Nyderlandų konstitucijose. O, pavyzdžiui, Latvijos Respublikos Konstitucija, ilgą laiką neturėjusi preambulės, 2014 m. priėmus jos pataisas buvo papildyta šia dalimi.

Teisės moksle diskutuojama dėl konstitucijos preambulės teisinės reikšmės. Kai kurių autorių nuomone, preambulės nuostatos nėra teisės, jos nenustato teisinių imperatyvų, todėl įstatymų leidėjui gali daryti tik moralinį poveikį. Tokia pozicija grindžiama tuo, kad, kitaip nei kitų konstitucijos dalių normų ar principų, preambulės nuostatų teismai negali taikyti tiesiogiai. Teigiama, kad jos nuostatos yra pernelyg abstrakčios, neretai išreiškiamos kaip siekiai, todėl šiose nuostatose įtvirtintų principų negalima vertinti kaip tikrų teisinių taisyklių. Kiti autoriai laikosi požiūrio, kad preambulės nuostatos turi tokią pat reikšmę, kaip ir bet kurios kitos konstitucijos nuostatos. Pavyzdžiui, Prancūzijoje taip pat ilgą laiką buvo diskutuojama dėl 1958 m. Prancūzijos Konstitucijos preambulės teisiškumo. Šios konstitucijos preambulėje deklaruojama, kad prancūzų tauta iškilmingai skelbia savo pagarbą žmogaus teisėms ir nacionalinio suverenumo principams, apibrėžtiems 1789 m. Deklaracijoje, dar kartą patvirtintiems ir papildytiems 1946 m. Prancūzijos Konstitucijos preambule. Šiuo metu Prancūzijos Konstitucijos preambulė papildyta ir dar vienu prancūzų tautos įsipareigojimu – gerbti teises ir pareigas, įtvirtintas 2004 m. Aplinkos apsaugos chartijoje. Mokslinius debatus dėl Konstitucijos preambulės reikšmės išsprendė Prancūzijos Konstitucinė Taryba, 1971 m. liepos 16 d. sprendimu (*Décision n° 71-44 DC du 16 juillet 1971*) pripažinusi preambulės teisinę reikšmę.

Pagrindinė konstitucijos dalis paprastai skirstoma į skyrius, skirsnius, straipsnius ir paragrafus, išdėstomus pagal tam tikrą numeraciją. Paprastai kiekvienas konstitucijos skyrius yra susijęs su konkrečia visuomeninių santykių sritimi. Neretai pirmame skyriuje išdėstomos normos ir principai, įtvirtinantys konstitucinės santvarkos pagrindus: tautos suverenitetą, demokratiją, pagarbą žmogaus teisėms ir laisvėms, valdžių padalijimą, jų galių ribojimą ir pan. Kai kurių konstitucijų pagrindinė dalis pradeda žmogaus teisių ir laisvių katalogu. Taip parodoma šio konstitucinio instituto svarba. Kiti konstitucijos skyriai dažniausiai būna skirti valstybės

valdžios organizacijai, jos sistemai, valdžios institucijų tarpusavio santykiams. Paprastai kiekvieną valdžią apibrėžiančios teisinės nuostatos išdėstomos atitinkamais skyriais: parlamentas, valstybės vadovas, vyriausybė, teismai. Atskiruose konstitucijos skyriuose gali būti įtvirtinami federacijos ir jos subjektų kompetencijos atriboijimo, vietinio valdymo ir savivaldos, užsienio politikos, kariuomenės, valstybės saugumo ir gynybos, kontrolės institucijų, tarptautinių ir kitų santykių konstituciniai pagrindai.

Baigiamųjų, pereinamųjų ar papildomųjų nuostatų dalyje įtvirtinamos normos, kurios reguliuoja konstitucijos įsigaliojimą, joje numatytų valdžios institucijų sudarymo terminus ir jos keitimo taisykles, jeigu šis klausimas nėra sureguliuotas pagrindinėje dalyje. Be to, joje gali būti nustatomas atskirų konstitucijos nuostatų įsigaliojimo laikas, aiškinamos pagrindinės konstitucijos dalies normos, įtvirtinamos išimtys ir pan.

Kai kuriose konstitucijose pateikiami priedai. Pavyzdžiui, 1949 m. Indijos Konstitucija turi daugiau nei dešimt priedų, kuriuose apibrėžiamos valstijų teritorijos, valstybės pareigūnų atlyginimo dydžiai, vietų Valstijų taryboje paskirstymas, pateikiami priesaikų tekstai, aptariami tam tikrų teritorijų administravimo ir kontrolės klausimai, oficialios kalbos, išaiškinamos kai kurios konstitucijoje vartojamos sąvokos ir kt.

Rašytinės kodifikuotos konstitucijos skiriasi ne tik savo struktūra, bet ir apimtimi. Šiandieninės konstitucijos dažniausiai turi 100–150 straipsnių. Vis dėlto yra ir tokių, kurias sudaro gerokai daugiau straipsnių. Kaip tokie „konstitucinės grafomanijos“ pavyzdžiai neretai pateikiami: 1949 m. Indijos Konstitucija, sudaryta iš 395 straipsnių (neskaitant prieduose įtvirtintų nuostatų); 1976 m. Portugalijos Konstitucija – beveik 300 straipsnių, 1988 m. Brazilijos Konstitucija – 250 straipsnių. Kaip priešingybę galima paminėti, kad 1787 m. JAV Konstituciją tesudaro 7 straipsniai ir 27 iki dabar priimtose pataisos. Beje, JAV Konstitucija buvo viena iš trumpiausių. Skaičiuojama, kad pradiniame jos tekste tebuvo apie keturi tūkstančiai trys šimtai žodžių, o dabar, kartu su priimtų pataisų nuostatomis, šis skaičius išaugo iki devynių tūkstančių. Taigi per šios konstitucijos galiojimo laiką įvykę valstybinio gyvenimo pokyčiai, atsispindėję pataisose, ją praplėtė beveik dvigubai.

Reikia pasakyti, kad mokslinėje doktrinoje išsakoma nuomonė, jog konstitucija turi būti trumpa ir glausta. Jos trumpumas – esminė idealios konstitucijos formos ypatybė. Konstitucijoje turėtų tilpti tik pats minimumas, kokį gali turėti teisinių normų sistema. Panašios pozicijos laikomasi ir teismų praktikoje. JAV Aukščiausiasis Teismas jau 1819 m. *McCulloch v. State of Maryland* byloje pabrėžė, kad „konstitucija, kurioje labai tiksliai, detalčiai bus formuluojamos visos taisyklės bei jų įgyvendinimo prasmės,

įgis teisiniam kodeksui būdingą išęstumą ir taps sunkiai suvokiama žmogaus protui. Visuomenė tokios konstitucijos tikriausiai niekada nesuprastų. Konstitucijos prigimtis lemia, kad turi būti pažymėti tik esminiai jos kontūrai, svarbiausi dalykai, o kitkas išvedama iš minėtų dalykų esmės.“

Tyrinėjant konstitucijų raidą pasaulyje tenka konstatuoti, kad konstitucijų turinys ir jo apimtis nuolat kinta. Pirmosios pasaulio valstybių konstitucijos buvo labiau orientuotos į valstybės valdymo sistemos įtvirtinimą, valdžių įgaliojimų apibrėžimą, atskirų valdžios šakų santykių nustatymą. Ilgainiui konstitucijų turinys pradėtas plėsti. Į jį buvo įtraukiama naujų klausimų, plačiau ir išsamiau reglamentuoti konstitucijose jau įtvirtinti dalykai. Pavyzdžiui, pirmajai konstitucijų kartai atstovaujančioje 1787 m. JAV Konstitucijoje žmogaus teisėms iš pradžių buvo skirta menkai dėmesio. Pradiniame šios konstitucijos tekste apsiribota tik kelių asmens teisių pažodiniu įtvirtinimu. Vėliau žmogaus teisių katalogas joje pradėtas plėsti. Konstitucijos pataisomis įtvirtintos naujos teisės ir nauji asmens teisinio statuso aspektai. Keičiantis konstitucijų kartoms ši tendencija ypač ryški. Šiandieninių konstitucijų tekstuose žmogaus teisių skyriai neretai užima gana didelę konstitucijos turinio dalį.

Žmogaus teisių raida pasaulyje buvo ir yra viena iš svarbiausių konstitucijų turinio kaitos priežasčių. Žmogaus teisių evoliucija, jų teisinių garantijų sistemos vystymasis labai dažnai tampa konstitucinio reguliavimo plėtojimosi dingstimi. Didelę įtaką konstitucijų turiniui daro pasaulinės konstitucionalizmo aktualijos: naujos idėjos, srovės, patirtys. Pavyzdžiui, XX a. konstitucijose imtas stiprinti valstybės vaidmuo socialinėje ir ekonominėje srityse, tuo tikslu fiksuojant atitinkamus valstybės įsipareigojimus, stiprinant socialinės ir ekonominės sistemos institutus. Beveik visuotinė tendencija šiuo laikotarpiu tapo europietiškojo konstitucinės justicijos modelio įtvirtinimas valstybių konstitucinėse sistemose. Pastaroji naujovė ne tik institucionalizavo konstitucinio teisingumo vykdymo mechanizmą, nustatė naują asmens teisių ir laisvių apsaugos kokybę, bet ir lėmė pačios konstitucijos esmės transformacijas.

Konstitucijos turinio pokyčius gali lemti ir kiti išoriniai bei vidiniai veiksniai: neigiamos patirtys, teritorinės pertvarkos, valstybės geopolitinė orientacija, tarptautiniai santykiai ir iš jų kylantys įsipareigojimai, valstybės narystė viršnacionalinėje teisinėje sistemoje (pavyzdžiui, Europos Sąjungoje), konstitucinės jurisprudencijos plėtotė, tarptautinių žmogaus teisių teismų praktika ir kt. Sprendimą keisti konstituciją taip pat gali lemti globalizacijos vyksmas, religinis fundamentalizmas, terorizmo grėsmė, demografiniai pokyčiai ir migracija, valstybėje vykstantys politiniai procesai, ryškėjantys konstitucijos trūkumai, didėjantis atotrūkis tarp materialiosios ir formaliosios konstitucijų.

4. Konstitucijos aiškinimas

Konstitucijos aiškinimas – esminė jos taikymo sąlyga, šio teisės akto veiksmingumo ir gyvybingumo prielaida. Interpretuojama konstitucija tampa visavertė, pasiekama konstitucinio reguliavimo pilnatvė. Poreikis aiškinti šį aukščiausiosios teisinės galios aktą yra užkoduotas pačioje konstitucijos esmėje. Visiškai nėra svarbu, kada konstitucija parengta ir priimta: ar prieš 200 metų, ar tik vakar. Būtinybę interpretuoti konstituciją lemia ne tiek jos amžius, kiek jos, kaip tiesiogiai taikomo teisės akto, prigimtis, taip pat ir konstitucijos universalumas, išreiškiantis jos, kaip atsakymų į visus konstitucingumo klausimus šaltinio, prasmę.

Taikyti konstituciją – tai suvokti ir atskleisti jos vidinį loginį turinį. Konstitucijos prasmė atskleidžiama ją aiškinant (interpretuojant). Konstitucijos aiškinimas nėra paprastas procesas. Jo savitumą ir išskirtinumą pirmiausia lemia ne kokių nors specialiųjų konstitucijos aiškinimo principų taikymas, bet tai, kad įprasti interpretavimo principai taikomi ypatingam teisės aktui.

Konstitucijos taikymui, kaip procesui, reikalingas subjektas, kuris aiškina ir taikys ją sprenddamas konkrečias visuomenės gyvenimo situacijas. Siekiant išvengti konstitucijos sampratų įvairovės ir teisinės suirutės, turi būti tik vienas subjektas, kurio pozicija dėl konstitucijos prasmės bus galutinė, visus teisiškai saistanti ir privaloma. Toks principinis nusistatymas pagrįstas tuo, kad subjektyvų konstitucijos nuostatų daugiaprasmiškumą galima įveikti tik oficialaus jos aiškinimo dėka.

Pasaulio valstybių konstitucinė praktika liudija, kad oficialaus konstitucijos aiškintojo statusas suteikiamas konstitucinės justicijos institucijoms, t. y. tik joms pavedama formuluoti vienareikšmę konstitucijos sampratą – oficialią konstitucinę doktriną, kuri suteikia konstitucijai tą turinį, kuris tampa teisėtumo etalonu ir priemone, užtikrinančia teisės normų sistemiskumą. Siekiant išvengti teisės sistemos vidinio neveiksmingumo, konstitucijose nustatoma (įgaliojimai aiškinti konstituciją gali būti įtvirtinami ir tiesiogiai, ir netiesiogiai), kokia institucija bus atsakinga už konstitucijos viršenybės užtikrinimą, o kartu ir konstitucijos interpretavimą. Taigi būtent konstituciniame valstybės akte yra nurodoma institucija, kurios pateikiamas konstitucijos aiškinimas teisine prasme yra galutinis ir neskundžiamas. Daugumoje Europos valstybių šios funkcijos patikėtos konstituciniams teismams (kai kuriose šalyse vadinamiems konstituciniais tribunolais), JAV bei Šiaurės Europoje (Estijoje, Danijoje, Norvegijoje) – aukščiausiesiems teismams, Prancūzijoje – Konstitucinei Tarybai. Ne veltui, pavyzdžiui, kalbant apie JAV konstitucinę sistemą sakoma, kad

galutiniu konstitucijos prasmės aiškinimo arbitru Aukščiausiąjį Teismą padarė konstitucijos kūrėjai ir istorija.

Žinoti konstitucijos tekstą nelygu ją pažinti. Pažinimą sunkina įvairūs veiksniai: teksto glaustumas, dažnai pasitaikantis nuostatų dviprasmiškumas, abstraktumas, tam tikrų dalykų nutylėjimai, sisteminis konstitucijos pobūdis ir kt.

Konstitucijos prigimtis lemia, kad šio teisės akto tekstas (lot. *expressis verbis*) tarsi fiksuoja tik jo kontūrus, suvokimo orientyrus. Sakoma, kad konstitucija – tai gairė, kuri nustato rėmus ir suteikia galimybę identifikuoti teisinį konfliktą, dilemą ar iššūkį, tačiau paprastai nepasiūlo tiesaus atsakymo į visuomenei rūpimą klausimą. Tad konstitucijos teksto prasmė eventualiai užpildoma konstitucine jurisprudencija. Netgi iš pirmo žvilgsnio aiškios konstitucijos normos gali turėti gilesnę, ne iš karto pastebimą teisinę prasmę. Kitaip tariant, jeigu konkreti konstitucinė nuostata nėra pritaikyta teisminėje praktikoje, darytina išvada, kad šios nuostatos juridinė prasmė nėra iki galo aiški. Ir tuomet, kai oficialus konstitucijos aiškintojas vienoje ar kitoje byloje „praskleidžia“ vienos ar kitos konstitucijos normos arba principo turinį negalima teigti, kad jų esmės pažinimas yra užbaigtas, galutinai materializuotas. Konstitucijos, kaip sisteminio akto, teisinio pažinimo procesas yra fragmentiškas, tačiau nenutrūkstamas ir nuolat besiplėtojantis. Tai dėsningas socialinės tikrovės dinamiškumo padarinys.

Sąlygiškai galima teigti, kad konstitucija kinta sulig kiekviena išnagrinėta konstitucine byla. Kaskart, kai byloje priimamas konstitucinės justicijos institucijos sprendimas, konstitucija tampa aiškesnė, konkretesnė, platesnė. Taigi interpretacijoje *inter alia* reiškiasi nuolatinis konstitucijos prasmės kūrimas. Oficialaus konstitucijos aiškintojo vaidmenį vaizdingai yra apibūdinęs JAV prezidentas W. Wilsonas: „Aukščiausiasis Teismas yra tarsi konstitucinis konventas nenutrūkstamai besitęsiančioje sesijoje“.

Aiškinant konstituciją taikomi įvairūs teisės aiškinimo metodai: sisteminis, bendrųjų teisės principų, loginis, teleologinis, įstatymų leidėjo ketinimų, precedentų, istorinis, lyginamasis ir kt. Šių metodų viseto taikymas aiškinant konstituciją suteikia galimybę įgyvendinti jos, kaip visuomenės sutarties ir aukščiausios teisinės galios akto, paskirtį, užtikrinti tas vertybes, kuriomis konstitucija yra grindžiama.

Aiškinant konstitucija ne tik plėtojama, bet ir tampa dinamiška, „gyva“ teise. Gyvosios konstitucijos idėja įprasmina konstitucijos dinamizmą, evoliuciją, konstitucijos galėjimą prisitaikyti prie nuolatinės socialinio konteksto kaitos. Požiūris į konstituciją kaip į gyvą teisinį aktą remiasi nuostata, jog tam, kad būtų veiksminga, konstitucija neturi būti statiška; priešingai: ji turi gebėti prisitaikyti prie besikeičiančių vertybių ir aplinkybių,

nes būtis nuolat kinta. Todėl konstitucijos normų ir principų vidinis loginis turinys aiškinamas atsižvelgiant į kiekvieno laikotarpio, kuriuo sprendžiami konkretūs konstituciniai ginčai, kontekstą.

Gyvosios konstitucijos idėja nėra vien tik konstitucinės teisės teorijos dalykas. Ji įvairiais aspektais atsispindi konstitucinėje praktikoje. 1910 m. *Weems v. U.S.* byloje JAV Aukščiausiasis Teismas pabrėžė, kad tiek konstitucinės, tiek statutinės teisės turinys yra nulemtas blogos patirties, tačiau tai nereiškia, jog dėl šios priežasties bendrinė teisės kalba ir jos prasmė turi apsiriboti tik tomis blogio formomis, su kuriomis tuo metu buvo susiduriama. Laikas lemia pokyčius, sukuria naujas sąlygas ir tikslus. Siekiant, kad principas būtų gyvybingas, jis privalo pasiduoti platesniam pritaikomumui, o ne tik tai blogybei, kuri jį pagimdė.

Australijos Aukščiausiojo Teismo jurisprudencijoje (1926 m. *Commonwealth v Kreglinger & Fernau Ltd* byla) apie konstitucijos aiškinimą pasakyta, kad konstitucijos yra sukurtos ne dėl pavienio atvejo, o dėl tęstinio bendruomenės gyvenimo ir pažangos, ir tai neabejotinai daro įtaką jų bendrai prasmei ir veikimui.

Vokietijos Federalinis Konstitucinis Teismas vadinamojoje *Life Imprisonment Case* (1977 m.) byloje nurodė, kad nei tikra istorija, nei kūrėjų idėjos ar intencijos neturi lemiamos reikšmės interpretuojant Pagrindinio Įstatymo nuostatas, nes nuo šio įstatymo priėmimo laikmečio supratimas apie žmogaus teisių turinį, jų tikslą ir funkciją yra tapęs gilesniu.

Norris v. Attorney General bylos (1984 m.) sprendime Airijos Aukščiausiasis Teismas pabrėžė, kad aiškinant konstituciją nelogiška taikyti 1937 m. mąstymą 1983 metų poreikiams. Juk šiandien neįmanoma tiksliai identifikuoti 1937 metų Airijos tautos standartų ir papročių. Tad pakanka pasakyti, kad konstitucija yra gyvas dokumentas. Jos gyvybė priklauso ne nuo jos pačios, bet nuo žmonių, iš kurių ji atėjo, ir žmonių, kuriems ji suteikia teises ir nustato pareigas.

Kanados Aukščiausiasis Teismas, *Re B.C. Motor Vehicle Act* (1985 m.) byloje pasisakydamas dėl Kanados teisių ir laisvių chartijos (šis 1982 m. priimtas aktas yra sudedamoji Kanados Konstitucijos dalis) aiškinimo, nurodė, kad jei Chartijos prasmės būtų ieškoma šio akto svarstymo metu išsakytose nuomonėse, argumentuose ar intencijose, joje įtvirtintų teisių, laisvių ir vertybių turinys būtų išaldytas jos priėmimo laikmetyje. Tai lemtų, kad beveik nebūtų jokios arba būtų labai menka galimybė Chartijoje įtvirtintoms teisėms, laisvėms ir vertybėms augti, plėtotis ir prisitaikyti prie kintančių visuomenės poreikių. Todėl siekiant, kad Chartija, kaip naujai pasodintas gyvasis medis, turėtų galimybę augti ir prisitaikyti besikeičiant laikui, būtina pasirūpinti, kad istoriniai dalykai nestabdytų jos augimo.

Nagrinėdamas *A. v. Governor of Arbour Hill Primon* (2006 m.) bylą Airijos Aukščiausiasis Teismas konstatavo, kad konstitucija turi dinamiškumo savybę, ji turi būti aiškinama atsižvelgiant į šiandienos sąlygas. Dėl to visiškai įmanoma, kad tas pats įstatymas, kuris XXI a. yra pripažintas antikonstituciniu, 1940 ar 1950 metais galėjo būti laikomas ją atitinkančiu.

Konstitucijos aiškinimas tiesiogiai susijęs su konstitucinių precedentų keitimosi klausimu. Su šia problema neabejotinai susiduria kiekvienas oficialus konstitucijos aiškintojas, nes išsami, visada ir visiems laikams tinkanti konstitucijos interpretacija conceptualiai negalima, kadangi konstitucijos samprata yra dinaminė, o ne statinė. Airijos Aukščiausiasis Teismas *McGee v. Attorney General* (1974 m.) byloje yra nurodęs, kad joks konstitucijos nuostatų aiškinimas negali būti galutinis visiems laikams. JAV Aukščiausiojo Teismo praktikoje (1992 m. *Planned Parenthood of South-eastern Pennsylvania v. Casey byla*) taip pat pabrėžta, kad *stare decisis* taisyklė nėra neatšaukiamas įsakas, kas ir kokia tai būtų konstitucinė byla.

Konstitucijos aiškinimo reinterpretacija – tai galimybė atnaujinti, aktualizuoti konstitucijos prasmę ir jos suvokimą. Juk ir pats terminas „reinterpretacija“ reiškia aiškinimo atnaujinimą, interpretacijos pakeitimą. Žinoma, konstitucijos reinterpretacija nėra universali priemonė, galinti visiškai įveikti formaliųjų konstitucijos pataisų poreikį ir konstitucijos keitimo procedūrą apibrėžiantį jos skirsnį padaryti *de facto* neveikiantį. Reinterpretacijos galimybei turi būti pribrešta. Ji negali būti nesavalaikė, atsitiktinė, neturėti deramo pagrindo.

Taigi gyvoji konstitucija išgyvena ir patiria ne tik oficialios doktrinos nuoseklų vystymąsi, plėtotę, bet kartais – ir daugiau ar mažiau ryškia oficialios konstitucinės doktrinos deviaciją. Šiame kontekste verta prisiminti, kad konstitucionalizmo istorijoje įvairios konstitucinės vertybės (kaip antai lygiateisiškumas, tinkamas teisinis procesas, žodžio laisvė, asmens privataus gyvenimo neliečiamumas ir kt.) buvo interpretuotos visiškai skirtingai.

Pakeitus precedentą ankstesnis nėra ištrinamas iš teismo praktikos istorijos, tačiau nustoja savo teisinės galios, nes pasikeitęs teismo požiūris į tapačią teisinę problemą jį įveikia. Naujas precedentas sukuria naują teisinę taisyklę. Todėl kartais sakoma, kad oficialaus konstitucijos aiškintojo sprendimai daug aiškiau atskleidžia visuomenės istorinės ir socialinės raidos vaizdą negu pati konstitucija (jos tekstas).

5. Pasaulio valstybių konstitucijų rengimas, priėmimas ir keitimas

Demokratinėse teisinėse valstybėse konstitucija suprantama kaip svarbiausias, aukščiausiosios teisinės galios aktas, pagrindinis valstybės įstatymas. Konstitucija – tai valstybės aukščiausioji teisė. Ji nubrėžia gaires visai teisės sistemai, ją pagrindžia. Ji nustato valstybės, jos valdžios organizacijos ir veiklos principus, įtvirtina žmogaus teises ir laisves, jų konstitucines garantijas, apibrėžia asmens ir valstybės teisinių santykių pagrindus. Konstitucija yra vientisas, tiesiogiai taikomas steigiamojo pobūdžio aktas. Ji priimama ir keičiama ypatinga tvarka. Konstitucijos viršenybę teisinėje sistemoje ir konstitucinį teisingumą užtikrina konstitucinės kontrolės mechanizmas. Pagal šiuolaikinę konstitucijos sampratą, konstitucija nėra vien tik formalus teisės akto tekstas. Konstitucijos tekstas – tai tik viena jos pusė. Neatsiejamas konstitucijos turinio, jos esmės elementas yra konstitucinė jurisprudencija (oficialioji konstitucinė doktrina). Šiandieninė konstitucija – jurisprudencinė teisė, kurią įprasmina formalios konstitucijos teksto ir oficialaus jo aiškinimo vienovė.

Išskirtinę konstitucijos padėtį valstybės teisinėje sistemoje lemia jos prigimtis, t. y. ypatingas konstituciją suteikusios galios autoritetas. Demokratinėse valstybėse konstitucija suprantama kaip politiškai organizuotos bendruomenės (tautos) sutartis, kuria steigiama valstybės valdžia ir institucionalizuojama pati valstybė. Šiame akte materializuojasi tautos suverenitetas, nes konstitucija nustatoma sąmoningu, laisvu tautos (kaip visumos) sprendimu, kuriame *suprema potestas* reiškiasi steigiamosios galios pavidalu. Jau 1789 m. Žmogaus ir piliečio teisių deklaracijoje buvo skelbiama, kad viso suvereniteto šaltinis yra tauta; jokia grupė, joks individas negali įgyvendinti valdžios, kuri aiškiai nekyla iš šio šaltinio. Taigi per konstituciją steigiamoji galia legitimuoja valstybės valdžią ir fiksuoja jos teisėto veikimo ribas. Visa tai liudija, kad rašytinės konstitucijos atsiradimas – ypatingas, neordinarinis procesas.

Naujos konstitucijos „gimimą“ dažniausiai lemia trys veiksniai: valstybės atsiradimas, politinės santvarkos valstybėje pasikeitimas, įvykę esminiai socialinio, politinio, ekonominio valstybės gyvenimo pokyčiai.

Pirmuoju atveju konstitucija įtvirtina naujos valstybės atsiradimą, t. y. konstituoja valstybę ir jos valdžią. Pavyzdžiui, 1787 m. priėmus pirmąją pasaulio rašytinę konstituciją buvo sukurtos Jungtinės Amerikos Valstijos. Per du šimtmečius šiuo aspektu nedaug kas pakito, nes jauniausia Europos valstybė – Kosovas, 2008 m. vasario 17 d. paskelbusi nepriklausomybės deklaraciją, netrukus priėmė Kosovo Respublikos Konstituciją, kuri suteikė teisinį pagrindą naujai atsiradusios valstybės egzistavimui.

Pasikeitus politinei santvarkai konstitucijos dažniausiai priimamos po visuomeninių politinių sąjūdžių, socialinių revoliucijų arba karinių perversmų atkūrus civilinę valdžią. Įvykus esminėms valstybės socialinio, politinio ar ekonominio gyvenimo permainoms būtinybę priimti naują konstituciją lemia tai, kad *de facto* atsiradusios kardinalios valstybinio gyvenimo permainos nebegali būti teisiškai įtvirtintos vien senosios konstitucijos pataisomis, nes įvykę pokyčiai nesuderinami su senąja konstitucine sistema.

Konstitucionalizmo istorijoje būta ir esama skirtingų konstitucijos priėmimo būdų. Ne visi iš jų atitinka šiandieninę konstitucijų kilmės doktriną, pripažįstamą demokratinių valstybių pasaulyje. Konstitucijos priėmimo būdai mokslinėje literatūroje skiriami pagal tai, kas įgyvendina steigiamąją, t. y. konstitucijos kūrimo, galią. Šiuo požiūriu konstitucijos gali būti dovanotos (oktrojuotos), priimtose tiesiogiai tautos arba specialius įgaliojimus turinčios, tautai atstovaujančios institucijos.

Dovanotoji (oktrojuota) konstitucija – pereinamuoju laikotarpiu iš absoliutinės į apribotą monarchiją paplitęs konstitucijos priėmimo būdas. Tai monarchinei valdymo formai būdinga konstitucijos priėmimo tvarka. Tokią konstituciją monarchas vienašališkai, nedalyvaujant tautai ar tautos atstovams, dovanodavo savo valdiniam, kartu įsipareigodamas laikytis konstitucijoje nustatytų jo galių ribojimų. Dažnai tokios konstitucijos vadintos chartijomis (pavyzdžiui, Prancūzijos karaliaus Liudviko XVIII 1814 m. birželio 4 d. Konstitucinė chartija). Apie tai, kad konstitucija yra oktrojuota, dažnai galima spręsti iš jos preambulės turinio. Pavyzdžiui, 1962 m. Monako kunigaikštystės preambulėje buvo nurodyta: „Mes, [princas Renjė III], nusprendėme dovanoti Valstybei naują konstituciją <...>“. Šiuo būdu priimti ir 1952 m. Jordanijos, 1962 m. Kataro, 1992 m. Saudo Arabijos, 1996 m. Omano konstituciniai aktai. Dabartinais laikais toks konstitucijų priėmimo būdas beveik nebetaikomas, nes konstitucijos dovanojimas niekaip nedera su demokratiniiais valstybės valdymo principais.

Monarchijų konstitucinėje praktikoje egzistavo ir kitoks konstitucijų priėmimo būdas: konstitucija buvo priimama kaip monarcho ir renkamos kolegialios visai liaudžiai atstovaujančios institucijos sudaromas susitarimas. Esant tokiai valstybinio gyvenimo sanklodai monarchas nebeturėjo išimtinių galių laisva valia dovanoti konstitucijos savo valdiniam, nes liaudžiai atstovaujanti institucija veikdavo kaip atsvara monarcho valdžiai ir sukurdavo politinių jėgų pusiausvyrą. Taip, pavyzdžiui, buvo priimta 1819 m. Viurtembergo Konstitucija.

Dėl susiklosčiusių istorinių aplinkybių unikalus valstybės konstitucinio akto priėmimo procesas vyko Vokietijoje. Po Antrojo pasaulinio karo Vokietija buvo suskirstyta į keturias okupacines zonas, kuriose valdžią

perėmė keturių valstybių (Jungtinių Amerikos Valstijų, Didžiosios Britanijos, Prancūzijos ir Sovietų Sąjungos) suformuotos karinės vyriausybės. 1948 m. JAV, Didžioji Britanija ir Prancūzija pavedė jų valdomų zonų vadovybėms parengti šių trijų Vakarų Vokietijos dalių konstituciją. Galiausiai buvo susitarta, kad tokį konstitucinį aktą parengs Parlamentinė taryba, kurią sudarys 65 delegatai iš vienuolikos federacinių žemių. Jo parengimo darbą Parlamentinė taryba užbaigė 1949 m. gegužės 8 d. balsų dauguma pritarusi Pagrindinio Įstatymo projektui. Gavus okupacinių zonų karinių valdytojų ir Pagrindiniame Įstatyme numatyto dviejų trečdalių Vokietijos federacinių žemių parlamentų pritarimą, Vokietijos Federacinės Respublikos Pagrindinis Įstatymas buvo pasirašytas, paskelbtas ir įsigaliojo 1949 m. gegužės 24 d. Priimtas konstitucinis dokumentas buvo pavadintas Vokietijos Federacinės Respublikos Pagrindiniu Įstatymu, o ne konstitucija, nes tikėtasi, kad netrukus visa Vokietija bus suvienyta ir tada bus parengta nauja valstybės konstitucija. Kitaip tariant, Pagrindinis Įstatymas buvo projektuojamas kaip laikinas konstitucinis aktas, neturintis trukdyti suvienyti Vokietiją. Šį faktą liudijo tiek jo preambulės turinys, tiek, pavyzdžiui, nuostata, kad Pagrindinis Įstatymas neteks galios, kai įsigalios laisvu vokiečių tautos sprendimu priimta konstitucija. Tačiau Vokietijos suvienijimo teko laukti daugiau nei 40 metų. 1990 m. rugpjūčio 31 d. Vokietijos Federacinės Respublikos ir Vokietijos Demokratinės Respublikos vyriausybių sudaryta Vokietijos suvienijimo sutartimi, be kita ko, buvo susitarta, kad vieninga Vokietija bus atkurta pagal Pagrindinio Įstatymo 23 straipsnį, numatantį kitų Vokietijos dalių prisijungimą prie teritorijos, kurioje taikomas Vokietijos Federacinės Respublikos Pagrindinis Įstatymas. Priimtomis Pagrindinio Įstatymo pataisomis buvo pakoreguota jo preambulė ir 146 straipsnis, įtvirtinant, kad vokiečiai pasiekė Vokietijos laisvę ir vienybę, todėl Pagrindinis Įstatymas yra taikomas visai vokiečių tautai. Šios pataisos įsigaliojo 1990 m. spalio 3-iąją. Nuo tada ši diena yra valstybinė šventė – Vokietijos vienybės diena.

Šiandien demokratiame pasaulyje konstitucijas priima arba pati tauta, arba specialiuosius įgaliojimus turinčios, tautai atstovaujančios institucijos. Tokia institucija, kuriai pavedama priimti valstybės konstitucinį aktą, gali būti: konstitucinis konventas, steigiamasis susirinkimas, steigiamasis kongresas, konstitucinis susirinkimas ir pan. Įgyvendindama jai suteiktus ypatinguosius įgaliojimus ši institucija parengia ir priima konstituciją. Seniausias tokios institucijos pavyzdys – JAV Konstituciją priėmęs Filadelfijos konventas. Taip pat paminėtinas Bulgarijos Respublikos Nacionalinis Susirinkimas, kuris 1991 m. priėmė šios šalies konstituciją. Dažniausiai priėmus konstituciją steigiamasis susirinkimas nustoja veikęs, pavyzdžiui,

priėmus 1947 m. Italijos Konstituciją, 1976 m. Portugalijos Konstituciją, 1978 m. Ispanijos Konstituciją. Tada vadovaujantis priimtoje naujoje konstitucijoje nustatyta tvarka renkamas parlamentas, vykdydantis jam šioje konstitucijoje nustatytus įgaliojimus. Tiesa, konstitucijos taikymo praktikoje pasitaiko retų atvejų, kai priėmus konstituciją tos pačios sudėties steigiamasis susirinkimas tampa parlamentu ir vykdo parlamento funkcijas, pavyzdžiui, 1975 m. priėmus Graikijos Konstituciją Steigiamasis susirinkimas tapo naujoje konstitucijoje numatytu vienu rūmų parlamentu.

Kartais naują konstituciją parengia ir priima valstybės parlamentas. Taip buvo priimta 1991 m. Slovėnijos Konstitucija, 1992 m. Čekijos Konstitucija, 1992 m. Slovakijos Konstitucija.

Po Antrojo pasaulinio karo į konstitucijos priėmimo procesą vis dažniau pradėta tiesiogiai įtraukti pačią tautą. Nuo tada tapo įprasta konstitucijas priimti referendumu. Taip buvo priimtose 1944 m. Islandijos, 1946 m. ir 1958 m. Prancūzijos, 1946 m. Brazilijos, 1947 m. Italijos ir Venesuelos, 1975 m. Graikijos, 1976 m. Portugalijos, 1978 m. Ispanijos, 1988 m. Brazilijos, 1991 m. Rumunijos, 1992 m. Lietuvos, 1997 m. Lenkijos ir kitų šalių konstitucijos. Nors turi kai kurių trūkumų, šis konstitucijos priėmimo būdas yra demokratiškiausias ir geriausiai atspindi konstitucijos kaip tautos sutarties, kuria piliečiai įsipareigoja gyventi pagal joje įtvirtintas pamatines taisykles, idėją.

Viena iš svarbiausių konstitucijos priėmimo proceso stadijų – **konstitucijos projekto parengimas**. Konstitucijos tekstą pagal pasaulinę konstitucinę praktiką įprastai rengia steigiamasis susirinkimas arba parlamentas, tačiau kartais ši užduotis paskiriama vykdomajai valdžiai. Pavyzdžiui, parengti 1958 m. Prancūzijos Konstitucijos projektą konstituciniu įstatymu buvo pavesta Ch. De Gaulle'o vadovaujamai vyriausybei. Kita vertus, šiuo atveju įgaliojimus vyriausybei suteikiančiame konstituciniame įstatyme taip pat buvo nustatyti ir esminiai principai, kurių rengdama naujos konstitucijos projektą vyriausybė privalėjo paisyti.

Prieš pradėdant nagrinėti konstitucijų keitimo (pataisų) klausimą reikėtų pabrėžti, kad konstitucija valstybėje kuria teisinę tvarką. Tvarką, kuri yra grindžiama suvereno valia, jo siekais, valstybės politinio organizavimo vizija. Konsoliduodama tautos vertybes ir interesus konstitucija tampa ne tik politinės valstybės struktūros, bet ir visuomenės socialinių santykių turinio teisiniu pamatu. Konstitucijos tikslai yra ilgalaikiai, nes konstitucija – nevienadienis teisės aktas, ne keleriems ar keliolikai metų kuriamas valstybinės bendruomenės gyvenimo teisinis pamatas. Tokia konstitucijos paskirtis ir prasmė suponuoja joje įtvirtinto teisinio reguliavimo stabilumo poreikį. Nekyla abejonių, kad konstitucijos stabilumas – svarbi valstybės

stabilumo prielaida. Juk konstitucija yra politinio gyvenimo teisinis mechanizmas, valstybės teisinių būsenų ir vyksmų visuma, todėl tradicinė konstitucijos paskirtis – stabilizuoti politinį gyvenimą. Nestabili konstitucija valstybėje sukeltų įvairių nesklaidumų: teisinių, politinių, socialinių, ekonominių, kultūrinių ir kt.

Taigi **konstitucijos stabilumas** – dėsningas šio teisės akto ypatumas, nes tik stabili konstitucija gali lemti nuoseklią valstybės raidą, būti politinio stabilumo, individualių laisvių, taip pat ekonominės raidos, socialinės pažangos ir takaus dialogo visuomenėje pagrindu. Būtent todėl pagrįstai teigiama, kad stabilumas – būtina konstitucijos savybė.

Konstitucijos stabilumo, kaip teisinės vertybės, esmė suponuoja poreikį pasirūpinti jos apsauga nuo neapgalvotų ketinimų ją keisti. Dėl to konstitucija turi specialiai apsaugotą teisinį statusą. Ji keičiama pagal ypatingas, sudėtingesnes, palyginti su ordinarinių įstatymų leidyba, procedūras.

Konstitucijų keitimo suvaržymai gali būti substanyvinio arba procedūrinio pobūdžio. Šiuolaikinėse konstitucijose jie įtvirtinami ir eksplicitiškai, ir implicitiškai. Substanyviniai ribojimai nustato reikalavimus konstitucijos pataisų turiniui, o procedūriniai – konstitucijos pataisoms priimti reikalingą įstatymų leidimo procesą paverčia išskirtiniu.

Konstitucijos pataisų turinį determinuojančiais teisiniais imperatyvais sukuriama vadinamosios amžinosios konstitucinės nuostatos. Toks nuolatinis teisinis galiojimas skirtingų valstybių konstitucijose dažniausiai būdingas šiems konstitucinės sistemos principams: teisės viešpatavimui, demokratijai, žmogaus teisių ir laisvių apsaugai, taip pat konstitucijos nuostatoms, įtvirtinančioms valstybės valdymo ir sandaros formą, valstybės suverenitetą, nepriklausomybę, teritorijos integralumą ir kt.

Pavyzdžiui, šiuo metu galiojančioje Prancūzijos Konstitucijoje nustatyta, kad jokia pataisa negali pakeisti respublikos valdymo formos (89 str.). Valstybės valdymo forma negali būti konstitucijos pataisų objektu ir pagal Italijos Konstituciją. Jos 139 straipsnyje nurodoma, kad valdymo forma – respublika – nekeičiama. Portugalijos Konstitucijos 288 straipsnyje išvardyta keturiolika konstitucinių principų, kuriuos ją keičiant privaloma gerbti. Tai minėtoji valdymo forma – respublika, taip pat šalies nepriklausomybė ir valstybės teritorijos vientisumas, bažnyčios ir valstybės atskyrimas, piliečių teisės, laisvės ir jų garantijos, aukščiausiosios valdžios institucijų atskyrimas ir tarpusavio priklausomybė, visuotinė, tiesioginė, slapta ir periodinė rinkimų teisė formuojant aukščiausiosios valdžios, autonominių regionų ir vietos valdžios institucijas, teismų nepriklausomumas, politinė ir administracinė Azorų ir Madeiros salų autonomija ir kt. Čekijos Konstitucijoje draudžiama priimti tokias konstitucijos pataisas, kuriomis

būtų keičiami esminiai demokratiškumu ir teisės viešpatavimu grindžiamos valstybės principai (9 str.). Vadovaujantis 1949 m. Vokietijos Federacinės Respublikos Pagrindiniu Įstatymu, jo keitimas, susijęs su Federacijos padalijimu į federalines žemes, esmiu federalinių žemių dalyvavimu leidžiant įstatymus arba su Pagrindinio Įstatymo 1 straipsnyje („Žmogaus orumas, žmogaus teisės, pagrindinių teisių privalomumas“) ir 20 straipsnyje („Konstitucijos principai, teisė pasipriešinti“) įtvirtintais principais, yra negalimas (79 str.). 1814 m. Norvegijos Konstitucijoje skelbiama, kad pataisai negali paneigti joje įtvirtintų principų ar pakeisti konstitucijos dvasios (112 str.). Armėnijos Konstitucijos 114 straipsnyje draudžiama keisti 1 straipsnį („Armėnijos Respublika yra suvereni, demokratinė, socialinė valstybė, grindžiama teisės viršenybe“), 2 straipsnį (jame skelbiama, kad suverenitetas priklauso tautai ir yra įgyvendinamas tiesiogiai arba per atstovus) ir 114 straipsnį (jame nustatytas draudimas keisti Konstitucijos 1 ir 2 str.). Pagal Kambodžos Karalystės Konstituciją, negali būti priimanamos tokios jos pataisos, kurios darytų įtaką liberalios ir pliuralistinės demokratijos sistemai arba konstitucinės monarchijos santvarkai (153 str.). Substantyviniai konstitucijos pataisų ribojimai įtvirtinti ir 1996 m. Ukrainos Konstitucijoje. Šios konstitucijos 157 straipsnyje nurodyta, kad ji negali būti keičiama, jeigu pataisomis panaikinamos arba ribojamos žmogaus ir piliečio teisės ar laisvės arba jei jomis siekiama panaikinti Ukrainos nepriklausomybę, taip pat pažeisti valstybės teritorinį nedalomumą. Gana platus nekeičiamų konstitucinių nuostatų sąrašas įtvirtintas Rumunijos Konstitucijoje. Jos 152 straipsnyje išvardijama, kad negali būti keičiamos konstitucijos nuostatos, kuriomis įtvirtinama nacionalinė, nepriklausoma, unitarinė ir nedaloma Rumunijos valstybė, taip pat valdymo forma – respublika, teritorinis vientisumas, teismų nepriklausomumas, politinis pliuralizmas ir oficialioji valstybės kalba. Be to, šiame straipsnyje nustatyta, kad negali būti priimanamos konstitucijos pataisos, kuriomis būtų paneigtos pagrindinės žmogaus teisės ir laisvės arba jų garantijos. Dar vienas konstitucijos pataisų turinį lemiančio teisinio reguliavimo pavyzdys – Azerbaidžano Konstitucijos 156 straipsnio nuostata, kad konstituciniai įstatymai, kuriais keičiama konstitucija, negali prieštarauti pagrindiniam jos tekstui. 1990 m. Nepalo Konstitucijoje buvo įtvirtinta konstitucinė taisyklė, kad konstitucijos pataisai negali pažeisti jos preambulės dvasios.

Pasaulio šalių konstitucijų tekstuose pasitaiko ir tokių konstitucinių nuostatų, kurių nekintamumas yra santykinis, o ne absoliutus. Intervencija į konstitucijos nuostatas tokiais atvejais būna suvaržyta tam tikrų imperatyvių, sunkiai įgyvendinamų sąlygų. Pavyzdžiui, JAV Konstitucijos V straipsnis numato, kad nė viena valstija be savo sutikimo negali netekti

lygaus atstovavimo Senate. Galima teigti, kad ši konstitucinė nuostata *de facto* pašalina galimybę pakeisti JAV Konstitucijos I straipsnio 3 skyriuje įtvirtintą normą, nustatančią paritetinį visų valstijų atstovavimą aukštesniuose Kongreso Rūmuose. Žinoma, pagal Konstitucijos V straipsnį *de iure* egzistuoja teorinė galimybė pakeisti lygaus valstijų atstovavimo Senate principą, tačiau praktiškai priimti tokią pataisą sunkiai įmanoma pirmiausia dėl to, kad nukrypimas nuo minėtojo principo keltų grėsmę JAV federalizmui. Konstitucijos nuostatų apsaugos požiūriu dėmesio verta ir kita JAV Konstitucijos V straipsnyje nustatyta taisyklė, kuri iki 1808 metų draudė priimti bet kokią pataisą, susijusią su Konstitucijos I straipsnio 9 skyriaus 1 (dėl asmenų imigracijos arba įvežimo uždraudimo negalimumo) ir 4 (dėl pagalvės mokesčio arba kitų tiesioginių mokesčių nustatymo ribojimo) punktais. Pagal tokį JAV Konstitucijoje įtvirtintą teisinį reguliavimą I straipsnio 9 skyriaus 1 ir 4 punktų nuostatų absoliuti nekeičiamumo apsauga buvo apribota laiku, todėl suėjus nurodytam terminui šios nuostatos jau galėjo būti koreguojamos pagal Konstitucijoje nustatytą jos keitimo tvarką.

JAV Konstitucijos nuostatai dėl lygaus valstijų atstovavimo Senate turinio požiūriu yra artima 1900 m. Australijos Konstitucinio Akto 128 straipsnio norma, numatanti, kad Konstitucijos pakeitimai, koreguojantys proporcinį valstijų atstovavimą bet kuriuose parlamento rūmuose, minimalų valstijos atstovų skaičių Atstovų Rūmuose, didinantys, mažinantys arba kitaip keičiantys valstijos teritoriją, arba bet koku būdu veikiančios minėtasias Konstitucijos nuostatas, negali tapti teise, išskyrus atvejį, kai tokiam pasiūlymui pritaria dauguma konkrečioje valstijoje balsavusių jos rinkėjų.

Kaip minėta, konstitucijos keitimo suvaržymai gali būti ne tik substantyvinio pobūdžio. Konstitucijos koregavimo siekius riboja ir įvairūs procedūriniai reikalavimai. Sudėtingas pataisų priėmimo procesas padeda išvengti spontaniškų, nemotyvuotų, pernelyg greitai įgyvendinamų arba valstybės konstitucinę sistemą griaunančių konstitucinio reguliavimo pokyčių.

Svarbiausiojo valstybės teisės akto keitimo procesas gali būti apsunkintas panaudojant įvairias teises priemones. Dažniausiai konstitucijoje nustatoma ne viena, o kelios priemonės, kurios jos taisymo tvarką padaro sudėtingą. Šių priemonių derinys sukuria procedūrinę teisinę apsaugos sistemą, kuri trukdo greitai ir nesudėtingai priimti konstitucijos pataisas. Viena iš konstitucijose įtvirtintų kliūčių, neleidžiančių pradėti arba tęsti jos pataisų priėmimo proceso, yra draudimas taisyti konstituciją esant tam tikroms joje nurodytoms aplinkybėms. Intervencijos į konstituciją ribojimo apimties aspektu šie keitimo suvaržymai gali būti taikomi arba visoms konstitucijos nuostatomis, arba tik kai kurioms iš jų. Reikia pabrėžti, kad taikymo trukmės požiūriu minėtieji draudimai yra laikini, jų galiojimas

apibrėžiamas tam tikru terminu arba siejamas su konstitucijoje nurodytų aplinkybių buvimo laikotarpiu.

Pasaulio valstybių konstitucijose įtvirtinamos įvairios aplinkybės arba situacijos, kurioms esant konstitucijos keisti negalima. Nemažai konstitucijų tokiomis kliūtimis pripažįsta karo ir nepaprastąją padėtį (1995 m. Gruzijos Konstitucijos 103 str., 2006 m. Serbijos Konstitucijos 204 str., 1998 m. Albanijos Konstitucijos 177 str., 1976 m. Portugalijos Konstitucijos 289 str., 1992 m. Lietuvos Respublikos Konstitucijos 147 str., 1996 m. Ukrainos Konstitucijos 157 str., 1994 m. Moldovos Konstitucijos 142 str.). Tokiu atveju galimybė inicijuoti konstitucijos taisymą arba tęsti jau pradėtą konstitucijos pataisos priėmimo procesą suspenduojama, iki išnyks minėtosios aplinkybės.

Neretai konstitucijose įtvirtinamas draudimas tam tikrą laiką pakartotinai siūlyti tas konstitucijos pataisas, kurioms anksčiau nebuvo pritarta. Pavyzdžiui, Albanijos Konstitucijos 177 straipsnyje numatyta, kad ta pati konstitucijos pataisa gali būti teikiama pakartotinai ne anksčiau nei po metų nuo tokio įstatymo projekto atmetimo Asamblėjoje arba ne anksčiau nei po trejų metų, jei pataisa buvo atmesta referendume. 1992 m. Estijos Konstitucijoje nurodoma, kad jos pataisa dėl to paties klausimo gali būti inicijuota ne anksčiau kaip po metų nuo atitinkamo pasiūlymo atmetimo referendume arba Rygikoge (est. *Riigikog*) (168 str.). Toks pats ribojimas nustatytas 1992 m. Lietuvos Respublikos Konstitucijoje (148 str.), taip pat 1997 m. Juodkalnijos (155 str.) ir 1962 m. Kuveito (174 str.) konstitucijose.

Kai kurios konstitucijos saugomos nuo pataisų draudžiant nustatytą laikotarpį po konstitucijų įsigaliojimo siūlyti bet kokias jų pataisas. Minėtosios Kuveito Konstitucijos 174 straipsnyje, *inter alia*, buvo nustatyta, kad jokia pataisa negali būti pasiūlyta anksčiau nei po penkerių metų nuo konstitucijos įsigaliojimo. Kitose šalyse konstitucijos nekeičiamumo laikotarpiai siejami ne su konstitucijos įsigaliojimo momentu, o su vėliausiu jos keitimu, kurio metu buvo priimtos pataisos. Pastaruoju konstitucijos taisymo suvaržymu tarsi nustatomas konstitucijos keitimo dažnis. Pavyzdžiui, 1975 m. Graikijos Konstitucijoje numatyta, kad negalima peržiūrėti penkerius metus po ankstesnės peržiūros užbaigimo (110 str.). Panašią konstitucinę taisyklę įtvirtina ir dabartinė Portugalijos Konstitucija. Vadovaujantis jos 284 straipsnio 1 dalimi Asamblėja (parlamentas) gali peržiūrėti konstituciją praėjus penkeriems metams nuo paskutiniojo jos ordinarinio keitimo įstatymo paskelbimo. Tačiau kartu konstitucija numato ir ekstraordinarinio jos keitimo galimybę nesilaikant penkerių metų termino. Šia teise gali būti pasinaudota bet kuriuo metu, jeigu tam pritaria 4/5 visų Asamblėjos narių (284 str. 2 d.).

Aplinkybių, suvaržančių konstitucijos keitimo galių įgyvendinimą, sąrašas gali būti pratęstas dar keliais skirtingų valstybių konstitucinio reguliavimo pavyzdžiais. 1958 m. Prancūzijos Konstitucijos 89 straipsnis nustato, kad jos pataisų procedūra negali būti pradėta arba tęsiama, jeigu kyla grėsmė teritorijos vientisumui. Pagal galiojančią Belgijos Karalystės Konstituciją, draudžiama pradėti ar tęsti jos peržiūrą karo metu arba tada, kai parlamento rūmams kliudoma laisvai susirinkti federacinėje teritorijoje (196 str.). Šis pagrindinio šalies teisės akto pataisų ribojimas Belgijos Konstitucijoje nėra vienintelis. Esant regentystei konstitucija neleidžia taisyti nuostatų, įtvirtinančių karaliaus konstitucines galias, teisinį statusą, taip pat draudžia keisti šiuos ribojimus įtvirtinančią konstitucijos normą (197 str.). Panašius laikinus monarcho galių ir jo statuso pakeitimo suvaržymus numato ir 1868 m. Liuksemburgo Konstitucija. Joje nustatyta, kad regentystės laikotarpiu negali būti priimamos konstitucijos pataisos, susijusios su Didžiojo kunigaikščio prerogatyvomis, jo statusu arba įpėdinystės tvarka (115 str.). Vadovaujantis 1994 m. Baltarusijos Konstitucijoje įtvirtinta jos keitimo teisine tvarka parlamentas neturi teisės keisti arba pildyti konstitucijos esant nepaprastajai padėčiai, taip pat per paskutinius šešis Atstovų Rūmų kadencijos mėnesius (139 str.).

Reikia pasakyti, kad viena iš labiausiai paplitusių konstitucijos pataisų priėmimo sąlygų yra kvalifikuotos balsų daugumos vienerių rūmų parlamente arba abejuose bikameralinio parlamento rūmuose reikalavimas. Šis imperatyvas įstatymo dėl konstitucijos keitimo priėmimą padaro sudėtingesnę, labiau komplikuoatą, nes priimant paprastus įstatymus kvalifikuotos balsų daugumos įprastai nereikalaujama, jie priimami paprasta palamento narių balsų dauguma. Konstitucijose įtvirtinta kvalifikuota dauguma dažniausiai išreiškiama $2/3$, rečiau $3/4$, $3/5$ ar $4/5$ balsų. Itin kvalifikuotos balsų daugumos taisyklė gali būti taikoma kaip alternatyva dviem balsavimams dėl konstitucijos pataisų.

Vokietijos Federacinės Respublikos Pagrindinio Įstatymo pataisų priėmimui turi pritarti $2/3$ Bundestago ir $2/3$ Bundesrato narių. Ne mažesne nei $2/3$ visų parlamento narių balsų dauguma priimami Lietuvos, Gruzijos, taip pat Slovėnijos konstitucijų pakeitimai. Dabartinės Latvijos Konstitucijos pataisos priimamos, jeigu už jas balsuoja ne mažiau kaip $2/3$ posėdyje dalyvaujančių Seimo narių. Tačiau kartu Konstitucija nustato ir privalomąjį $2/3$ visų Seimo narių kvorumą, kad jos pataisos Seimo posėdyje galėtų būti svarstomos. $3/4$ visų Nacionalinės Asamblėjos narių balsų dauguma gali būti priimamos Bulgarijos Konstitucijos pataisos. Ispanijos Karalystės Konstitucijos keitimui turi pritarti ne mažiau kaip $3/5$ abejų parlamento rūmų narių. $4/5$ kvalifikuotos balsų daugumos reikalavimas paprastai nėra

susijęs su balsų skaičiumi, kuris būtinas konstitucijos pataisoms galutinai priimti. Tokia balsų dauguma dažniausiai priimamas sprendimas pasinaudoti konstitucijoje numatyta paprastesne, greitesne konstitucijos keitimo tvarka. Pavyzdžiui, Estijos Konstitucijos 166 straipsnis nustato, kad sprendimas svarstyti įstatymą dėl konstitucijos keitimo skubos tvarka priimamas 4/5 parlamento narių balsais. Tada konstituciją keičiančiam įstatymui priimti užtenka vieno svarstymo, kurio metu jam turi pritarti 2/3 parlamento narių. Pagal Portugalijos Konstituciją, 4/5 Asamblėjos narių balsų dauguma gali būti įveiktas joje įtvirtintas draudimas keisti ją anksčiau nei po penkerių metų nuo paskutinio konstituciją keičiančio įstatymo paskelbimo.

Kai kuriose šalyse pakeisti valstybės konstitucinį aktą sunku, nes dėl jo pataisų priėmimo reikalaujama du kartus balsuoti parlamente. Dvigubo votumo taisyklė turi du tipus: paprastąjį dvigubą votumą ir sudėtingąjį dvigubą votumą. Paprastasis dvigubas votumas – tai galimybė priimti konstitucijos pataisus dėl jų balsuojant du kartus su nustatyto laikotarpio tarp balsavimų pertrauka tos pačios kadencijos parlamente. Sudėtingojo dvigubo votumo reikalavimas susijęs su būtinybe antrą kartą balsuoti dėl konstitucijos pataisų priėmimo jau naujos sudėties parlamente. Paprastasis dvigubas votumas yra įtvirtintas Italijos, Lietuvos, Baltarusijos konstitucijose. Dėl konstitucijos pataisų parlamentas šiose šalyse balsuoja du kartus su ne mažesne kaip trijų mėnesių pertrauka. Sudėtingojo dvigubo votumo taisyklė taikoma Belgijoje, Švedijoje, Suomijoje, Islandijoje, Liuksemburge, Norvegijoje, Nyderlanduose. Pagal šių šalių konstitucijas galutinį sprendimą dėl konstitucijos nuostatų pakeitimo priima po rinkimų susirinkęs naujos sudėties parlamentas. Tokia konstitucijos keitimo formulė (balsavimas – rinkimai – balsavimas) prasminga tuo, kad tarp balsavimų dėl konstitucijos pataisų įsiterpiančys parlamento rinkimai (tiksliau – rinkimų kampanija) tampa diskusijų forumu, kuriame rinkimuose dalyvaujančios politinės jėgos išreiškia savo poziciją dėl konkrečių konstitucijos pataisų, o galutinio sprendimo teisė šiuo klausimu netiesiogiai suteikiama rinkėjams, išrenkantiems pataisoms pritariančias arba nepritariančias politines partijas.

Neretai pasaulio konstitucijų arba atskirų jų nuostatų stabilumas saugomas pasitelkiant referendumo institutą. Vienu valstybių konstitucijose esama nuostatų, kurios gali būti keičiamos tik referendumu (Lietuva, Latvija, Estija, Islandija, Baltarusija, Juodkalnija). Kitose šalyse referendumas yra privalomas dėl kiekvienos konstitucijos pataisų (Danija, Japonija, Airija, Šveicarija). Galima paminėti, kad Azerbaidžano Konstitucijoje nustatyta skirtinga jos keitimo tvarka atsižvelgiant į tai, ar galiojančios konstitucijos tekstas pataisomis yra keičiamas, ar papildomas naujomis nuostatomis. Šioje konstitucijoje numatyta, kad jos teksto pakeitimai gali būti daromi tik

referendumu, o papildymai priimami Azerbaidžano parlamente dėl jų balsuojant du kartus su šešių mėnesių pertrauka.

Kai kuriose valstybėse referendumas dėl konstitucijos keitimo tampa privalomas, jeigu to pareikalauja joje nurodyti subjektai. Teisė reikalauti konstitucijos pataisos patvirtinimo referendume šiuo požiūriu tampa reikšminga priemone, galinčia užkardyti pilietinei tautai nepriimtinius valstybės konstitucinės sistemos pokyčius. Pagal šiuo metu galiojančią Slovėnijos Konstituciją, tokią teisę turi ne mažesnė kaip 30 Nacionalinės Asamblėjos narių grupė. Estijos Konstitucijoje tokia teisė yra suteikta 3/5 Rygiško narių. Ispanijoje šia teise gali pasinaudoti 1/10 abejų parlamento rūmų narių. Lenkijos Respublikos Konstitucija tokią teisę suteikia didesniai skaičiui subjektų. Jeigu yra keičiami Lenkijos Konstitucijos I, II arba XII skyriai, referendumo konstitucijos pataisoms patvirtinti gali pareikalauti 1/5 Seimo narių, Senatas arba prezidentas.

Tiriant pasaulio šalių konstitucines sistemas galima išžvelgti dar vieną konstitucijų stabilumo teisinės apsaugos mechanizmo elementą – konstitucinį teismą. Keleto valstybių konstitucijos nustato jų keitimo teisinę tvarką ir konstituciniam teismui suteikia svarbius įgaliojimus priimant *lex fundamentalis* pataisas. *Ex ante* kontroliuodamas svarstomų konstitucijos pataisų ir paties proceso konstitucinį teisėtumą, konstitucinis teismas tampa konstitucinės sistemos dermės ir stabilumo garantu. Pavyzdžiui, Azerbaidžano Respublikos Konstitucija skelbia, kad jei siūlymus dėl konstitucijos teksto keitimo pateikia parlamentas arba prezidentas, Konstitucinis Teismas iš anksto dėl jų turi pateikti savo išvadą (153 str.). Tiesa, Konstitucija taip pat numato, kad Konstitucinis Teismas negali spręsti dėl tų konstitucijos teksto pakeitimų, kurie buvo priimti referendume (154 str.). Priimant Konstitucijos pataisas, konstituciniai teismai taip pat dalyvauja Moldovoje, Ukrainoje ir Kirgizijoje.

Moldovos Konstitucijos 141 straipsnyje įtvirtinta, kad jos pataisų projektai parlamentui gali būti pateikti tik jeigu Konstitucinis Teismas pateikia pritariančią rekomendaciją, palaikomą ne mažiau kaip 4 teisėjų.

Pagal Ukrainos Konstituciją, jos keitimo įstatymo projektas parlamente (ukr. *Верховна Рада*) svarstomas turint Konstitucinio Teismo išvadą dėl įstatymo projekto atitikties Konstitucijos 157 ir 158 straipsnių reikalavimams (159 str.). Minėtuosiuose straipsniuose numatyta, kad Ukrainos Konstitucija negali būti keičiama, jeigu pataisos panaikina ar riboja žmogaus ir piliečio teises ar laisves arba jei jos yra orientuotos į Ukrainos nepriklausomybės panaikinimą, taip pat valstybės teritorinio nedalomumo pažeidimą (157 str. 1 d.). Ukrainos Konstitucija negali būti pakeista karo arba nepaprastosios padėties metu (157 str. 2 d.). Ukrainos Konstitucija

negali būti pakeista karo arba nepaprastosios padėties metu (157 str. 2 d.). Ukrainos Aukščiausiojoje Radoje svarstytas, tačiau nepriimtas įstatymo dėl konstitucijos keitimo projektas gali būti iš naujo teikiamas parlamentui ne anksčiau kaip po metų nuo tokio sprendimo priėmimo (158 str. 1 d.). Aukščiausioji Rada savo kadencijos laikotarpiu negali keisti tų pačių Ukrainos Konstitucijos nuostatų du kartus (158 str. 2 d.). Būtina paminėti, kad Ukrainos Konstitucinis Teismas 1998 m. birželio 9 d. sprendime pateikė oficialųjį Konstitucijos 158 ir 159 straipsnių nuostatų aiškinimą, kuriame pabrėžė, kad Ukrainos Konstitucinis Teismas yra vienintelė konstitucinės jurisdikcijos institucija valstybėje. Dėl to tik Konstitucinis Teismas turi išimtinę kompetenciją spręsti dėl teisės aktų, o Konstitucijoje numatytais atvejais – ir dėl teisės aktų projektų atitikties Konstitucijai. Konstitucinis Teismas vienais atvejais vykdo vėlesniąją (paskesnę) konstitucinę kontrolę (dėl įstatymų ir kitų Aukščiausiosios Rados priimtų aktų, prezidento, Ministrų kabineto aktų, Krymo Autonominės Respublikos parlamento teisės aktų ir kt.), kitais – išankstinę (prevencinę). Vykdydamas prevencinę kontrolę, Konstitucinis Teismas neriboja Aukščiausiosios Rados įgaliojimų keisti pagrindinį įstatymą, tik užtikrina jų įgyvendinimo konstitucingumą. Tai yra viena iš esminių Ukrainos Konstitucijos stabilumo garantijų. Šiame sprendime Konstitucinis Teismas taip pat pabrėžė, jog tai, kad išankstinė ir paskesnioji konstitucinė kontrolė skiriasi teismo priimamų aktų formomis (pirmuoju atveju teismas pateikia išvadą, antruoju – priima sprendimą), nereiškia, kad šie aktai yra skirtingo privalomumo. Vadovaujantis nagrinėjamoje byloje suformuota oficialia konstitucine doktrina, ir Ukrainos Konstitucinio Teismo sprendimai, ir šio teismo išvados yra privalomi. Konstitucinio Teismo išvada dėl inicijuojamų Konstitucijos pataisų Aukščiausiajai Rada turi būti pateikta iki atitinkamo įstatymo projekto svarstymo plenariename posėdyje. Nesant tokios išvados įstatymo projekto dėl Konstitucijos keitimo svarstymas negali būti pradėtas.

2007 m. spalio 21 d. referendume priimta Kirgizijos Respublikos Konstitucija numato, kad jos pataisos ir papildymai, kurie pagal Konstituciją priimami parlamente, gali būti svarstomi turint Konstitucinio Teismo išvadą (98 str.). Išvadą dėl siūlomų Konstitucijos pataisų arba papildymų Konstitucinis Teismas privalo pateikti ne vėliau kaip per tris mėnesius, kai iš parlamento gaunamas įstatymo dėl konstitucijos keitimo projektas. Konstituciniam Teismui pateikus neigiamą išvadą, parlamentas įstatymo dėl Konstitucijos pataisų projektą gražina jo iniciatoriui.

Konstitucijos keitimo tvarkai įtakos gali turėti ir valstybės sandaros forma. Federacinėse valstybėse, palyginti su unitarinėmis, ši tvarka dažniausiai būna sudėtingesnė, nes konstitucijos pataisai priimti reikalingas ne

tik federalinio parlamento, bet ir tam tikro skaičiaus federacijos subjektų pritarimas. Pavyzdžiui, minėtajame JAV Konstitucijos V straipsnyje numatyta, jog tam, kad pataisos įsigaliotų, joms turi pritarti trijų ketvirtadalių valstijų įstatymų leidžiamieji susirinkimai arba tokio pat skaičiaus valstijų konventai – priklausomai nuo to, kokią ratifikavimo formą pasiūlys Kongresas. Vadovaujantis Indijos Konstitucija, jei keičiami jos 368 straipsnyje nurodyti skyriai, straipsniai ar tam tikros nuostatos, būtina, kad tas pataisas ratifikuotų ne mažiau kaip pusės valstijų įstatymų leidybos institucijos. Pagal Rusijos Federacijos Konstituciją, jos 3–8 skirsnių pataisos priimamos tokia pačia tvarka kaip ir federaliniai konstituciniai įstatymai ir įsigalioja po to, kai joms pritaria ne mažiau kaip du trečdaliai Rusijos Federacijos subjektų įstatymų leidžiamosios valdžios institucijų (136 str.). Pateikti valstybių konstitucinio reguliavimo pavyzdžiai atskleidžia dar vieną konstitucijos stabilumo užtikrinimo priemonę, būdingą federacinės sandaros šalių konstitucinei teisei. Pataisų patvirtinimo federacijos subjektuose konstitucinis imperatyvas ne tik komplikuoja konstitucijos pataisų priėmimo procesą, bet ir sukuria papildomą demokratinio svarbiausių valstybės sprendimų priėmimo proceso garantiją.

Išnagrinėjus skirtingų pasaulio šalių konstitucijų keitimo tvarką nesunku pamatyti, kad konstitucijos stabilumą taip pat saugo ją keičiant taikomi įvairūs terminai. Konstitucijos keitimo sumanymų įgyvendinimą suvaržant tam tikrais terminais siekiama sulėtinti ir iššęsti konstitucijos pataisų priėmimo trukmę, „atvėsinti“ siekius spontaniškas ir nepagrįstas iniciatyvas paversti konstitucine teisine tikrove. Konstitucijų keitimo tvarkos tyrimas atskleidžia, kad joje nustatytais terminais gali būti apskritai draudžiama taisyti konstituciją arba neleidžiama tam tikrą laiką koreguoti konkrečių jos nuostatų. Terminai gali apibrėžti ir konstitucijos keitimo veiksmų atlikimo laikotarpį, nustatyti „apmąstymo pertraukos“ tarp balsavimų arba pataisų svarstymų trukmę, taip pat suteikti laiko pasiruošti konstitucijos pataisų įsigaliojimui.

Labiausiai paplitęs priimtų konstitucijos pataisų inkorporavimo į konstitucijos tekstą būdas – senųjų konstitucijos nuostatų pakeitimas vietoj jų įrašant naujai priimtas konstitucines taisykles. Konstitucija papildoma naujomis nuostatomis, kurios pagal savo pobūdį įrašomos į atitinkamus konstitucijos skyrius, skirsnius ar paragrafus. Tačiau taikant konstitucijas susiduriama ir su kitokia pataisų įtraukimo į konstituciją tvarka. Pavyzdžiui, JAV Konstitucijos pataisos pridamos jos pabaigoje, jų priėmimo chronologine tvarka, o pradinis Konstitucijos tekstas nėra keičiamas.

Apibendrinant reikia konstatuoti, kad procedūrinius konstitucijų keitimo suvaržymus dažniausiai sukuria šios konstitucijoje įtvirtinamos

teisinės priemonės: 1) tam tikros aplinkybės, kurioms esant konstitucija negali būti taisoma; 2) pataisų priėmimo būdas; 3) kvalifikuotos balsų daugumos reikalavimas; 4) dvigubo votumo (paprastojo arba sudėtingojo) taisyklė; 5) konstitucijoje nurodytų subjektų teisė dėl jos pataisų inicijuoti referendumą; 6) konstitucinės justicijos institucijos dalyvavimas konstitucijos pataisų procese; 7) federacijos subjektų pritarimas federalinės konstitucijos pataisoms; 8) terminai. Nustatant keitimo tvarką į konstituciją integruojamas vienoks arba kitoks išvardytų teisinių instrumentų derinys.

IV skyrius

Konstitucinė justicija

prof. dr. **TOMA BIRMONTIENĖ**
prof. dr. **GEDIMINAS MESONIS**

IV SKYRIAUS TURINYS

1. Teisinė konstitucijos apsauga. Konstitucinės justicijos (kontrolės) instituto samprata. Konstitucinės justicijos (kontrolės) funkcijos	171
2. Konstitucinės kontrolės raida. Istorinės konstitucinės kontrolės atsiradimo prielaidos. Konstitucinės justicijos (kontrolės) modeliai	178
2.1. Konstitucinės justicijos (kontrolės) modeliai	179
2.2. Konstitucinės justicijos (kontrolės) istorinės raidos etapai.....	183
3. Konstitucinės justicijos (kontrolės) institucijos, jų sudarymas ir jurisdikcija	188
3.1. Konstitucinės justicijos (kontrolės) institucijų kūrimas	188
3.2. Konstitucinės justicijos (kontrolės) institucijų jurisdikcija	197
3.3. Konstitucinės kontrolės būdai ir formos.....	203
3.4. Kai kurie bylų nagrinėjimo konstituciniame teisme ypatumai	206
3.5. Konstitucinės justicijos (kontrolės) institucijų sprendimai ir jų teisiniai padariniai	207

1. Teisinė konstitucijos apsauga. Konstitucinės justicijos (kontrolės) instituto samprata. Konstitucinės justicijos (kontrolės) funkcijos

Konstitucijai būdingas steigiamosios teisės pobūdis, joje nustatomi esminiai valstybės sąrangos klausimai, deklaruojamos pagrindinės žmogaus teisės, įtvirtinami kai kurie pagrindiniai valstybės formos principai. Ji, kaip aukščiausiosios teisinės galios aktas, yra grindžiama universaliomis, nekvestionuojamomis vertybėmis. Konstitucijos apsauga būtina siekiant užtikrinti joje įtvirtintas vertybes, konstitucinių garantijų realumą, konstitucijos, kaip aukščiausiosios teisės, viršenybę nacionalinės teisės sistemoje, jos tiesioginį taikymą. Konstitucijos viršenybė gali būti užtikrinama įvairiomis priemonėmis.

Konstitucijos, jeigu jos nėra laikinosios, priimamos daugeliui dešimtmečių, o kartais galioja net šimtmečius. Tokios konstitucijų gyvavimo sėkmės priežastys yra *inter alia* jų atvirumas pokyčiams, galimybė interpretuoti konstitucines nuostatas, taip pat ir jas keisti atsižvelgiant į būtinybę pritaikyti konstitucijas prie socialinio gyvenimo pokyčių, nuolat kintančių visuomenės ir valstybės gyvenimo sąlygų ir kartu nepaneigti jų esminių vertybių. Keisti konstituciją galima įvairiomis konstitucinėmis priemonėmis: įtraukiant pataisas, interpretuojant konstitucijos nuostatas.

Konstitucijos kūrėjai taip pat siekia apsaugoti konstitucijos nuostatas. Jie nustato sudėtingą konstitucijos keitimo tvarką, o kai kurie svarbiausi konstituciniai principai pripažįstami nekeičiamais¹⁴⁴. Kartais juos tokiais laiko konstitucinės kontrolės institucijos, turinčios įgaliojimus interpretuoti konstitucijos nuostatas¹⁴⁵.

Mokslinėje teisinėje doktrinoje skiriama bendroji ir specialioji teisinė konstitucijos apsauga; bendroji konstitucinė apsauga suprantama kaip visiems piliečiams, pareigūnams, valstybės valdžios institucijoms tenkanti užduotis; specialioji teisinė apsauga vykdoma įgyvendinant konstitucinę

¹⁴⁴ Pavyzdžiui, 1958 m. Prancūzijos Konstitucijos (su pakeitimais) nuostatos (89 str.) draudžia keisti Konstitucijoje įtvirtintą respublikinę valdymo formą.

¹⁴⁵ Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas 2014 m. liepos 11 d. nutarime kai kurias Konstitucijos nuostatas, įtvirtinančias svarbiausias konstitucines vertybes, pripažino nekeičiamomis ir pabrėžė, kad prigimtinis žmogaus teisių ir laisvių pobūdis, demokratija ir valstybės nepriklausomybė yra tokios konstitucinės vertybės, kurios sudaro Konstitucijos, kaip visuomenės sutarties, ir ja grindžiamo tautos bendro gyvenimo, pačios Lietuvos valstybės pamatą; niekas negali paneigti Konstitucijos nuostatų, įtvirtinančių šias pamatines konstitucines vertybes, nes tai reikštų pačios Konstitucijos esmės paneigimą; todėl net paisant minėtųjų iš pačios Konstitucijos kylančių jos keitimo apribojimų negali būti priimamos Konstitucijos pataisos, naikinančios prigimtinių žmogaus teisių ir laisvių pobūdį, demokratiją ar valstybės nepriklausomybę.

justiciją, kurios pagrindinis tikslas – laiduoti konstitucijos viršenybę teisės sistemoje¹⁴⁶. Konstitucinė justicija (arba konstitucinė kontrolė), įgyvendinanti konstitucijos teisinę apsaugą, vykdoma suteikiant konstitucinės justicijos institucijai – specialiam konstituciniam ar bendrosios kompetencijos teismui – įgaliojimus vertinti ordinarinės teisės aktus ir valstybės pareigūnų veiksmus atitikties konstitucijai požiūriu, taip pat suteikiant įgaliojimus aiškinti konstitucijos nuostatas.

Teisinės konstitucijos apsaugos priemonių gali būti įvairių. Konstitucijos apsaugos institutų įvairovę lemia valstybės konstitucinės teisės tradicija, jos šaltinių sistema. Demokratinėse valstybėse, kurių pagrindas – valstybės valdžių padalijimas ir teisinės valstybės principai, paprastai tai atlieka konstitucinės justicijos (kontrolės) institucija – konstitucinis teismas arba bendrosios kompetencijos teismai, turintys įgaliojimus vertinti teisės aktų konstitucingumą. Teismų vykdoma konstitucijos apsauga yra veiksmingiausia.

Nedemokratinėse valstybėse kaip konstitucijos teisinės apsaugos priemonė gali būti įvardijama tam tikra valstybės vadovo – prezidento ar monarcho – veikla, taip pat įvairių teisės saugos institucijų veikla ir kt.¹⁴⁷ Ribota konstitucijos apsauga gali būti patikėta ir įstatymų leidžiamosios valdžios, parlamento vidinei struktūrai, kaip antai 1982 m. Kinijos konstitucijos (su pakeitimais) 67 straipsnyje – parlamento struktūriniam padaliniiui, vykdomajam komitetui (angl. *Standing Committee of the National People's Congress*), kurio kompetencijai priskiriama teisė interpretuoti konstitucijos nuostatas ir prižiūrėti konstitucijos įgyvendinimą. Religinės teisės tradicijos valstybių teisės sistemose, kuriose dominuoja islamo religinė doktrina, parlamento priimamų teisės aktų kontrolė vykdoma ne konstitucijos, bet religinės doktrinos atžvilgiu. Tokios kontrolės įgaliojimai gali būti suteikiami specialiosioms konstitucinėms institucijoms, sudaromoms iš dvasininkų ir teisininkų. Pagal 1979 m. Irano Konstitucijos 91 straipsnį, turi būti sudaroma specialioji taryba (angl. *Guardian Council*), kurios nariai yra dvasininkai ir teisininkai, o jos tikslas yra prižiūrėti, kad Irano parlamento (angl. *Islamic Consultative Assembly*) išleidžiami aktai atitiktų islamo religijos nuostatas (šiai tarybai, pagal Konstitucijos 99 straipsnio nuostatas,

¹⁴⁶ JARAŠIUNAS, E. Valstybės valdžios institucijų santykiai ir Konstitucinis Teismas. Vilnius: VĮ Teisinės informacijos centras, 2003, p. 33.

¹⁴⁷ Socialistinių (totalitarinių) valstybių teisės doktrina, ilgą laiką neigusi būtinybę konstituciją taikyti tiesiogiai ir konstitucinės kontrolės institucijų reikalingumą bei jų reikšmingumą, konstitucijos apsaugos priemonėms priskyrė ne tik valstybės vadovo, parlamento ir kitų valstybės institucijų, bet ir teisės saugos institucijų veiklą. Toks požiūris būdingas ir šiuolaikinei Rusijos mokslinei konstitucinei doktrinai.

1. Teisinė konstitucijos apsauga. Konstitucinės justicijos (kontrolės) instituto samprata.
Konstitucinės justicijos (kontrolės) funkcijos

priskiriama ir rinkimų *inter alia* į parlamentą, taip pat Respublikos Prezidento rinkimų priežiūra).

Konstitucinės justicijos (kontrolės) institutas, grindžiamas konstitucinių teismų (tribunolų, tarybų) ar bendrosios kompetencijos teismų vykdoma konstitucine kontrole, kurios tikslas – valstybės valdžios institucijų aktų konstitucingumo patikra, yra efektyviausia demokratinės konstitucijos teisinė apsauga, skirta užtikrinti konstitucines vertybes ir žmogaus teises. Konstitucinės kontrolės institutas, grindžiamas teisinės valstybės principais, šiuo metu visuotinai pripažįstamas kaip būtinas demokratinės konstitucinės struktūros elementas, o jo pagrindinis tikslas – užtikrinti konstitucijos viršenybę teisės sistemoje.

Konstitucinė justicija (kontrolė) suprantama kaip teismų valdžios institucijos įgaliojimai nagrinėti teisės akto, visų pirma įstatymo, atitiktį konstitucijai, o nustačius prieštaravimą – pripažinti jį netekusiu galios (arba netaikytinu), nes „nesilaikant konstitucijos nuostatų, galiojančios teisės normos neatsiranda, o šiuo būdu sukurtos normos yra niekinės arba nugincijamos“¹⁴⁸.

Konstitucinės justicijos institutas gali būti įvardijamas ir kaip konstitucinės kontrolės¹⁴⁹ ar konstitucinės priežiūros konstitucinis institutas. Lietuvos mokslinėje literatūroje labiau paplitęs konstitucinės kontrolės terminas¹⁵⁰, be to, vartojamas ir konstitucinės jurisdikcijos (angl. *constitutional jurisdiction*) terminas, kuriuo apibūdinamos teisminės institucijos ir procedūros, skirtos užtikrinti konstitucinę tvarką. Konstitucinio teisėtumo terminas įvardija vieną iš pagrindinių konstitucinių teismų tikslų – užtikrinti konstitucinį teisėtumą. Konstitucinis teisėtumas suprantamas kaip konstitucinės kontrolės institucijų ir teismų vykdoma veikla užtikrinant konstitucijos viršenybę, asmens konstitucinių teisių garantijas, valstybės valdžių padalijimo principą, valstybės valdžios institucijų (visų pirma įstatymų leidžiamosios valdžios) išleidžiamų aktų ir aukščiausiųjų valstybės pareigūnų veiksmų konstitucingumą ir kt. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo įstatymo 1 straipsnyje¹⁵¹ nurodomi Konstitucinio Teismo tikslai – garantuoti Lietuvos Respublikos Konstitucijos viršenybę teisės sistemoje ir konstitucinį teisėtumą; šiuos tikslus Konstitucinis Teismas

¹⁴⁸ KELSEN, H. Gynoji teisės teorija. Iš anglų k. vertė A. Degutis ir E. Kūris. Vilnius: Eugrimas, 2002, p. 77.

¹⁴⁹ Šiame skyriuje konstitucinės kontrolės institucija bus vadinama ir konstituciniu teismu.

¹⁵⁰ Konstitucinės kontrolės terminas į anglų k. gali būti verčiamas kaip *constitutional control* arba *constitutional review*.

¹⁵¹ 1993 m. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo įstatymas (2015 m. rugsėjo 1 d. suvestinė redakcija).

įgyvendina nustatyta tvarka sprenddamas, ar įstatymai ir kiti Seimo priimti aktai neprieštarauja Konstitucijai, taip pat ar Respublikos Prezidento bei Vyriausybės aktai neprieštarauja Konstitucijai arba įstatymams.

Kai konstitucinę kontrolę vykdo bendrosios kompetencijos teismai (tai dažniausiai būdinga bendrosios (anglų ir amerikiečių) teisės tradicijos valstybėms), klausimo, kokiai valstybės valdžios grandžiai jie priskirtini, nekyla. Tokia tradicija būdinga ir Skandinavijos valstybėms (Danijai, Švedijai, Norvegijai), kurios pasirinko amerikietiškam modeliui artimą konstitucinės kontrolės sistemą. Graikijoje konstitucinė kontrolė taip pat patikėta bendrosios kompetencijos teismams. Estijoje aktų konstitucingumo patikrą atlieka specialioji Aukščiausiojo Teismo kolegija. Kita vertus, tais atvejais, kai tokie įgaliojimai priskiriami konstituciniam teismui arba konstitucinei tarybai¹⁵² (tai labiau būdinga kontinentinės (civilinės) teisės tradicijos valstybėms), mokslinėje doktrinoje diskutuojama, ar konstituciniai teismai yra teismų sistemos dalis ir ar konstitucingumo klausimus sprendžianti institucija nepriklauso teismų sistemai¹⁵³. Ši problema buvo sprendžiama ir Lietuvos Respublikos Konstituciniame Teisme. 2006 m. birželio 6 d. nutarime Teismas konstatavo, kad pagal Konstituciją Konstitucinis Teismas yra konstitucinės justicijos institucija, vykdanči konstitucinę teisminę kontrolę; <...> savarankiškas ir nepriklausomas teismas, vykdančis konstitucinį teisingumą, garantuojantis Konstitucijos viršenybę teisės sistemoje ir konstitucinį teisėtumą¹⁵⁴.

¹⁵² Konstitucinės tarybos gali būti įvardijamos ir kaip kvaziteisminės institucijos (angl. *quasi-judicial body*). Žr.: VAITIEKIENĖ, E.; MESONIS, G. Lyginamoji konstitucinė teisė. Vilnius: Justitia, 2011, p. 144–146. Vis dėlto Prancūzijos Konstitucinė Taryba, ypač po 2008 m. reformos, kai į ją gali kreiptis ir aukščiausieji teismai, dėl savo funkcijų vadintina konstituciniu teismu, nes atlieka teismų funkcijas.

¹⁵³ L. Favoreu pabrėžia, kad daugelyje šalių, pasirinkusių H. Kelseno modelį, manoma, kad konstituciniai teismai nepriklauso nė vienai iš trijų valdžių ir jiems pavesta kontroliuoti, kaip tos valdžios laikosi joms priskirtų įgaliojimų. Žr.: FAVOREU, L. Konstituciniai teismai. Iš pranc. k. vertė E. Jarašiūnas. Vilnius: Garnelis, 2001, p. 25.

¹⁵⁴ Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas 2006 m. birželio 6 d. nutarime išaiškino, kad teismai, pagal Konstituciją vykdančys teisminę valdžią Lietuvoje, yra priskirtini ne vienai, bet dviem arba (jeigu tai, atsižvelgiant į Konstituciją, yra nustatyta atitinkamuose įstatymuose) daugiau teismų sistemų. Šiuo metu pagal Konstituciją ir įstatymus Lietuvoje yra trys teismų sistemos: 1) Konstitucinis Teismas vykdo konstitucinę teisminę kontrolę; 2) Konstitucijos 111 straipsnio 1 dalyje nurodyti Lietuvos Aukščiausiasis Teismas, Lietuvos apeliacinis teismas, apygardų ir apylinkių teismai sudaro bendrosios kompetencijos teismų sistemą; 3) pagal Konstitucijos 111 straipsnio 2 dalį, administracinių, darbo, šeimos ir kitų kategorijų byloms nagrinėti gali būti įsteigti specializuoti teismai (šiuo metu įstatymais yra įsteigta ir veikia viena specializuotų teismų, būtent administracinių, sistema, kurią sudaro Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas ir apygardų administraciniai teismai). Taip pat *inter alia* žr.: Lietuvos Konstitucinio Teismo 2004 m. gruodžio 13 d., 2006 m. sausio 16 d., 2006 m. kovo 28 d., 2006 m. gegužės 9 d. nutarimai.

1. Teisinė konstitucijos apsauga. Konstitucinės justicijos (kontrolės) instituto samprata.
Konstitucinės justicijos (kontrolės) funkcijos

Svarbios konstitucinių teismų funkcijos – ne tik konstitucijos viršenybės teisės šaltinių sistemoje užtikrinimas, konstitucinių vertybių, žmogaus teisių įtvirtinimas, bet ir taikaus socialinio gyvenimo laidavimas, teisinis politinių konfliktų sprendimas. Nors konstituciniai teismai sprendžia teisės klausimus, kai kurie klausimai iš tikrųjų yra politiniai, įgavę teisės formą. Konstituciniai teismai užtikrina ir teismų praktikos tarptautinių standartų sklaidą, dalyvauja demokratinės kultūros ugdymo veikloje ir konstitucijos evoliucijoje¹⁵⁵.

Esminis konstitucinę justiciją vykdančios institucijos bruožas – jos nepriklausomumas. „Institucijos, kurios įgaliojimus, veiklą ar net egzistenciją gali iš naujo svarstyti įstatymų leidėjas arba vyriausybė, negalima laikyti konstituciniu teismu ar apskritai konstitucinės justicijos institucija.“¹⁵⁶

Šiuolaikinėse konstitucijose konstitucinės justicijos (kontrolės) institutas paprastai yra įtvirtinamas tam skirtose nuostatose: šiam institutui skiriamas atskiras straipsnis (ar net keli), kartais – atskiras skirsnis arba skyrius. Atskiras straipsnis konstituciniam teismui yra skirtas 1922 m. Latvijos Konstitucijoje (su pakeitimais) (85 straipsnis), taip pat 2011 m. Vengrijos Konstitucijoje (su pakeitimais) (Pagrindinio Įstatymo 24 straipsnis), be to, atskiri konstitucinio teismo kompetencijos elementai minimi ir kituose Konstitucijos straipsniuose. 1949 m. Vokietijos Konstitucijoje (Pagrindiniame Įstatyme; su pakeitimais) konstituciniam teismui skirti IX skyriaus „Teisingumas“ 93 ir 94 straipsniai; 1977 m. Lenkijos Konstitucijos (su pakeitimais) VIII skyriaus „Teismai ir tribunolai“ 188–197 straipsniai. 1996 m. Pietų Afrikos Respublikos Konstitucijos (su pakeitimais) 8 skyrius skirtas teismams ir teisingumo vykdymui, o konstituciniam teismui skirtas 167 straipsnis. Kituose šio skyriaus straipsniuose kai kurie konstitucinio teismo klausimai reglamentuojami kartu su kitiems teismams skirtomis nuostatomis. Neretai konstitucinės kontrolės institutas aptariamame konstitucijos skirsnyje, kaip antai 1958 m. Prancūzijos Konstitucijoje (su pakeitimais) – VII skirsnyje; 1992 m. Čekijos Konstitucijos (su pakeitimais) skirsnyje „Konstitucinis Teismas“; 1947 m. Italijos Konstitucijos (su pakeitimais) VI skyriaus „Konstitucinės garantijos“ I skirsnis skirtas konstituciniam teismui, o II skirsnis – konstitucijos pataisoms; 1976 m. Portugalijos Konstitucijoje (su pakeitimais) konstituciniam teismui skirtas VI skyrius; 1978 m. Ispanijos Konstitucijoje (su pakeitimais) konstitucinis

¹⁵⁵ JARAŠIUNAS, E. Apie konstitucinės justicijos funkcijas. Iš: Konstitucija, žmogus, teisinė valstybė. Konferencijos medžiaga. Vilnius: Lietuvos žmogaus teisių centras, 1998, p. 139–156.

¹⁵⁶ FAVOREU, L. Konstituciniai teismai. Iš pranc. k. vertė E. Jarašiūnas. Vilnius: Garnelis, 2001, p. 27.

teismas reglamentuojamas IX skyriuje. 1992 m. Lietuvos Respublikos Konstitucijoje (su pakeitimais) konstituciniam teismui skirtas VII skirsnis.

Taigi konstitucijose paprastai yra įtvirtinami konstitucinės kontrolės pagrindai, bet šiuolaikinė konstitucinė kontrolė susiformavo JAV ne kaip *expressis verbis* 1787 m. JAV Konstitucijoje įtvirtintas institutas, bet kaip teismų precedentas, kai Aukščiausiasis Teismas 1803 m. *Marbury v. Madison* byloje¹⁵⁷ suformulavo savo įgaliojimus spręsti dėl teisės akto konstitucingumo.

Nors konstitucinės kontrolės institutas paprastai yra siejamas su kodifikuotosios (rašytinės) konstitucijos buvimu, bet ir Jungtinėje Karalystėje, kurioje nėra kodifikuotos konstitucijos, konstitucinės kontrolės institutas (tam tikra jo forma) egzistuoja. Jį įgyvendinti daug sudėtingiau, nes parlamento suvereniteto principas varžo teismų teisę tirti įstatymų konstitucingumą. Jau minėta, kad 1998 m. Jungtinės Karalystės Pagrindinių Teisių Aktas, įsigaliojęs 2000 m., vertinamas kaip itin reikšmingas vadinamosios naujosios Britų Konstitucijos konstitucinis dokumentas. Ir nors Anglija vadinama viena iš teismų vykdomos konstitucinės kontrolės pradininkių, konstitucinės kontrolės instituto atsiradimo prielaidos siejamos su Didžiosios Britanijos Slaptosios tarybos (angl. *Privy Council*) veikla: XVIII a. ji turėjo įgaliojimus panaikinti kolonijų įstatymus, kurie prieštaravo toms kolonijoms skirtiems Britų parlamento aktams arba bendrajai teisei. Aiškinantis istorines konstitucinės kontrolės prielaidas nereikėtų pamiršti ir žymaus 1610 m. Bendrojo Anglijos teismo (angl. *Court of Common Pleas*) sprendimo *Bonham* byloje (*Thomas Bonham v. College of Physicians*). Jame šio teismo vyriausiasis teisėjas seras Edwardas Coke'as suformulavo principą, kad bendroji teisė turi kontroliuoti parlamento aktus; parlamento aktas yra niekinis, jeigu jis prieštarauja bendrajai teisei ir logikai. Vis dėlto minėtasis sprendimas nesukūrė precedento, parlamento aktai nebuvo pripažinti niekiniais, nes Anglijoje įsigalėjo parlamento suvereniteto doktrina, kuri trukdė plėtotis konstitucinei kontrolei. Taigi Jungtinėje Karalystėje nėra žemyninės Europos valstybėms įprastos konstitucinės kontrolės sistemos, specialiųjų konstitucinės kontrolės institucijų, ir tokio pobūdžio kompetencija nėra tiesiogiai priskirta bendrosios kompetencijos teismams. Kita vertus, Aukščiausiojo Teismo įsteigimas ir Pagrindinių Teisių Akte numatytas (įstatymo) neatitikties deklaravimo (angl. *declaration of incompatibility*) institutas, suteikiantis teisę aukščiausiems teismams, *inter alia* Aukščiausiajam Teismui, tais atvejais, kai nusprendžiama, kad pirminės

¹⁵⁷ Jungtinių Amerikos Valstijų Aukščiausiojo Teismo byla *Marbury prieš Madisoną*, žr.: *Konstitucinė jurisprudencija*. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo biuletenis, 2008, Nr. 4(12), p. 182–200.

1. Teisinė konstitucijos apsauga. Konstitucinės justicijos (kontrolės) instituto samprata.
Konstitucinės justicijos (kontrolės) funkcijos

teisės nuostatos (angl. *primary legislation*) negali būti suderinamos su konvencijos nuostatomis, paskelbti apie tokios teisės neatitiktį, nors ir nepanaikindamas teisės akto galios (nes teismai nekonkuruoja su parlamento galiomis (parlamento suvereniteto doktrina) jis gali panaikinti tik antrinės teisės (angl. *secondary legislation*) galiojimą), vis dėlto atveria naujas teisminės konstitucinės kontrolės galimybes. Reikia pabrėžti ir tai, kad Jungtinės Karalystės teismai turi įgaliojimus pripažinti teisės aktus prieštaraujančiais Europos Sąjungos teisei ir jų netaikyti. Europos Sąjungos teisės aktai yra priskiriami konstitucinių šaltinių grupei.

Kai kurie konstituciniai teismai, pavyzdžiui, Korėjos Konstitucinis Teismas, savo bylose remiasi ne tik rašytinės konstitucijos nuostatomis, bet ir nerašytais taisyklėmis, konstituciniais papročiais (konvencijomis)¹⁵⁸.

Rašytinė konstitucija demokratinėje valstybėje ne visada nulemia konstitucinės kontrolės buvimą. Antai 1814 m. Nyderlandų Konstitucija (2008 m. redakcijos) teismams ne tik nenumato konstitucinės kontrolės teisių, bet ir draudžia vertinti įstatymų konstitucingumą ir pripažinti juos prieštaraujančiais konstitucijai. Išskirtinis Nyderlandų konstitucinės struktūros bruožas yra tas, kad konstitucija nenumato konstitucinės kontrolės tvarkos, neįsteigta konstitucinės kontrolės institucija, teismams nesuteikta teisė pripažinti parlamento aktus prieštaraujančiais konstitucijai, niekam nesuteikta ir konstitucijos oficialaus interpretavimo teisė. Tai daro reikšmingą įtaką konstitucinės doktrinos raidai. Nei teismai, nei kuri kita institucija neturi įgaliojimų spręsti parlamento aktų konstitucingumo klausimo. Konstitucijos 120 straipsnyje nustatyta, kad teismai negali spręsti dėl parlamento aktų ir tarptautinių sutarčių atitikties konstitucijai. Ši taisyklė buvo įtvirtinta dar Nyderlandų Konstitucijos 1848 m. redakcijoje. Nors mokslinėje doktrinoje ne kartą siūlyta ją keisti, vis dėlto ji lieka nepakitusi. Parlamentas pats turi teisę spręsti, ar parlamento aktas neprieštarauja konstitucijai turinio, formos, priėmimo procedūrų požiūriu¹⁵⁹. Taigi parlamentas ir vyriausybė interpretuoja konstituciją, *inter alia* formuoja konstitucinę tradiciją. Šis principas taikomas ir kitam konstituciniam aktui – Nyderlandų Karalystės Chartijai. Teismams pripažinus, kad įstatymas nesuderinamas su tarptautine sutartimi, pagal Konstitucijos 94 straipsnį, tokios su tarptautinėmis sutartimis nesuderinamos įstatymų nuostatos (angl. *statutory regulations*) netaikomos.

¹⁵⁸ *Korean Constitutional Court Case No. 2004, Hun-Ma554-566 of 21.10.2004.*

¹⁵⁹ Aukščiausiojo Teismo 1989 m. balandžio 14 d. sprendimu (NJ 469) ši konstitucinė nuostata buvo interpretuota plačiau – kad parlamento aktai negali būti vertinami atitikties ne tik Konstitucijai, bet ir Nyderlandų Karalystės Chartijai, kuri yra aukštesnės teisinės galios nei Konstitucija, požiūriu. Teismas pabrėžė ir tai, kad įstatymų leidėjas gali pakeisti Konstitucijos 120 straipsnyje įtvirtintas nuostatas.

2. Konstitucinės kontrolės raida. Istorinės konstitucinės kontrolės atsiradimo prielaidos. Konstitucinės justicijos (kontrolės) modeliai

Įstatymų teisėtumo, atitikties demokratijos principams užuomazgų teikia antikos demokratijos. Senovės Graikijos respublikose naujų įstatymų iniciatoriai turėdavo įrodyti, kad jų siūlomi projektai negrės demokratijai. Senovės Romos pretorių veikla taip pat gali būti vertinama kaip siekis taikyti teisingą teisę.

Konstitucinės kontrolės instituto atsiradimas, kaip minėta, yra siejamas ir su Didžiosios Britanijos XVIII a. Slaptosios tarybos (angl. *Privy Council*) sprendimais, ir su 1610 m. *Bonham* bylos sprendimu, kuriame suformuluotas principas, kad parlamento aktas yra niekinis, jeigu prieštarauja bendrajai teisei ir logikai. Prancūzijoje konstitucinės kontrolės ištakoms priskiriama parlamento, kuris nuo XIV a. (iki XVIII a.) registravo karaliaus aktus, funkcija. Tokia veikla laikytina ir tam tikra išankstinės teisės aktų teisiškumo kontrolės forma¹⁶⁰.

Taigi nors pirmieji žingsniai konstitucinės kontrolės link buvo žengti Europos žemyne, vis dėlto konstitucinė kontrolė kaip teisės konstitucingumo patikros sistema čia susiklostė vėliau nei JAV, kur šio proceso pradžia paprastai tapatinama su 1803 m. JAV Aukščiausiojo Teismo sprendimu *Marbury v. Madison* byloje. Joje teismui pripažinta teisė ne tik abejoti parlamento įstatymo konstitucingumu, bet ir pripažinti jį nekonstituciniu¹⁶¹. JAV konstitucinės kontrolės ištakos taip pat siekia ankstesnius laikus negu minėtasis reikšmingas Aukščiausiojo Teismo sprendimas. 1780 m. *Hayburn* byloje JAV federaliniai teisėjai pirmą kartą suabejojo Kongreso (parlamento) akto konstitucingumu¹⁶². Pirmoji JAV konstitucinės kontrolės byla buvo nulemta ne tik teisinių, bet ir tam tikrų politinių aplinkybių¹⁶³. Galbūt todėl ilgą laiką JAV Aukščiausiasis Teismas netaikė savo sukurto

¹⁶⁰ JARAŠIUNAS, E. Valstybės valdžios institucijų santykiai ir Konstitucinis Teismas. Vilnius: VĮ Teisinės informacijos centras, 2003, p. 36. Beje, Prancūzijoje parlamentais XIII–XVIII a. vadintos teismų administracinės įstaigos.

¹⁶¹ Mokslinėje doktrinoje kaip viena iš reikšmingų šio laikotarpio konstitucinės teisės doktrinos raidai bylų minima ir JAV Aukščiausiojo Teismo byla *McCulloch v. Maryland* (1819 m.), kurioje Teismas konstitucijos nuostatas interpretavo aiškindamas federalinės valdžios (Kongreso) galias. Šioje, kaip ir *Marbury v. Madison* byloje, sprendimą rengė žymus JAV Aukščiausiojo Teismo vyriausiasis teisėjas Johnas Marshallas, šias pareigas ėjęs 1801–1835 m.

¹⁶² KRAMER, L. D. *The People Themselves: Popular Constitutionalism and Judicial Review*. Oxford University Press, 2004, p. 95.

¹⁶³ FALLON, R. H. JR. *The Dynamic Constitution: an Introduction to American Constitutional Law and Practice*. Second Edition. Cambridge University Press, 2013, p. 12–17.

2. Konstitucinės kontrolės raida. Istorinės konstitucinės kontrolės atsiradimo prielaidos. Konstitucinės justicijos (kontrolės) modeliai

precedento ir tik 1857 m. buvo priimtas kitas sprendimas¹⁶⁴, kuriame teisės aktas pripažintas prieštaraujančiu konstitucijai. Jis padarė neigiamą poveikį valstybės istorinei raidai, paskatino Šiaurės ir Pietų valstijų priešpriešą vergijos panaikinimo klausimu.

2.1. Konstitucinės justicijos (kontrolės) modeliai

Šiuolaikinės konstitucinės kontrolės (ir vadinamojo amerikietiškojo konstitucinės kontrolės modelio) pradžia laikytinas 1803 m. JAV Aukščiausiojo Teismo sprendimas *Marbury v. Madison* byloje. Šis konstitucinės kontrolės modelis paplito (buvo perimtas) ir kitose bendrosios teisės tradicijos, *inter alia* Tautų Sandraugos (angl. *Commonwealth of Nations*), valstybėse, taip pat Kanadoje, Australijoje, Naujojoje Zelandijoje, Indijoje ir kai kuriose Lotynų Amerikos valstybėse.

Amerikietiškam konstitucinės kontrolės modeliui būdinga tai, kad jį vykdo vientisa bendrųjų teismų sistema; tokie įgaliojimai gali būti patikėti ir išskirtinai aukščiausiesiems teismams. Abejonių dėl teisės aktų konstitucingumo gali kilti esant bet kuriai teismo ginčo stadijai. Tai universalus pobūdžio kontrolė, nes apima ne tik įstatymus, bet ir kitų valdžios institucijų aktus, veiksmus. Išskaidytą (difuzinę) konstitucinę kontrolę gali įgyvendinti bet kurios grandies teismas; kauzatyvinė kontrolė vyksta teismui nagrinėjant konkretų ginčą; subsidiarioji konstitucinė kontrolė – tik viena iš daugelio teismo sprendžiamų problemų. Kauzatyvinė konstitucinė kontrolė vadinama *inter partes* (tarp šalių). Teismo sprendimas teisės akto galios nepanaikina, jis netaikomas tik konkrečioje byloje, bet iš esmės vis tiek turi *erga omnes* padarinių. Minėtoji konstitucinė kontrolė yra *a posteriori* (paskesnioji). Tokios konstitucinės kontrolės efektyvumą lemia ir precedento, kaip svarbaus teisės šaltinio, pripažinimas. Amerikietiškas konstitucinės kontrolės modelis būdingas bendrosios (anglų ir amerikiečių) teisės tradicijos valstybėms.

Konstitucinės kontrolės raida Europoje buvo daug vėlyvesnė ir skyrėsi nuo JAV ne tik dėl skirtingos teisės doktrinos, teisės tradicijos, bet ir vyravusio požiūrio į konstituciją: XIX a. ir XX a. pradžioje konstitucijos Europos valstybėse buvo vien tik simboliniai institutai, teismuose nebuvo galima tiesiogiai remtis konstitucijų nuostatomis. Ne visos Europos valstybės buvo priėmusios konstitucijas, vyravo monarchinė valdymo forma, monarcho valdžia buvo menkai ribojama atstovaujamojo institucijų. Nors Prancūzijoje ir kai kuriose kitose Europos valstybėse vyko dideli valstybės valdymo pokyčiai, daug kur buvo priimamos konstitucijos, bet vyravusi

¹⁶⁴ US Supreme Court Decision *Scott v. Sandford*, 60 US, 393(1857).

legalizmo doktrina, įstatymams, kaip parlamento aktams, teikianti sakralinę reikšmę, ypač sureikšmino ir patį parlamentą, neleido abejoti jo sprendimų teisingumu ir nesukūrė prielaidų konstitucinei kontrolei. Legalizmo doktrinai įsigalėti įtakos turėjo J.-J. Rousseau idėjos apie įstatymo neklaidingumą. Tuo metu Jungtinėse Amerikos Valstijose šventa buvo laikoma konstitucija, o Europoje – įstatymas¹⁶⁵. Skyrėsi ir teisėjų statusas bei teismų sistema, neturėjusi vientisumo, būdingo teismų sistemoms bendrosios teisės tradicijos valstybėse. Taigi minėtuojau istoriniu laikotarpiu Europos valstybėse įsitvirtino nusistatymas prieš konstitucinę kontrolę.

Vis dėlto būta ir išimčių. XIX a. rengiant 1814 m. Norvegijos Konstituciją buvo atsižvelgta į JAV konstitucinę patirtį ir įtvirtintas amerikietiškas konstitucinės kontrolės modelis. Norvegijos Aukščiausiasis Teismas 1866 m. deklaravo esąs kompetentingas kontroliuoti įstatymų konstitucingumą. Kaip minėta, bendrųjų teismų vykdomos konstitucinės kontrolės sistema būdinga ir Švedijai, Danijai, kai kurioms kitoms valstybėms.

1849 m. Vokietijos Konstitucijoje buvo numatyta individualaus konstitucinio skundo teisė, bet ji niekada neįsigaliojo. Austrijos 1867 m. Konstitucijoje įtvirtinta galimybė ginčyti teisės normų konstitucingumą. Belgijoje, Prancūzijoje, Šveicarijoje šiuo klausimu taip pat diskutuota. Rumunijos kasacinio teismo (angl. *High Court of Cassation and Justice*) veikla taip pat turėjo tam tikrų konstitucinės kontrolės elementų; antai 1912 m. šis teismas priėmė sprendimą, kuriame nurodė turintis įgaliojimus tirti įstatymų konstitucingumą. Vis dėlto tokie atskiri konstitucinės kontrolės užuomazgų elementai Europos valstybėse sistemos nesudarė.

Europos valstybių konstitucinės kontrolės sistemos (modelio) pradininku laikytinas H. Kelsenas. Jo idėjos XX a. pradžioje lėmė europietiškojo konstitucinės kontrolės modelio¹⁶⁶, kuris įsivyravo Europos valstybėse XX a. ir XXI a. pradžioje, atsiradimą. H. Kelseno konstitucinės kontrolės modelio, pagal kurį tokia kontrolė turi būti priskiriama vienam specialiajam teisminiam organui, idėjos buvo ypač reikšmingos ir lėmė konstitucinių teismų, kaip specialiųjų teisinio pobūdžio institucijų, įsteigimą Europos valstybėse. H. Kelsenas, aiškindamas, kam turi būti patikėta teisė vertinti įstatymų konstitucingumą ir panaikinti antikonstituciniu pripažintus įstatymus, pabrėžia, kad tokią teisę galima suteikti arba specialiajam, arba aukščiausiajam teismui, arba visiems teismams; jeigu nagrinėti įstatymo

¹⁶⁵ FAVOREU, L. Konstituciniai teismai. Iš pranc. k. vertė E. Jarašiūnas. Vilnius: Garnelis, 2001, p. 21.

¹⁶⁶ Plačiau apie europietiškojo konstitucinės kontrolės modelio susikūrimą ir jo raidą bei H. Kelseno indėlį į europietiškojo konstitucinės kontrolės modelio atsiradimą žr.: FAVOREU, L. Konstituciniai teismai. Iš pranc. k. vertė E. Jarašiūnas. Vilnius: Garnelis, 2001.

2. Konstitucinės kontrolės raida. Istorinės konstitucinės kontrolės atsiradimo prielaidos. Konstitucinės justicijos (kontrolės) modeliai

konstitucingumą bus įgaliotas kiekvienas teismas, tai jis šią problemą spręs konkrečioje byloje ir sustabdys įstatymo galiojimą, o jeigu nagrinėti įstatymų konstitucingumą bus patikėta vienam specialiajam teismui, pastarasis galės būti įgaliotas ne tik sustabdyti įstatymo galiojimą konkrečioje byloje, bet ir visai jį panaikinti¹⁶⁷. H. Kelseno sukurta konstitucinės kontrolės doktrina remiasi nuostata, kad konstitucinė kontrolė turi būti patikėta specialiajai teismo pobūdžio institucijai, t. y. vienam tam tikram teisminiam organui. Taip vykdant konstitucinę kontrolę nebūtų iškreipiamas nei valdžių padalijimo principas, nei valdžių pusiausvyra.

Kontinentinės (civilinės) teisės tradicijos valstybėse konstitucinė kontrolė paprastai sutelkiama specializuotuose teismuose. Europietiškas (kartais vadinamas Kelseno, ar austriškuoju, konstitucinės kontrolės modeliu) konstitucingumo tyrimo modelis yra kompleksinio pobūdžio: jam būdinga ne tik įstatymų ar kitų teisės aktų konstitucingumo patikra, bet ir rinkimų, federacijos subjektų ginčai, individualūs skundai; vyrauja abstrakti konstitucinė kontrolė – teisės akto konstitucingumo, o ne šalių ginčo tyrimas. Konstitucinė kontrolė yra absoliutaus pobūdžio, sprendimai galioja *erga omnes*. Nors vyrauja *a posteriori* (paskesnioji), bet pripažįstama ir *a priori* (išankstinė) teisės aktų konstitucingumo kontrolė. Konstitucinė kontrolė sutelkiama vienoje teisminėje institucijoje – konstituciniame teisme (konstituciniame tribunole, konstitucinėje taryboje). Federacinėje valstybėje, kaip kad Vokietijoje, gali būti steigiami ne tik federalinis, bet ir federacijos subjektų (žemių) konstituciniai teismai.

Kaip savarankiškas konstitucinės kontrolės modelio variantas teisinėje literatūroje buvo aptariamasis prancūziškasis modelis, sietinas su Prancūzijos Konstitucinės Tarybos veiklos modeliu, kuriam buvo būdinga išimtinai *a priori* (išankstinė) konstitucinė kontrolė, bet 2008 m. įvykdžius konstitucinę reformą, pakeitus 1958 m. Prancūzijos Konstitucijos nuostatas ir įtvirtinus Konstitucinės Tarybos tam tikrą *a posteriori* (paskesniąją) kompetenciją, šis modelis prarado savo išskirtinumą. Tai patvirtina ir pertvarkos procesai, vykstantys kai kuriose Šiaurės Afrikos valstybėse, kurios perėmė Prancūzijos konstitucinę tradiciją, grindžiamą išimtinę *a priori* konstitucine kontrole. Po Arabų pavasario įvykių buvo keičiamos konstitucijos ir reformuojamos konstitucinės kontrolės institucijos. Pagal 1996 m. Maroko Konstituciją funkcionavo konstitucinė taryba, bet vykdant konstitucinę reformą priėmus 2011 m. Maroko Konstituciją vietoj buvusios konstitucinės tarybos įkurtas konstitucinis teismas, kuris turi ir

¹⁶⁷ KELSEN, H. Grynoji teisės teorija. Iš angl. k. vertė A. Degutis ir E. Kūris. Vilnius: Eugrimas, 2002, p. 226.

tam tikrą *a posteriori* kompetenciją. Panašus procesas vyksta ir Tunise. Pagal naująją 2014 m. Tuniso Konstituciją vietoj ankstesnės (1987 m. įsteigtos ir iki 2011 m. veikusios) konstitucinės tarybos įkuriamas konstitucinis teismas, kuris taip pat turės ne tik *a priori* (išankstinės), bet ir tam tikrą *a posteriori* (paskesniosios) kontrolės kompetenciją.

Teisinėje literatūroje kartais idealizuojami (neretai – ir priešpriešinami) du konstitucinės kontrolės modeliai: amerikietiškas ir europietiškas. Šiuolaikinė konstitucinė kontrolė neretai sujungia abiejų tradicinių modelių elementus. Tai gerai matyti kai kuriose Lotynų Amerikos valstybėse, kuriose konstitucinę kontrolę vykdo ir bendrieji, ir specialiai įsteigti konstituciniai teismai (angl. *constitutional tribunals*). Toks (mišriosios) konstitucinės kontrolės modelis būdingas ir Pietų Afrikos Respublikai, kurioje teisės aktų konstitucingumo klausimus sprendžia ir bendrosios kompetencijos teismai (1996 m. Pietų Afrikos Respublikos Konstitucijos 172 straipsnis), ir Konstitucinis Teismas, kuris yra teismų sistemos dalis ir aukščiausiasis teismas konstitucingumo klausimais (1996 m. Pietų Afrikos Respublikos Konstitucijos 167 straipsnis).

Tokia tendencija atsispindi ir kai kurių Europos valstybių konstitucinės kontrolės sistemose (pavyzdžiui, Portugalijoje konstitucinę kontrolę vykdo ne tik Konstitucinis Teismas (konstitucinis tribunolas), bet ir ordinariniai (įprasti) teismai). Tokia konstitucinės kontrolės sistema paprastai įvardijama kaip mišrioji konstitucinė kontrolė, jungianti amerikietiškąjį ir H. Kelseno (europietiškąjį) konstitucinius modelius. Šiuo atveju konkrečią konstitucinę kontrolę atlieka visi teismai, bet konstitucinis teismas yra galutinė apeliacijų dėl tokios kontrolės instancija, o abstrakti konstitucinė kontrolė priskiriama išimtinai konstituciniam teismui.

Amerikietiškas ir europietiškas konstitucinės kontrolės modeliai seniai peržengė savo geografines ribas ir yra paplitę pasaulyje. Kuris modelis įsivyras, neretai lemia valstybės teisės tradicija. Amerikietiškas modelis, kaip minėta, būdingas bendrosios teisės tradicijos valstybėms, o europietiškas – civilinės (kontinentinės) teisės tradicijai. Lotynų Amerikos valstybių konstitucinės kontrolės sistemas labai paveikė JAV konstitucinės kontrolės tradicijos: Brazilijoje ir Meksikoje¹⁶⁸ išskirtinai svarbūs yra aukščiausieji teismai, o kai kuriose kitose Lotynų Amerikos valstybėse, kaip antai Peru, Kolumbijoje, Čilėje¹⁶⁹ ir kt., buvo įsteigti ir konstituciniai teismai.

¹⁶⁸ Plačiau apie Meksikos teismų sistemą žr.: VAITIEKIENĖ, E.; MESONIS, G. Lyginamoji konstitucinė teisė. Vilnius: Justitia, 2011, p. 401–404.

¹⁶⁹ Plačiau apie Čilės konstitucinę kontrolę žr.: EGANA, J. L. C. Čilės konstitucinės jurisprudencijos poveikis visuomenei ir žmogaus teisių plėtimui. Iš: *Konstitucinė jurisprudencija*. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo biuletenis, 2009, Nr. 2(14), p. 259–266;

2.2. Konstitucinės justicijos (kontrolės) istorinės raidos etapai

Istorinės raidos aspektu galima skirti tam tikrus konstitucinės kontrolės raidos etapus¹⁷⁰. Istorinė konstitucinės justicijos plėtra gali būti tapatinama ir su dažniausiai mokslinėje lyginamosios konstitucinės teisės doktrinoje nurodomais konstitucijų raidos etapais, nes konstitucinė kontrolė – tai institutas, kurio atsiradimą dažniausiai tiesiogiai įtvirtina pati konstitucija ir kuris visų pirma yra skirtas jai apsaugoti.

Vertinant amerikietiškojo ir europietiškojo konstitucinės justicijos modelių raidą galima išvelgti penkis istorinius etapus. Pirmasis etapas, kurio pradžia yra XIX a., skirtas amerikietiškajai konstitucinei kontrolei. Šį modelį jo istorinės raidos aspektu, atsižvelgiant į JAV Aukščiausiojo Teismo praktiką bei jos pokyčius per kelis amerikietiškosios konstitucinės kontrolės gyvavimo amžius, taip pat galima skirstyti į tam tikrus laikotarpius.

Prie **amerikietiškojo (pirmojo)** konstitucinės justicijos istorinio raidos etapo galima priskirti ir Norvegijos konstitucinę kontrolę¹⁷¹, kuri, kaip minėta, veikia pagal amerikietiškąjį modelį. Tam įtakos turi ir 1814 m. Norvegijos Konstitucija; jos pradžia sietina su Aukščiausiojo Teismo 1866 m. sprendimu, kuriame suformuoti šio teismo įgaliojimai kontroliuoti įstatymų konstitucingumą.

Europietiškojo modelio raidą turėtų apibrėžti kiti keturi siūlomos klasifikacijos etapai. Toks skirstymas yra sąlyginis ir remiasi konstitucinės kontrolės istorine raida Europos valstybėse. Konstitucinės kontrolės sklaidai Europos valstybėse įvardyti L. Favoreu pasiūlė bangų metaforą¹⁷². Taigi galima skirti keturis atskirus europietiškosios konstitucinės kontrolės raidos etapus (bangas).

CROTHERS, Ch. S. Čilės konstitucinė teisė, demokratija ir pagrindinės teisės. Iš: *Konstitucinė jurisprudencija*. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo biuletenis, 2011, Nr. 3(23), p. 227–247.

¹⁷⁰ Plačiau apie konstitucinės justicijos raidos etapus žr.: FAVOREU, L. Konstituciniai teismai. Iš pranc. k. vertė E. Jarašiūnas. Vilnius: Garnelis, 2001, p. 18–26; JARAŠIŪNAS, E. Valstybės valdžios institucijų santykiai ir Konstitucinis Teismas. Vilnius: VĮ Teisinės informacijos centras, 2003, p. 33–43. Apie konstitucinės justicijos ir konstitucijų raidos etapus plačiau žr.: ŽILYS, J. Konstitucinis Teismas – teisinės ir istorinės prielaidos. Vilnius: VĮ Teisinės informacijos centras, 2001, p. 12–20.

¹⁷¹ Plačiau apie konstitucinę kontrolę Norvegijoje žr.: SMITH, E. The Constitution between Politics and Law. Iš: SMITH, R. (red.). *The Constitution as an Instrument of Change*. SNS Forlag, 2003, p. 11–51.

¹⁷² JARAŠIŪNAS, E. Konstitucinės justicijos studijų įvadas, arba L. Favoreu „Konstituciniai Teismai“. Iš: FAVOREU, L. Konstituciniai teismai. Iš pranc. k. vertė E. Jarašiūnas. Vilnius: Garnelis, 2001, p. 9–11.

Pirmasis europietiškosios konstitucinės kontrolės raidos (austriškas) etapas (vertinant kartu su amerikietiškuoju būtų antrasis) siejamas su pirmųjų konstitucinių teismų įsteigimu XX a. pradžioje Čekoslovakijoje ir Austrijoje. 1920 m. Čekoslovakijos Konstitucija pirmoji Europoje įtvirtino konstitucinį teismą. Pagal šios konstitucijos nuostatas (angl. *Constitutional Charter of the Czechoslovak Republic of 29 February*) buvo suformuotas konstitucinis teismas ir paskirti septyni teisėjai¹⁷³ (teismas pradėjo veikti 1921 m., keli mėnesiai po Austrijos Konstitucinio Teismo veiklos pradžios). Čekoslovakijos Konstitucinis Teismas savo reikšmingumu ir veikla neprilygo Austrijos Konstituciniam Teismui. Pastarasis buvo įsteigtas pagal 1920 m. spalio 1 d. konstituciją (angl. *The Federal Constitutional Law of 1 October*), tapo reikšmingu konstituciniu institutu ir pavyzdžiu kitiems konstituciniams teismams. Šio teismo teisėju buvo ir pats konstitucinės justicijos kūrėjas H. Kelsenas. Dėl nepalankiai susiklosčiusių istorinių aplinkybių (susijusių ir su Antruoju pasauliniu karu) šio teismo veikla buvo pertraukta ir atkurta 1945 metais. Pirmajame konstitucinės justicijos raidos etape 1931 m. buvo įsteigtas ir Ispanijos Konstitucinis Teismas (Konstitucinių garantijų tribunolas, veikęs iki 1936 m. F. Franko režimo, vėliau atkurta pagal 1978 m. Ispanijos Konstitucijos nuostatas ir vėl pradėjęs veikti 1980 m.). XX a. pradžioje konstitucinės kontrolės institutas formavosi Lichtenšteine ir Airijoje.

Nors XX a. pradžioje Europos valstybėse buvo įkurti tik keli konstituciniai teismai, bet europinės konstitucinės kontrolės idėjos buvo plačiai diskutuojamos. Jos sudomino ir Lietuvos mokslininkus bei politikus. Lietuvos konstitucinės teisės pradininkas M. Rōmeris specialųjį konstitucinį teismą vertino kaip realiausią konstitucijos garantiją¹⁷⁴.

1918–1940 m. Lietuvos konstitucinėje sistemoje buvo oficialiai deklaruotas įstatymų atitikties konstitucijai principas, bet nebuvo nustatyta šio principo įgyvendinimo tvarka¹⁷⁵. Vertinant Lietuvos konstitucinės kontrolės ištakas itin svarbi 1928 m. įsteigtos Valstybės Tarybos, kuri aiškino ne tik įstatymų, bet ir konstitucijos turinį, veikla¹⁷⁶. Išskirtinai reikšmingas

¹⁷³ Keturis Čekoslovakijos Konstitucinio Teismo teisėjus, iš jų ir pirmininką, paskyrė respublikos prezidentas, du teisėjus – Aukščiausiasis Teismas, dar du teisėjus – Aukščiausiasis administracinis teismas.

¹⁷⁴ Plačiau apie konstitucinio teismo reikšmingumą žr.: RŌMERIS, M. Konstitucinės ir teismo teisės pasieniuose. Vilnius: Pozicija, 1994.

¹⁷⁵ BIRMONTIENĖ, T.; BUBNYS, A.; BUIŠIENĖ, O., *et al.* Lietuvos konstitucinė teisė. Vadovėlis. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2012, p. 720.

¹⁷⁶ Plačiau apie Valstybės Tarybos veiklos reikšmingumą konstitucinei kontrolei žr.: ŽILYS, J. Konstitucinis Teismas – teisinės ir istorinės prielaidos. Vilnius: VĮ Teisinės informacijos centras, 2001, p. 61–69.

2. Konstitucinės kontrolės raida. Istorinės konstitucinės kontrolės atsiradimo prielaidos. Konstitucinės justicijos (kontrolės) modeliai

buvo ir pagal 1935 m. Statutinio teismo įstatymą įsteigtas Statutinis Teismas – Vyriausiojo Tribunolo organizacinės struktūros padalinys, kurio paskirtis buvo tikrinti Lietuvos Respublikos įstatymų ir administracinių teisės aktų teisėtumą, t. y. kiek šie aktai atitinka Klaipėdos krašto statutą, ar Klaipėdos krašto institucijų aktai yra teisėti, suderinti su Statutu. Klaipėdos krašto Statutinio teismo teisinis statusas priartėjo prie konstitucinės kontrolės doktrinos¹⁷⁷. Paminėtinos ir pastangos konstitucijoje įtvirtinti konstitucinės kontrolės institutą. 1936 m. Lietuvos Vyriausybės sudaryta Lietuvos Valstybės Tarybos komisija naujos konstitucijos projektui parengti svarstė ir galimybę įsteigti konstitucinį teismą; buvo numatyta jam leisti tikrinti konstitucingumą tik tokio įstatymo ar atskirų jo nuostatų, nuo kurio įsigaliojimo dar nebuvo praėję treji metai arba kurių jis nustatytąja tvarka dar nebuvo tikrinęs; konstitucinis teismas turėjo būti įpareigotas sprendime nustatyti tvarką ir laiką, kaip ir nuo kada antikonstituciniu pripažintas įstatymas ar jo nuostatos nustos veikti¹⁷⁸. Vis dėlto šie sumanymai nebuvo įgyvendinti.

Antrasis europietiškosios konstitucinės kontrolės raidos etapas – XX a. vidurys (po Antrojo pasaulinio karo). Antrojo pasaulinio karo įvykiai paskatino valstybes rūpintis konstitucijos ir žmogaus teisių apsauga. Europos tautos įsitikino, kad ir teisėtai į valdžią patekusios politinės jėgos – Italijos fašistai, Vokietijos naciai – gali nepaisyti konstitucijos, neigti žmogaus teises, todėl būtina numatyti tinkamų konstitucijos apsaugos priemonių. Juo daugelyje valstybių tapo konstitucinis teismas. Šiuo laikotarpiu susikūrė ir veiksmingos tarptautinės žmogaus teisių apsaugos sistemos kaip Jungtinių Tautų ir Europos Tarybos organizacijų dalis. Tai leido stiprinti ir konstitucinę žmogaus teisių apsaugą. Konstitucinė justicija tampa svarbiu konstituciniu institutu, konstitucijų pagrindu įsteigiami konstituciniai teismai, kurių vienas iš pagrindinių tikslų – asmens konstitucinių teisių apsauga. Pagal 1949 m. Vokietijos Konstitucijos (Pagrindinio Įstatymo) nuostatas 1951 m. buvo įsteigtas Federalinis Konstitucinis Teismas. 1948 m. Italijos Konstitucija taip pat numatė konstitucinio teismo įsteigimą. Jis buvo sudarytas 1955–aisiais. 1945 m. atkurtas Austrijos Konstitucinis Teismas, 1958 m. remiantis Prancūzijos Konstitucijos nuostatomis įkurta Konstitucinė Taryba. 1947 m. priimtoje ir 1948 m. įsigaliojusioje Italijos Konstitucijoje taip pat buvo numatyta steigti konstitucinį teismą, kuris pradėjo veikti 1956 metais. Pagal 1961 m. Turkijos Konstitucijos nuostatas 1962 m. įsteigtas Turkijos

¹⁷⁷ *Ibid.*, p. 80. Plačiau apie Statutinį Teismą: p. 69–80.

¹⁷⁸ MAKSIMAITIS, M. Įstatymų konstitucingumas Lietuvos tarpukario konstitucijose ir jo kontrolės forma. *Konstitucinė jurisprudencija*. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo biuletenis, 2012, Nr. 2(26), p. 277–287.

Konstitucinis Teismas, 1963 m. Konstitucinis Teismas įkurtas ir Jugoslavijoje. Taigi šiuo konstitucinės kontrolės raidos laikotarpiu išryškėjo supratimas, kad konstitucinės kontrolės institucija būtina siekiant užtikrinti konstitucijos veiksmingumą ir žmogaus teisių apsaugą.

Trečiasis konstitucinių teismų raidos Europos valstybėse etapas – septintasis ir aštuntasis XX a. dešimtmetis. Šiuo laikotarpiu ne tik stiprėjo konstitucinių teismų autoritetas, plėtėsi jų įgaliojimai, toliau vyko konstitucinės justicijos plėtra, bet ir stiprėjo tarptautinis konstitucinių teismų bendradarbiavimas, susikūrė Europos konstitucinių teismų konferencija. Pirmoji konferencija įvyko 1972–aisiais¹⁷⁹. Įstatymų konstitucingumo kontrolės institutas įtvirtintas 1975 m. Graikijos Konstitucijoje, o 1976 m. – ir Portugalijos Konstitucijoje. Pagal 1978 m. Ispanijos Konstitucijos nuostatas Ispanijoje atkurtas Konstitucinis Teismas. Konstitucinės kontrolės institucijas bandyta kurti Vengrijoje ir Lenkijoje: 1982 m. Lenkijos Konstitucijos pataisose numatyta steigti konstitucinės kontrolės instituciją, kuri pradėjo savo veiklą tik 1986 m. Šiuo laikotarpiu padidėjo konstitucinės kontrolės, kaip reikšmingo valstybės konstitucinio instituto, kuriančio konstitucinę doktriną, svarba, suintensyvėjo ir konstitucinių teismų bendradarbiavimas. 1972 m. Dubrovnike Vokietijos, Austrijos, Italijos ir Jugoslavijos Federacinės Respublikos konstitucinių teismų iniciatyva buvo įkurta Europos konstitucinių teismų konferencija (Europos konstitucinių teismų ir konstitucinę kontrolę vykdančių institucijų asociacija).

Ketvirtasis konstitucinės justicijos Europoje plėtros etapas – XX a. devintojo dešimtmečio pabaigos ir XXI a. sandūra, kai sugriuvus nedemokratinėi socialistinei sistemai atsikūrė demokratinės valstybės ar jų demokratiniai režimai. Buvo priimtos naujos konstitucijos, konstitucinės kontrolės institutas tapo būtinu Rytų ir Vidurio Europos valstybių konstitucinės struktūros elementu. Įsteigti konstituciniai teismai Vengrijoje (1990 m.), Bulgarijoje (1991 m.), Rumunijoje (1992), Kroatijoje

¹⁷⁹ 1971 m. Jugoslavijos Konstitucinio Teismo pirmininkas pateikė pasiūlymą įkurti Europos konstitucinių teismų konferenciją, kuri vienytų Vokietiją, Italiją, Jugoslaviją, Austriją ir Turkiją (Turkija tapo Konferencijos nare tik 1987 m.). 1971 ir 1972 m. buvo rengiami Jugoslavijos, Austrijos, Italijos ir Vokietijos konstitucinių teismų atstovų pasitarimai, kurių metu buvo parengta Konferencijos struktūra. Pirmoji Europos konstitucinių teismų konferencija įvyko Dubrovnike 1972 m. spalio 17–20 d. Joje dalyvavo Vokietijos, Italijos, Jugoslavijos, Austrijos konstitucinių teismų atstovai. Lietuva Europos konstitucinių teismų konferencijos nare tapo 1996 m. Reikia pabrėžti, kad 2008 m. Europos konstitucinių teismų konferencija vyko Vilniuje, be to, jai trejus metus pirmininkavo Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas. Šiuo metu visateisiai Konferencijos dalyviai yra 40 Europos valstybių konstituciniai teismai (Baltarusijos Konstitucinis Teismas – asocijuotasis narys nuo 1994 m.).

2. Konstitucinės kontrolės raida. Istorinės konstitucinės kontrolės atsiradimo prielaidos. Konstitucinės justicijos (kontrolės) modeliai

(1991 m.), Čekijoje (1992 m.), Slovakijoje (1992 m.), Slovėnijoje (1994 m.), Rusijoje (1991 m.), Armėnijoje (1996 m.), Latvijoje (1996 m.), Lenkijoje (1986 m.) ir kitose šalyse. Estijoje pagal 1992 m. Konstitucijos nuostatas konstitucinę kontrolę patikėta vykdyti Aukščiausiam Teismui, tiksliau, jo sudėtyje esančiai Konstitucinės kontrolės kolegijai (angl. *Constitutional Review Chamber*).

Šiuo laikotarpiu buvo įsteigtas ir Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas – 1993 m. pagal 1992 m. Lietuvos Respublikos Konstitucijos nuostatas¹⁸⁰.

Konstituciniai teismai įkuriami ne tik Europos, bet ir kitų žemynų valstybėse. Pagal 1993 m. laikinosios konstitucijos nuostatas įsteigtas Pietų Afrikos Respublikos Konstitucinis Teismas, kuris savo veiklą pradėjo 1995 m. Jo statusą reglamentuoja ir dabar galiojanti 1996 m. nuolatinė Pietų Afrikos Respublikos Konstitucija. Dėl išplėtos jurisprudencijos šis Konstitucinis Teismas yra vienas iš žymiausių konstitucinių teismų Afrikos žemyne. Azijoje itin svarbus Pietų Korėjos Konstitucinis Teismas, įkurtas pagal 1988 m. Konstitucijos nuostatas, nors ir iki šio teismo įkūrimo Pietų Korėjos teisinėje sistemoje buvo įtvirtinti kai kurie konstitucinės kontrolės elementai. Konstitucinės kontrolės doktrina išplėta ir Indijos Aukščiausiojo Teismo jurisprudencijoje.

XXI a. pradžioje ypač reikšmingas tapo ne tik tarptautinis Europos konstitucinių teismų bendradarbiavimas: 2011 m. įkurta Pasaulio konstitucinės justicijos konferencija (angl. *World Conference on Constitutional Justice*), kurios nariai yra daugelio pasaulio valstybių konstituciniai teismai. Šios konferencijos narys yra ir Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas¹⁸¹. Kuriasi ir naujos konstitucinės justicijos regioninio bendradarbiavimo institucijos. 2015 m. spalio 28 d. Vilniuje Lietuvos ir Moldovos konstitucinių teismų iniciatyva įkurta Baltijos ir Juodosios jūros regionų valstybių konstitucinės justicijos asociacija, kurios nariais tapo ir Ukrainos bei Gruzijos konstituciniai teismai¹⁸².

¹⁸⁰ Plačiau apie Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo įkūrimą taip pat žr.: ŽILYS, J. Konstitucinis Teismas – teisinės ir istorinės prielaidos. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2001.

¹⁸¹ 2017 m. Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas Vilniuje turėtų surengti Pasaulio konstitucinės justicijos konferencijos kongresą.

¹⁸² Prie šios asociacijos gali prisijungti ir kitos konstitucinės kontrolės institucijos. Asociacija įkurta siekiant skatinti ir stiprinti konstitucinių teismų regioninį bendradarbiavimą. Naujasis konstitucinių teismų regioninis bendradarbiavimas turėtų atverti galimybes dar aktyviau prisidėti prie demokratijos, teisės viršenybės ir pagarbos žmogaus teisėms stiprinimo Rytų partnerystės valstybėse.

3. Konstitucinės justicijos (kontrolės) institucijos, jų sudarymas ir jurisdikcija

3.1. Konstitucinės justicijos (kontrolės) institucijų kūrimas

Konstitucinės justicijos (kontrolės) institucijos gali skirtis kūrimo ir veiklos pobūdžiu. Konstitucinės justicijos funkciją atliekančių teismų kūrimo ypatumus visų pirma lemia konstitucinės kontrolės institucijų pobūdis: tokie įgaliojimai gali būti skirti konstituciniams teismams (vadinamiems ir tribunolais), konstitucinėms taryboms arba bendrosios kompetencijos teismams.

Jeigu konstitucinė kontrolė patikėta bendrosios jurisdikcijos (bendriesiems) teismams, jų kūrimas reglamentuojamas konstitucijoje ir (arba) įstatymuose, paprastai organiniuose ar konstituciniuose, įtvirtinant teismų valdžios skyrimo ar netgi rinkimo, kaip kai kuriose JAV valstijose, tvarką. Tokių teismų kūrimui mažiau įtakos turi politiniai procesai. Bendrosios kompetencijos teismui konstitucinė kontrolė yra tik viena iš daugelio kitų jo funkcijų. Jei konstitucinė kontrolė yra patikėta bendrosios jurisdikcijos teismams, šią funkciją atlieka karjeros teisėjai.

Vienas iš reikšmingiausių konstitucinės justicijos funkcijas įgyvendinančių bendrosios kompetencijos teismų sistemai priskiriamų teismų – JAV Aukščiausiasis Teismas (aukščiausiasis apeliacijų teismas, turintis ir tam tikrą atskirą kompetenciją), įsteigtas 1789 m. pagal 1787 m. JAV Konstitucijos nuostatas. Šis teismas išgyveno įvairių pokyčių, ne kartą savo istorijoje patyrė ir politikų spaudimą¹⁸³, kito jo sudėtis. Pagal 1787 m. JAV Konstitucijos nuostatas, JAV Kongresas turi įgaliojimus įstatymu nustatyti Aukščiausiojo Teismo teisėjų skaičių – nuo 6 iki 10. Nuo 1869 m. Aukščiausiojo Teismo teisėjų yra 9, jie bylas sprendžia *en banc* – visos sudėties. JAV Aukščiausiojo Teismo teisėjus skiria Prezidentas Senato pritarimu. Vienas iš žymiausių JAV Aukščiausiojo Teismo vyriausiųjų teisėjų (angl. *Chief Justice*)¹⁸⁴ Johnas Marshallas buvo paskirtas 1801 m. ir ėjo savo pareigas iki pat 1835-ųjų. Jo rengtuose sprendimuose suformuluotos konstitucinės kontrolės nuostatos, kurios, kaip minėta, tapo svarbiu konstituciniu precedentu. Nors dažniausiai JAV Aukščiausiojo Teismo teisėjais skiriami

¹⁸³ JAV prezidentas Franklinas Ruzveltas buvo ypač nepatenkintas Aukščiausiojo Teismo veikla ir grasino pakeisti jo sudėtį, nustatyti didesnę teisėjų skaičių, paskirti sau palankius teisėjus, nes Teismas panaikino kai kuriuos vadinamojo Naujojo Plano (angl. *New Deal*), priimto XX a. pradžioje Didžiosios depresijos metu, teisės aktus.

¹⁸⁴ Šiuo metu JAV Aukščiausiojo Teismo vyriausiasis teisėjas yra Johnas Robertsas, paskirtas 2010 m.

federalinių apeliacijų teismų teisėjai, gali būti skiriami ir kiti karjeros teisininkai, taip pat ir ne teisininkai. Taip jau ne kartą nutiko per ilgus šio teismo gyvavimo metus¹⁸⁵.

Tam tikrais atvejais konstitucinės kontrolės funkcija gali būti priskirta atskiram Aukščiausiojo Teismo padaliniui, konstitucinei kolegijai. Taip yra Estijoje. 1992 m. Estijos Konstitucijos (su pakeitimais) 149 straipsnyje *inter alia* nustatyta, kad Estijos Aukščiausiasis Teismas vykdo ir konstitucinę kontrolę, Aukščiausiojo Teismo teisėjus skiria parlamentas Respublikos Prezidento teikimu (Konstitucijos 150 str.). Pagal Konstitucijos 152 straipsnį, Aukščiausiasis Teismas vykdydamas konstitucinę kontrolę įstatymus ir kitus teisės aktus, prieštaraujančius Konstitucijos nuostatomis ar jos dvasiai (angl. *Spirit of the Constitution*), turi paskelbti negaliojančiais. Tokią funkciją atlieka Estijos Aukščiausiojo Teismo konstitucinė kolegija, kurią sudaro devyni teisėjai, į šią kolegiją paskiriami Aukščiausiojo Teismo *en banc*, dalyvaujant visiems teisėjams (19). Šios kolegijos pirmininkas yra Aukščiausiojo Teismo pirmininkas. Konstitucinėje kolegijoje paprastai bylas nagrinėja penki teisėjai, trys teisėjai sprendžia kai kuriuos rinkimų ginčus. Konstitucinė kolegija *en banc* (visos sudėties) teismui gali perduoti spręsti ir teisės aktų konstitucingumo klausimus.

Kuriant konstitucinius teismus (tribunolus) ar konstitucines tarybas ypač svarbios politinės institucijos: prezidentas, monarchas, parlamentas, vyriausybė¹⁸⁶. Jų nariais dažnai skiriami ne karjeros teisėjai, bet universitetų profesoriai, advokatai, valstybės tarnautojai teisininkai ar net ir ne teisininkai. Galimybė tapti konstitucinio teismo teisėju yra numatyta ir Armėnijoje. Prancūzijos Konstitucinės Tarybos nariais tampa ir respublikos prezidentai, kurių kadencija yra pasibaigusi. Tai numatyta 1958 m. Prancūzijos Konstitucijos (su pakeitimais) 56 straipsnio 1 dalies nuostatose.

Paprastai kandidatui į konstitucinio teismo teisėjų keliami dideli reikalavimai: tam tikra teisės srities darbo patirtis, paprastai – ne trumpesnė kaip 10 metų, o kartais ir ilgesnė; antai kandidatas į Italijos Konstitucinio Teismo teisėjus turi turėti ne mažesnę kaip 20 metų teisininko praktiką, o į Ispanijos Konstitucinį Teismą – ne mažiau kaip 15 metų teisinio darbo

¹⁸⁵ Vienas iš ryškiausių ir paskutiniųjų JAV Aukščiausiojo Teismo istorijoje teisėjų ne teisininkų buvo Robertas Houghwoutas Jacksonas 1941–1954 m. Jis neturėjo teisinio išsilavinimo, prieš tapdamas šio teismo teisėju ėjo aukštas prokuroro pareigas (angl. *United States Attorney General*).

¹⁸⁶ Plačiau apie Europos valstybių konstitucinių teismų kūrimą žr.: Europos Sąjungos valstybių narių konstitucinės sistemos. Mokslo studija. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2012; FAVOREU, L. Konstituciniai teismai. Iš pranc. k. vertė E. Jarašiūnas. Vilnius: Garnelis, 2001; Constitutional Law of the EU Member States. Wolters Kluwer, 2014; DE VISSER, M. Constitutional Review in Europe. A Comparative Analysis. HART Publishing, 2014.

praktikos. Gali būti nustatomas ir tam tikras amžius (pvz., Vokietijoje – ne jaunesnis kaip 40 metų), nepriekaištinga reputacija ir kt. Konstitucinio teismo teisėjo pareigos paprastai nederinamos su jokiais kitomis pareigomis, nebent su pedagogine veikla (dėstyimu universitetuose, pvz., Vokietijoje ir kt.). Konstitucinio teismo teisėjai paprastai skiriami 9–12 metų kadencijai. Daugelio šalių (pvz., Rumunijos, Italijos, Lietuvos) konstitucinių teismų teisėjams nustatyta 9 metų kadencija; Vokietijos, Vengrijos konstitucinių teismų teisėjų kadencija – 12 metų. Beveik visais atvejais teisėjai skiriami tik vienai kadencijai. Negalima eiti tas pačias pareigas iš naujo. Skiriant asmenis tam tikrų konstitucinių teismų teisėjais kadencijos trukmė gali būti neapibrėžiama, teisėjai gali būti skiriami neribotam laikui, iki sulauks tam tikro amžiaus (pavyzdžiui, Austrijoje, Rusijoje – 70 m.). Išimtiniais atvejais, pavyzdžiui, skiriant 6 metams Rusijos Federacijos Konstitucinio Teismo pirmininką, netaikomas net ir amžiaus ribojimas. Šio teismo pirmininku teisėjas gali būti skiriamas ir pakartotinai. Kai kurių konstitucinių teismų teisėjams nustatoma ir kadencija, ir amžiaus ribojimas. Vokietijos Federalinio Konstitucinio Teismo teisėjo kadencija yra 12 metų, bet nustatyta ir maksimali amžiaus riba eiti pareigas – 68 metai.

Konstitucinio teismo teisėjų skaičius paprastai yra 9–16 (16 – Vokietijoje; 15 – Vengrijoje, Čekijoje, Lenkijoje, Italijoje; 9 – Rumunijoje, Lietuvoje), nors gali būti ir mažesnis: Latvijos Konstitucinį Teismą sudaro 7 teisėjai. Vienas iš konstitucinio teismo teisėjų skiriamas ar teisėjų renkamas pirmininku arba prezidentu. Taip yra Italijos, Portugalijos ar Latvijos konstituciniuose teismuose. Paprastai skiriamas arba renkamas ir jo pavaduotojas (Vokietijos Federaliniame Konstituciniame Teisme skiriamas vienas pirmininko pavaduotojas), kartais keli pavaduotojai. Antai Čekijos Konstituciniame Teisme yra du pirmininko pavaduotojai. Kai kuriuose konstituciniuose teismuose pirmininko pavaduotojo pareigų gali nebūti (Lietuvos Konstituciniame Teisme nėra pirmininko pavaduotojo pareigybės). Konstituciniuose teismuose gali būti sudaromos kolegijos (senatai), bylos gali būti sprendžiamos *en banc* (visos sudėties).

Minėtieji bendrieji konstitucinių teismų kūrimo kriterijai skirtingai taikomi sudarant konkrečius konstitucinius teismus. Neretai konstituciniai teismai patiria sudėtingus konstitucinių krizių ir reformų laikotarpius, keičiasi teisėjų skyrimo į pareigas tvarka, jų įgaliojimų trukmė, teismų kompetencija.

Pirmasis Europoje ir ilgiausiai veikiantis yra **Austrijos Konstitucinis Teismas**, įkurtas 1919 metais. Jis savo veiklą pradėjo 1920 m. ir funkcionavo iki 1934–ųjų. Konstitucinio Teismo steigimą numatė ir dabar galiojanti 1920 m. Austrijos Konstitucija, kurią rengė H. Kelsenas. XX a.

pradžioje konstitucinė justicija sunkiai skynėsi kelią Europoje. Po kelių Austrijos Konstitucinio Teismo sprendimų, kurie itin nepatiko to meto politikams, buvo priverstas atsistatydinti ir Austrijos Konstitucinio Teismo teisėjas, žymus mokslininkas prof. H. Kelsenas. Galų gale Austrijos parlamentas formaliu pagrindu 1934 m. panaikino Konstitucinį Teismą, sujungęs jį ir administracinį teismą į vieną Federalinį teismą¹⁸⁷. 1945 m. vėl įsigaliojo 1920 m. Konstitucija, buvo atkurtas ir savo veiklą 1946 m. pradėjo Konstitucinis Teismas. Jį sudaro 14 teisėjų ir šeši atsarginiai. Juos skiria Federacijos prezidentas, tam tikrą kandidatūrų skaičių teikia Vyriausybė, Nacionalinė Taryba, Federacijos Taryba. Konstitucinio Teismo pirmininką skiria Federacijos prezidentas Vyriausybės teikimu. Teisėjai eina pareigas iki 70 metų.

Čekijos Konstitucinio Teismo istorinės ištakos siekia XX a. pradžią: 1921 m. (pagal 1920 m. Konstitucinį Aktą) pradėjo veikti Čekoslovakijos Konstitucinis Teismas. Čekų ir slovakų tautos pagrįstai didžiuojasi, kad Čekoslovakijos Konstitucinis Teismas, kaip ir Austrijos Konstitucinis Teismas, buvo įkurtas XX a. pradžioje, po Pirmojo pasaulinio karo, ir veikė iki pat Čekoslovakijos valstybės žlugimo 1938 m., taigi keleriais metais ilgiau nei Austrijos Konstitucinis Teismas. Čekoslovakijos Konstitucinio Teismo sėkmę lėmė ir tai, kad tuo metu Čekoslovakijos Respublikos Prezidentu buvo žymus filosofas, humanistinės demokratinės pasaulėžiūros atstovas prof. T. G. Masarykas¹⁸⁸.

1991–1992 m. veikė Čekijos ir Slovakijos Federacinės Respublikos Konstitucinis Teismas (angl. *Constitutional Court of the Czech and Slovak Federal Republic*). Iširus federacijai buvo įsteigti konstituciniai teismai Čekijoje ir Slovakijoje. Čekijos Konstitucinis Teismas pradėjo savo veiklą 1993 m. liepos 15 d., kai respublikos prezidentas V. Havelas paskyrė 12 iš 15 teisėjų. Konstitucinį Teismą sudaro 15 teisėjų, kuriuos skiria respublikos prezidentas Senatui pritarus 10 metų kadencijai. Teisėjai gali būti skiriami pakartotinai.

Vokietijos Federalinis Konstitucinis Teismas įkurtas įgyvendinant 1949 m. Vokietijos Konstitucijos (Pagrindinio Įstatymo) nuostatas. Jį sudaro 16 teisėjų, pasiskirsčiusių į du senatus. 1949 m. Vokietijos Konstitucijos (su pakeitimais) 94 straipsnyje nustatyta, kad po pusę Federalinio Konstitucinio Teismo narių renka Bundestagas ir Bundesratas. Šeši teisėjai turi būti renkami iš aukščiausiųjų federalinių teismų teisėjų. Teisėjai skiria-

¹⁸⁷ KURIS, E. Grynoji teisės teorija, teisės sistema ir vertybės: normatyvizmo paradigmos iššūkis? Iš: KELSEN, H. Grynoji teisės teorija. Vilnius: Eugrimas, 2002, p. 18–19.

¹⁸⁸ MESONIS, G. T. G. Masaryko idealios valstybės vizija: Tarpukario Čekoslovakijos pasaulėžiūros pamokos. *Logos*, 2013, Nr. 74, p. 99–104.

mi tik vienai 12 metų kadencijai, nustatyta ir 68 metų amžiaus riba. Teisėjų paskyrimui turi įtakos didžiosios politinės partijos. Konstitucinio Teismo pirmininką paeiliui renka Bundestagas ir Bundesratas.

Italijos Konstitucinio Teismo steigimą numatė 1947 m. Italijos Konstitucija (VI skyriaus I skirsnis), įsigaliojusi 1948 metais. Italijos Konstitucinis Teismas buvo sukurtas tik 1955 m. ir 1956 m. surengė pirmąjį posėdį. Jį sudaro 15 teisėjų, bylos nagrinėjamos *en banc* – visos sudėties. Konstitucijos 135 straipsnyje numatyta, kad po penkis teisėjus skiria Parlamentas, Respublikos Prezidentas ir aukščiausieji bendrosios kompetencijos ir administraciniai teismai. Konstitucinio Teismo teisėjais skiriami aukščiausiųjų (administracinės ir bendrosios jurisdikcijos) teismų teisėjai, universitetų profesoriai, advokatai ir kt. Teismas iš savo narių renka Konstitucinio Teismo pirmininką. Teisėjų kadencijos trukmė kito: iš pradžių buvo 12 metų, 1967 m. sutrumpinta iki devynerių.

Ispanijos Konstitucinis Teismas (Konstitucinis Tribunolas) įsteigtas pagal 1978 m. Ispanijos Konstitucijos nuostatas ir pradėjo savo veiklą 1980 metais. Kaip minėta, 1931–1936 m. Ispanijoje veikė Konstitucinių Garantijų Tribunolas. Konstitucijos 159 straipsnyje nustatyta, kad Konstitucinį Teismą sudaro 12 teisėjų. Teisėjus į pareigas skiria karalius, kandidatus teikia Deputatų kongresas (Kongresas), Senatas, vyriausybė ir Teismų valdžios generalinė taryba. Teisėjai skiriami vienai kadencijai, kurios trukmė – devyneri metai. Konstitucinio Teismo pirmininką skiria karalius Konstitucinio Teismo teikimu.

Prancūzijos Konstitucinė Taryba įsteigta pagal 1958 m. Prancūzijos Konstitucijos nuostatas (VII skirsnis). Ją sudaro devyni paskirtieji nariai ir *ex officio* nariai – buvę respublikos prezidentai, bet jie konstitucinės tarybos posėdžiuose dalyvauja (dalyvavo) labai retai. Konstitucinės Tarybos nariai skiriami devyneriems metams. Tris Konstitucinės Tarybos narius skiria respublikos prezidentas, tris – Senato pirmininkas, dar tris – Nacionalinio Susirinkimo pirmininkas. Konstitucinės Tarybos pirmininką iš Konstitucinės Tarybos narių skiria respublikos prezidentas. 2008-aisiais pakeitus 1958 m. Prancūzijos Konstitucijos nuostatas, Konstitucinės Tarybos kompetencija išsiplėtė, jai suteikti įgaliojimai spręsti dėl *inter alia* įstatymų konstitucingumo ne tik *a priori* (jiems dar neįsigaliojus), bet ir *a posteriori*.

Portugalijos Konstitucinis Teismas (Konstitucinis Tribunolas) buvo įkurtas 1983 m., 1982 m. priėmus 1976 m. Portugalijos Konstitucijos pataisas. Šios pataisos nepanaikino bendrųjų teismų teisės vertinti teisės aktų konstitucingumą. Tai lėmė, kad Portugalijoje susiformavo vadina moji mišrioji konstitucinės kontrolės sistema. Konstitucinį Teismą sudaro

13 teisėjų, 10 teisėjų renka parlamentas (Respublikos Susirinkimas), o trys turi būti kooptuoti paskirtųjų 10 teisėjų; šeši iš skiriamųjų teisėjų privalomai turi būti pasirinkti iš kitų teismų teisėjų, o visi kiti – iš teisininkų.

Vengrijos Konstitucinis Teismas buvo įkurtas 1989 m., iš esmės pakeitus 1949 m. Vengrijos Konstituciją. Konstitucinis Teismas savo veiklą pradėjo 1990 metais. Nors pradinės Konstitucinės nuostatos numatė, kad parlamentas turi paskirti 15 teisėjų, politikams nesutarus dėl kai kurių kandidatūrų buvo paskirti 10 teisėjų, o vėliau, pakeitus Konstituciją, Konstitucinio Teismo teisėjų skaičius buvo nustatytas 11. Teisėjų kadencija buvo apribota devyneriais metais, nustatyta ir 70 metų amžiaus riba. Dėl sudėtingos politikų vienaip ar kitaip paveikiamos teisėjų rinkimų procedūros teisėjus ne visada pavykdavo paskirti. Buvo laikotarpių, kai dirbo tik aštuoni teisėjai, kurie sudarė kvorumą. Vengrijos Konstitucinis Teismas buvo labai aktyvus, XX ir XXI amžių sandūroje priėmė nemažai labai svarbių sprendimų. Jis buvo vertinamas kaip vienas iš reikšmingiausių Rytų ir Vidurio Europos konstitucinių teismų. Po 2010 m. Vengrijos parlamento rinkimų susidariusi parlamentinė dauguma bandė riboti Konstitucinio Teismo įgaliojimus ir kompetenciją. 2011 m. pataisius Konstituciją, dar prieš įsigaliojant 2011 m. Vengrijos Konstitucijai (Pagrindinis Įstatymas, angl. *Fundamental Law*), Konstitucinio Teismo teisėjų skaičius buvo pakeistas: nustatyta, kad jų turi būti 15. Iš pradžių buvo išrinkti keturi nauji teisėjai, o vėliau, pasibaigus teisėjų kadencijai, – dar trys. Buvo keičiama ir Konstitucinio Teismo teisėjų rinkimų tvarka. Konstitucinio Teismo pirminką jau renka ne teisėjai, o skiria parlamentas. 2011 m. Vengrijos Konstitucijos (Pagrindinio Įstatymo) 24 straipsnyje nustatytas Konstitucinio Teismo teisėjų skaičius – 15, jų kadencija – 12 metų. Konstitucijoje naujai apibrėžta Teismo kompetencija, tam tikrais klausimais (*inter alia* valstybės biudžeto) ji suvaržyta.

Lietuvos Konstitucinis Teismas pradėjo veikti 1993 metais. Jo steigimą numatė 1992 m. Lietuvos Respublikos Konstitucijos nuostatos (VIII skirsnis). 1993 m. buvo priimtas Konstitucinio Teismo įstatymas. Konstitucinį Teismą sudaro devyni teisėjai, skiriami vienai devynerių metų kadencijai¹⁸⁹.

¹⁸⁹ Plačiau apie Lietuvos Konstitucinio Teismo sudarymą ir veiklą žr.: Lietuvos konstitucinė teisė. Vadovėlis. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2012; Europos Sąjungos valstybių narių konstitucinės sistemos. Mokslo studija. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2012; ŽILYS, J. Konstitucinis Teismas – teisinės ir istorinės prielaidos. Vilnius: VĮ Teisinės informacijos centras, 2001; JARAŠIUNAS, E. Valstybės valdžios institucijų santykiai ir Konstitucinis Teismas. Vilnius: VĮ Teisinės informacijos centras, 2003; Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas 1993–2013. Vilnius: Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas, 2013; ir kt.

Lenkijos Konstitucinis Teismas (Konstitucinis Tribunolas) buvo steigiamas dar galiojant 1952 m. Konstitucijai. 1982 m. buvo priimta Konstitucijos pataisa, pagal kurią turėjo būti steigiamas Konstitucinis Teismas (Konstitucinis Tribunolas). Konstitucinio Tribunolo įstatymas priimtas 1985-aisiais, jo kompetencija buvo ribota. Pagal minėtąją 1982 m. Konstitucijos pataisą, kuriai buvo pritarta padarius didelį politinį kompromisą, parlamentas turėjo teisę vetuoti Konstitucinio Tribunolo sprendimus. Tik kai kurie Konstitucinio Tribunolo sprendimai buvo galutiniai. Parlamentas (2/3 balsų dauguma) turėjo teisę spręsti dėl Konstitucinio Tribunolo akto, kuriuo buvo pripažintas įstatymo prieštaravimas Konstitucijai, sprendimo galiojimo. Lenkijos Konstitucijos kaitos laikotarpis prasidėjo 1989 metais¹⁹⁰. 1992 m. buvo priimtas Konstitucinis įstatymas, vadinamas mažąja konstitucija. Priėmus šį įstatymą 1952 m. Konstitucija neteko galios, liko galioti tik kai kurios jos nuostatos. Priėmus 1997 m. Lenkijos Konstituciją tais pačiais metais buvo priimtas ir Konstitucinio Tribunolo įstatymas, kuris naujai reglamentavo Konstitucinio Tribunolo įgaliojimus, panaikino parlamento teisę kvestionuoti jo sprendimus.

1997 m. Lenkijos Konstitucijos VIII skyriaus „Teismai ir Tribunolai“ 188–197 straipsniai skirti Konstitucinio Teismo (Konstitucinio Tribunolo) sudarymui ir jo įgaliojimams. Konstitucinį Teismą sudaro 15 teisėjų, kuriuos renka parlamentas (Seimas) tik vienai devynerių metų kadencijai. Konstitucinio Teismo pirmininką ir vicepirmininką iš Konstitucinio Teismo teisėjų bendro susirinkimo pasiūlytų kandidatų skiria respublikos prezidentas. Konstitucinio Teismo įgaliojimai, palyginti su kai kuriais kitais Rytų ir Vidurio Europos konstituciniais teismais, yra labai platus.

1994 m. **Latvijos parlamentas (Saeima)** priėmė teismų įstatymo pataisą, pagal kurias turėjo būti steigiamas konstitucinis teismas, buvo parengta ir Konstitucijos pataisa. 1996 m. birželio 5 d. pakeitus 1922 m. Latvijos Konstitucijos 85 straipsnį buvo sukurti konstituciniai pagrindai konstituciniam teismui įkurti ir 1996 m. gruodžio 9 d. keturiems pirmiesiems teisėjams prisiekus parlamente (Saeimoje) Latvijos Konstitucinis Teismas pradėjo veiklą. Konstitucijos 85 straipsnyje nustatyta, kad Latvijoje turi būti Konstitucinis Teismas, kurio narius skiria parlamentas; Konstitucinis Teismas *inter alia* sprendžia dėl įstatymų atitikties Konstitucijai. Konstitucijoje nei teisėjų skaičius, nei jų kadencijos trukmė nenustatyta, tai reglamentuojama įstatymu. Latvijos Konstitucinį Teismą pagal įstatymą sudaro septyni teisėjai, juos skiria Parlamentas (Saeima) vienai 10 metų kadencijai.

¹⁹⁰ Plačiau apie Lenkijos Konstitucijos kitimo laikotarpį žr: KALINAUSKAS, G. Lenkijos Respublikos konstitucinė sistema. Iš: Europos Sąjungos valstybių narių konstitucinės sistemos. Mokslo studija. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2012, p. 495–529, 495–498.

Konstitucinio Teismo įstatymas buvo ne kartą keičiamas, *inter alia* plečiami Teismo įgaliojimai.

Moldovos Respublikos Konstitucinis Teismas įkurtas 1995 m., jo įsteigimą numatė 1994 m. priimta Moldovos Respublikos Konstitucija, kurioje Konstituciniam Teismui yra skirtas atskiras skirsnis. Konstitucijos 136 straipsnyje numatyta, kad Konstitucinį Teismą sudaro šeši teisėjai, skiriami šešerių metų kadencijai. Konstitucijoje nenumatytas ribojimas pakartotinai skirti asmenį Konstitucinio Teismo teisėju. Konstitucinio Teismo įstatyme numatyta, kad asmuo gali būti skiriamas dviem kadencijoms, t. y. 12 metų. Po du teisėjus skiria parlamentas, vyriausybė ir Aukščiausioji magistratūros taryba. Konstitucijos 135 straipsnyje numatyta plati Konstitucinio Teismo kompetencija, *inter alia* Konstitucijos nuostatų interpretacija, įvairių teisės aktų konstitucingumo patikra, politinių partijų konstitucingumas ir kt. Iki 2016 m. vasario 9 d. Moldovos Konstitucinio Teismo reikšmingo nutarimo, kuriame išaiškinta bendrosios kompetencijos teismų teisė kreiptis į Konstitucinį Teismą, teismų teisė kreiptis į Konstitucinį Teismą buvo ribota, jie galėjo ja pasinaudoti tik per Aukščiausiąjį Teismą. Asmuo į Moldovos Konstitucinį Teismą gali kreiptis tik netiesiogiai, per teismus. Iki 2016 m. į Konstitucinį Teismą daugiausia kreipėsi politinės institucijos ir parlamento nariai. Konstitucinės jurisdikcijos kodekso 38 straipsnyje numatyta, kad į Konstitucinį Teismą gali kreiptis ir vienas parlamento narys. Pastaraisiais metais Moldovos Konstitucinis Teismas priima svarbius sprendimus, antai 2016 m. kovo 4 d. nutarime pripažino Konstitucijos pataisą nekonstitucine¹⁹¹.

Rusijos Federacijos Konstitucinis Teismas buvo įsteigtas 1991 m., priėmus specialų įstatymą. Jį sudarė 13 teisėjų, kuriuos paskyrė Rusijos Federacijos Valstybės Dūma. Rusijoje vykusio 1993 m. konstitucinė krizė privertė sustabdyti Konstitucinio Teismo veiklą. 1993 m. Rusijos Federacijos Konstitucija apibrėžė Konstitucinio Teismo įsteigimą ir jo kompetenciją, 1994 m. buvo priimtas konstitucinis Rusijos Federacijos Konstitucinio Teismo įstatymas ir jo pakeitimai, kurie ne tik susiaurino Konstitucinio Teismo įgaliojimus, bet ir padarė jį labiau priklausomą nuo politikų, ypač prezidento. Konstitucinis Teismas pradėjo savo veiklą 1995-aisiais. Konstitucinis 1994 m. Rusijos Federacijos Konstitucinio Teismo įstatymas buvo ne kartą keistas ir šiuo metu galioja su 2014 m. padarytais pakeitimais. Konstituciniame įstatyme numatyta daugiau teisėjų (19), pakeista ir Konstitucinio Teismo kompetencija (*inter alia* Teismas prarado teisę savo

¹⁹¹ Ruling of the Constitutional Court of Moldova of 4 March, 2016. Prieiga per internetą: <www.constcourt.md>.

iniciatyva (*proprio motu*) pradėti bylą). Minėtojo konstitucinio įstatymo 4 straipsnyje (*inter alia* su 2014 m. pakeitimais) nustatyta, kad Konstitucinį Teismą sudaro 19 teisėjų, kuriuos prezidento teikimu skiria Rusijos Federacijos Taryba; šio įstatymo 12 straipsnyje (su *inter alia* 2010 m. pakeitimais) Konstitucinio Teismo teisėjų įgaliojimų trukmė ribojama nustatant 70 metų amžiaus ribą. Konstitucinio Teismo pirmininkui, kurį prezidento teikimu šešeriems metams skiria Rusijos Federacinė Taryba, šis apribojimas netaikomas, jis gali būti skiriamas Konstitucinio Teismo pirmininku ir pakartotinai. Pagal anksčiau galiojusį teisinį reguliavimą Konstitucinio Teismo pirmininkas buvo renkamas iš teisėjų, kurių kadencija buvo 12 metų, Teismas buvo suskirstytas į dvi kolegijas, o dabar visi klausimai sprendžiami *en banc* – visos teismo sudėties. Sprendimui priimti reikalingas 2/3 Konstitucinio Teismo teisėjų kvorumas.

Turkijos Konstitucinis Teismas įkurtas pagal 1961 m. Turkijos Konstitucijos ir atitinkamo 1962 m. įstatymo nuostatas. Jį sudarė 15 narių. 1982 m. Turkijos Konstitucija taip pat numato Konstitucinį Teismą, kurį sudaro 11 teisėjų ir 4 teisėjų pavaduotojai. Juos skiria tam tikros valstybės valdžios institucijos. 2010 m. pakeitus Konstituciją buvo išplėsta Konstitucinio Teismo kompetencija, jam suteikti įgaliojimai spręsti individualius skundus, be to, teisėjų skaičius buvo padidintas iki 17.

Korėjos Konstitucinio Teismo įkūrimo ištakos siejamos su 1948 m. Pietų Korėjos Konstitucijos nuostatomis, kad dėl įstatymų konstitucingumo turi spręsti konstitucinis komitetas, kuris turėjo būti (ir buvo) sudaromas iš penkių Aukščiausiojo Teismo teisėjų ir penkių Parlamento narių. 1960 m. buvo keičiamos Konstitucijos nuostatos, jose buvo numatytas Konstitucinio Teismo steigimas. Teismą turėjo sudaryti šešerių metų kadencijai skiriami devyni teisėjai, bet šios konstitucinės nuostatos nebuvo įgyvendintos (dėl nedemokratiškesnių politinių pokyčių (pranc. *coup d'état*) Konstitucinis Teismas nebuvo sukurtas). Korėjos Konstitucinis Teismas buvo sukurtas tik 1988 m., po to, kai 1987 m. buvo padarytos 1948 m. Pietų Korėjos Konstitucijos (su pakeitimais) pataisos ir parlamentas priėmė Konstitucinio Teismo įstatymą. Šios šalies Konstitucinis Teismas įkurtas remiantis europietiškuoju konstitucinės kontrolės modeliu, jį sudaro devyni teisėjai, kuriuos šešerių metų kadencijai į pareigas skiria respublikos prezidentas. Teisėjai gali būti skiriami pakartotinai. Iš jų tris kandidatūras siūlo parlamentas, tris – Aukščiausiojo Teismo pirmininkas). Jie pareigas gali eiti iki 65 metų, o Konstitucinio Teismo pirmininkas – iki 70 metų amžiaus. Tai vienas iš reikšmingiausių Azijos konstitucinių teismų, kuriam būdinga išplėta jurisprudencija.

Afrikos žemyne reikšmingiausias yra **Pietų Afrikos Konstitucinis Teismas**, įsteigtas pagal 1993 m. laikinosios Konstitucijos nuostatas. Dabartinį jo statusą reglamentuoja 1996 m. Pietų Afrikos Konstitucija (su pakeitimais). Konstitucinį Teismą sudaro 11 teisėjų, kuriems įgaliojimai suteikiami 12-kai metų, vėliau juos galima pratęsti. Yra nustatyta sudėtinga šio Konstitucinio Teismo kūrimo tvarka. Pietų Afrikos Konstitucinis Teismas yra priėmęs daug svarbių žmogaus teisių apsaugai skirtų sprendimų.

Lotynų Amerikoje konstituciniai teismai neretai derina europietiškąją ir amerikietiškąją modelius. Konstituciniai teismai įsteigti Čilėje, Peru, Kolumbijoje.

3.2. Konstitucinės justicijos (kontrolės) institucijų jurisdikcija

Pagrindinis konstitucinės kontrolės tikslas – užtikrinti konstitucijos viršenybę nacionalinės teisės šaltinių sistemoje ir žmogaus teisių apsaugą. Šis tikslas įgyvendinamas konstitucinės kontrolės institucijoms suteikiant plačius įgaliojimus.

Konstitucinės kontrolės institucijų (konstitucinių teismų, konstitucinių tarybų, bendrosios kompetencijos teismų) įgaliojimai konstitucijose ir specialiuosiuose (organiniuose, konstituciniuose) įstatymuose gali būti formuluojami gana plačiai ir apimti konstitucijos nuostatų interpretavimo, įstatymų ir kitų teisės aktų, taip pat ir tarptautinių sutarčių, konstitucingumo patikrą, referendumų, rinkimų, valstybės valdžios institucijų įgaliojimų klausimus (valdžių padalijimo, federacijos subjektų ginčus), sprendimus dėl aukščiausiųjų valstybės pareigūnų (prezidentų) gebėjimo eiti pareigas dėl sveikatos, konstitucinės atsakomybės (apkaltos), kylančios ne tik aukščiausiesiems pareigūnams, bet ir politinėms partijoms, klausimus ir kt. Vienas iš svarbiausių konstitucinės kontrolės objektų – žmogaus teisių užtikrinimas *inter alia* pateikiant individualų skundą.

Konstitucinės kontrolės institucijų įgaliojimai ir jų kompetencija įtvirtinami konstitucijose. Ypač plati konstitucinio teismo jurisdikcija yra įtvirtinta 1997 m. Portugalijos Konstitucijoje (su pakeitimais). Joje aptariama ir konstitucinio teismo sprendimų galia (Konstitucijos 223, 277–283 ir kt. str.).

1949 m. Vokietijos Konstitucijos (Pagrindinio Įstatymo) 93 straipsnyje numatyta *inter alia* Vokietijos Federalinio Konstitucinio Teismo kompetencija spręsti formaliosios arba materialiosios federalinės teisės arba federacinės ir žemės teisės suderinamumo su Konstitucija klausimus.

1997 m. Lenkijos Konstitucijos 188 straipsnyje minimos šios Konstitucinio Teismo (Konstitucinio Tribunolo) kompetencijos sritys: įstatymų ir tarptautinių sutarčių atitiktis Konstitucijai; įstatymų atitiktis ratifikuotoms tarptautinėms sutartims, kurioms ratifikuoti reikia išankstinio įstatyme

išreikšto sutikimo; svarbiausių valstybės institucijų leidžiamų teisės aktų atitiktis Konstitucijai, ratifikuotoms tarptautinėms sutartims ir įstatymams; politinių partijų tikslų ir veiklos atitiktis Konstitucijai; konstitucinių skundų tyrimas.

2011 m. Vengrijos Konstitucijos (Pagrindinio Įstatymo) 24 straipsnyje numatyta gana plati Konstitucinio Teismo kompetencija: *inter alia* spręsti parlamento priimtų, bet dar nepaskelbtų (neįsigaliojusių) aktų atitikties Konstitucijai klausimus; dėl bet kurio teisės akto (angl. *any legal regulation*) atitikties Konstitucijai, taip pat ir tarptautinei sutarčiai; gavus konstitucinį skundą tikrinti Teismo sprendimo atitiktį Konstitucijai; taip pat tikrinti konkrečioje byloje taikytino įstatymo atitiktį Konstitucijai, Konstitucijos pataisų atitiktį Konstitucijoje numatytiems tokių pataisų priėmimui taikomiems procedūriniais reikalavimams ir kt.

Konstituciniai teismai tikrina teisės aktų, visų pirma įstatymų, konstitucingumą tiek juos priimant taikomų formaliųjų reikalavimų, tiek turinio požiūriu. Kai kurie konstituciniai teismai, pavyzdžiui, Portugalijos, Austrijos, Lietuvos ir kt., turi įgaliojimus spręsti ir dėl teisės spragų, legislatyvinės omisijos konstitucingumo¹⁹².

Konstituciniai teismai vertindami *inter alia* teisės aktų atitiktį konstitucijai interpretuoja ne tik ordinarinės teisės, bet pirmiausia konstitucijos nuostatas. Taigi ypač svarbūs konstitucinių teismų įgaliojimai oficialiai aiškinti konstitucijos nuostatas. Kai kuriose konstitucijose tokie konstitucinio teismo įgaliojimai formuluojami *expressis verbis*, kaip antai 1949 m. Vokietijos Pagrindinio Įstatymo (su pakeitimais) 93 straipsnyje *inter alia* numatyta, kad Federalinis Konstitucinis Teismas tam tikrais atvejais sprendžia dėl Pagrindinio Įstatymo interpretavimo. 1994 m. Moldovos Konstitucijos (su pakeitimais) 135 straipsnyje *inter alia* numatyta, kad Konstitucinis Teismas gali pateikti Konstitucijos (nuostatų) aiškinimą. 1992 m. Slovakijos Konstitucijos (su pakeitimais) 128 straipsnyje numatyta, kad Konstitucinis Teismas pateikia Konstitucijos ar konstitucinių įstatymų interpretaciją, jeigu dėl aiškinimo yra kilęs ginčas. Toks Konstitucinio Teismo interpretacinis sprendimas turi būti promulguojamas kaip įstatymas ir nuo jo promulgavimo dienos yra visiems privalomas. Kai kurie konstituciniai teismai, kaip antai Lietuvos Konstitucinis Teismas, tokius savo įgaliojimus oficialiai aiškinti Konstituciją interpretuoja kaip implicitiškai kylančius iš Konstitucijos nuostatų. Šis Teismas ne kartą aiškino, kad iš pačios Kons-

¹⁹² Plačiau apie legislatyvinę omisiją kaip konstitucinės kontrolės objektą žr.: BIRMONTIENĖ, T.; JARAŠIUNAS, E.; SPRUOGIS, E. Legislatyvinės omisijos problemos konstitucinėje jurisprudencijoje. Iš: *Konstitucinė jurisprudencija*. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo biuletenis, 2008, Nr. 2(10), p. 171–270.

titucijos kyla ir Konstitucinio Teismo išimtiniai įgaliojimai oficialiai aiškinti Konstituciją, savo jurisprudencijoje pateikti oficialią Konstitucijos nuostatų sampratą, kitaip tariant, kurti oficialiąją konstitucinę doktriną; pagal Konstituciją, konstitucinių nuostatų samprata ir argumentai, išdėstyti Konstitucinio Teismo nutarimuose, taip pat kituose Konstitucinio Teismo aktuose – išvadose ir sprendimuose, saisto ir teisę kuriančias, ir ją taikančias institucijas (pareigūnus), neišskiriami nė bendrosios kompetencijos ir pagal Konstitucijos 111 straipsnio 2 dalį įsteigti specializuoti teismai¹⁹³. Konstitucinio Teismo aktuose aiškinamas ne tik konstitucinio reguliavimo turinys, konstituciniai principai, bet ir tokios svarbios konstitucinės kategorijos kaip teisinė valstybė, žmogaus teisės.

Kai kurie konstituciniai teismai turi *expressis verbis* konstitucijose numatytus įgaliojimus spręsti ir konstitucijos pataisų atitikties konstitucijos nuostatoms klausimą (Pietų Afrikos Konstitucinis Teismas, konstitucijos pataisų priėmimui taikomų reikalavimų aspektu – Vengrijos Konstitucinis Teismas). Moldovos Konstitucinis Teismas taip pat gali vertinti teikiamas Konstitucijos pataisas (1994 m. Konstitucijos 135 str.). Kai kurie konstituciniai teismai, kaip antai Lietuvos¹⁹⁴, Čekijos, tokius savo įgaliojimus interpretuoja kaip implicitiškai kylančius iš konstitucijos nuostatų.

Daugelis konstitucinių teismų (Čekijos, taip pat ir Lietuvos) turi įgaliojimus tikrinti tarptautinių sutarčių atitiktį konstitucijai tiek prieš ją ratifikuojant, tiek ratifikavus¹⁹⁵. Lenkijos Konstitucinis Teismas (Konstitucinis Tribunolas) sprendžia ir įstatymų atitikties ratifikuotoms tarptautinėms sutartims (1997 m. Lenkijos Konstitucijos (su pakeitimais) 188 str.) klausimą.

Konstituciniai teismai tiesiogiai, kai tokie įgaliojimai *expressis verbis* įtvirtinami konstitucijų nuostatose, arba netiesiogiai, tikrindami teisės aktų konstitucingumą, pavyzdžiui, Lietuvos Konstitucinis Teismas¹⁹⁶, vertina ir pasisako dėl aukščiausiųjų valstybės valdžios institucijų įgaliojimų, kompetencijos, jų tarpusavio santykių (Vokietijos, Čekijos, Rumunijos ir kt. konstituciniai teismai). Federacinių respublikų konstituciniai teismai

¹⁹³ *Inter alia* Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2005 m. rugsėjo 20 d. sprendimas, 2006 m. kovo 28 d., gegužės 9 d., birželio 6 d., 2007 m. spalio 22 d., 2013 m. liepos 1 d., 2014 m. liepos 11 d. nutarimai.

¹⁹⁴ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2014 m. sausio 24 d. nutarime pasisakyta dėl įstatymo, kuriuo buvo keičiama Konstitucijos nuostata, konstitucingumo.

¹⁹⁵ Plačiau apie konstitucinių teismų įgaliojimus vertinti tarptautinių sutarčių nuostatas žr. šio vadovėlio I skyrių.

¹⁹⁶ Antai Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1998 m. sausio 10 d. nutarime buvo interpretuojami kai kurie Respublikos Prezidento, Seimo, Vyriausybės įgaliojimai, aiškinaami valstybės valdymo formos ypatumai.

paprastai turi įgaliojimus spręsti ir federacijos, ir jos subjektų ginčus (Vokietijos ir kt.). Kai kurie konstituciniai teismai, kaip antai Ispanijos Konstitucinis Teismas, sprendžia kai kuriuos centrinės valdžios institucijų ir savavaldžių bendruomenių (angl. *Autonomous communities*) ginčus (konfliktus). Jis gali spręsti ir tokių institucijų priimtų aktų galiojimo (1978 m. Ispanijos Konstitucijos (su pakeitimais) 161 str.) klausimus. Panašūs įgaliojimai suteikti ir Italijos Konstituciniam Teismui (1947 m. Italijos Konstitucijos (su pakeitimais) 134 str.).

Kai kurie konstituciniai teismai turi įgaliojimus priimti sprendimus dėl politinių partijų veiklos konstitucingumo ir jų veiklos uždraudimo (pavyzdžiui, Vokietijos, Čekijos, Lenkijos, Portugalijos, Turkijos ir kt.).

Konstituciniai teismai gali nagrinėti bylas ir dėl respublikos prezidento ar kitų aukščiausiųjų valstybės pareigūnų konstitucinės atsakomybės, apkaltos, kurios pagrindas gali būti veika, susijusi su valstybės išdavimu, šiurkščiu konstitucijos pažeidimu, priesaikos sulaužymu, sunkaus nusikaltimo padarymu (Lietuvos, Korėjos, Vokietijos, Čekijos, Pietų Afrikos ir kt. konstituciniai teismai). Rumunijos Konstitucinis Teismas sprendžia tik dėl respublikos prezidento, kuris kaltinamas šiurkščiai pažeidęs Konstituciją, įgaliojimų suspendavimo (1991 m. Rumunijos Konstitucijos (su pakeitimais) 95 str.), o apkaltos procedūra patikėta kitai institucijai (1991 m. Rumunijos Konstitucijos (su pakeitimais) 96 str.). Italijos Konstitucinis Teismas gali priimti sprendimus dėl kaltinimų, pateiktų ne tik respublikos prezidentui, bet ir ministrams. Kai kurie konstituciniai teismai, kaip antai Čekijos Konstitucinis Teismas, sprendžia ir dėl parlamento narių įgaliojimų praradimo. Portugalijos Konstitucinis Teismas turi įgaliojimus patikrinti teismo nuosprendį, dėl kurio respublikos prezidentas praranda pareigas ir teisę būti perrinktas. Lietuvos¹⁹⁷ ir Korėjos¹⁹⁸ konstituciniai teismai nagrinėjo prezidentų apkaltos bylas. Lietuvos Konstitucinis Teismas sprendė ir dėl parlamento narių konstitucinės atsakomybės.

Konstituciniai teismai dalyvauja sprendžiant ginčus dėl respublikos prezidento, parlamento narių rinkimų. Tokius įgaliojimus turi Prancūzijos Konstitucinė Taryba, Lietuvos Konstitucinis Teismas. Portugalijos Konstitucinis Teismas taip pat turi tam tikrų įgaliojimų spręsti rinkimų ginčus.

Konstituciniai teismai gali spręsti ir referendumo skelbimo ir vykdymo klausimus. Portugalijos Konstitucinis Teismas prieš rengiant referendumą

¹⁹⁷ Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas sprendė ne vieną apkaltos bylą dėl Respublikos Prezidento, Seimo narių apkaltos: žr. Konstitucinio Teismo 2004 m. kovo 31 d., 2010 m. spalio 27 d., 2014 m. birželio 3 d. išvadas.

¹⁹⁸ 2004 m. Korėjos Konstitucinis Teismas nepatvirtino parlamento priimto apkaltos sprendimo ir Pietų Korėjos Prezidentas Roh Moo Hyunas neperado savo pareigų.

turi patikrinti jo teisėtumą (1976 m. Portugalijos Konstitucijos (su pakeitimais) 223 str.). Prancūzijos Konstitucinė Taryba priima sprendimus dėl referendumo vykdymo, skelbia referendumo rezultatus (1958 m. Prancūzijos Konstitucijos (su pakeitimais, *inter alia* 2008 m.) 60 str.), taip pat tikrina kai kurių referendumui pateikiamų aktų konstitucingumą (Konstitucijos 61, 11 str.). Konstituciniai teismai formuluoja referendumo konstitucinius reikalavimus ir vertindami jų organizavimą bei vykdymą reguliuojančių įstatymų konstitucingumą. Antai Lietuvos Konstitucinis Teismas 2014 m. liepos 11 d. nutarime aiškino *inter alia* konstitucinius reikalavimus referendumams skelbti.

Kai kurie konstituciniai teismai, kaip antai Portugalijos ir Lietuvos, turi įgaliojimus spręsti ir dėl Respublikos Prezidento sveikatos būklės, būtent, ar jo sveikatos būklė neleidžia jam eiti pareigų.

Vienas iš svarbiausių konstitucinės kontrolės tikslų – užtikrinti žmogaus teises. Šį tikslą konstituciniai teismai įgyvendina įvairiomis priemonėmis *inter alia* sprendami asmenų (fizinių ar juridinių) individualius konstitucinius skundus. Šis institutas yra efektyvi konstitucinių teisių apsaugos priemonė¹⁹⁹. Individualaus konstitucinio skundo Europoje ištakos – 1849 m. Vokietijos Konstitucija, kurioje buvo numatyta individualaus konstitucinio skundo teisė, bet šios Konstitucijos nuostatos niekada neįsigaliojo. Belgijoje, Prancūzijoje, Šveicarijoje taip pat buvo diskutuojama šiuo klausimu. 1867 m. Austrijos ir Vengrijos Konstitucijos nuostatose taip pat buvo įtvirtinta galimybė ginčyti teisės normų konstitucingumą. Tiesioginio asmens kreipimosi į konstitucinės justicijos institucijas, vienos jo formos – konstitucinio skundo – istorinė raida siekia anglų teisėje įtvirtinto *habeas corpus* instituto ištakas XII–XIII a. ir jo raidą²⁰⁰. Individualaus skundo institutą įtvirtina Vokietijos, daugelio kitų Rytų ir Vidurio Europos konstitucinių teismų kompetenciją reglamentuojantys teisiniai aktai, atspindintys austrų konstitucinės priežiūros, abstrakčios normų kontrolės ir anglosaksų teisės tradicijoje paplitusio individualios konstitucinių teisių apsaugos modelių susipynimą.

Paprastai asmenys (įskaitant juridinius) dėl pažeidžiamų konstitucinių teisių turi teisę tiesiogiai kreiptis į konstitucinį teismą. Ši teisė gali būti įgyvendinama ir netiesiogiai. Daugelis valstybių turi tiesioginį ir netiesioginį individualaus kreipimosi institutus.

¹⁹⁹ Plačiau apie konstitucinio skundo institutą žr.: BIELIONIENĖ, L. Žmogaus teisių apsaugos stiprinimas konstitucinio skundo institute. Monografija. Vilnius: Justitia, 2014.

²⁰⁰ *Ibid.*, p. 50–58.

Netiesioginis kreipimasis į konstitucinę teisumą – tai ordinarinio teismo ar kitos įgaliotosios institucijos (ombudsmeno) kreipimasis į konstitucinę teisumą dėl asmeniui taikytino galbūt nekonstitucinio teisės akto, kuriuo gali būti pažeidžiamos asmens teisės. Su tokiais prašymais į konstitucinę teisumą dažniausiai kreipiasi ordinariniai teismai, nagrinėjantys konkrečią bylą ir gavę asmens prašymą, taip pat savo iniciatyva. Netiesiogiai, dažniausiai per teismus, asmenys gali kreiptis į konstitucinius teismus daugelyje valstybių (pavyzdžiui, Čekijoje, Lenkijoje, Vokietijoje ir kt.). Netiesioginio kreipimosi į konstitucinę teisumą teisė gali būti įgyvendinama ir per ombudsmenus (Armėnijoje, Austrijoje, Kroatijoje, Čekijoje, Rusijoje, Portugalijoje, Ispanijoje, Moldovoje ir kt.).

Kai kuriose valstybėse, pavyzdžiui, Lietuvoje, Prancūzijoje, Italijoje, Moldovoje, įtvirtintas tik netiesioginio asmens kreipimosi institutas, pagal kurį pirmiausia asmuo kreipiasi į ordinarinį teisumą, o šis dėl asmeniui kilusios konstitucinės problemos kreipiasi į konstitucinę teisumą.

Asmens tiesioginio kreipimosi į konstitucinės justicijos instituciją formų labai daug. Toks kreipimasis (skundas) gali būti tiesiogiai susijęs su konkrečia asmens teise ir jos pažeidimu, o gali būti ir asmens kreipimasis, susijęs su abstrakčia abejone dėl norminio akto konstitucingumo²⁰¹.

Individualūs kreipimaisi į konstitucinę teisumą dėl abstrakčios teisės normų kontrolės (abstrakčios konstitucinės kontrolės) gali būti įvairių formų: *actio popularis* – asmuo gali kreiptis į konstitucinę teisumą dėl bet kurio norminio akto konstitucingumo ir nesieti tokio kreipimosi su tuo, kaip jis konkrečiai paveikia jo teises; *individual suggestion* – asmuo gali siūlyti konstitucinės justicijos institucijai tirti kokio nors akto konstitucingumą; *quasi actio popularis* – nors teisės aktas tiesiogiai nepaveikė asmens interesų, bet teisės norma gali paveikti jo teises (asmuo tokią hipotezę turi pagrįsti). *Actio popularis* – dabar retai sutinkama individualaus kreipimosi forma – galima kreipiantis į Kroatijos Konstitucinę Teisumą, taip pat Pietų Afrikos Konstitucinę Teisumą (dėl viešojo intereso), iš dalies į Čilės ir Peru konstitucinius teismus ir kt.

Konstitucinis skundas (konkreti konstitucinė kontrolė) taip pat gali būti įvairių formų: norminis konstitucinis skundas (angl. *normative constitutional complaint*), – kai asmens kreipimasis susijęs su konkrečia byla, jis gali skųstis dėl jo subjektyvių teisių pažeidimo individualiu aktu, pagrįstu norminiu aktu; konstitucinė peticija (angl. *constitutional petition*), – asmuo gali kreiptis į konstitucinę teisumą prašydamas pateikti oficialų norminio akto

²⁰¹ Plačiau apie asmens teisę kreiptis į konstitucinės justicijos instituciją žr.: Study On Individual Access to Constitutional Justice. Adopted by the Venice Commission at its 85th Plenary Session (Venice, 17–18 December, 2010).

aiškinimą, jeigu teisės aktas, kuriuo grindžiamas teisės taikymas, galbūt pažeidžia jo teises; visos apimties konstitucinis skundas (angl. *full constitutional complaint*) – asmuo gali kreiptis į konstitucinės justicijos instituciją ir dėl norminių bei individualiųjų teisės aktų, teismų sprendimų, kuriais, jo nuomone, pažeidžiamos jo konstitucinės teisės. Visos apimties konstitucinis skundas plačiausiai atspindi asmens teises ginti galbūt pažeidžiamas konstitucines teises. Tai yra labai paplitusi individualaus kreipimosi į daugelį konstitucinių teismų forma, kuriai būdingi tam tikri ypatumai (kaip antai Vokietijos, Lenkijos, Serbijos, Čekijos, Austrijos, Latvijos, Ispanijos, Pietų Afrikos ir kt.). Viena iš kreipimosi formų yra vadinamoji konstitucinė revizija, būdinga Portugalijai, Maltai, Čilei ir kt. 2015 m. Austrijoje įsigaliojus teisės aktų pakeitimams, ne tik visi teismai, bet ir asmenys turi daug daugiau galimybių tiesiogiai kreiptis į Austrijos Konstitucinį Teismą.

Visos minėtosios tiesioginio asmens kreipimosi į konstitucinės justicijos institucijas formos skirtingų valstybių teisėje skiriasi.

3.3. Konstitucinės kontrolės būdai ir formos

Konstitucinės justicijos institucijos savo įgaliojimus saugoti konstitucijos viršenybę ir užtikrinti žmogaus teises gyvendina įvairias būdais (arba formomis). Mokslinė doktrina įvardija šiuos konstitucinės kontrolės būdus: decentralizuota (angl. *diffuse*) ir centralizuota (koncentruota, angl. *concentrated*); išankstinė (lot. *a priori*) ir paskesnioji (lot. *a posteriori*); abstrakti ir konkreti; formalioji ir materialioji; privalomoji ir fakultatyvioji (papildomoji) konstitucinė kontrolė. Gali būti ir kitų konstitucinės kontrolės būdų.

Decentralizuota ir centralizuota konstitucinė kontrolė. *A priori* ir *a posteriori* konstitucinė patikra. Konkrečios (angl. *incidental constitutional review system*) ir išsklaidytosios (angl. *diffuse constitutional review*) konstitucinės kontrolės metodas atsirado kaip JAV Aukščiausiojo Teismo veiklos rezultatas. Šio teismo 1803 m. sprendimas *Marbury v. Madison* byloje tapo precedentu, kuris lėmė atsiradimą konkrečios *decentralizuotos konstitucinės kontrolės* metodo, pagal kurį teisės konstitucingumu konkrečioje byloje gali suabejoti bet kuris teismas. Toks konstitucinės kontrolės būdas sudaro galimybes asmeniui tiesiogiai kreiptis į teismus ir abejoti taikytinos teisės konstitucingumu. Teismas, nustatęs teisės akto prieštaravimą konstitucijai, nepanaikina jo galiojimo, tokia teisė tampa netaikytina konkrečioje byloje (*inter partes* sprendimas), bet precedento galia tampa netaikytina ir kitiems santykiams, tad iš esmės tampa *erga omnes* (visuotiniu) sprendimu. Mokslinė doktrina tokios konstitucinės kontrolės trūkumu paprastai laiko tai, kad toks konstitucinės kontrolės būdas vis dėlto sudaro galimybes atsirasti skirtingai teismų praktikai. Decentralizuota konstitucinė kontrolė

paprastai yra *a posteriori* (paskesnioji), teisės akto konstitucingumo klausimas sprendžiamas dėl jo taikymo konkrečioje byloje, jam įsigaliojus. Decentralizuotos konstitucinės kontrolės sistema yra paplitusi ir kai kuriose Europos valstybėse, pavyzdžiui, Islandijoje, Norvegijoje, Švedijoje, Danijoje ir kt., kuriose nėra atskiro konstitucinio teismo.

Dėl H. Kelseno idėjų populiarumo Europoje XX a. pradžioje kūrėsi, o po Antrojo pasaulinio karo ne tik Europoje paplito *centralizuotos (koncentruotos)* abstrakčios (ar konkrečios) *konstitucinės kontrolės* (angl. *concentrated constitutional review*) modelis, pagal kurį teisės akto konstitucingumo klausimą sprendžia specialusis teismas: konstitucinis teismas, konstitucinis tribunolas, konstitucinė taryba. Bendrosios kompetencijos teismai tokių įgaliojimų neturi. Jie abejodami dėl teisės akto konstitucingumo gali kreiptis į konstitucinį teismą, kuris turi įgaliojimus vertinti tokio teisės akto konstitucingumą ir abstrakčiosios kontrolės būdu pripažinti jį prieštaraujančiu Konstitucijai. Kartais konstitucinis teismas gali spręsti ir konkrečių ginčą. Tokiu atveju jis vykdo konkrečią konstitucinę kontrolę, o kartais, nesiedamas su konkrečiu teisiniu ginču, vertina teisės akto konstitucingumą apskritai ir atlieka abstrakčią konstitucinę kontrolę. Tokią kontrolės formą gali taikyti ir bendrosios kompetencijos teismas, pavyzdžiui, Estijos Aukščiausiojo Teismo konstitucinė kolegija (ar visos sudėties Aukščiausiasis Teismas).

Centralizuota (koncentruota) konstitucinė kontrolė gali būti ir *a priori* (išankstinė), kai į konstitucinį teismą kreipiamasi dėl dar neįsigaliojusio teisės akto, ir *a posteriori* (paskesnioji), kai sprendžiama dėl jau įsigaliojusio teisės akto konstitucingumo. Labiau paplitusi yra *a posteriori* konstitucinė kontrolė, kurią paprastai atlieka visi konstituciniai teismai (ir kai kurios, pavyzdžiui, Prancūzijos, konstitucinės tarybos).

A priori (išankstinę) konstitucinę kontrolę paprastai įgyvendina konstitucinės tarybos. Tokią kontrolę dažnai atlieka Prancūzijos Konstitucinė Taryba. Kita vertus, ir konstituciniai teismai (pavyzdžiui, Vengrijos, Pietų Afrikos ir kt.) turi tokius įgaliojimus, dažniausiai spręsdami priimtų, bet dar neįsigaliojusių įstatymų atitikties konstitucijai klausimus. Kai kurie konstituciniai teismai (Lietuvos ir kai kurie kiti) turi tik tarptautinių sutarčių konstitucingumo išankstinės kontrolės įgaliojimų. Išankstinę ratifikuotinių tarptautinių sutarčių patikrą gali atlikti Čekijos Konstitucinis Teismas. Tai numatyta 1992 m. Čekijos Konstitucijos (su pakeitimais) 87 straipsnio nuostatose. *A priori* konstitucinę kontrolę gali inicijuoti tik specialūs konstitucijoje ar įstatyme numatyti subjektai. Paprastai tokia teisė suteikiama ir respublikos prezidentui (Prancūzija, Pietų Afrika).

A posteriori (paskesnioji) konstitucinės kontrolės forma, kai teisės akto konstitucingumo patikra vykdoma jam įsigaliojus, būdinga konstitucinių ir, be abejojimo, bendrosios kompetencijos teismų veiklai. Ši kontrolės forma gali būti ir abstrakti, kai teisės akto konstitucingumas vertinamas atsietai nuo konkrečios jo taikymo situacijos, ir konkreti, kai tai susiję su teisės akto taikymu, pavyzdžiui, konkrečioje teismo, kuris kreipėsi į konstitucinį teismą, byloje ar sprendžiant individualaus konstitucinio skundo klausimą.

Išankstinė (*a priori*) konstitucinė kontrolė gali būti vertinama kaip prevencinė, kai siekiama išvengti priskiriamo teisės akto ydingumo. Ji yra abstrakti ir teisės akto patikra nesietina su konkrečiomis jo taikymo aplinkybėmis, nes vykdoma dar jam neįsigaliojus. Kai kuriuose konstituciniuose teismuose, kaip antai Prancūzijos Konstitucinėje Taryboje, ši konstitucinės kontrolės forma vyrauja ir, kaip minėta, tik po 2008-aisiais atliktų 1958 m. Prancūzijos Konstitucijos pakeitimų Konstitucinei Tarybai buvo suteikti įgaliojimai vykdyti teisės aktų konstitucingumo paskesniąją kontrolę (Konstitucijos 61-1 str.).

Valstybės konstitucinės kontrolės sistemoje gali būti derinami koncentruotos ir išsklaidytosios konstitucinės kontrolės būdai (vadinamoji mišrioji konstitucinės kontrolės sistema). Portugalijoje, kur konstitucinę kontrolę atlieka ne tik konstitucinis teismas (konstitucinis tribunolas), bet ir ordinariniai teismai, įgyvendinantys konkrečią išsklaidytąją konstitucinę kontrolę, konstitucinis teismas tokios kontrolės požiūriu yra galutinė apeliacijų instancija, o abstrakti konstitucinė kontrolė priskiriama išimtinai konstituciniam teismui (centralizuota kontrolė). Koncentruotos ir išsklaidytosios konstitucinės kontrolės būdų susipynimas būdingas ir Pietų Afrikos Respublikos, ir kai kurioms kitoms konstitucinės kontrolės sistemoms.

Formalioji ir materialioji konstitucinė kontrolė. Formalioji konstitucinė kontrolė suprantama kaip teisės akto konstitucingumo patikra jo priėmimo ir įsigaliojimo aspektu. Neretai taikant tokią konstitucinės kontrolės formą vertinamos konstitucijos pataisos. Kai kuriose konstitucijose nustatyta, kad konstituciniai teismai turi tikrinti konstitucijos pataisų priėmimą formaliuoju aspektu. Tokio pobūdžio kompetencija būdinga Vengrijos Konstituciniam Teismui. Materialioji konstitucinė kontrolė – tai teisės akte įtvirtinto konkretaus teisinio reguliavimo konstitucingumo vertinimas. Gali būti vertinamas visos apimties teisės akto konstitucingumas arba tik tam tikros jo dalies.

Taip pat skiriama **privalomoji ir fakultatyvioji konstitucinė kontrolė**. Privalomoji konstitucinė kontrolė suponuoja konstitucinio teismo pareigą ištirti teisės akto konstitucingumą. Paprastai tokie konstitucinių teismų įgaliojimai numatyti konstitucijose; pavyzdžiui, 1958 m. Prancū-

zijos Konstitucijoje (su pakeitimais) numatyta, kad organiniai įstatymai (angl. *constitutional acts*; pranc. *les lois organiques*), taip pat parlamento rūmų statutai (angl. *rules of procedures*; pranc. *les règlements des assemblées parlementaires*) ir kai kurie referendumui pateikiami aktai prieš juos paskelbiant turi būti patikrinti Konstitucinės Tarybos jų atitikties konstitucijai požiūriu.

3.4. Kai kurie bylų nagrinėjimo konstituciniame teisme ypatumai

Kai konstitucinę kontrolę vykdo bendrosios kompetencijos teismas, kuriam, kaip minėta, ši funkcija yra tik viena iš daugelio kitų jo sprendžiamų klausimų, teismo procesas paprastai vyksta vadovaujantis bendraisiais proceso principais, nors gali būti ir tam tikrų ypatumų. Konstitucinių teismų procesas grindžiamas ir bendraisiais, ir tik tokiam procesui būdingais principais. Ne visose valstybėse konstitucinės kontrolės procese įtvirtintas proceso rungtyniškumo reikalavimas. Gali būti taikomi viešas žodinis procesas, rašytinis procesas (šios proceso formos būdingos ir Lietuvos konstitucinės kontrolės procesui).

Į konstitucinį teismą paprastai gali kreiptis gana nemažai subjektų: respublikos prezidentas, parlamentas ar tam tikra parlamento narių grupė, vyriausybė (o kai kada ir ministras pirmininkas), teismai (kartais tik aukščiausieji, pavyzdžiui, į Prancūzijos Konstitucinę Tarybą), ombudsmenas, generalinis prokuroras, asmuo (fizinis ir juridinis), bendruomenės ar bendruomenių susivienijimai ir kt.

Konstituciniuose teismuose gali būti tiriami įvairūs teisės aktai: tarptautinės sutartys, individualūs norminiai aktai, norminiai aktai, teisės taikymo aktai, administraciniai aktai, teismų sprendimai. Koncentruotos konstitucinės kontrolės sistemose dažniausiai tiriami įstatymai ir kai kurie kiti valstybės valdžios institucijų teisės aktai (vyriausybės, respublikos prezidento ir kt.). Išsklaidytoje (difuzinėje) konstitucinės kontrolės sistemoje – bet kuris ir norminis, ir individualus teisės aktas, taip pat teismų sprendimas. Pietų Afrikoje ordinarinis teismas gali pripažinti teisės aktą nekonstituciniu, tačiau tik Konstituciniam Teismui pritarus toks sprendimas įsigalioja. Kaip jau minėta, kai kuriuose konstituciniuose teismuose, t. y. Lietuvos, Lenkijos, Vokietijos, Austrijos, Portugalijos, Ispanijos, Slovėnijos, Pietų Afrikos ir kt. tiriamas ir legislatyvinės omisijos konstitucingumas.

Konstitucinės kontrolės tyrimo objektai yra ne tik teisės aktai, bet ir pareigūnų, politinių partijų veikla, rinkimų, referendumų vykdymo procesas.

Konstituciniams teismams gali būti nustatomos tam tikros tyrimo ribos. Teisės aktų konstitucingumo tyrimas neperžengiant peticijos ribų būdingas Čekijos, Prancūzijos, Belgijos, Lenkijos ir kitų konstitucinių teismų procesams. Nesant nustatyto ribojimo konstituciniai teismai gali tirti ir

kitus su tyrimu susijusius aktus (lot. *ultra petita*). Norminių aktų konstitucinės kontrolės atveju daugelio valstybių konstituciniai teismai gali tirti ir tiria taip pat ir aktus, susijusius su skundžiamu teisės aktu: Austrijos, Vokietijos, Kroatijos, Slovėnijos, Pietų Afrikos, Lietuvos ir kiti konstituciniai teismai.

Gali būti nustatytas kreipimosi į konstitucinį teismą tam tikro termino reikalavimas, kurį praleidęs pareiškėjas negalėtų kreiptis su individualiu skundu, taip pat gali būti nustatytas reikalavimas, kad asmuo prieš pateikdamas individualų skundą konstituciniam teismui būtų išnaudojęs kitas savo teisių gynimo priemones. Jeigu atvejis ypatingas ir gali būti padaryta didelė žala asmens teisėms, tokio reikalavimo gali būti nepaisoma (Čekijos, Vokietijos, Latvijos, Slovėnijos, Pietų Afrikos ir kituose konstituciniuose teismuose). Kartais įstatymuose numatomas reikalavimas, kad asmeniui, dėl kurio teisių kreipiamasi į konstitucinį teismą, turi būti padaryta didelė žala. Jeigu konstitucinė kontrolė iš esmės negali pakeisti asmens padėties ir neturės įtakos sprendžiant pareiškėjo klausimą, kai kurie konstituciniai teismai gali atsisakyti nagrinėti tokį prašymą.

Įstatyme gali būti nustatytas reikalavimas, kad kreipdamasis individualiai asmuo būtų teisiškai (teisininko) atstovaujamas. Tokį reikalavimą numato Portugalijos, Ispanijos ir kitų šalių konstituciniai teismai. Tokio reikalavimo nekelia Latvijos, Slovėnijos, Pietų Afrikos Respublikos ir kitų šalių konstituciniai teismai. Paprastai asmuo, kurio teisės pažeistos, turi tiesiogiai kreiptis į konstitucinį teismą, tačiau yra ir išimčių, kada galima kreiptis ir per atstovą.

Konstituciniai teismai gavę prašymą atlieka išankstinį tyrimą ir sprendžia kreipimosi (peticijos) priimtimumo klausimą. Įstatymuose numatomas tam tikras terminas, per kurį teismas turi išnagrinėti prašymą, tačiau paprastai konstituciniai teismai turi teisę jį pratęsti.

3.5. Konstitucinės justicijos (kontrolės) institucijų sprendimai ir jų teisiniai padariniai

Konstitucinės justicijos (kontrolės) funkciją vykdančių teismų įgaliojimai skirtingi, skirtinga ir jų priimamų sprendimų galia. Jeigu konstitucinė kontrolė patikėta bendrosios jurisdikcijos teismams, tai jų sprendimai dažniausiai turi *inter partes* poveikį, t. y. ginčo šalims, ir teisės aktas, pripažintas neatitinkančiu konstitucijos nuostatų, netaikomas konkrečioje byloje. Vis dėlto ir toks sprendimas yra *erga omnes* pobūdžio, nes remiantis precedento galia nebetaikomas ir kitose atitinkamose bylose, kuriose kyla tokio teisės akto taikymo klausimas. Tokia yra ir JAV Aukščiausiojo Teismo sprendimo galia. Šio teismo sprendimai yra *inter partes*, ir precedento galia daro labai

didelę įtaką visai JAV teisei sistemai. Argentinos, Danijos, Norvegijos, Švedijos, Suomijos, Japonijos ir kai kurių kitų šalių aukščiausieji teismai turi įgaliojimus pripažinti Konstitucijai prieštaraujantį teisės aktą netaikytinu konkrečioje byloje.

Jeigu konstitucinė kontrolė patikėta konstituciniams teismams, jų sprendimų galia gali būti skirtinga, o sprendimai taip pat gali daryti įvairų poveikį. Konstitucinis teismas konstitucijai prieštaraujantį teisės aktą gali pripažinti negaliojančiu (niekiniu) arba netaikytinu. Pripažintas netaikytinu teisės aktas lieka galioti, bet jis negali būti taikomas, ir šiuo atveju kitos valstybės institucijos sprendimu turi būti pašalintas iš teisės sistemos. Kai kurie konstituciniai teismai turi įgaliojimus pripažinti konstitucijai prieštaraujantį teisės aktą netaikytinu tik konkrečioje byloje (pvz., Čilės Konstitucinis Teismas). Kai kurie konstituciniai teismai, pavyzdžiui, Portugalijos, norėdami pripažinti teisės aktą negaliojančiu (niekiniu) dėl jo neatitikties konstitucijai, kurią teismas jau konstatavo vykdydamas konkrečią konstitucinę kontrolę, tai gali padaryti tik atskiro abstrakčios kontrolės proceso metu.

Esant formaliajai ar materialiajai konstitucinei kontrolei konstitucinis teismas tam tikrais atvejais gali išaiškinti teisės aktą palankiai konstitucijos nuostatomis, ir suteikęs jam tokią palankią konstitucijos nuostatų požiūriu interpretaciją palikti jį galioti teisės sistemoje. Tokius interpretuotus sprendimus neretai priima Vokietijos, Čekijos, Slovėnijos, Italijos, Ispanijos ir kiti konstituciniai teismai. Lietuvos Konstitucinis Teismas taip pat kai kuriose konstitucinės justicijos bylose interpretuoja teisės aktų nuostatas ir aiškina, kaip jos turėtų būti suprantamos, kad būtų suderinamos su konstitucijos reikalavimais²⁰².

Konstitucinio teismo sprendimas gali būti taikomas konkrečioms subjektams, ginčo šalims (esant konkrečiai konstitucinei kontrolei), arba veikti *erga omnes* (esant abstrakčiai konstitucinei kontrolei). Jis gali sukelti skirtingų padarinių. Jau minėta, kad konstitucinis teismas gali pripažinti teisės aktą negaliojančiu ar netaikytinu. Priimtas konstitucinio teismo sprendimas gali įsigaliooti nedelsiant jį oficialiai paskelbus arba vėliau, suėjus konstitucinio teismo nustatytam vėlesniam jo oficialaus paskelbimo laikui. Taigi teisės akto netaikymas ar negaliojimas gali būti susiejamas su jau priimto sprendimo vėlesniu oficialiu paskelbimu, ir šiuo atveju kurį laiką konstitucijai

²⁰² Pavyzdžiui, Konstitucinio Teismo 2012 m. vasario 6 d. nutarimas (dėl pensijų perskaičiavimo ir mokėjimo valstybėje susidarius itin sunkiai ekonominei, finansinei padėčiai), 2011 m. gruodžio 22 d. nutarimas (dėl mokslo ir studijų įstatymo), iš dalies ir 2007 m. gruodžio 7 d. nutarimas (dėl papildomų kasmetinių atostogų), 2006 m. lapkričio 13 d. nutarimas (dėl Lietuvos Respublikos pilietybės), 2006 m. birželio 15 d. nutarimas (dėl prokuroro įgaliojimų pradėti ikiteisminį tyrimą).

prieštaraujantis teisės aktas lieka galioti. Jis leidžia valstybės valdžios institucijai nedelsiant parengti atitinkamą teisinį reguliavimą ir užpildyti galbūt atsirandančią spragą, kurios konstitucinis teismas tokiu savo sprendimu siekia išvengti. Konstitucinio teismo sprendimas, pripažįstantis konstitucijai prieštaraujančiu teisės aktą, kuriuo buvo pakeistas anksčiau galiojęs reguliavimas, gali paskatinti atsirasti ordinarinės teisės spragą, atkurti anksčiau teisinį reguliavimą, kaip tai nutiko Austrijoje ir Portugalijoje²⁰³ konstituciniams teismams priėmus kai kuriuos sprendimus²⁰⁴.

Paprastai konstitucinių teismų sprendimai galioja į ateitį ir teisės aktas, pripažintas prieštaraujančiu konstitucijai, praranda savo galią nuo konstitucinio teismo sprendimo oficialaus paskelbimo (*ex nunc*). Pavyzdžiui, Rumunijos Konstituciniam Teismui priėmus sprendimą, toks teisės aktas praranda savo teisinę galią po 45 dienų nuo Rumunijos Konstitucinio Teismo sprendimo dėl teisės akto (angl. *laws and ordinances*) pripažinimo prieštaraujančiu konstitucijai viešo oficialaus paskelbimo, jeigu per šį laikotarpį įgaliota valstybės valdžios institucija atitinkamai nepakoreguoja prieštaraujančiu konstitucijai pripažinto teisinio reguliavimo. Šiuo laikotarpiu tokio teisės akto galia yra suspenduojama: prieštaraujančiomis Konstitucijai pripažintos teisės normos negali būti taikomos (1991 m. Rumunijos Konstitucijos (su pakeitimais) 147 str. 1 d.). Konstitucijos 147 straipsnio 4 dalyje numatyta ir tai, kad Konstitucinio Teismo sprendimai galioja tik į ateitį.

Tam tikrais atvejais konstitucinio teismo sprendimas gali netgi veikti retroaktyviai (į praeitį). Tada konstitucijai prieštaraujantis teisės aktas gali būti pripažintas negaliojančiu vos įsigaliojęs (*ex tunc*). Tik nedaugelis konstitucinių teismų, kaip antai Belgijos, Portugalijos, Italijos, Ispanijos, Slovėnijos, Latvijos, turi įgaliojimus pripažinti teisės aktą negaliojančiu ir *ex tunc* (nuo įsigaliojimo). Tokį sprendimą paprastai lemia tam tikros aplinkybės. Kai kurie teismai turi įgaliojimus spręsti dėl sprendimo galiojimo *ex tunc* arba *ex nunc* (nuo sprendimo paskelbimo), kaip Vokietijos Federalinis Konstitucinis Teismas. Pietų Afrikos Konstitucinis Teismas pripažindamas teisės aktą prieštaraujančiu konstitucijai gali nurodyti, ir nuo kurio laiko tas aktas negalioja. Lietuvos Konstitucinis Teismas taip pat interpretuoja savo

²⁰³ 1976 m. Portugalijos Konstitucijos (su pakeitimais) 282 straipsnio 1 dalyje numatyta, kad įsigaliojus Konstitucinio Teismo sprendimui dėl teisės normos prieštaravimo Konstitucijai atgyja ankstesnis teisinis reguliavimas, kuris buvo pakeistas nekonstituciniu teisiniu reguliavimu.

²⁰⁴ Plačiau apie teisės normų atgijimo problemą žr.: STAUGAITYTĖ, V. Teisės normų atgijimo įsigaliojus konstitucinio teismo nutarimui problema. *Konstitucinė jurisprudencija*. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo biuletenis, Nr. 2, 2006, p. 287–308.

įgaliojimus tam tikrais atvejais pripažinti antikonstitucinius aktus negaliojančiais nuo jų priėmimo (įsigaliojimo) momento²⁰⁵.

Ex tunc principas plačiai taikomas konstitucinių teismų sprendimams, kuriuose baudžiamosios teisės nuostatos pripažįstamos prieštaraujančiomis konstitucijai. Tokiais atvejais byla bendrosios jurisdikcijos teisme turi būti nagrinėjama iš naujo.

Paprastai konstituciniai teismai nesprendžia klausimų, susijusių su taikant nekonstitucinį teisės aktą patirtos asmeniui padarytos žalos atlyginimu. Šie klausimai paliekami spręsti bendrosios jurisdikcijos teismams. Vis dėlto kai kurie konstituciniai teismai, pavyzdžiui, Pietų Afrikos, Kroatijos, turi tokius įgaliojimus ir tam tikrais atvejais priima sprendimus dėl kompensacijos.

Konstituciniai teismai priima skirtingus aktus, kurių poveikis teisės sistemai gali skirtis. Lietuvos Konstitucinio Teismo sprendimu pripažintas teisės aktas negali būti taikomas nuo tos dienos, kai oficialiai paskelbiamas (Konstitucijos 107 str.). Konstitucinis Teismas gali nustatyti ir vėlesnę tokio akto, kuriuo jis pripažintas prieštaraujančiu, oficialaus skelbimo datą²⁰⁶. Konstituciniam Teismui priėmus išvadą Konstitucijoje numatytais

²⁰⁵ Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas 2012 m. gruodžio 19 d. sprendime išskyrė ypatingus atvejus: kai pažeidžiamos pamatinės konstitucinės vertybės, kai įveikiama Konstitucinio Teismo sprendimo galia, kai jo sprendimas gali turėti retroaktyvią (grįžtamąją) galią (*ex tunc*) ir teisės aktas bus pripažįstamas prieštaraujančiu nuo jo priėmimo (įsigaliojimo). Konstitucinis Teismas *inter alia* pabrėžė, kad teisės aktai (jų dalys), kuriais iš esmės būtų paneigta Lietuvos valstybės nepriklausomybė, demokratija, respublika ar prigimtinis žmogaus teisių ir laisvių pobūdis, negali galioti nuo pat jų priėmimo ir tokių teisės aktų (jų dalių) taikymo padariniai turi būti laikomi antikonstituciniais; konstitucinės justicijos byloje nustačius, kad ginčijamas teisės aktas (jo dalis) ne tik prieštarauja Konstitucijai, bet ir iš esmės paneigia pamatinės konstitucinės vertybes – Lietuvos valstybės nepriklausomybę, demokratiją, respubliką ar prigimtinių žmogaus teisių ir laisvių pobūdį, pripažinti antikonstituciniais ir šio teisės akto (jo dalies) taikymo padarinius; teisės aktas (jo dalis), kuriuo mėginama panaikinti Konstitucinio Teismo baigiamojo akto galią, neturėtų būti laikomas teisiniu pagrindu įgyti teisėtus lūkesčius, atitinkamas teises ar teisinį statusą, t. y. antikonstituciniais galėtų būti laikomi tokio teisės akto (jo dalies) taikymo padariniai, *inter alia* padariniai, atsiradę iki Konstituciniam Teismui priimant sprendimą, kad šis teisės aktas (jo dalis) prieštarauja Konstitucijai.

²⁰⁶ Plačiau apie Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo aktus kaip teisės šaltinius žr.: BIRMONTIENĖ, T. Konstitucinio Teismo aktų kaip teisės šaltinių konstitucinės doktrinos bruožai. Iš: Šiuolaikinės konstitucinės justicijos tendencijos: nacionalinės ir tarptautinės teisės santykis. Lietuvos Konstituciniam Teismui – 20 metų. Vilnius: Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas, 2014, p. 180–197.

3. Konstitucinės justicijos (kontrolės) institucijos, jų sudarymas ir jurisdikcija

klausimais ji įsigalioja oficialiai paskelbus, bet klausimą atsižvelgdamas į Konstitucinio Teismo sprendimą galutinai sprendžia Seimas²⁰⁷.

Jeigu konstitucinis teismas, turintis įgaliojimus dėl prieštaravimo konstitucijai pripažinti negaliojančiais (anuliuoti) baigiamuosius bendrosios jurisdikcijos teismo aktus, priima tokį sprendimą, atitinkama byla turi būti bendrosios jurisdikcijos teisme sprendžiama iš naujo. Taip yra Čekijoje, Vokietijoje, Kroatijoje, Portugalijoje.

Konstitucinės justicijos institucijų sprendimai yra galutiniai ir neskundžiami. Taigi konstitucinės justicijos institucijų įgaliojimai yra labai reikšmingi, jų sprendimai dėl teisės aktų ir kitų klausimų konstitucingumo ne tik daro poveikį valstybių teisės sistemai, bet ir lemia veiksmingą pačios konstitucijos, jos nuostatų numatomą valstybės valdžios sistemos, taip pat ir žmogaus teisių, apsaugą.

²⁰⁷ Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas, 2014 m. gegužės 27 d. nutarime aiškindamas Konstitucijos 107 straipsnio 3 dalies nuostatas, pagal kurias remdamasis Konstitucinio Teismo išvadamis Konstitucijos 105 straipsnio 3 dalyje nurodytus klausimus galutinai sprendžia Seimas, pabrėžė *inter alia*, kad Seimas turi įgaliojimus dėl Seimo rinkimų rezultatų galutinai spręsti tiek, kiek tie rezultatai susiję su Konstitucinio Teismo išvadoje konstatuotais rinkimų įstatymo pažeidimais.

V skyrius

**Asmens teisių ir laisvių
konstitucinis įtvirtinimas**

prof. dr. **TOMA BIRMONTIENĖ**
prof. dr. **VYTAUTAS SINKEVIČIUS**
doc. dr. **EDITA ŽIOBIENĖ**

V SKYRIAUS TURINYS

1. Konstitucinių asmens teisių samprata	215
2. Žmogaus teisių istorinė raida. Konstitucinis žmogaus teisių įtvirtinimas	220
3. Konstitucinis žmogaus teisių katalogas	225
4. Konstitucinių teisių klasifikavimo įvairovė	234
4.1. Teisių skirstymas pagal turinį	237
4.2. Teisių nedalumas	243
5. Asmens konstitucinių teisių ribojimas	244
6. Žmogaus teises ginančios institucijos	250
7. Pilietybės konstitucinis institutas valstybių konstitucinėje teisėje	259

1. Konstitucinių asmens teisių samprata

Šiuolaikiniame pasaulyje žmogaus teisės ir jų apsauga yra viena iš didžiausių vertybių. Žmogaus teises reglamentuoja teisės ir kitos socialinės normos. Vienas iš pagrindinių žmogaus teisių bruožų – jų visuotinumas, universalumas, nedalumas, jos yra viena su kita susijusios, pagrįstos lygia-teisiškumo ir kitais principais. Žmogaus teisės pripažįstamos visiems asmenims neatsižvelgiant į jų individualias savybes.

Žmogaus teisių sąvoka susijusi su žmogaus orumo samprata. Žmogaus teisių doktrina grindžiama nuostata, kad visi žmonės (ir jų orumas) yra lygūs, o žmogaus teisių apsaugos tikslas – apginti žmogaus orumą. Žmogaus teises galima apibrėžti ir kaip visuomenines vertybes, moralės normas, kurių tikslas – apsaugoti žmogaus orumą.

Nors žmogaus teisių sąvoka dažnai susipina su asmens konstitucinių teisių sąvoka ir asmens konstitucinės teisės dažnai suprantamos kaip žmogaus teisės, tačiau nereikėtų šių sąvokų sutapatinti²⁰⁸. Terminas „žmogaus teisės“ paprastai siejamas su tarptautinės bendruomenės pripažintais žmogaus teisių standartais, suformuluotais pagrindinėse tarptautinėse sutartyse. Šitoks žmogaus teisių vertinimas būdingas tarptautinei žmogaus teisių teisės doktrinai. Tarptautiniuose visuotiniai pripažįstamuose žmogaus teisėms skirtuose dokumentuose formuluojami žmogaus teisių principai daro įtaką nacionalinei konstitucinei teisei, tačiau jų formali konstitucinė raiška gali būti įvairi, svarbu, kad ji nepaneigia ar neiškreipia teisių turinio. Konstitucinės teisės nuo kitų ordinarinės teisės aktuose nustatomų teisių skiriasi savo aukščiausiaja teisine galia.

Konstitucijose deklaruojamos žmogaus teisės yra universalios visuotinės vertybės. Joms didelę įtaką daro konstitucinės teisės globalizacijos tendencijos, kurias *inter alia* lemia tarptautinės ir viršnacionalinės, Europos Sąjungos, teisės, *inter alia* 2000 m. Pagrindinių teisių chartijos, taip pat ir Europos žmogaus teisių konvencijos (nuo 1950 m. – Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos), Europos Sąjungos Teisingumo Teismo, tarptautinių teismų *inter alia* Europos Žmogaus Teisių teismo konstitucinei teisei daroma įtaka. Valstybių konstitucinė žmogaus teisių doktrina taip pat veikia tarptautinę žmogaus teisių teisę. Konstitucinių teisių visuotinumo tendencija atsiskleidžia ir nacionaliniams konstituciniams

²⁰⁸ Plačiau apie žmogaus teisių ir konstitucinių teisių santykį, taip pat apie Lietuvos Respublikos 1992 m. Konstitucijoje įtvirtintą žmogaus teisių institutą žr.: BIRMONTIENĖ, T. Žmogaus teisės ir laisvės. Iš: Lietuvos konstitucinė teisė. Vadovėlis. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2012, p. 347–397.

teismams aiškinant konstitucines teises, nes teismai neretai atsižvelgia ir į kitų konstitucinių teismų kuriamą jurisprudenciją²⁰⁹.

Konstitucijose deklaruojant žmogaus teises ir laisves neretai vartojami asmens, individo, kiekvieno (angl. *everyone, everybody, nobody*) piliečio terminai. Vartojamas piliečio terminas ne visais atvejais siejamas su asmens pilietybe. Antai 1992 m. Čekijos Respublikos Pagrindinių teisių ir laisvių chartijos 42 straipsnio 3 dalyje nustatyta, kad teisės aktuose vartojamas piliečio (angl. *citizen*) terminas turi būti taikomas kiekvienam individui, jeigu tai siejama su pagrindinėmis teisėmis ir laisvėmis, kurias Chartija garantuoja kiekvienam, neatsižvelgiant į pilietybę²¹⁰.

Konstitucinių teisių terminas neretai taikomas ne tik fizinio asmens, t. y. piliečio, teisėms apibūdinti. Šis institutas apima ir kai kuriuos juridiniam asmeniui taikomus konstitucinius principus, kaip antai lygiateisiškumo. 1949 m. Vokietijos Konstitucijos (Pagrindinio Įstatymo) 19 straipsnyje *inter alia* nustatyta, kad pagrindinės teisės taip pat galioja juridiniams asmenims, jeigu jiems galima pritaikyti jų esmę. Toks principas formuluojamas ir 1976 m. Portugalijos Konstitucijos (2005 m. redakcijos, su pakeitimais) 12 straipsnyje. 1992 m. Estijos Konstitucijos 9 straipsnyje nustatyta, kad Konstitucijoje išvardytas teises, laisves ir pareigas turi ir juridiniai asmenys, tiek, kiek tai atitinka juridinio asmens tikslus, teisių, laisvių ir pareigų esmę. 2011 m. Vengrijos Konstitucijoje (Pagrindiniame Įstatyme) žmogaus teisėms skirta skirsnio 1 straipsnio 4 dalyje nustatyta, kad juridiniai asmenys taip pat turi pagrindines teises ir pareigas, pagal savo pobūdį taikomas ne tik fiziniams asmenims. Juridinio asmens konstitucinės teisės deklaruojamos ir 1996 m. Pietų Afrikos bei kai kurių kitų šalių konstitucijose.

Konstitucinių teisių doktrinoje formuluojama nemažai konstitucinių teisių teorijų. Iš jų galima paminėti istorinę, kuri aiškina šių teisių

²⁰⁹ Pavyzdžiui, Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas 2011 m. rugsėjo 28 d. nutarime aiškindamas Konstitucijoje įtvirtintą šeimos sampratą atkreipė dėmesį ir į tai, kad šeimos samprata buvo ne kartą analizuojama ir kitų valstybių konstitucinių teismų praktikoje, ir aptarė kai kuriuos Čekijos Respublikos Konstitucinio Teismo 2007 m. vasario 20 d. nutarime, Slovėnijos Respublikos Konstitucinio Teismo 1998 m. gegužės 28 d. sprendime, Kroatijos Respublikos Konstitucinio Teismo 2007 m. balandžio 18 d. sprendime, Vengrijos Konstitucinio Teismo 1990 m. vasario 26 d. nutarime, Prancūzijos Konstitucinės Tarybos 2011 m. liepos 29 d. nutarime, Vokietijos Federalinio Konstitucinio Teismo 2003 m. balandžio 9 d. nutarime pateiktus argumentus.

²¹⁰ Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas 1995 m. sausio 24 d. išvadoje Konstitucijoje vartojamą piliečio terminą (*inter alia* Konstitucijos 32 str.) taip pat aiškino plačiau ir pabrėžė, kad pagrindinės žmogaus teisės, laisvės ir jų garantijos, vienokia ar kitokia žodine forma suformuluotos Konstitucijoje, dar neleidžia teigti, jog šios formuluotės visais atvejais yra absoliučios jų taikymo prasme; vien tik pažodinis žmogaus teisių aiškinimas yra nepriimtinas žmogaus teisių apsaugos prigimčiai.

atsiradimą; filosofinę, kuri aiškina teisių pagrįstumą, teises *per se*; sociologinę, kuri aiškina konstitucinių žmogaus teisių funkcionavimą socialinėje sistemoje ir kt. Aiškinantis konstitucinių teisių esmę ypač svarbi prigimtinių teisių teorija. Daug dėmesio sulaukė R. Alexy bendroji konstitucinių teisių teorija, kuri grindžiama teisių kaip vertybėmis grindžiamų principų samprata²¹¹. Formuluojamos ir kitos konstitucinių teisių teorijos, taip pat ir globaliųjų konstitucinių teisių teorija (angl. *Global Model of Constitutional Rights*)²¹², kuri grindžiama prielaida, kad teisės gina plačius interesus, bet tuo pat metu yra ribotinos taikant proporcingumo arba pusiausvyros principą. Ši teorija grindžiama aktualia konstitucinių teisių įgyvendinimo pasaulio valstybėse praktika ir yra bendrojo pobūdžio, nes nesiekia aiškinti specifinių teisių bruožų. Ji skirta nustatyti bendruosius konstitucinių teisių moralinės struktūros bruožus, kurie būdingi daugeliui konstitucinių teisių.

Konstitucinės teisės pripažįstamos vienu iš svarbiausių demokratiškos valstybių konstitucinės teisės institutų. Formali konstitucinių teisių samprata išreiškia pagrindinę konstitucinių teisių problemą demokratinėje valstybėje: konstitucijoje išreikštos teisių normos, saistančios įstatymų leidimą, atskleidžia, ką demokratiškai suformuota įstatymų leidybos institucija gali ir ko negali spręsti; įstatymų leidėjo požiūriu jos nustato jo laisvę ribojančius draudimus ir paliepiamus ir gali būti įvardijamos kaip negatyviosios kompetencijos normos²¹³.

Žmogaus teisių konstitucinis pripažinimas – tai tik pirmas žingsnis siekiant jas efektyviai įgyvendinti. Konstitucinių garantijų būtinybė ir šių garantijų tinkamas interpretavimas – neabejotina sąlyga užtikrinti šias teises. Konstitucinės kontrolės reikšmė žmogaus teisių apsaugos srityje yra išskirtinė. Konstitucines teises formaliai (verbaliai) sutapatinti su konkrečiu konstitucijos tekstu ir taip jas aiškinti nėra teisinga, nes žmogaus teisių pripažinimas konstitucinėmis siejamas ir su oficialiu konstitucijos nuostatų interpretavimu. Konstitucinės justicijos (kontrolės) institucijos – konstituciniai ir bendrosios kompetencijos teismai – nuolatos aiškina konstitucijoje

²¹¹ R. Alexy siūlo vadinamąją bendrąją teisinę konstitucinių teisių teoriją, kuri suprantama kaip konstitucinių teisių filosofija, neatsieta nuo pozityviosios teisės, nėra nei sociologinė, nei istorinė, nei politinė konstitucinių teisių teorija ir yra formuluojama remiantis konkrečios valstybės konstitucija. Šis autorius kuria bendrąją Vokietijos Konstitucijoje įtvirtintų konstitucinių teisių teoriją, kurią pirmiausia interpretuoja kaip neatsiejamą nuo konstitucinės jurisprudencijos. Plačiau apie šią teoriją: ALEXY, R. *A Theory of Constitutional Rights*. Translated by J. Rivers. Oxford University Press, 2002.

²¹² MÖLLER, K. *The Global Model of Constitutional Rights*. Oxford University Press, 2015.

²¹³ Plačiau: ALEXY, R. *A Theory of Constitutional Rights*. Translated by J. Rivers. Oxford University Press, 2002, p. 297.

įtvirtintas asmens teisės ir laisvės, taigi galutines teisės ribas brėžia konstitucinė jurisprudencija. Jeigu konstitucinė kontrolė yra patikėta teismams, pirmiausia konstituciniams, atsakymo į klausimą, kokios yra konstitucinės teisės, reikia ieškoti teismų, turinčių įgaliojimus oficialiai aiškinti konstituciją, jurisprudencijoje. Kai kuriose konstitucijose, kaip antai 1996 m. Pietų Afrikos Respublikos Konstitucijos (su vėlesniais pakeitimais) nuostatose, *expressis verbis* įtvirtinta teismo teisė interpretuoti konstitucines teises atsižvelgiant į tam tikrus principus (Konstitucijos 39 str. „Teisių bilio interpretacija“).

Svarbus konstitucinių teisių principas yra jų tiesioginis taikymas ir pareiga valstybės valdžios institucijoms jų nepažeisti. 1949 m. Vokietijos Konstitucijos (Pagrindinio Įstatymo) (su pakeitimais) 1 straipsnyje *inter alia* įtvirtinta, kad pagrindinės teisės yra privalomos įstatymų leidžiamajai, vykdomajai ir teisminei valdžioms kaip tiesiogiai taikoma teisė.

Žmogaus teisių doktrinoje, taip pat ir konstitucijose, neretai vartojamas ne tik teisės, bet ir laisvės terminas. Šios sąvokos iš esmės nesiskiria. Teisės požiūriu žmogaus teisės ir laisvės ne itin skiriasi, nes laisvės – taip pat teisės, tik kitos srities, į kurią valstybė negali kištis, pvz., minties laisvė. Konstitucijose paprastai įvardijami abu terminai.

Šiuolaikinė žmogaus teisių doktrina konstitucines žmogaus teises vertina ne tik vertikaliuoju požiūriu, t. y. žmogus – valstybė, bet ir horizontaliuoju (ar trečiosios šalies) – kaip valstybės pareigą užtikrinti, kad žmogaus teisės būtų saugomos ir nebūtų pažeidžiamos lygiaverčių subjektų. Asmens teisės įstatymų leidėjo požiūriu apima ir tai, kad asmuo turi teisę, kad jo teisės būtų saugomos ir nuo neteisėto kitų subjektų kėsینimosi į jas, ir nuo pažeidimo, taigi konstitucinės teisės daro įtaką ir asmenų tarpusavio santykiams²¹⁴. Toks platesnis požiūris į žmogaus teises, kurios veikia ne tik vertikaliu, bet ir horizontaliu lygmeniu, sukuria ir tam tikras pareigas įstatymų leidėjui. Vienas iš pirmųjų Vokietijos Federacijos Konstitucinis Teismas, (dar 1953 m. *Luth* bylos sprendime) pripažino, kad konstitucinės teisės ginamos ir horizontaliuoju požiūriu, t. y. ne tik nuo valstybės institucijų, bet ir nuo kitų asmenų neteisėtų veiksmų. Konstitucinių teisių horizontaliojo taikymo principas įtvirtintas ir 1996 m. Pietų Afrikos Konstitucijos (su pakeitimais) 8 straipsnio 2 dalyje, formuluojant imperatyvią nuostatą, kad Teisių bilis saisto fizinius ir juridinius asmenis, atsižvelgiant į teisės prigimtį ir pareigas, kurias teisė nustato.

Šiuo metu galima kalbėti ir apie konstitucinių teisių teisę kaip savarankišką konstitucinės teisės sritį, kurios pagrindiniai kūrėjai yra konstitucinės

²¹⁴ R. Alexy taip pat pripažįsta horizontalųjį konstitucinių žmogaus teisių veikimą. Plačiau apie tai: *Ibid.*, p. 351–365.

kontrolės institucijos, savo jurisprudencijoje plačiai interpretuojančios konstitucines teises.

Teisės ir pareigos. Aiškinantis konstitucines teises tenka įvertinti ir teisės bei pareigos santykį. Daugelis autorių pabrėžia, kad tradicinis požiūris, esą teisės ir pareigos yra du skirtingi teisinio pažinimo objektai ir pirmosios esančios netgi viršesnės už antrąsias, veikiausiai kyla iš prigimtinės teisės doktrinos²¹⁵. Teisėmis ir pareigomis pagrįstos teorijos iškelia individą ir jo sprendimą, o jo elgesį laiko itin svarbiu, tačiau vertina skirtingai.

Demokratišnių valstybių konstitucijose paprastai pabrėžiamos asmens teisės ir nurodomos tik kelios pareigos: gerbti savo valstybės suverenitetą, ginti valstybės nepriklausomybę, prisidėti prie viešųjų išlaidų mokant mokesčius, nepažeisti kitų asmenų teisių ir kt.

Kai kuriose konstitucijose asmens pareigos formuluojamos kaip bendrasis principas kartu su teisių ribojimui skirtomis nuostatomis. Čekijos Respublikos Pagrindinių teisių ir laisvių chartijoje, kuri yra sudėtinė 1992 m. Čekijos Konstitucijos dalis, 4 straipsnio 1 dalyje nurodoma, kad pareigos gali būti nustatomos tik remiantis įstatymu (angl. *law*) ir tik neperžengiant įstatymo ribų, laikantis pagarbos pagrindinėms teisėms ir laisvėms. Pareigų aspektu svarbios ir Čekijos Konstitucijos 2 straipsnio 4 dalies nuostatos, kuriose formuluojamas bendrasis principas, kad visi piliečiai gali daryti tai, kas nėra draudžiama įstatymu (angl. *law*), ir niekas negali būti verčiamas daryti tai, ko įstatymas nenustato.

Paprastai konstitucijose pareigos nėra skiriamos į atskirą skirsnį. Jos minimos kartu su konstitucinėmis teisėmis. Antai 1992 m. Estijos Konstitucijos 54 straipsnio 1 dalyje nustatyta, kad Estijos pilietis turi būti lojalus konstitucinei tvarkai ir ginti Estijos nepriklausomybę; lojalumo valstybei principas taikomas ir Estijoje gyvenantiems užsieniečiams bei pilietybės neturintiems asmenims (54 str. 2 d.). 2011 m. Vengrijos Konstitucijos (Pagrindinio Įstatymo) XXXI straipsnyje nurodoma, kad visi piliečiai privalo ginti savo šalį. Pareiga prisidėti prie viešųjų išlaidų, mokėti mokesčius nustatyta ir 1978 m. Ispanijos Konstitucijos 31 straipsnyje. Neretai konstitucijose nustatoma pareiga gerbti ir nepažeisti kitų asmenų teisių. 1999 m. Suomijos Konstitucijos 20 straipsnyje „Atsakomybė už aplinką“ nustatyta kiekvieno pareiga saugoti gamtą, jos įvairovę, aplinką ir nacionalinį paveldą.

Vis dėlto kai kuriose konstitucijose, pavyzdžiui, 1997 m. Lenkijos Konstitucijoje, pareigos skiriamos į atskirą II skyrių „Žmogaus ir piliečio laisvė, teisės ir pareigos“. Šiame skyriuje nurodomos, pavyzdžiui, Lenkijos piliečio pareiga būti ištikimam Lenkijos Respublikai ir rūpintis bendrąja

²¹⁵ Plačiau: KELSEN, H. Grynoji teisės teorija. Vilnius: Eugrimas, p. 131.

gerove; laikytis teisės; prisiimti įstatymo numatytas pareigas ir prievolės, įskaitant prievolę mokėti mokesčius; rūpintis aplinka. Šio Konstitucijos skyriaus 85 straipsnyje formuluojamos ir piliečio pareigos ginti Tėvynę.

Konstitucinės justicijos institucijos interpretuodamos konstitucijos nuostatas taip pat kuria konstitucinių pareigų doktriną. Lietuvos Konstitucinis Teismas savo jurisprudencijoje suformulavo principą, kad pareiga mokėti mokesčius yra konstitucinė²¹⁶ ir 2013 m. vasario 15 d. nutarime pabrėžė, kad įstatymuose nustatant tokią pareigą būtina paisyti Konstitucijos *inter alia* konstitucinių teisingumo, proporcingumo, teisinio tikrumo, teisinio aiškumo, asmenų teisėtų lūkesčių apsaugos principų. Reikia pabrėžti, kad 1992 m. Lietuvos Respublikos Konstitucijos nuostatose *expressis verbis* įtvirtintos tik kelios pareigos, *inter alia*, kad įgyvendindamas savo teises ir naudodamasis savo laisvėmis žmogus privalo laikytis Konstitucijos ir įstatymų, nevaržyti kitų žmonių teisių ir laisvių (Konstitucijos 29 str.).

V

2. Žmogaus teisių istorinė raida. Konstitucinis žmogaus teisių įtvirtinimas

Žmogaus teisių istorinė raida siekia seniausius laikus – senovės Graikijos ir Romos humanistines idėjas, judėjų, krikščionių etiką. Žmogaus teisių samprata istoriškai kito ir plėtėsi. Žmogaus teisės gali būti suprantamos kaip asmens laisvės visuomenėje ir galimybės jas įgyvendinti. Žmogaus teisių kaip svarbių visuomenės moralinių vertybių teisinio pripažinimo procese labai svarbi Konstitucija, derinanti teisinius ir moralinius dalykus, įtvirtinanti žmogaus teisių prigimtinį pobūdį, nustatanti valdžių padalijimo principą, kurio viena iš paskirčių yra užtikrinti žmogaus teisių apsaugą.

Šiuolaikinė žmogaus teisių ir laisvių samprata susiformavo vykstant filosofijos ir dviejų teisės – prigimtinės ir pozityviosios – doktrinų raidai. Prigimtinės teisės doktrina vertina žmogaus teises kaip nuo individo neatskiriamas teises, kurių ištakos – protas, Dievo valia, žmogaus prigimtis. Ši doktrina pripažįsta, kad esama prigimtinių, žmogui įgimtų teisių, buvusių dar iki atsirandant kokiam nors pozityviai teisei tvarkai²¹⁷. Pozityviosios teisės doktrina žvelgia į žmogaus teises kaip į valstybės nustatytas įstatymuose ar kituose teisės aktuose. Nesant šių teisių konstitucinio ar teisinio pagrindo, jas kaip teises galėtų nustatyti prigimtinės teisės doktrina, bet ne pozityviosios, pagal kurią individai teisių turi tiek, kiek sukūrė politinė ar socialinė praktika. Teisinis pozityvizmas gali būti suprantamas kaip

²¹⁶ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1997 m. liepos 10 d., 2006 m. sausio 24 d., 2013 m. vasario 15 d. nutarimai.

²¹⁷ Plačiau žr.: KELSEN, H. Grynoji teisės teorija. Vertė A. Degutis, E. Kūris. Vilnius: Eugrimas, 2002, p. 131.

teorija, skelbianti, kad individai juridinių teisių turi tik tiek, kiek sukūrė eksplicitiniai politiniai sprendimai ar socialinė praktika²¹⁸.

Abi šios doktrinos neretai laikomos vienpusiškėmis ir todėl nepakan- kamomis. Šiuo metu retai pasitaiko grynųjų prigimtinių teisės ar pozity- viosios teisės teorijų, kuriamos įvairios vadinamosios sintetinės teorijos, kurios neneigia tam tikrų vienos ir kitos teisės teorijos elementų.

Prie pirmųjų žmogaus teises įtvirtinančių konstitucinių dokumentų²¹⁹ galima priskirti 1215 m. Anglijos Didžiąją laisvių chartiją (lot. *Magna Carta Libertatum*), taip pat ir 1776 m. Amerikos nepriklausomybės deklaraciją, grindžiamą prigimtinių teisių sampratos nuostatomis. 1776 m. Amerikos nepriklausomybės deklaracijoje teigiama, kad „visi žmonės gimė lygūs ir visus juos Kūrėjas yra apdovanojęs kai kuriomis neatimamomis teisėmis, kurioms priskiriama gyvybė, laisvė ir laimės siekimas“; 1789 m. Prancū- zijos Žmogaus ir piliečio teisių deklaracijoje nurodoma, kad „visi žmonės gimsta laisvi ir lygiateisiai“; joje suformuluotos žmogaus teisės, skelbiama visų lygybė, panaikinami luomų skirtumai. Prie šių dokumentų priskir- tinos ir 1787 m. JAV Konstitucijos pirmosios 10 pataisų (1789 m. Teisių bilis) ir kt.

Prancūzijos Nacionalinio Susirinkimo 1789 m. rugpjūčio 26 d. priim- ta Žmogaus ir piliečių teisių deklaracija tapo 1791 m. Prancūzijos Konsti- tucijos²²⁰ įvadu. Deklaracija įtvirtino prigimtines žmogaus teises ir laisves, piliečio ir valstybės santykius, konstitucinės santvarkos principus bei tautos suvereniteto idėją. Pirmajame straipsnyje nustatytas vienas iš reikšmingiau- sių – asmenų lygiateisiškumo principas: „Žmonės gimsta ir yra laisvi bei lygiateisiai. Socialiniai skirtumai gali būti grindžiami tik visuotine nauda“.

Deklaracijoje skelbiamas klasikiniu pavyzdžiu tapęs konstitucinių tei- sių katalogas: nuo asmens laisvės iki nuosavybės teisės. Tokios šios dekla- racijos nuostatos, kaip kiekvieno žmogaus prigimtinių teisių įgyvendinimo ribojimas tik tiek, kiek būtina užtikrinti kitų visuomenės narių naudojamą tomis pačiomis teisėmis, kad šios ribos gali būti nustatytos tik įstaty- mu arba kad nuosavybė gali būti paimta tik įstatymo nustatytais atvejais

²¹⁸ Žr.: DWORKIN, R. Rimtas požiūris į teises. Iš anglų k. vertė K. Klimka. Vilnius: Lietuvos rašytojų sąjungos leidykla, 2004, p. 14.

²¹⁹ Plačiau apie pirmąsias konstitucijas ir konstitucionalizmo ištakas žr.: JARAŠIUNAS, E. Konstitucionalizmo priešistorė: ištakos ar pirmavaizdis? *Jurisprudencija*, 2009, Nr. 4(118), p. 21–46; JARAŠIUNAS, E. Apie pirmąsias konstitucijas ir jų reikšmę. *Jurisprudencija*, 2010, Nr. 2(120), p. 23–52.

²²⁰ Plačiau apie 1791 m. Prancūzijos Konstituciją žr.: JARAŠIUNAS, E. Įstatymų leidžiamosios ir vykdomosios valdžių konstrukcija 1791 m. Prancūzijos Konstitucijoje. Iš: Teisės raida: retrospektyva ir perspektyva. *Liber Amicorum* Mindaugui Maksimaičiui. Mokslo studija. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2013, p. 446–473.

aiškiai siekiant visuomenės naudos ir su sąlyga, kad bus teisingai ir iš anksto atlyginta, svarbios ir šiandien. Prancūzijos 1791 m. Konstitucijos kūrėjai netapatino Deklaracijos nuostatų su konstitucinių teisių garantijomis²²¹. Jos buvo skelbiamos I skirsnyje „Pagrindinės nuostatos, kurias garantuoja Konstitucija“. Tai buvo piliečių teisė eiti pareigas, teisingas mokesčių paskirstymas, lygybė baudžiamajam įstatymui. Konstitucija kaip prigimtinės ir pilietinės teises garantavo kilnojimosi, žodžio ir spaudos, susirinkimų, peticijų teises, buvo skelbiama nuosavybės neliečiamumo garantija. Svarbi garantija buvo I skirsnio „Pagrindinės nuostatos, kurias garantuoja Konstitucija“ 3 pastraipoje išdėstyta nuostata: „Įstatymų leidžiamoji valdžia negali priimti įstatymų, kurie kėsintųsi ar kliudytų įgyvendinti prigimtinės ir pilietinės teises, įtvirtintas šiame skirsnyje ir garantuotas Konstitucijos.“

Deklaracijos nuostata, kad visuomenė, kurioje teisės nėra garantuotos ir kurioje nėra nustatytas valdžių padalijimas, neturi konstitucijos, įtvirtinama konstitucijos, kaip visų pirma įtvirtinančios žmogaus teises, samprata.

1789 m. Prancūzijos Žmogaus ir piliečio teisių deklaracija išlieka vienu iš svarbiausių žmogaus teises skelbiančiu aktu. Jos reikšmė nemažėja ir modernioje Prancūzijos konstitucinės teisės doktrinoje, jos nuostatomis (taip pat ir 1946 m. Konstitucijos preambulės nuostatomis) savo sprendimus grindžia Prancūzijos Konstitucinė Taryba²²². Šios deklaracijos nuostatos atsispindėjo daugelyje vėliau priimtų įvairių pasaulio valstybių konstitucijų ir tapo svarbiu žmogaus teisių konstitucinio reguliavimo etalonu.

Konstitucinių teisių katalogas buvo įtvirtintas ir 1791 m. Lenkijos ir Lietuvos Konstitucijoje, kuris, kaip ir to meto valstybių visuomenė, buvo grindžiamas luominės visuomenės principais. 1791 m. Lenkijos ir Lietuvos valstybės konstitucijoje žmogaus teisių apsaugos klausimai²²³ – išvestinis

²²¹ JARAŠIUNAS, E. Apie pirmąsias konstitucijas ir jų reikšmę. *Jurisprudencija*, 2010, Nr. 2(120), p. 43.

²²² Pavyzdžiui, Prancūzijos Respublikos Konstitucinės Tarybos 2012 m. vasario 28 d. sprendimas (angl. *Decision of the Constitutional Council of the French Republic no 2012-647 Dc of 28 February 2012 (Law on the Punishment of Denials of the Existence of Genocides Recognized by Law)*), kuriame Konstitucinė Taryba grindė savo sprendimo argumentus *inter alia* 1789 m. Žmogaus ir piliečio teisių deklaracijos nuostatomis – 6 ir 11 straipsniais.

²²³ 1791 m. Lenkijos ir Lietuvos Konstitucijos I straipsnyje skelbiama ir viešpataujanti religija, ir kartu suteikiama tikėjimo ramybė bei valdymo globa visiems žmonėms, kad ir kokio tikėjimo jie būtų, garantuojama visų apeigų ir tikėjimo laisvė. Bajorų luomui patvirtinamos visos teisės, laisvės ir pirmenybės teisė tiek privačiame, tiek viešajame gyvenime, visi bajorai pripažįstami lygiaverčiais, vienodai naudojasi bajorų luomui skirtomis teisėmis ir privilegijomis, „o pirmiausia asmens saugumo, asmens laisvės ir žemės bei kilnojamojo turo nuosavybės teisėmis taip, kaip jos nuo amžių kiekvienam tarnavo <...>“. Bajorų asmens saugumas ir bet kokia teisėtai priklausanti nuosavybė gerbiama, tausojama ir stiprinama. Pripažinus įstatymą „Mūsų karališkieji laisvieji miestai Respublikos valstybėse“ Konstitucijos

dalykas ir galima kalbėti tik apie jų įtvirtinimo pradinę stadiją: viena vertus, skelbiamos reikšmingos asmens teisės, kita vertus, tai daroma padrikai, tekstas prieštaringas, jo nuostatos atspindi luominių požiūrį²²⁴.

Žmogaus teisės tapo svarbiu XX a. pradžios konstitucijų institutu. 1919 m. Vokietijos Konstitucijoje, vadinamojoje Veimaro konstitucijoje²²⁵, buvo įtvirtintas platus ne tik politinių civilinių, bet ir socialinių teisių katalogas. 1922 m. Lietuvos Valstybės Konstitucijoje taip pat buvo įtvirtintas platus šių teisių katalogas²²⁶. Jos, kaip ir kai kurių kitų to meto Europos valstybių konstitucijų, žmogaus teisių nuostatoms įtaką padarė ir minėtoji Vokietijos Konstitucija. XX a. antrojoje pusėje po Antrojo pasaulinio karo priimtos konstitucijos įtvirtino plačius žmogaus teisių katalogus. Pagarba ir dėmesys žmogaus teisėms tapo esmine demokratinių valstybių konstitucijų nuostata.

Žmogaus teisių kaip prigimtinių teisių nuostata dominuoja ir pirmuosiuose tarptautiniuose žmogaus teisėms skirtuose dokumentuose. 1948 m. JTO Visuotinės žmogaus teisių deklaracijos 1 straipsnyje suformuluota prigimtinė žmogaus teisių samprata: „Visi žmonės savo orumo ir teisių požiūriu gimsta laisvi ir lygūs. Jiems suteiktas protas ir sąžinė ir jie turi elgtis vienas su kitu kaip broliai.“

Pagal žmogaus teisių susiformavimo istorinę laikotarpį konstitucinės žmogaus teisės neretai skirstomos į tris kartas: pirmoji karta – civilinės ir politinės teisės (pirmą kartą konstitucijose įtvirtintos XVIII a., o jų ištakos siekia dar senesnius laikus); antroji karta – socialinės, ekonominės ir kultūrinės teisės (arba socialinės teisės), pradėtos įtvirtinti valstybių konstitucijose (ir Tarptautinės darbo organizacijos konvencijose) po Pirmojo pasaulinio karo XX a. pradžioje; trečioji karta, apimanti tokias teises kaip teisė į taiką, teisė į apsisprendimą, teisė į vystymąsi, teisė į sveiką ir švarią aplinką ir kt., kurios įgauna vis didesnę pripažinimą XX a. antrojoje pusėje;

dalimi, miestiečiams pripažįstama laisvė, paveldima nuosavybė, teisė rinkti ir būti išrinktiems miestuose į tam tikras pareigas, asmens neliečiamumas, teisė į teisingumą, numatytos plačios galimybės nobilituotis ir t. t. Pagal IV straipsnį, valstiečiai buvo paimti įstatymo ir krašto globon. Šis straipsnis numatė asmens laisvę, bet tik tiems valstiečiams, kurie norėjo įsikurti šalyje, arba pasitraukusiems iš šalies ir ketinantiems į ją grįžti. Žr.: JARAŠIUNAS, E. Apie pirmąsias konstitucijas ir jų reikšmę. *Jurisprudencija*, 2010, Nr. 2(120), p. 44.

²²⁴ *Ibid.*, p. 42–43.

²²⁵ Plačiau apie 1919 m. Veimaro konstituciją žr.: VAINIUTĖ, M. 1919 m. rugpjūčio 11 d. Vokietijos (Veimaro) Konstitucija: keletas aspektų. *Iš: Teisės raida: retrospektyva ir perspektyva. Liber Amicorum* Mindaugui Maksimaičiui. Mokslo studija. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2013, p. 474–508.

²²⁶ Plačiau apie 1922 m. Lietuvos Respublikos Konstitucijos žmogaus teisių katalogą žr.: BIRMONTIENĖ, T. Žmogaus teisių ir laisvių koncepcija 1922 m. Lietuvos Valstybės Konstitucijoje. *Iš: Mūsų konstitucionalizmo raida. Straipsnių rinkinys*. Vilnius: Valstybės žinios, 2003, p. 124–133.

kai kurias iš jų, kaip antai teisę į sveiką ir švarią aplinką, atspindi ir konstitucinis reguliavimas.

Žmogaus teisių skirstymas į kartas neretai sutampa su jų klasifikavimu pagal turinį. Toks jų suskirstymas atispindi ir konstituciniuose žmogaus teisių kataloguose.

Galima įvardyti ir ketvirtosios kartos – moderniųjų teisių laikotarpį. Jos susiformavo XX a. pabaigoje – XXI amžiaus pradžioje. Šis laikotarpis galėtų būti siejamas su nauju požiūriu į žmogaus teises: pripažįstamas visų žmogaus teisių vienodas svarbumas, jų nedalumas. Konstitucijose įtvirtinto lygiateisiškumo principo reikšmė pripažįstama įtvirtinant ir šeimos santykius²²⁷. Šiuo laikotarpiu tampa svarbi naujųjų medicinos mokslo ir biotechnologijų įtaka žmogaus teisėms. Pripažįstama asmens teisė spręsti dėl savo tapatybės, kaip svarbus asmens privataus gyvenimo aspektas pripažinimą įgauna ne tik teisė į asmens tapatybę, bet ir teisė reikauti ją pakeisti²²⁸, kiti svarbūs privataus gyvenimo aspektai, kurie ypač ryškūs Europos Žmogaus Teisių Teismo jurisprudencijoje²²⁹. Naujosios biomedicinos technologijos padeda atsirasti ir naujoms teisėms ar kitokiam platesniam požiūriui į žmogaus teises. Dėl to kai kurios naujai besiformuojančios asmens teisės pripažįstamos svarbiomis žmogaus teisėmis²³⁰. Kai

²²⁷ Kai kuriose demokratinėse valstybėse lygiateisiškumo principas vis plačiau taikomas reglamentuojant konstitucinį šeimos teisės institutą, pripažįstant ir tos pačios lyties asmenų santuoką. Pavyzdžiui, JAV Aukščiausiasis Teismas 2015 m. birželio 26 d. sprendime kaip pagrindinių teisių garantiją pripažino teisę tos pačios lyties asmenims sudaryti santuoką. Teismas savo sprendimą grindė 1787 m. JAV Konstitucijos 14 pataisais nuostatomis (June 26 2015 Supreme Court Decision in *Obergefell v. Hodges*, 576US (2015)). Be to, 2014 m. gegužės 22 d. Airijoje vykusiu referendumu buvo pritarta 34-ajai Airijos 1937 m. Konstitucijos (su pakeitimais) pataisai, kuri įtvirtino tos pačios lyties asmenų teisę sudaryti santuoką.

²²⁸ Europos Žmogaus Teisių Teismas 2007 m. rugsėjo 11 d. priėmė sprendimą *L prieš Lietuvą* byloje, kuriame pripažino, kad Konvencijos 8 straipsnyje saugomos asmens teisės buvo pažeistos, nes dėl tam tikros įstatymų leidybos spragos, susijusios su lyties pakeitimo operacija, asmuo atsidūrė „kankinančioje nežinioje dėl savo asmeninio gyvenimo ir dėl tikrosios jo tapatybės pripažinimo“. *Christine Goodwin v. United Kingdom ir I. v. United Kingdom* bylose Teismas nusprendė, kad Jungtinė Karalystė pažeidė žmogaus teisę į privatų gyvenimą ir teisę susituokti, nepripažinusi asmens, kuriam buvo atlikta lyties keitimo operacija, kitos lyties asmeniu.

²²⁹ Europos Žmogaus Teisių Teismo Didžiosios kolegijos 2008 m. birželio 4 d. sprendime *S. and Marper v. The United Kingdom* formuluojama plati asmens privataus gyvenimo samprata, kuri apima įvairius asmens psichinio ir psichologinio integralumo aspektus, taip pat ir informaciją apie asmens sveikatą, įvairias asmens tapatybę nustatančias aplinkybes ir kt.

²³⁰ Teisė susilaukti vaikų taikant dirbtinį apvaisinimą, kontroversiškai vertinama religinės moralės požiūriu, Europos Žmogaus Teisių Teismo jurisprudencijoje interpretuojama kaip svarbus žmogaus privataus gyvenimo neliečiamumo elementas. Tokie klausimai buvo nagrinėjami ir šio teismo sprendime *Evans v. The United Kingdom (Application no. 6339/05)* Judgment of 10 April, 2007.

kurios iš šių teisių tiesiogiai susijusios su klasikinėmis žmogaus teisėmis, tokiomis kaip teisė į privataus gyvenimo neliečiamumą ar teisė į gyvybę. Šiuo metu daug diskutuojama ir dėl eutanazijos, arba teisės savarankiškai spręsti dėl savo mirties esant tam tikrai sveikatos būklei, taip pat ir dėl teisės mirti oriai. Kai kurių valstybių teisės sistema pripažįsta asmens autonomijos sampratą, kuri apima ir asmens sprendimą dėl savo gyvybės užbaigimo²³¹.

3. Konstitucinis žmogaus teisių katalogas

Konstitucija ir jos žmogaus teisių katalogas yra sukurti tam, kad apsaugotų individualius piliečius ir grupes nuo tam tikrų sprendimų, kuriuos gali priimti dauguma piliečių, net jeigu ta dauguma veikia, kaip ji pati mano, bendro ar visuotinio intereso labui, nes konstitucinė teorija, grindžianti valdžios sistemą, nėra paprasta mažoritarinė teorija²³². Žmogaus teisių konstitucinis pripažinimas visų pirma siejamas su jų formaliuoju įtvirtinimu konstitucijų tekste. Tačiau pagrindinis žmogaus teisių katalogo tikslas – ne formaliai išdėstyti teises, bet įgyvendinti jas iš tikrųjų, jas interpretuoti.

Konstitucinių teisių katalogą analizuojant formaliuoju aspektu svarbus jo konstitucinis išdėstymas. Konstitucinės teisės dažniausiai yra pagrindinio konstitucijos teksto dalis ir neretai įtvirtinamos pirmuosiuose konstitucijos skyriuose. Konstitucinės teisės ne tik įtvirtinamos specialiuose konstitucijos skyriuose, bet ir reglamentuojamos kitose konstitucijos nuostatose. Žmogaus teisių konstitucinis katalogas formuluojamas: 1949 m. Vokietijos Konstitucijos (su vėlesniais pakeitimais) I skyriuje „Pagrindinės teisės“; 1947 m. Italijos Konstitucijos I skyriuje „Piliečių teisės ir pareigos“; 1978 m. Ispanijos Konstitucijos I skyriuje „Pagrindinės teisės ir pareigos“; 2008 m. redakcijos Nyderlandų Konstitucijos (1814 m.) I skyriuje „Pagrindinės teisės“; 1997 m. Lenkijos Konstitucijos II skyriuje „Žmogaus ir piliečio laisvės, teisės ir pareigos“; 1999 m. Šveicarijos (angl. *Federal Constitution of the Swiss Confederation*) Konstitucijos I skyriuje „Pagrindinės teisės, pilietybė ir socialiniai tikslai“ ir kt.

Konstitucijų ypatumai lemia ir tai, kad žmogaus teisės dėstomos konstitucijų baigiamuosiuose skyriuose, kaip kad 1953 m. Danijos Konstitucijos VIII skyriuje („Individualios teisės“). Konstitucinių teisių katalogas 1922 m. Latvijos Konstitucijoje taip pat formuluojamas baigiamajame VIII skyriuje „Pagrindinės žmogaus teisės“. Šiuo skyriumi Konstitucija

²³¹ Nyderlandų Karalystės, Belgijos Karalystės, JAV Oregono valstijos ir kiti teisės aktai įvairiu lygiu pripažįsta eutanazijos teisę ir dekriminalizuoja atsakomybę, esant griežtai apibrėžtomis sąlygoms kylančią už padėjimą tam tikros būklės asmeniui pasitraukti iš gyvenimo.

²³² DWORKIN, R. Rimtas požiūris į teises. Vilnius: Lietuvos rašytojų sąjungos leidykla, 2004, p. 195.

buvo papildyta 1998 metais Latvijai atkūrus nepriklausomybę ir susigrąžinus 1922 m. Konstituciją, kurioje nebuvo atskiro žmogaus teisėms skirto skyriaus, 1991 m. gruodžio 10 d. Latvijos Respublikos Aukščiausioji Taryba priėmė konstitucinį įstatymą „Dėl žmogaus teisių ir pareigų“, kuriuo susistemino demokratinėje pasaulio bendrijoje visuotinai pripažintas civilines (pilietines), politines, socialines, ekonomines, kultūrinės teises bei laisves, tačiau Konstitucijos nuostatos, skirtos žmogaus teisių katalogui, buvo įtvirtintos tik 1998 m. padarius atitinkamas jos pataisas.

Tai, kad asmens konstitucinių teisių katalogas įtvirtinamas konstitucijos pradiniuose ar paskutiniuose skyriuose, nelemia jo reikšmingumo, ne visada tokią konstitucijos struktūrą lemia ir jos amžius, istorinis priėmimo kontekstas. Kitaip nei Latvijos 1922 m. Konstitucija, kurioje, kaip minėta, nebuvo pagrindinėms žmogaus teisėms ir laisvėms skirtas skyrius, 1922 m. Lietuvos Valstybės Konstitucijoje konstitucinių teisių katalogas buvo įtvirtintas pradiniam II skyriuje „Lietuvos piliečiai ir jų teisės“:

Ne visais atvejais asmens konstitucinės teisės yra ir pagrindinio konstitucijos teksto dalis. Vienoje iš seniausių galiojančių ir reikšmingiausių konstitucijų, 1787 m. JAV Konstitucijoje²³³, nebuvo konstitucinių teisių katalogo, nes buvo pasirinktas konstitucijos kaip tik valdžios organizaciją apibrėžiančio akto modelis. 1789 m. buvo parengtos ir Kongresui pateiktos pirmosios Konstitucijos pataisos; dešimt pirmųjų pataisų: t. y. garsusis Teisių bilis (angl. *Bill of Rights*), tapo Jungtinių Valstijų Konstitucijos dalimi ir įsigaliojo 1791 m. Jame formuluojamas klasikinių žmogaus teisių katalogas, kurio reikšmingumas išliko, nes įtvirtino prioritetinį asmens santykį su valstybe ir tapo tolesniu asmens konstitucinių teisių apsaugos pagrindu²³⁴. Teisių bilyje įtvirtintas konstitucines asmens teises plėtė vėlesnės Konstitucijos pataisos. Šiuo metu yra priimtoms 27 Konstitucijos pataisos, kai kurios jų skirtos pagrindinėms žmogaus teisėms. Interpretuodamas Konstitucijos pataisas JAV Aukščiausiasis Teismas kuria konstitucinę doktriną ir atskleidžia įvairius žmogaus teisių aspektus. Konstitucinėms teisėms pažinti itin svarbi JAV Aukščiausiojo Teismo jurisprudencija²³⁵.

²³³ Plačiau apie 1787 m. JAV Konstitucijos bruožus žr.: MESONIS, G. Konstitucinio reguliavimo ypatumai Jungtinėse Amerikos Valstijose. Iš: VAITEKIENĖ, E.; MESONIS, G. Lyginamoji konstitucinė teisė. Vilnius: Justitia, 2011, p. 205–237.

²³⁴ Plačiau apie JAV konstitucinių teisių doktriną žr.: FALLON, JR. R. H. *The Dynamic Constitution: An Introduction to American Constitutional Law and Practice*. Second Edition. Cambridge University Press, 2013, p. 41–226.

²³⁵ Plačiau apie kai kurias JAV Aukščiausiojo Teismo kuriamas konstitucinės doktrinos bruožus žr.: MESONIS, G. Jungtinių Amerikos Valstijų Konstitucijos I pataisos sampratos konstitucinėje jurisprudencijoje raidos pamokos. *Konstitucinė jurisprudencija*. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo biuletenis, 2012, Nr. 2(26), p. 302–310.

JAV Aukščiausiojo Teismo formuluojama konstitucinių teisių teorija skiriasi nuo Europos valstybėse vyraujančios doktrinos ne tik skirtingu pagrindinių teisių interpretavimu, pavyzdžiui, ginklų kontrolės, žodžio laisvės, kuri pateisina laisvę skleisti neapykantos kupinas kalbas, samprata, bet ir tuo, kad JAV Aukščiausiasis Teismas remiasi skirtinga konstitucinių teisių interpretavimo doktrina, teisių katalogas neplečiamas, plačiau aiškinama laisvių samprata. Konstitucinės teisės interpretuojamos kaip vertikalus santykio asmuo–valstybė dalis, neformuluojama horizontaliųjų teisių teorija; neformuluojama nei valstybės pozityvių pareigų doktrina, nei konstitucinių socialinių teisių teorija, nes šios teisės Teisių bilyje neminimos. Sprendžiant teisių ribojimo konstitucingumą teisių ribojimo proporcingumo doktrina netaikoma, vadovaujamosi kitais standartais (angl. *strict scrutiny test*), tiriami, ar teisė ribojant konstitucinę teisę atitinka būtinojo valstybės intereso kriterijų ir tinkamai jį įgyvendina.

Konstitucinės teisės gali būti įtvirtinamos ir kaip atskiras konstitucijos lygio aktas. Štai Čekijos konstitucinėje doktrinoje konstitucinės teisės įtvirtintos konstituciniame akte – Pagrindinių teisių ir laisvių chartijoje, kurią 1992 m. paskelbė Čekijos Nacionalinės Tarybos prezidiumas. Ji yra Čekijos Konstitucijos sudėtinė dalis. Čekijos Konstitucijos 112 straipsnyje *inter alia* nustatyta, kad Čekijos konstitucinę tvarką (angl. *constitutional order*) sudaro Konstitucija, Pagrindinių teisių ir laisvių chartija ir kai kurie kiti konstitucinio lygmens dokumentai.

1958 m. Prancūzijos Konstitucijos tekste *expressis verbis* įtvirtintos tik kelios teisės: Konstitucijos 1 straipsnyje įtvirtintas visų piliečių lygybės įstatymui principas, pagarba visoms religijoms; 4 straipsnyje – partijų ir politinių grupuočių sudarymo ir veiklos laisvė, 66 straipsnyje – asmens laisvė, 66–1 straipsnyje įtvirtintas mirties bausmės draudimas. 1958 m. (su pakeitimais) Prancūzijos Konstitucijos preambulėje deklaruojama pagarba 1789 m. Deklaracijos (Žmogaus ir Piliečio teisių deklaracijos), 1946 m. Konstitucijos preambulės principams, taip pat 2004 m. Aplinkos apsaugos chartijoje įtvirtintoms teisėms ir pareigoms. Prancūzijos Konstitucinės Tarybos sprendimais sukurta konstitucinė žmogaus teisių doktrina grindžiama ir minėtųjų aktų nuostatomis. Prancūzijos konstitucinių teisių apsaugos doktrina patvirtina neabejotiną konstitucinės kontrolės institucijų reikšmę sudarant ir interpretuojant konstitucinį asmens teisių katalogą.

Jungtinės Karalystės, kaip ir kai kurių kitų Tautų Sandraugos valstybių, žmogaus teisių įtvirtinimas konstitucijoje iš esmės skiriasi ne tik nuo europinės konstitucinės tradicijos, bet ir nuo JAV. Kitaip nei JAV, Jungtinėje Karalystėje nėra tam tikro konstitucijoje apibrėžto teisių bilio, asmens teisės ir laisvės nėra skirstomos į konstitucijos garantuojamas ir

kitas. Jos visos vienodai vertinamos ir ginamos. Asmens teisės nėra klasifikuojamos į civilines, politines, socialines ar kt., dažnai yra interpretuojamos teismų precedentuose ir kitur. Jungtinės Karalystės teisės aktai (statutai) nėra skirti žmogaus teisių turiniui apibrėžti. Vyrauja negatyvaus teisių ir laisvių formulavimo principas. Teisės aktais paprastai brėžiamos teisių ribos, įgyvendinimo garantijos. Dominuoja prigimtinės teorijos doktrina, pagal kurią žmogaus teisės neturi būti apibrėžiamos įstatymais. Įstatymo paskirtis – garantuoti jų gynybą. Pagrindinės teisės – tai asmens laisvė, asmens neliečiamumas, asmeninio gyvenimo slaptumas, sąžinės laisvė, žodžio laisvė ir kt.²³⁶

Išskirtinę reikšmę Jungtinės Karalystės žmogaus teisių srityje turi 1998 m. priimtas (2000 m. įsigaliojęs) Žmogaus teisių aktas, skirtas įgyvendinti Europos žmogaus teisių konvencijos (1950 m. – Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencija) nuostatas. Jį priėmus kinta ir konstitucinės teisės ribos, nors ir anksčiau ši konvencija, kurią Jungtinė Karalystė ratifikavo pirmoji, dar 1951 m., darė įtaką valstybės konstitucinei teisei. Todėl ir šis aktas naujų teisių nesukūrė, tik suformulavo jų įgyvendinimo tvarką nacionalinėje teisėje. Jau minėta, kad 1998 m. Žmogaus teisių aktas vertinamas kaip vienas iš reikšmingiausių vadinamosios naujosios Britų konstitucijos konstitucinių dokumentų²³⁷.

Neatsižvelgiant į konstitucinių teisių katalogo įtvirtinimo konstitucijoje būdą, jo formalų išdėstymą konstitucijos struktūroje, teisių apimtį, žmogaus teisės svarbios kiekvienoje demokratinėje valstybėje ir yra imanentinė jos demokratinės sistemos dalis. Nedemokratinų (totalitarinių ar autoritarinių) režimų valstybių konstitucijose taip pat numatyti žmogaus teisių katalogai, tačiau visais atvejais reikia vertinti realią galimybę pasinaudoti deklaruojamomis teisėmis, kitaip konstitucijoje skelbiamos teisės ir laisvės išlieka fiktyvios. Žmogaus teisės yra viena iš opiausių Kinijos konstitucinės sistemos problemų. 1982 m. Kinijos Konstitucijos II ir kai kuriuose kituose skyriuose deklaruojamas platus, visų pirma socialinių, teisių ir pareigų katalogas²³⁸. Konstitucijoje pabrėžiamos asmens pareigos, įtvirtintas ir gana

²³⁶ Plačiau apie Jungtinės Karalystės pagrindines teises žr.: BRADLEY, A. W.; EWING, K. D. *CJS Knight. Constitutional and Administrative Law. Sixteenth Edition.* Pearson Education Limited, 2015, p. 355–566.

²³⁷ Plačiau apie 1998 m. Žmogaus teisių aktą ir jo reikšmingumą naujosios Konstitucijos doktrinai žr.: BOGDANOR, V. *The New British Constitution (The Human Rights Act Cornerstone of the New Constitution)*, p. 53–88). Hart Publishing, 2011.

²³⁸ Plačiau apie Kinijos konstitucinę sandarą ir konstitucinį žmogaus teisių katalogą žr.: BIRMONTIENĖ, T. *Kinijos konstitucinė santvarka. Konstitucinio reguliavimo įvairovė. Kolektyvinė monografija.* Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2006, p. 420–445.

platus jų sąrašas. Tai lemia, kad žmogus tampa priklausomas nuo valstybės ir kolektyvo interesų, kurie dominuoja žmogaus teisių atžvilgiu; ne valstybė turi nepažeisti žmogaus teisių, bet asmuo turi paklusti valstybės interesams. Kinijos konstituciniam žmogaus teisių reglamentavimui būdingas deklaratyvumas ir garantijų stoka. Asmuo negali tiesiogiai kreiptis į teismą dėl konstitucinių teisių gynimo, išskyrus retas išimtis. Nesant teisminės konstitucinės kontrolės sistemos, nesudaromos ir palankios sąlygos plėtoti konstitucinių teisių katalogas, formuoti realias teisių garantijas.

Islamo religijos valstybėse, kaip antai Irane, konstitucinės žmogaus teisės yra interpretuojamos visų pirma islamo religijos aspektu. Konstitucinis teisių katalogas, kaip ir kitos konstitucijos nuostatos, yra pavaldus religijos doktrinai (1979 m. Irano Konstitucijos 4 str.).

Žmogaus teisės ir laisvės konstitucijose reglamentuojamos gana glaustai. Jų turinys atskleidžiamas konstitucinės justicijos institucijos jurisprudencijoje ir taip sukonkretinamas, kartais plečiamas jų turinys, nes konstitucija – tai ne tik pagrindinio įstatymo tekstas, bet ir konstitucinė jurisprudencija, kuri konstituciją aiškina ir plėtoja²³⁹.

Kai kuriose, ypač naujosiose, demokratiškosios valstybių konstitucijose yra ypač išsamūs konstitucinių teisių katalogai²⁴⁰. Tai pasakytina apie 1992 m. Estijos Konstitucijos II skyrių „Pagrindinės teisės, laisvės ir pareigos“ ir 1996 m. Pietų Afrikos Konstitucijos II skyrių „Teisių bilis“, kurio 7–39 straipsniai skirti žmogaus teisėms ir laisvėms. Išsamus ir 1993 m. Čekijos Pagrindinių teisių chartijoje, kurią sudaro preambulė ir 44 straipsniai. Platus konstitucinių teisių katalogas įtvirtintas ir 1997 m. Lenkijos Konstitucijoje.

Istorinės valstybės raidos aplinkybės lėmė, kad Ispanijos 1978 m. Konstitucijoje daug dėmesio skiriama žmogaus teisėms. Įtvirtintas platus teisių ir laisvių sąrašas grindžiamas prigimtinės teisės, lygiateisiškumo (lygybės) ir asmens laisvės principais. Konstitucijos 10 straipsnio 1 dalyje deklaruojama, kad žmogaus orumas ir neatimamos jo teisės, laisvas asmenybės ugdymas,

²³⁹ Negalima absoliutinti tik lingvistinio (verbalinio) aiškinimo metodo. Konstitucija yra ne tik tekstas, todėl neteisinga būtų manyti, kad jeigu kas nors joje „neparašyta“, to ir nėra, o jeigu „parašyta“, tai turi būti skaitoma pažodžiui, nesuvokiant teksto prasmės, matant tik atskiras nuostatas, bet ne visumą, kitaip tariant, matant konstitucijos raidę, bet ne dvasią. Žr.: KURIS, E. Konstitucija kaip teisė be spragų. *Jurisprudencija*, 2006, t. 12(90), p. 7–14.

²⁴⁰ Europos Sąjungos valstybių narių ir kitų valstybių konstitucinių teisių katalogus analizuoja *inter alia*: Europos Sąjungos valstybių narių konstitucinės sistemos. Mokslo studija. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2012; Konstitucinio reguliavimo įvairovė. Kolektyvinė monografija. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2006; Šiuolaikinė konstitucija: studijos apie užsienio šalių konstitucinį reguliavimą. Kolektyvinė monografija. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2005, ir kt.

pagarba įstatymui ir kitų žmonių teisėms yra politinės santvarkos ir santarvės visuomenėje pagrindas. Tai pasakytina ir apie 1976 m. Portugalijos konstitucinių teisių katalogą. Konstitucijos (2005 m. redakcijos) I skyrius „Pagrindinės teisės ir pareigos“ suskirstytas į tris skirsnius, kuriuose išdėstyti 67 straipsniai yra skirti įvairiems konstitucinių teisių aspektams.

Platus konstitucinių teisių katalogas įtvirtintas ir 1999 m. Šveicarijos Konstitucijoje. Vis dėlto kai kuriose demokratinėse valstybėse konstitucijose, kaip antai 1953 m. Danijos Konstitucijoje, nėra pateikiamas platus konstitucinių teisių sąrašas.

Konstitucinių teisių sąrašo apimtį neretai lemia istorinės konstitucijų priėmimo aplinkybės ir valstybės konstitucinė tradicija. Platus deklaruojamų konstitucinių teisių sąrašas nebūtinai lemia jų tinkamą įgyvendinimą (tai patvirtina ir kai kurių nedemokratinėse valstybėse konstitucijose deklaruotų teisių apsauga), o siauresnė jo apimtis pati savaime neliudija demokratijos ir pagarbos žmogaus teisėms valstybėje stokos.

Konstitucinių teisių katalogui daro įtaką ir konstitucinės kontrolės institucijų veikla. 2011 m. Vengrijos naujojoje Konstitucijoje (Pagrindiniame Įstatyme) įtvirtintas platus konstitucinių teisių sąrašas, kodifikuota pastarųjų dviejų dešimtmečių Vengrijos Konstitucinio Teismo jurisprudencija²⁴¹. Vis dėlto įtvirtinant platų teisių, laisvių ir pareigų sąrašą neišvengta ir netolygumų.

Svarbus yra ne tik konstitucinių teisių išdėstymas, bet ir jų tiesioginis taikymas. Kai kuriose konstitucijose ne tik deklaruojamas konstitucijos, kaip tiesiogiai taikomos aukščiausiosios teisės, principas, pavyzdžiui, 1992 m. Lietuvos Konstitucijos 6 straipsnyje, 1997 m. Lenkijos Konstitucijos 8 straipsnyje, bet ir pabrėžiamas tiesioginis konstitucinių teisių ir laisvių taikymo principas. Pavyzdžiui, 1949 m. Vokietijos Konstitucijos (Pagrindinio Įstatymo) 1 straipsnyje ne tik pabrėžiamas *inter alia* žmogaus orumo neliečiamumas, žmogaus teisių prigimtinis pobūdis, tai, kad žmogaus teisės yra taikos ir teisingumo pasaulyje pagrindas, bet ir, kaip minėta, šio straipsnio 3 dalyje nurodoma, kad Konstitucijoje išdėstytos pagrindinės teisės yra privalomos įstatymų leidžiamajai, vykdomajai, teisminei valdžioms ir yra tiesiogiai taikoma teisė.

Dažniausiai demokratinėse valstybėse konstituciniai žmogaus teisių katalogai konstitucijose formuluojami kaip atviri, nebaigtiniai. Toks teisių sąrašo atvirumas pabrėžiamas deklaruojant žmogaus teisių prigimtinių pobūdį. Kai kuriose konstitucijose atviro konstitucinių teisių sąrašo principas

²⁴¹ BALOGH, Z.; HAJAS, B. Rights and Freedoms. *Iš: The Basic Law of Hungary. A First Commentary*, 2012, p. 80.

gali būti *expressis verbis* įtvirtintas pačios konstitucijos tekste, kaip kad *inter alia* 1996 m. Pietų Afrikos Konstitucijoje ir 1992 m. Estijos Konstitucijoje. Konstitucinės kontrolės institucijų jurisprudencijoje jis interpretuojamas kaip implicitinis konstitucinis principas. Tokio konstitucinio principo pripažinimas lemia ir tai, kad teisių ir laisvių sąrašui išplėsti nebūtina keisti pačios Konstitucijos. Konstitucinių teisių plėtotė gali būti užtikrinama per oficialiąją konstitucinę doktriną, nes iš visuminio konstitucinio reguliavimo konstitucinės justicijos (kontrolės) institucija, konstitucinis ar bendrosios kompetencijos teismas gali sukurti ir naujas žmogaus teises, *inter alia* formuluodamas pirminių ir išvestinių konstitucinių teisių konstitucinę doktriną²⁴². Atviro konstitucinių teisių sąrašo principas gali būti taikomas ir tarptautinėms sutartims, kaip tai įtvirtinta 1976 m. Portugalijos Konstitucijos 16 straipsnio 1 dalies nuostatose.

1992 m. Estijos Konstitucijos 10 straipsnyje nurodoma, kad II skyriuje įtvirtintos teisės, laisvės ir pareigos nepaneigia kitų teisių, laisvių ir pareigų, kylančių iš Konstitucijos dvasios ar ją atitinkančios. Be to, jos dera su žmogaus orumo, socialinio teisingumo, demokratijos ir teisinės valstybės principais. Ši konstitucinė nuostata įprasmina atviro žmogaus teisių sąrašo konstitucinį pripažinimą. Žmogaus teisių katalogas, įtvirtintas konstitucijos nuostatose, vertintinas kaip nebaigtinis, besiplėtojantis atsižvelgiant į visuomenės pažangą ir socialinių santykių pokyčius²⁴³.

Konstituciniams žmogaus teisių katalogams didelę įtaką padarė tarptautiniai žmogaus teisių aktai, JTO, Europos Tarybos, taip pat ir ES teisė, *inter alia* 2000 m. priimta Pagrindinių teisių chartija, nors ji pirmiausia skirta ES teisę taikančioms ES institucijoms²⁴⁴. Tarptautinės sutartys, valstybių prisiimti tarptautiniai įsipareigojimai, sutarčių priežiūra (įvairūs komitetai, komisijos, tarptautiniai teismai) daro įtaką konstituciniams žmogaus teisių katalogams, plečia žmogaus teisių turinį ir ribas, atskleidžia naujus aspektus. Didelę 1978 m. Ispanijos Konstitucijos dalį, maždaug trečdalį jos nuostatų, sudaro 46 straipsniai, reglamentuojantys asmens konstitucinį statusą. Rengiant konstitucijos projektą buvo svarstoma ir

²⁴² Apie Lietuvos Konstitucinio Teismo pirminių ir išvestinių teisių doktriną žr.: BIRMONTIENĖ, T. Žmogaus teisės ir laisvės. *Iš: Lietuvos konstitucinė teisė*. Vadovėlis. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2012, p. 360–363; BIRMONTIENĖ, T. Šiuolaikinės žmogaus teisių konstitucinės doktrinos tendencijos. *Konstitucinė jurisprudencija*. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo biuletenis, 2007, Nr. 1(5), p. 202–240.

²⁴³ Plačiau apie konstitucines teises 1992 m. Estijos Konstitucijoje žr.: BUTVILAVIČIUS, D. Estijos Respublikos konstitucinė sistema. *Iš: Europos Sąjungos valstybių narių konstitucinės sistemos*. Mokslo studija. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2012, p. 220–223.

²⁴⁴ Plačiau apie tarptautinę teisę ir ES teisę kaip konstitucinį teisės šaltinį žr. šio vadovėlio I skyrių.

galimybė nevardyti visų teisių, tik nurodyti, kad konstitucinis žmogaus teisių katalogas grindžiamas Visuotinės žmogaus teisių deklaracijos ir kitų tarptautinių dokumentų nuostatomis²⁴⁵. Nors tokiam pasiūlymui nebuvo pritarta, vis dėlto toks požiūris atsispindi Konstitucijos 10 straipsnio 2 dalyje, kurioje nurodoma, kad pagrindinių teisių ir laisvių konstitucinės nuostatos turi būti interpretuojamos atsižvelgiant į šią deklaraciją ir kitas ratifikuotas tarptautines sutartis. Taigi tarptautiniai žmogaus teisių imperatyvai yra konstitucinio lygmens. Kurdamas oficialią konstitucinę doktriną į tai atsižvelgia Ispanijos Konstitucinis Teismas. Atitinkama nuostata įtvirtinta ir 1976 m. Portugalijos Konstitucijos 16 straipsnio 2 dalyje. 1996 m. Pietų Afrikos Konstitucijos 39 straipsnio nuostatose taip pat nurodoma, kad *inter alia* teismas interpretuodamas konstitucines teises turi ne tik skatinti atviros demokratinės visuomenės vertybes, bet ir atsižvelgti į tarptautinę teisę.

Europos valstybių konstitucinių teisių plėtrai ypač reikšminga Europos žmogaus teisių konvencija²⁴⁶ ir jos nuostatos interpretuojančio Europos Žmogaus Teisių Teismo jurisprudencija²⁴⁷.

Europos žmogaus teisių konvencija kuria europinę žmogaus teisių apsaugos doktriną ir neabejotinai daro didelį poveikį kiekvienos valstybės Konvencijos dalyvės, tarp jų ir Lietuvos, konstitucinei teisei, žmogaus teisių doktrinai. Konvencija ir Europos Žmogaus Teisių Teismo jurisprudencija ypač svarbūs plėtojant konstitucinės justicijos (kontrolės) institucijų kuriamą žmogaus teisių doktriną. Konvencija svarbi aiškinant žmogaus teises kaip prigimtines, grindžiamas Europos demokratinės kultūros verty-

²⁴⁵ PRAKKE, L. Updated by C. Schutte. The Kingdom of Spain. *Iš: Constitutional Law of the EU Member States*. Walters Kluwer, 2014, p. 1523–1587.

²⁴⁶ Europos Tarybos priimta 1950 m. Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencija (Europos žmogaus teisių konvencija) įsigaliojo 1953 m. Šiuo metu ji galioja iš dalies pakeista protokolais Nr. 11 ir 14. Galioja ir konvencijos Nr. 1, 4, 6, 7, 12, 13. Priimti konvencijos 15 ir 16 protokolai dar neįsigaliojo. Europos žmogaus teisių konvencijos teise sudaro ne tik konkrečios konvencijos nuostatos, bet ir Europos Žmogaus Teisių Teismo jurisprudencija, šio teismo kuriami precedentai.

²⁴⁷ Plačiau apie Europos Žmogaus Teisių Teismo doktrinos įtaką žmogaus teisių raidai žr.: JOČIENĖ, D. Europos Žmogaus Teisių Teismas – tarptautinė regioninė žmogaus teisių gynimo institucija: istorija, jurisprudencija, ateities perspektyvos. *Iš: Asmens teisių gynimas: problemos ir sprendimai. Mokslo studija*. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2014, p. 139–176; ir kt. Apie Europos žmogaus teisių konvencijos ir kitų Europos Tarybos teisės aktų įtaką žr.: BIRMONTIENĖ, T. Europos Tarybos aktų įtaka Lietuvos konstitucinės doktrinos raidai. *Iš: Lietuva Europos Taryboje: dvidešimt narystės metų. Lithuania in the Council of Europe: Twenty Years of Membership*. Edited Collection of Articles and Presentations. Sudarė I. Isokaitė, D. Žalimas. Vilnius, 2014, p. 159–192.

bėmis²⁴⁸. Tarptautiniai valstybės įsipareigojimai, kylantys prisijungus prie tarptautinių sutarčių, įtvirtinančių žmogaus teisių apsaugą, lemia ne tik ordinarinės, bet ir konstitucinės teisės pokyčius. Europos žmogaus teisių konvencija yra tarptautinė sutartis ir neretai interpretuojama kaip priklausanti ne tik tarptautinės, bet ir konstitucinės teisės sričiai. Konvencijai ir Europos Žmogaus Teisių Teismo sprendimams būdinga konstitucinės teisės dimensija, nors paprastai daugelio valstybių konstitucinėse sistemose konvencijos teisė vertinama kaip savo teisine galia pavaldi konstitucinei teisei. Europos žmogaus teisių konvencijos teisė yra netiesioginis konstitucinės teisės šaltinis ir daro nemažą įtaką žmogaus teisių konstitucinei sampratai. Ji iš esmės nulemia teisių interpretavimo principus, o kartais ir turinį.

Austrijoje ši konvencija turi konstitucijos galią, ji įtvirtinta kaip konstitucinis aktas. Nyderlanduose įstatymai gali būti vertinami atitikties Konvencijai aspektu. Italijoje tarptautinės sutartys taip pat prilyginamos konstitucijos galią. Jungtinėje Karalystėje 1998 m. Žmogaus teisių aktas konvencijos teisę perkelia į nacionalinės teisės sistemą. Toks požiūris į tarptautines žmogaus teisių sutartis ir jų prilyginimas konstitucijai būdingas ir kitų valstybių konstitucinei doktrinai, *inter alia* Argentinos ir Čilės. Kai kuriose Lotynų Amerikos valstybėse, pavyzdžiui, Kolumbijoje, Venesueloje, Amerikos žmogaus teisių konvencija turi ypač didelę galią ir varžosi su konstitucijos galia.

Konvencijos ir jos nuostatas interpretuojančio Europos Žmogaus Teisių Teismo jurisprudencijos įtaka konstitucinių teisių doktrinai neabejotina, neatsižvelgiant į tai, ar ji bus prilyginta konstitucinei teisei (tam tikru požiūriu – ir konstitucijos teisei). Konvencijos, kaip teisės šaltinio, pripažinimas lemia ir konstitucinio žmogaus teisių katalogo interpretavimo ypatumus. Konstitucijos, kaip *living instrument*, samprata suteikia galimybę teismams valstybių konstitucijose rasti atsakymą į daugelį su žmogaus teisėmis susijusių klausimų ir nesupriešinti konstitucijos ir Konvencijos principų.

²⁴⁸ Ilgametis Europos Žmogaus Teisių Teismo pirmininkas Luzius Wildhaberis teigia (WILDHABER, L. *The European Court of Human Rights 1998–2006: History, Achievements, Reform*. N. P. Engel, Publisher, p. 113–125), kad Europos Žmogaus Teisių Teismą galima vadinti konstituciniu teismu arba kvazikonstituciniu teismu *sui generis*. Kad ir kaip šis teismas būtų vadinamas, jis turi spręsti konstitucines problemas, susijusias su Europos pagrindinėmis teisėmis; Europos lygmens konstitucinė kontrolė reikalinga, kad „sugriebtu“ tuos pažeidimus, kurie išsprūsta iš nacionalinių konstitucinės priežiūros institucijų griežtos kontrolės. Suprantama, kyla klausimas, koks yra pagrindinis Konvencijos tikslas: ar išspręsti individo problemą, ar kurti viešąją politiką. Manant, kad Konvencijos misija yra būtent tokia, atskiras skundas gali būti interpretuojamas kaip priemonė aptikti nacionalinėje sistemoje žmogaus teisių apsaugos spragas, norint jas ne tik ištaisyti, bet ir prisidėti prie geresnės žmogaus teisių apsaugos sistemos sukūrimo. Dėl šios dichotomijos Europos Žmogaus Teisių Teismas turėtų apsiriboti tik tokiais „konstituciniais“ esminiais sprendimais, kurie padėtų sukurti viešąją žmogaus teisėmis ir teisinės valstybės principais grindžiamą tvarką Europos lygmeniu.

Konstituciniams žmogaus teisių katalogams įtaką daro ne tik tarptautinės žmogaus teisės ginti skirtos sutartys, bet ir kitų valstybių teisė. 1996 m. Pietų Afrikos Konstitucijos 39 straipsnyje numatyta *inter alia*, kad teismas interpretuodamas konstitucines teises gali atsižvelgti ir į užsienio valstybių teisę. Konstitucijos antrame skyriuje formuluojamas Teisių bilis (angl. *Bill of Rights*) yra modernus dokumentas, plačiai ir išsamiai reglamentuojantis žmogaus teisių klausimus. Atviras konstitucinių teisių sąrašas leidžia konstitucijai prisitaikyti prie visuomenės pokyčių. Kaip nurodoma Konstitucijos 7 straipsnyje, Teisių bilis yra Pietų Afrikos demokratijos pagrindas (angl. *corestone of democracy*). Pietų Afrikos konstitucinis žmogaus teisių katalogas atspindi valstybės siekius ir sudėtingą praeitį.

Konstitucinis pagrindinių asmens teisių ir laisvių įtvirtinimas, kuris reiškia šių teisių vertės pripažinimą, o kartu suponuoja ir pareigą valstybei užtikrinti jų apsaugą, tiesioginis konstitucijos taikymas, galimybė ginti savo teises remiantis konstitucija, konstitucinės justicijos (kontrolės) institucijų veikla sudaro prielaidas laiduoti žmogaus teisių apsaugą, kurti teisinės valstybės principais grindžiamą visuomenę, kurioje gerbiamos ir puoselėjamos žmogaus teisės. Asmens konstitucinio statuso įtvirtinimas aukščiausiosios teisinės galios aktuose užtikrina, kad jo ribų paisys valstybės įstaigos ir pareigūnai, kad asmuo pirmiausia bus apsaugotas nuo valdžios savivalės.

4. Konstitucinių teisių klasifikavimo įvairovė

Teisių skirstymo įvairovė atspindi konstituciniuose asmens teisių kataloguose. Žmogaus teisės yra labai įvairios, todėl siekiant pažinti ir analizuoti jų ypatumus jos paprastai pagal tam tikrus kriterijus suskirstomos į grupes. Nors konstitucijose dažniausiai jos nėra tiesiogiai atskiriamos, kartais jos grupuojamos į vadinamąsias klasikines teises: civilines politines ir socialines (socialines, ekonomines ir kultūrinės). Mokslinėje literatūroje pateikiama daug teorinių žmogaus teisių klasifikacijų, sudarytų pagal įvairius jų požymius ir įgyvendinimo galimybes. Kartais jos skirstomos ir vadovaujantis skirtingu požiūriu į žmogaus teisių esmę. Teisės gali būti grupuojamos pagal žmogaus santykį su valstybe; į pirmines ir išvestines; universaliąsias ir specialiąsias; reliatyviai absoliučias ir sąlygines galimybes (vertybes); individualias ir kolektyvines (grupines).

Konstitucines žmogaus teises galima skirstyti pagal istorinę atsiradimo laikotarpį – į tam tikrų kartų teises; pagal formuluojamos teisės turinį – į sričių teises, pavyzdžiui, civilines, politines, socialines; pagal teisių įgyvendinimo formą – į individualias ir vadinamąsias kolektyvines; pagal teisių ribojimo galimybes – į absoliučiąsias, arba neribojamas, ir santykinės, arba ribojamas; pagal subjektus, kuriems jos skiriamos, – į bendrąsias ir

specialiųjų subjektų, pavyzdžiui, vaikų; pagal garantijų pobūdį – į teises, kurios ginamos nacionaliniuose teismuose, ir teises, kurioms garantuojama ir tarptautinių teismų gynyba; pagal teisinio įtvirtinimo pobūdį – į formaliai įtvirtintas konstituciniame akte, formuluojamas konstitucinėje jurisprudencijoje, tarptautinėse sutartyse įtvirtintas teises; pagal teisės tiesioginį „tekstinį“ įtvirtinimo pobūdį – į pirmines ir išvestines ir kt. Kiekviena atskira konstitucinė teisė, pavyzdžiui, teisė į gyvybę, teisė į orumą ar privataus gyvenimo neliečiamumą, gali būti analizuojama pagal įvairius kriterijus ir vertinama įvairiais požiūriais.

Žmogaus teisių doktrinoje formuojasi ir naujos žmogaus teisės, tiksliau – kiek kitoks požiūris į žmogaus teises. Jos grupuojamos kitais pagrindais, t. y. tam tikrose srityse. Pavyzdžiui, žmogaus teisės sveikatos priežiūros srityje vadinamos paciento teisėmis²⁴⁹.

Žmogaus teisių nedalumo ir jų skirstymo kitais, nei pagrindiniuose tarptautiniuose dokumentuose numatytieji, pagrindais principas atsispindi ir 2000 m. Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijoje.

Žmogaus teisės yra prigimtinės ir neturi būti siejamos su pilietybe. Vis dėlto kai kurios konstitucinės teisės, pavyzdžiui, teisė dalyvauti valdant savo šalį tiesiogiai arba per išrinktus atstovus, rinkimų teisė, valstybės tarnyba, yra sietinos su pilietybe²⁵⁰. Atkreiptinas dėmesys, kad net kai kurios itin svarbios politinės teisės, pavyzdžiui, rinkimų į savivaldos institucijas, kai kuriais atvejais gali būti garantuojama ne tik piliečiams, bet ir kitiems asmenims. Daugeliu atvejų tai susiję su Europos Sąjungos piliečių aktyvia-

²⁴⁹ Pacientų teisės gali būti interpretuojamos kaip socialinės (programinio pobūdžio) ir kaip individo teisės. Šiuo metu paciento teisėms (tiek individualioms, tiek socialinėms), kurios suprantamos kaip labai svarbi šiuolaikinių technologijų veikiamą žmogaus teisių sritis, yra skirta 1997 m. Europos Tarybos konvencija dėl žmogaus teisių ir orumo apsaugos biologijos ir medicinos taikymo srityje – Žmogaus teisių ir biomedicinos konvencija ir jos papildomieji protokolai. Vis dėlto konstitucinėje jurisprudencijoje asmens teisė į sveikatos priežiūrą dažniausiai interpretuojama ne kaip individuali, o kaip socialinė teisė, kuri įpareigoja valstybę rūpintis visos visuomenės sveikata. Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas 2013 m. gegužės 16 d. nutarime (ir 2014 m. vasario 18 d. sprendime) formuluavo konstitucinės teisės į sveikatos priežiūrą visų pirma kaip socialinės teisės doktriną, bet aiškino ją ir individualios teisės aspektu.

²⁵⁰ H. Kelsenas pabrėžia, kad „politinės teisės“ – atskira kategorija. Jos paprastai yra apibrėžiamos kaip galia (teisinė galia) daryti įtaką valstybės valios formavimuisi – tiesiogiai ar netiesiogiai dalyvauti formuojant „valstybės valią“ išreiškiančią teisinę tvarką, t. y. daryti įtaką įstatymams; tų, kurie šioms normoms yra pavaldūs, dalyvavimas įstatymų leidyboje, t. y. kuriant bendrąsias normas, yra esminis demokratinės valdymo formos bruožas, skiriantis ją nuo autokratinės valdymo formos, kai formuojant valstybės valią piliečiai nedalyvauja, tad ir neturi politinių teisių. Politinėms teisėms H. Kelsenas priskiria ir vadinamąsias pagrindines teises arba laisves, numatytas daugelyje šiuolaikinių konstitucijų: jos garantuoja lygybę įstatymui, nuosavybės ir asmens laisves, t. y. neliečiamumą, žodžio, ypač spaudos, sąžinės, ypač religijos, susirinkimų ir kitas laisves. Žr.: KELSEN, H. Grynoji teisės teorija. Vilnius, 2002, p. 138.

ja ir pasyviaja rinkimų teise. Pavyzdžiui, Prancūzijos 1958 m. Konstitucijos 88–3 straipsnyje nustatyta, kad pagal Europos Sąjungos sutartį, pasirašytą 1992 m. vasario 7 d., balsavimo teisė ir teisė būti išrinktam municipalinių rinkimų metu gali būti suteikta tik Europos Sąjungos piliečiams, gyvenantiems Prancūzijoje; šie piliečiai negali eiti mero ar jo padėjėjo pareigų, dalyvauti skiriant senatorių rinkikus ar senatorių rinkimuose; organinis įstatymas, priimtas abiejų rūmų, nustato šio straipsnio taikymo sąlygas. Pagal 1992 m. Lietuvos Respublikos Konstitucijos 119 straipsnio 2 dalies nuostatas, 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, slaptu balsavimu.

Paprastai žmogaus teisės yra skirtos atskiriems individams, tačiau kai kuriais atvejais skiriamos kolektyvinės teisės, pavyzdžiui, tautinių mažumų. Reikia pabrėžti, kad žmogaus teisės lieka individualios, tik kartais jomis gali būti naudojamos kartu su kitais²⁵¹ (išskyrus tautų apsisprendimo teisę)²⁵².

Pagal teisių įgyvendinimo pobūdį konstitucinės teisės gali būti skiriamos į individualiąsias ir kolektyvines teises, kurias asmuo gali įgyvendinti tik kartu su kitais, būdamas tam tikros grupės nariu (pvz., nustačius, kad tam tikro skaičiaus piliečių grupė turi įstatymo iniciatyvos teisę, teisę rengti referendumą ir t. t.).

Konstitucijose gali būti išskiriamos tam tikrų subjektų, pavyzdžiui, vaikų, teisės. 1999 m. Suomijos Konstitucijos (su pakeitimais) 2 straipsnio trečioje dalyje nurodoma, kad vaikai turi būti vertinami vienodai ir turėti galimybę daryti įtaką dalykams, kurie su jais susiję, tiek, kiek tai atitinka jų gebėjimus ir išsivystymą.

Žmogaus teisių skyrimą pagal subjektus, kuriems jos išskirtinai yra taikomos, diktuoja ir tarptautinės sutartys, pavyzdžiui, Jungtinių Tautų vaiko teisių konvencija (1989 m.), skirta vaiko teisėms užtikrinti, taip pat

²⁵¹ Valstybės privalo užtikrinti tautinių mažumų teises savo piliečiams ir jos jurisdikcijai priklausantiems asmenims, tradiciškai gyvenantiems bendruomenėse. Naudojimas kai kuriomis teisėmis (pavyzdžiui, teise į švietimą, į topografinių ženklų naudojimą ir kt.) priklauso nuo bendruomenės gausumo ir poreikio. Plačiau žr.: Tautinių mažumų apsauga: tarptautinės teisės aspektai. Mokslo studija. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2003.

²⁵² Kolektyvinės teisės kartais vadinamos solidarumo teisėmis ir priskiriamos prie vadinamųjų trečiosios kartos, t. y. istoriškai vėliausiai susiformavusių, teisių. Prie tokių teisių priskiriama teisė į taiką, vystymąsi, sveiką aplinką, tautų apsisprendimo teisė ir kt. Jos kartais vadinamos ir tautų (angl. *peoples*) teisėmis. Šiuo metu nėra bendros nuomonės dėl tautų apibrėžimo, bet šis terminas vartojamas kai kuriuose tarptautiniuose dokumentuose, reglamentuojančiuose žmogaus teises.

Jungtinių Tautų neįgaliųjų konvencija, Visų formų rasinės diskriminacijos uždraudimo konvencija ir kitos, kuriose, be bendrųjų visiems asmenims pripažįstamų žmogaus teisių, skiriamos ir specialiosios teisės bei papildomos teisių įgyvendinimo garantijos tam tikriems subjektams.

4.1. Teisių skirstymas pagal turinį

Pagal turinį žmogaus teisės paprastai yra grupuojamos į civilines (asmenines)²⁵³, politines ir ekonomines, socialines ir kultūrinės. Žmogaus teisių doktrinoje civilinės ir politinės teisės yra vadinamos individualiomis teisėmis ir dažnai suprantamos kaip teisės, įvardytos Jungtinių Tautų dokumentuose. Nors Visuotinėje žmogaus teisių deklaracijoje pabrėžiamas civilinių ir politinių, ekonominių, socialinių ir kultūrinių žmogaus teisių universalumas, jos dėstomos kartu, yra kiti du svarbūs Jungtinių Tautų priimtą Tarptautinę žmogaus teisių chartiją sudarantys dokumentai: Tarptautinis pilietinių ir politinių teisių paktas (1966 m.) bei Tarptautinis ekonominių, socialinių ir kultūrinių teisių paktas (1966 m.). Jie šias teises atskiria. Toks požiūris atsispindi ir žmogaus teisėms skirtuose pagrindiniuose Europos Tarybos dokumentuose: Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijoje (Europos žmogaus teisių konvencijoje) ir Europos socialinėje chartijoje. Toks teisių atskirumas neretai dominuoja ir jas reglamentuojant konstitucijose. Vis dėlto 2000 m. Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijoje pateikiama kitokia klasifikacija, atspindinti moderniąsias žmogaus teisių vystymosi tendencijas. Šioje chartijoje pateikiamas asmens teisių katalogas. Teisių grupavimo pagrindai veikia ir valstybių ES narių konstitucinių teisių doktriną.

Civilinių ir politinių teisių katalogą galima rasti Tarptautiniame pilietinių ir politinių teisių pakte, Europos žmogaus teisių konvencijoje ir kituose tarptautiniuose dokumentuose. Šios teisės gali būti įvairiai išdėstytos²⁵⁴.

²⁵³ Civilinių teisių (angl. *civil rights*) terminas, tikėtina, geriausiai atspindi šių teisių turinį, be to, šios teisės nurodomos ir Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos (Europos žmogaus teisių konvencijos) vertime į lietuvių kalbą. Kartais vartojamas ir pilietinių teisių terminas, bet ir šiuo atveju tokios teisės nėra tapatinamos su pilietybe. taip pat vartojami ir asmeninių, ar individualiųjų, teisių terminai.

²⁵⁴ Prie civilinių teisių galėtų būti priskirtos šios teisės: teisė į gyvybę, kankinimų ir nežmoniško bei orumą žeminančio elgesio ar baudimo draudimas, vergijos ir priverstinio darbo draudimas, teisė į asmens laisvę ir neliečiamybę, lygiateisiškumas, *habeas corpus* teisės, teisė į teisingą teismą, tinkamo proceso teisė, teisė į gynybą, viešą bylos nagrinėjimą, viešą nuosprendžio skelbimą, nekaltumo prezumpcija, teismo nešališkumas ir nepriklausomumas, priemonių lygybė, įrodymų taisyklės, *nullum crimen sine lege*, *nullum poena sine lege*, *lex retro non agit*, *non bis in idem*, saviraiškos, žodžio, spaudos laisvė, teisė į informaciją, sąžinės, tikėjimo, susirinkimų laisvė, teisė jungtis į asociacijas, teisė į privataus gyvenimo neliečia-

Civilinių (asmeninių) ir politinių teisių katalogai daugelio valstybių konstitucijose yra gana išsamūs. Civilinės (asmeninės) teisės neretai įvardijamos kaip pagrindinės teisės (angl. *Fundamental Rights*), pavyzdžiui, 1999 m. Šveicarijos Konstitucijoje. Šioje Konstitucijoje pateikiamas platus pagrindinių teisių ir ne itin gausus politinių teisių sąrašas. 1947 m. Italijos Konstitucijoje politinių teisių katalogas yra išsamesnis ir pateikiamas po civilinių, socialinių ekonominių teisių sąrašo. 1999 m. Suomijos Konstitucijos 2 skyriuje „Pagrindinės teisės ir laisvės“ kartu yra įvardijamos civilinėms, pilietinėms ir socialinėms teisėms priskiriamos teisės. Taigi įvairių šalių konstitucinė doktrina skirtingai vertina konstitucinių teisių grupavimą į atskiras sritis ir jų išdėstymą.

Konstitucijos priėmimo laikas neretai nulemia tai, kad konstitucinių teisių katalogai gali būti lakoniški arba, priešingai, labai išsamūs ir platus. XX a. pabaigoje ir XXI a. pradžioje priimtose konstitucijose (ar jų pataisose) paprastai pateikiamas platesnis šių teisių sąrašas. Pavyzdžiui, senesnėse konstitucijose randama tik teisės į privatų gyvenimą garantija, o naujausiose – ir teisė į asmens tapatybę, vardą, atvaizdą, asmens duomenų apsaugą ir kt. 1992 m. Estijos Konstitucijos 44 straipsnyje įtvirtinta teisė gauti viešąją informaciją. Asmuo (Estijos pilietis) turi teisę gauti apie save viešosiose valdymo institucijose esančią informaciją. Dar plačiau ši teisė reglamentuojama 1976 m. Portugalijos Konstitucijos (su pakeitimais, 2005 m. redakcijos) 35 straipsnyje, kuriame *inter alia* nustatyta asmens teisė susipažinti su apie jį surinktais kompiuterizuotais duomenimis ir reikalauti juos koreguoti; įstatymas turi nustatyti, kokie asmens duomenys gali būti renkami ir tvarkomi kompiuterinėse laikmenose; kiekvienam turi būti garantuojama galimybė naudotis viešaisiais kompiuteriniais ryšiais (angl. *computer networks*).

Kai kurios konstitucinės teisės, pavyzdžiui, nuosavybės teisės apsauga, gali būti priskiriamos skirtingoms teisių grupėms. Antai 1999 m. Šveicarijos Konstitucijoje nuosavybės teisės apsauga (26 str.) ir ekonominės veiklos laisvė (27 str.) priskiriamos pagrindinėms (civilinėms, asmeninėms) teisėms, o 1947 m. Italijos Konstitucijoje šios teisės (Konstitucijos 41, 42 str.) priskiriamos socialinių teisių grupei.

Naujosiose konstitucijose pagrindinėms teisėms gali būti priskiriamos ir teisės, kurios anksčiau galėjo būti vertinamos kaip socialiniai valstybės įsipareigojimai. 1999 m. Šveicarijos Konstitucijoje pagrindinių teisių grupei priskiriama asmens teisė esant būtinybei gauti paramą, kuri turėtų

mumą, lygiateisiškumas ir kt. Prie politinių teisių galima priskirti teisę dalyvauti valdant savo šalį tiesiogiai arba per išrinktus atstovus, teisę dalyvauti rinkimuose – rinkti ir būti išrinktam (kai kuriais atvejais ir teisę jungtis į asociacijas bei žodžio laisvę).

užtikrinti tinkamą gyvenimo lygį (Konstitucijos 12 str.). Plačiau formuluojami ir kai kurie klasikiniai konstituciniai principai, kaip antai lygia-teisiškumo principas. 1999 m. Suomijos Konstitucijos 6 straipsnyje (angl. *Equality*) *inter alia* formuluojamas atviras galimos diskriminacijos draudimo sąrašas ir nurodoma, kad niekas be tinkamos priežasties negali būti vertinamas skirtingai dėl lyties, amžiaus, kilmės, kalbos, religijos, tikėjimo, nuomonės, sveikatos, neįgalumo ir kitų su asmeniu susijusių priežasčių. Šveicarijos Konstitucijos 8 straipsnyje įtvirtinamas lygybės prieš įstatymą principas ir nurodomi asmens diskriminacijos draudimo pagrindai, įvardijami ir tokie diskriminacijos draudimo pagrindai, kaip gyvenimo būdas, draudimas asmenį diskriminuoti dėl jo fizinės, proto ar psichinės negalios. Šioje Konstitucijoje formuluojamos plačios valstybės pareigos sveikatos priežiūros srityje. Jos apima tokius klausimus, kaip pagalbinių medicinos, biomedicinos tyrimai, pagalbinių reprodukcija, transplantacija, genų technologija ir kt. Taigi 1999 m. Šveicarijos Konstitucijoje plačiai formuluojami asmens modernių teisių apsaugos principai.

Dėl laisvo asmenų judėjimo Europos Sąjungos ribose principo pripažinimo jai priklausančių valstybių konstitucijose kai kurios politinės teisės, *inter alia* vietos savivaldos institucijų, Europos Sąjungos Parlamento rinkimų teisės, sietinos ne tik su savos valstybės, bet ir kitų ES šalių pilietybe.

Be to, konstitucijose nustatomi valstybės ir bažnyčios santykiai. 1958 m. Prancūzijos Konstitucijos 1 straipsnyje deklaruojamas pasaulietinės valstybės principas. Kai kurių konstitucijų preambulėse, pavyzdžiui, 2011 m. Vengrijos, 1997 m. Lenkijos, 1922 m. Latvijos, deklaruojama pagarba krikščioniškosioms vertybėms. Be to, naujose konstitucijose numatomi ir tam tikri draudimai, susiję su religijos laisve: 1999 m. Šveicarijos Konstitucijos 72 straipsnio 3 dalyje įtvirtintas draudimas statyti minaretus.

Socialinės teisės ir jų apsauga – svarbi asmens konstitucinių teisių, taip pat ir tarptautinių sutarčių, sritis. Tarptautinėse sutartyse suformuluotos socialinės teisės daro įtaką nacionalinės teisės doktrinai ir formuoja požiūrį į šių teisių garantijas. Jos tarptautiniu lygiu buvo pripažintos netgi anksčiau nei kitos teisės²⁵⁵. Socialinių konstitucinių teisių katalogas gali būti

²⁵⁵ ASBJORN, E. Economic, Social and Cultural Rights as Human Rights. *Iš*: Economic, Social and Cultural Rights. Ed. by Asbjorn, E.; Krause, C. and Rosas, A. The Hague: Martinus Nijhoff Publishers, 1995, p. 27–28. Jau XIX a. pabaigoje suprasta, kad nacionalinėms darbo sąlygoms pagerinti reikalingas tarptautinis bendradarbiavimas ir koordinavimas. Pirmoji konferencija tarptautiniams susitarimams minėtoje srityje priimti buvo surengta Vokietijoje 1890 m., bet šis procesas nebuvo toliau plėtojamas. Socialinių teisių raidai didelę reikšmę turėjo Tarptautinės darbo organizacijos (TDO) susikūrimas 1919 metais. Lietuva įstojo į šią organizaciją 1921 m., o 1991 m. pabaigoje atnaujino savo narystę.

skirtingas. Šių teisių konstituciniam pripažinimui didelę įtaką taip pat daro tarptautinės teisės dokumentai²⁵⁶. 1996 m. Europos socialinė chartija suteikia tarptautiniu mastu privalomas teises garantijas net 31 pagrindinei socialinei teisei²⁵⁷. Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijoje reglamentuotos ir kai kurios socialinės teisės.

Asmens socialinių teisių terminas dažnai taikomas apibūdinant vadinamąsias ekonomines, kultūrines teises. Socialinės teisės kaip konstitucinės teisės buvo pripažintos ne iš karto, daug vėliau negu politinės, pilietinės teisės, nes jos susijusios su valstybės išsipareigojimais užtikrinti jų įgyvendinimą. Viena iš priežasčių, lėtinusių šį procesą, – konstitucijos tiesioginio taikymo klausimas, šių teisių tiesioginio gynimo teisme galimybės²⁵⁸.

Prie kultūrinių teisių priskirtinos: teisė į mokslą, teisė pasirinkti savo vaikams mokyklas ir religinį bei dorovinį auklėjimą, teisė dalyvauti kultūriname gyvenime, naudotis mokslo pažangos laimėjimais, autoriaus teisių apsauga, mokslinių tyrimų ir kūrybinės veiklos laisvė ir kt.

Socialinės konstitucinės teisės gali būti skirstomos įvairiai. Galima skirti vadinamąsias minimaliąsias socialines konstitucines teises: teisę į egzistencinį minimumą, apsigyvenimą (angl. *basic accomodation*), išsilavinimą

²⁵⁶ Socialinių, ekonominių, kultūrinių teisių katalogas išdėstytas Jungtinių Tautų tarptautiniame ekonominių, socialinių ir kultūrinių teisių pakte, taip pat Europos Tarybos priimtose tarptautinėse sutartyse – Europos socialinėje chartijoje (1961 m.) ir Pataisytojoje Europos socialinėje chartijoje (1996 m.). Europos socialinė chartija, skirta užtikrinti pagrindines socialines ir ekonomines teises, papildoma Europos žmogaus teisių konvencija, skirta pilietinėms ir politinėms teisėms užtikrinti.

²⁵⁷ Europos socialinėje chartijoje (pataisytojoje) galima rasti šias teises: teisę į darbą (galimybę užsidirbti laisvai pasirinktamui darbu), teisę į tinkamas darbo sąlygas, teisę į saugias ir sveikas darbo sąlygas, teisę į tinkamą atlyginimą, teisę jungtis į organizacijas, teisę sudaryti kolektyvines sutartis (į kolektyvines derybas), vaikų ir paauglių teisę į apsaugą, dirbančių moterų teisę į motinystės apsaugą, teisę į profesinę orientaciją, teisę į profesinį mokymą, teisę į sveikatos apsaugą, neįgalių žmonių teisę į nepriklausomybę, socialinę integraciją ir dalyvavimą visuomenės gyvenime, šeimos teisę į socialinę, teisinę ir ekonominę apsaugą, vaikų ir jaunuolių teisę į socialinę, teisinę ir ekonominę apsaugą, teisę verstis pelno siekiančia veikla kitų šalių teritorijoje, darbuotojų migrantų ir jų šeimų teisę į apsaugą ir paramą, teisę į vienodą padėtį ir vienodas galimybes į darbą ir profesiją nediskriminuojant dėl lyties, teisę į informavimą ir konsultavimą, teisę dalyvauti nustatant ir gerinant darbo sąlygas ir darbo aplinką, senyvo amžiaus žmonių teisę į socialinę apsaugą, teisę į apsaugą darbo sutarties nutraukimo atvejais, darbuotojų teisę į jų reikalavimų gynimą darbdaviui bankrutavus, teisę į orumą darbe, darbuotojų, turinčių pareigų šeimai, teisę į lygias galimybes ir vienodą elgesį, darbuotojų atstovų teisę į apsaugą įmonėje ir jiems palankių sąlygų sudarymą, teisę į informavimą ir konsultavimą kolektyvinio darbo vietų mažinimo atveju, teisę į apsaugą nuo skurdo ir socialinės atskirties, teisę į būstą (plačiau apie Europos socialinę chartiją ir jos kontrolę žr.: Europos socialinė chartija. Vadovas. Vilnius, 2002).

²⁵⁸ ŽILYS, J. Socialinė valstybė konstitucinėje teisėje. *Jurisprudencija*, 2006, t. 12(90), p. 15–23.

(mokymąsi mokykloje), profesinį mokymąsi, būtinąją sveikatos priežiūrą²⁵⁹. Konstitucinės socialinės teisės gali būti vertinamos ir kaip *prima-facie* teisės. Jos yra įpareigojančios ir individas gali reikalauti, kad būtų įgyvendintos, taigi negali būti vertinamos tiesiog kaip tam tikro programinio pobūdžio valstybės siekiai. Akivaizdu, kad šios teisės gali būti įgyvendinamos tam tikru lygiu, jų, kaip ir kitų teisių, ribojimas remiasi proporcingumo ir teisių pusiausvyros principais bei visuomenės galimybėmis jas asmeniui garantuoti.

Socialinių teisių katalogai konstitucijose yra labai skirtingi: kai kuriose šalyse jie apima labai daug žmogaus teisių. 1947 m. Italijos Respublikos Konstitucijos 3 straipsnio 2 dalyje nustatyta, kad Respublikos užduotis – pašalinti ekonomines ir socialines kliūtis, kurios iš tikrųjų riboja piliečių laisvę ir lygybę ir trukdo visapusiškai tobulėti asmenybei, visiems darbuotojams veiksmingai įsitraukti į politinį, ekonominį ir socialinį šalies tvarkymą. Socialinių ekonominių teisių sąrašas, įtvirtintas 1996 m. Pietų Afrikos Konstitucijoje, atspindi Konstitucijos kūrėjų siekį konsoliduoti visuomenę, mažinti socialinę atskirtį, integruoti pažeidžiamiausias visuomenės grupes. Be įprastų teisių, pripažįstamos prekybos, darbo ir veiklos laisvės, teisė į sveikatos apsaugą (įskaitant reprodukcinę sveikatą), teisė į mokslą, kultūrą, kalbą, teisė jungtis į kultūrinės, religines ar lingvistines bendruomenes ir kt.

1999 m. Šveicarijos Konstitucijos 41 straipsnyje „Socialiniai tikslai“ formuluojami bendrieji socialinių teisių principai. Šveicarijos Konstitucijoje plačiai deklaruojamos ir kultūrinės teisės: muzikinio lavinimo (67 a str.), kino (71 str.), sporto (68 str.) ir kt.

2011 m. naujojoje Vengrijos Konstitucijoje (Pagrindiniame Įstatyme) įtvirtintas platus socialinių teisių katalogas ir socialinės atsakomybės nustatymas rodo ne tik valstybės socialinę prigimtį, bet ir atskleidžia, kad konstitucija buvo priimta valstybei ir visuomenei išgyvenant sunkų laikotarpį, siekiant visuomenės solidarumo, susitelkimo, ekonominės naštos pasidalijimo. Konstitucijos XIX straipsnyje įtvirtinta garantija, kad valstybė stengsis užtikrinti socialinę apsaugą visiems Vengrijos piliečiams. Šios Konstitucijos XXX straipsnyje nustatyta pareiga kiekvienam prisidėti prie bendrųjų poreikių finansavimo ir valstybės ekonomikos gerinimo.

Valstybių konstitucijose įtvirtintos socialinės teisės ir socialinės apsaugos priemonės išreiškia visuomenės solidarumo idėją, sudaro asmeniui teises prielaidas apsaugoti nuo galimos socialinės rizikos. Kita vertus, pilietinėje visuomenėje solidarumo principas nepaneigia asmeninės atsakomybės už

²⁵⁹ ALEXY, R. A Theory of Constitutional Rights. Translated by J. Rivers. Oxford University Press, 2002, p. 344.

savo likimą. Vis labiau išsivertina ir požiūris į žmogaus socialines teises. Šios teisės vertinamos ir kaip individualios, joms suteikiamas tiesiogiai įgyvendinamų konstitucinių teisių statusas ir gynybos teisme priemonės.

Žmogaus teisių bilyje (JAV) nėra nė užuominos apie socialines teises. Tačiau JAV Aukščiausiasis Teismas, interpretuodamas 1787 m. JAV Konstitucijos pataisas, skirtas pagrindinėms žmogaus teisėms, gina ir kai kurias itin svarbias socialines teises, pavyzdžiui, sveikatos draudimo principus (pareigą pirkti sveikatos draudimą; tai JAV Aukščiausiasis Teismas interpretuoja kaip Kongreso teisę nustatyti mokesčius), todėl kai kurie socialinių teisių aspektai, nors ir netiesiogiai, įgauna konstitucinį pripažinimą²⁶⁰. Šiuo metu socialinės teisės, ypač dėl konstitucinių teismų priimamų sprendimų, vis dažniau apginamos kaip individualios teisės, tad priskirtinos ir šiai grupei²⁶¹. Tokia tendencija vyrauja ir Europos Žmogaus Teisių Teismo jurisprudencijoje²⁶².

Tai, kad socialinės konstitucinės teisės ir jų įgyvendinimo procedūros turi būti interpretuojamos kaip ordinarinės teisės, nėra išskirtinis jų bruožas. Kitų konstitucinių teisių tam tikri aspektai taip pat reglamentuojami ordinarinės teisės lygiu.

²⁶⁰ JAV Aukščiausiojo Teismo sprendimas *National Federation of Independent Business v. Sebelius* byloje 567 U. S.-(2012), 132 S. Ct 2566.

²⁶¹ Konstitucinės justicijos institucijos, interpretuodamos konstitucijas ir pabrėždamos teisės į sveikatos priežiūrą svarbą, dažnai šios teisės neišskiria tik kaip socialinės (programinio pobūdžio) ar tik kaip individualios socialinės teisės ir mini abu šios teisės aspektus. Vis dėlto ta aplinkybė, kad teisė į sveikatos priežiūrą kai kurių valstybių, taip pat ir Lietuvos, konstitucinių teisių kataloge įrašyta į Konstitucijos skirsnį, skirtą *inter alia* socialinių teisių apsaugai, yra dažnai interpretuojama visų pirma kaip socialinė, programinio pobūdžio teisė, o ne kaip individuali teisė ir šiuo aspektu yra pareiškėjų ginčijama, lemia tai, kad konstitucinėje jurisprudencijoje dažniausiai ji interpretuojama ne kaip individuali, o kaip socialinė teisė, kuri įpareigoja valstybę rūpintis visos visuomenės sveikata. Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas 2013 m. gegužės 16 d. nutarime (ir 2014 m. vasario 18 d. sprendime) taip pat formulavo konstitucinės teisės į sveikatos priežiūrą doktriną.

²⁶² Pagal Europos Žmogaus Teisių Teismo jurisprudenciją, socialinės teisės, nors tiesiogiai, išskyrus kai kurias išimtis, pavyzdžiui, Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos 1 protokolo 2 straipsnyje reglamentuojama teisė į mokslą, neįvardytos Europos žmogaus teisių konvencijos tekste, gali būti ginamos įvairios apimtys, remiantis Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos *inter alia* 2, 6, 8, 14 straipsnių, jos protokolo Nr. 1 1-ojo straipsnio nuostatomis. Teismas formuluoja tokių socialinių teisių, kaip teisės į kai kurias socialines išmokas, sveikatos priežiūrą, sveiką aplinką ir pan., garantijas. Pavyzdžiui, Europos Žmogaus Teisių Teismas 2003 m. liepos 8 d. Didžiosios kolegijos sprendime *Hatton and others v. the United Kingdom* byloje aiškino 8 Konvencijos straipsnį kaip apimančią ir asmens teisę nebūti tiesiogiai ir stipriai veikiamam triukšmo ir taršos. Šioje byloje teismas taip pat rėmėsi ir ankstesne 8 straipsnio aiškinimo doktrina, pagal kurią tam tikri socialinių teisių aspektai yra ir teisės į privatų gyvenimą elementai.

Gali būti pasirinktas ir kitas žmogaus teisių skirstymo kriterijus, atspindintis jų nedalumo principą. Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijoje asmens teisės grupuojamos pagal tam tikras sritis: orumas, laisvės, lygybė, solidarumas, piliečių teisės, teisingumas. Civilinės, politinės ar socialinės teisės atskirai neskiriamos. Toks teisių grupavimas Chartijoje grindžiamas teisių universalumo ir nedalumo, žmogaus orumo, laisvės, lygybės ir solidarumo vertybėmis, demokratijos principais.

4.2. Teisių nedalumas

Teisių nedalumo principas, kuris grindžiamas visų žmogaus teisių svarbumu ir integralumu, yra esminis modernios konstitucinės žmogaus teisių doktrinos principas. Konstitucinio integralumo principas yra taikomas ir konstitucinėms teisėms griežtąja prasme, ir konstituciniams principams. Vienas iš tokių dažniausiai konstitucinių teismų interpretuojamų principų yra lygiateisiškumo principas, kuris neretai ne tik neatsiejamas nuo kitų konstitucinių principų, bet yra ir integralus konkrečios asmens konstitucinės teisės elementas. Teisių nedalumo principas aktualus ne tik aiškinant konkrečių, vienai kokiam nors rūšiai priskiriamų žmogaus konstitucinių teisių santykį, bet ir analizuojant tam tikrų skirtingo turinio teisių grupių, t. y. civilinių ir politinių bei socialinių ekonominių kultūrinių teisių, santykį.

Paprastai konstitucinės justicijos institucijos Konstitucijoje įtvirtintas žmogaus teises ir laisves vertina kaip sudarančias vientisą ir darnią sistemą, t. y. yra įtvirtinta tokia žmogaus teisių samprata, kai vienu žmonių teisės ir laisvės „sugyvena“ su kitų teisėmis ir laisvėmis, o asmuo, įgyvendindamas vieną konstitucinę teisę, nepraranda galimybės įgyvendinti kitą.

Daugelio konstitucinės justicijos institucijų jurisprudencijoje galima rasti pavyzdžių, kai atskleidžiant vienos konstitucinės teisės turinį remiamasi kitomis teisėmis arba neapsieinama be tų teisių savitarpio santykio analizės. Dažnai šios teisės gali būti visiškai skirtingos prigimties, pavyzdžiui, Latvijos Konstitucinis Teismas atskleidždamas teisės gyventi saugioje aplinkoje turinį rėmėsi teise gauti informaciją²⁶³, Vengrijos Konstitucinis Teismas religijos laisvę siejo su asmens orumu ir saviraiškos laisve ir pabrėžė, kad valstybė neturi kištis į asmens religijos pasirinkimą ir praktikavimą, o valstybės pareiga – užtikrinti religijos ir įsitikinimų laisvę nevertinant religinių vertybių ir taip garantuojant savo neutralumą²⁶⁴. Analizuodamas konstitucinę teisę į privatų gyvenimą Lietuvos Konstitucinis Teismas asmens sveikatą,

²⁶³ Plačiau žr.: BUTVILAVIČIUS, D. Latvijos Respublikos konstitucinė sistema. Iš: Europos Sąjungos valstybių narių konstitucinės sistemos. Mokslo studija. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2012, p. 406.

²⁶⁴ Vengrijos Konstitucinio Teismo nutarimas Nr. 4/1993.

kaip ir jo fizinę bei psichinę būklę, įvardijo kaip esminius privataus gyvenimo elementus²⁶⁵, o interpretuodamas teisę į sveikatos priežiūrą pabrėžė glaudžius šios konstitucinės socialinės teisės ryšius ne tik su kitomis socialinėmis, bet ir civilinėmis teisėmis²⁶⁶. Taigi Konstitucijos garantuojamos teisės įvairiose konstitucinėse sistemose nebūtinai gali būti vienodos.

Konstitucijoje įtvirtintos žmogaus teisės ir laisvės sudaro vientisą ir darnią sistemą. Šis principas suponuoja, kad visos žmogaus teisės ir laisvės yra vienodai svarbios ir valstybė bei jos institucijos privalo užtikrinti visų konstitucinių teisių apsaugą. Vertinant konstitucijose įtvirtintus žmogaus teisių katalogus svarbus yra esminis demokratiinių valstybių konstitucinis principas, lemiantis atvirą konstitucinių teisių sąrašą, grindžiamą prigimtinių teisių doktrina.

5. Asmens konstitucinių teisių ribojimas

Viena iš svarbių žmogaus teisių ypatybių yra galimybės jas riboti pripažinimas. Pagal galimybes riboti teises galima suskirstyti į visiškai neribojamas ir ribojamas. Pripažįstama, kad draudimas kankinti žmogų ir taikyti žiaurias bausmes, vergijos draudimas priskirtini absoliučioms teisėms. Tačiau tokios teisės, kaip asmens laisvė, teisė į informaciją, nuosavybės teisė ir kai kurios kitos, tam tikromis sąlygomis gali būti daugiau arba mažiau ribojamos.

Konstitucinėje žmogaus teisių doktrinoje ir kai kurioms kitoms teisėms gali būti suteiktas absoliučios teisės statusas, pavyzdžiui, teisei į gyvybę. Kai kurių valstybių konstituciniai teismai (pavyzdžiui, Vengrijos, Lietuvos, Pietų Afrikos) konstatavo, kad mirties bausmė yra negalima, nes pažeidžia asmens teisę į gyvybę, tačiau, kaip žinoma, pasaulyje dar nemažai valstybių, įskaitant demokratines, taiko mirties bausmę. Kitų valstybių

²⁶⁵ *Inter alia* Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2003 m. kovo 24 d. nutarimas.

²⁶⁶ Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas 2013 m. gegužės 16 d. nutarime pabrėžė, kad akivaizdu, jog žmogaus orumas, teisė į gyvybę ir teisė į kuo geresnę sveikatą yra taip glaudžiai susiję, kad, viena vertus, neužtikrinus deramos sveikatos apsaugos žmogaus teisės į gyvybę ir jo orumo apsauga taip pat nebūtų visavertė; kita vertus, teisė į gyvybės išsaugojimą ir gelbėjimą, kai jai kyla pavojus, yra neatsiejama, pamatinė prigimtinių žmogaus teisės į kuo geresnę sveikatą dalis; taigi aiškinant Konstitucijos 53 straipsnio 1 dalies nuostatas turi būti atsižvelgiama *inter alia* į jų sąsajas su Konstitucijos 18 straipsniu, kuriame įtvirtintas žmogaus teisių ir laisvių prigimtinio pobūdžio pripažinimo principas, ir jos 19 bei 21 straipsnių nuostatas, kuriomis užtikrinama ypatingų konstitucinių vertybių – žmogaus gyvybės ir orumo – apsauga; žmogaus teisė į kuo geresnę sveikatą ir teisė į sveikatos priežiūrą turi būti aiškinamos atsižvelgiant ir į kitose Konstitucijos nuostatose įtvirtintas įvairių konstitucinių vertybių apsaugos garantijas, *inter alia* į jos 22 straipsnyje užtikrintą žmogaus privataus gyvenimo, apimančio ir sveikatą, neliečiamumą, 46 straipsnyje įtvirtintus tautos ūkio pagrindus ir jų garantijas, 48 straipsnio 1 dalyje įtvirtintą teisę turėti tinkamas, saugias ir sveikas darbo sąlygas, 53 straipsnio 3 dalyje nustatytą valstybės ir asmens pareigą saugoti aplinką nuo kenksmingo poveikio.

konstitucijose *expressis verbis* įtvirtintas mirties bausmės draudimas, kaip antai 1999 m. Suomijos Konstitucijos 7 straipsnyje („Teisė į gyvybę, asmens laisvė ir integralumas“) *inter alia* nustatyta, kad niekas negali būti nuteistas mirties bausme.

Teisių priskyrimas prie absoliučiujų neribojamų yra santykinis, todėl konstitucinėje doktrinoje tokiomis gali būti pripažįstamos ir teisės, kurios tarptautinėje žmogaus teisių doktrinoje tokiomis nėra laikomos, pavyzdžiui, teisė į gynybą teisme, nes šios teisės negalima apriboti ar paneigti, asmeniui turi būti garantuojama teisė turėti nepriklausomą ir nešališką ginčo arbitražą, kuris remdamasis konstitucijos ir įstatymų nuostatomis iš esmės išspręstų kilusį teisinį ginčą. Pavyzdžiui, 1814 m. Nyderlandų Konstitucijos (2008 m. redakcijos su pakeitimais) 17 straipsnyje nustatyta, kad jokiai asmeniui prieš jo valią negali būti trukdoma kreiptis į teismą, į kurią jis turėtų teisę kreiptis. 1949 m. Vokietijos Konstitucijos (Pagrindinio Įstatymo) 19 straipsnio 4 dalyje teigiama, kad asmuo, kurio teisės pažeidžia viešoji valdžia, turi teisę kreiptis į teismą. Be to, 1999 m. Šveicarijos Konstitucijos 29 a straipsnyje nurodoma, kad kiekvienas asmuo turi teisę, kad jo teisinį ginčą spręstų teisminės valdžios institucija. Taigi galima teigti, kad teisė į gynybą teisme irgi pretenduoja tapti absoliučia. Tokia ji gali būti pripažįstama ir konstitucinėje doktrinoje, jeigu konstitucinės justicijos institucija taip interpretuos atitinkamas konstitucijos nuostatas. Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas, interpretuodamas 1992 m. Konstitucijos 30 straipsnio 1 dalies nuostatas, kad asmuo, kurio konstitucinės teisės ar laisvės pažeidžiamos, turi teisę kreiptis į teismą, suformulavo gana griežtą oficialią konstitucinę doktriną, kad teisė kreiptis į teismą yra absoliuti²⁶⁷. Asmens teisių ir laisvių gynimo teisme garantiją Konstitucinis Teismas aiškina kaip procesinio pobūdžio garantiją, esminę asmens teisių ir laisvių konstitucinio instituto dalį, būtiną teisingumo įgyvendinimo sąlygą, neatskiriamą konstitucinio teisinės

²⁶⁷ *Inter alia* Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2000 m. birželio 30 d., 2004 m. rugpjūčio 17 d., 2004 m. gruodžio 29 d., 2005 m. vasario 7 d., 2006 m. sausio 16 d., 2006 m. gegužės 9 d., 2011 m. birželio 9 d. nutarimai. Konstitucinis Teismas pabrėžia, kad teisės dėl pažeistų teisių kreiptis į teismą negalima apriboti ar paneigti. Asmeniui turi būti garantuojama teisė turėti nepriklausomą ir nešališką ginčo arbitražą, kuris pagal Konstituciją ir įstatymus iš esmės išspręstų kilusį teisinį ginčą; šią teisę turi kiekvienas asmuo; asmeniui jo pažeistų teisių gynba teisme garantuojama neatsižvelgiant į jo teisinį statusą; pažeistos asmenų teisės ir teisėti interesai teisme turi būti ginami neatsižvelgiant į tai, ar jie yra tiesiogiai įtvirtinti Konstitucijoje, ar ne (*inter alia* Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2000 m. birželio 30 d., 2004 m. rugpjūčio 17 d., 2004 m. gruodžio 13 d. nutarimai, 2006 m. rugpjūčio 8 d. sprendimas, 2010 m. gegužės 13 d. nutarimas).

valstybės principo turinio elementą²⁶⁸. Lietuvos Konstitucinis Teismas prie absoliučių konstitucinių teisių priskiria ir Konstitucijos 31 straipsnio 6 dalyje įtvirtintą asmens teisę į gynybą, taip pat teisę turėti advokatą²⁶⁹.

Teisė į teisinę pagalbą konstitucijose neretai yra reglamentuojama paliekant įstatymų leidėjui teisę spręsti šios teisės turinio, naudojimosi ir ribojimo tvarką, pavyzdžiui, 1814 m. Nyderlandų Konstitucijos (2008 m. redakcijos su pakeitimais) 18 straipsnyje įtvirtinta teisė: „Kiekvienas gali būti teisėtai atstovaujamas teisiniuose ir administraciniuose procesuose.“ Vis dėlto straipsnio 2 dalyje diskrecijos teisė suteikiama įstatymų leidėjui: taisyklės, susijusios su teisinės pagalbos teikimu ribotų išteklių turintiems asmenims, nustatomos Parlamento įstatymu.

Konstitucijose žmogaus teisių ribojimai gali būti formuluojami reglamentuojant konkrečią teisę arba bendruosius konstitucinių teisių ribojimo principus. Sprendžiant, ar konstitucinės teisės gali būti ribojamos, svarbu išsiaiškinti, ar tai darant neperžengiamos konstitucijoje nustatytos ribojimo galimybės²⁷⁰.

Konstitucijose dažniausiai formuluojami bendrieji teisių ribojimų pagrindai, taip pat atskirai aptariama galimybė laikinai riboti asmens teises kilus karui ar susidarius nepaprastajai padėčiai.

1996 m. Pietų Afrikos Konstitucijoje, kurioje ypač daug dėmesio skiriama konstitucinių teisių apsaugai, daug kalbama ir apie konstitucinius teisių ribojimo pagrindus. Konstitucijos 36 straipsnyje „Teisių ribojimai“ (*Limitation of Rights*) yra nustatyti bendrieji, visuotinai pripažįstami kons-

²⁶⁸ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2000 m. birželio 30 d., 2004 m. rugpjūčio 17 d., 2004 m. gruodžio 29 d., 2006 m. sausio 16 d., 2011 m. birželio 9 d. nutarimai.

²⁶⁹ Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas 2001 m. vasario 12 d. nutarime aiškina Konstitucijos 31 straipsnio 6 dalį, kurioje nustatyta, kad asmeniui, kuris padarė nusikaltimą, ir kaltinamajam nuo jų sulaikymo arba pirmosios apklausos momento garantuojama teisė į gynybą, taip pat teisė turėti advokatą, pripažino šioje Konstitucijos straipsnio dalyje įtvirtintą asmens teisę į gynybą, taip pat teisę turėti advokatą, esant absoliučia teise: „Ji negali būti paneigta ar suvaržyta jokiais pagrindais ir jokiais sąlygomis.“

²⁷⁰ R. Dworkinas kelia svarbų klausimą – ar teisės, netgi konstitucinės, daro moralinį poveikį valdžiai? Jo nuomone, tos konstitucinės teisės, kurios gali būti vertinamos kaip pamatinės, t. y. tokios kaip žodžio laisvė (laisvo žodžio teisė), įkūnija teises valdžios atžvilgiu griežtąja prasme: jeigu piliečiai turi moralinę laisvo žodžio teisę, valdžia pasielgtų neteisingai panaikinusi konstitucijos nuostatą, kuri ją garantuoja, net jeigu būtų įsitikinusi, kad daugumai bus geriau, jeigu žodžio laisvė bus apribota; valdžios iniciatyva pati savaime teisės apribojimo negali padaryti teisingo. R. Dworkinas asmens teises valdžios atžvilgiu sieja ir su žmogaus teise (griežtąja prasme) nepaklusti teisei, kurią vertina ne kaip atskirą teisę, susijusią su sąžine ir papildančią kitas teises valdžios atžvilgiu: „Tai tiesiog šių teisių valdžios atžvilgiu bruožas, ir jis iš principo negali būti paneigtas, nepaneigiant, kad apskritai egzistuoja kokios nors tokio pobūdžio teisės“ (DWORKIN, R. *supra* note 232, p. 272–273).

titucinių teisių ribojimo pagrindai ir *inter alia* nurodoma, kad teisių bilyje įtvirtintos teisės gali būti ribojamos tik bendrojo pobūdžio įstatymu (teise) (angl. *law of general application*), ir tik tiek, kiek toks ribojimas yra pagrįstas ir teisėtas atviroje demokratinėje visuomenėje, grindžiamoje pagarba žmogaus orumui, lygybei ir laisvei. Ribojant teises turi būti atsižvelgiama į teisės pobūdį, ribojimo svarbą ir būtinumą, ribojimo pobūdį ir laipsnį, ryšį su tikslu; teisės ribojimo tikslas turi būti pasiekiamas kuo mažiau varžančiomis priemonėmis.

1999 m. Šveicarijos Konstitucijos 36 straipsnyje „Pagrindinių teisių ribojimai“ (*Restrictions of Fundamental Rights*) *inter alia* nustatyta, kad pagrindinių teisių ribojimai turi būti grindžiami teise, o reikšmingus ribojimus reglamentuoja federacijos įstatymai; ribojimai turi būti grindžiami viešuoju interesu ar kitų asmenų pagrindinių teisių apsauga; pagrindinių teisių ribojimas turi būti proporcingas; teisės esmė yra neliečiama.

1949 m. Vokietijos Konstitucijos (Pagrindinio Įstatymo) 19 straipsnyje nustatyta, kad „jei <...> pagrindinė teisė gali būti apribota įstatymu arba įstatymo pagrindu, toks įstatymas privalo galioti (būti taikomas) visiems, o ne atskiru atveju. Be to, įstatyme turi būti įvardyta pagrindinė teisė, nurodytas straipsnis“ ir „jokiu atveju negali būti pažeistas pagrindinės teisės esminis turinys.“

1922 m. Latvijos Konstitucijos 116 straipsnyje nurodomos teisės, kurios gali būti ribojamos, ir bendrieji teisių ribojimo pagrindai: straipsnyje nurodytos teisės gali būti ribojamos siekiant apginti teisėtus kitų asmenų interesus, valstybės demokratinį valdymą, tautos saugumą, gerovę, moralę.

Kai kuriose konstitucijose labiau pabrėžiami konkrečios teisės ribojimo pagrindai, o bendrieji konstitucinių teisių ribojimo principai neformuluojami atskirai, pavyzdžiui, 1999 m. Suomijos Konstitucijoje ar 1953 m. Danijos Konstitucijoje. Pastarosios 71 straipsnyje deklaruojamas asmens laisvės neliečiamumo principas ir nurodomi tam tikri pagrindai ir tvarka, kuria asmens laisvė gali būti ribojama.

Daugelyje pasaulio valstybių konstitucijų pabrėžiamas principas, kad asmuo naudodamasis savo teisėmis negali pažeisti kito asmens teisių, taip pat nustatyta, kad žmogus negali piktnaudžiauti savo teisėmis. Pavyzdžiui, 1949 m. Vokietijos Konstitucijos (Pagrindinio Įstatymo) 18 straipsnyje įtvirtinta nuostata, kad „kiekvienas, kuris piktnaudžiauja nuomonės reiškimo laisve, ypač spaudos laisve (5 str. 1 d.), mokymo laisve (5 str. 3 d.), susirinkimų laisve (8 str.), susivienijimų laisve (9 str.), susirašinėjimo, pašto bei ryšių slaptumu (10 str.), nuosavybės teise (14 str.) arba prieglobsčio teise (16a str.), kovai prieš laisvą demokratinę santvarką, netenka šių pagrindinių teisių. Jų atėmimą ir jo apimtį skelbia Federacinis Konstitucinis Teismas.“

Įstatymų leidėjas ordinarinėje teisėje apibrėždamas žmogaus teisių įgyvendinimo ribas privalo atsižvelgti į atitinkamos teisės paskirtį ir prasmę bei konstitucijos nuostatose nustatytas jos ribojimo galimybes ir sąlygas. Sprendžiant, ar konkretus ribojimas yra būtinais reikalingas demokratinėje visuomenėje, reikia išsiaiškinti ribojimo tikslus ir paskirtį bei nustatyti, ar ribojimo priemonės proporcingos siekiamam teisėtam tikslui. Proporcingumo arba pusiausvyros principą kaip žmogaus teisių derinimo būdą savo jurisprudencijoje pirmiausia suformulavo Vokietijos Konstitucinis Teismas, savo jurisprudencijoje taikantis tam tikrus kitus kriterijus, pavyzdžiui, kad riboti konstitucines teises galima tik siekiant teisėto tikslo, ribojimo būdas turi atitikti siekiamą tikslą ir būti būtinas, mažiausiai varžantis, nenustatantis (teisės turėtoji) neproporcingos naštos. Proporcingumo principą labai išplėtojo Europos Žmogaus Teisių Teismas, kurio jurisprudencijoje šis principas aktualus beveik visų Europos žmogaus teisių konvencijos teisių aiškinimui²⁷¹, kai sprendžiama, ar valstybė nepažeidė iš Konvencijos kylančių neigiamųjų ir pozityviųjų pareigų. Pabrėžiant proporcingumo principo svarbą bendrieji pagrindinių teisių ribojimai numatomi ir 2000 m. Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijos 52 straipsnyje „Teisių ir principų taikymo sritis ir aiškinimas“ formuluojant principą, kad bet koks Chartijos pripažintų teisių ir laisvių ribojimas turi būti nustatytas įstatymo ir nekeisti šių teisių bei laisvių esmės; remiantis proporcingumo principu apribojimai galimi tik kai yra būtini ir tikrai atitinka Europos Sąjungos pripažintus bendruosius interesus arba reikalingi kitų teisėms ir laisvėms apsaugoti. Proporcingumo principas tapo esmine šiuolaikinės konstitucinių teisių teisės nuostata ir yra taikomas daugelio Europos valstybių konstitucinių teismų jurisprudencijoje.

Konstitucinės justicijos institucijos teisių ribojimo doktriną kuria spręsdamos teisėkūros subjekto nustatytoje teisėje įtvirtinto teisių ribojimo konstitucingumą. Konstitucinės justicijos institucijų ir konstitucinių teismų reikšmė aiškinant konstitucijose įtvirtintus žmogaus teisių ribojimo kriterijus ir formuluojant konstitucinių teisių ribojimo konstitucinę doktriną yra labai didelė. Lietuvos Konstitucinis Teismas 2004 m. gruodžio 29 d. nutarime apibendrinamas ankstesnę doktriną formuluoja bendrąją konstitucinių teisių ribojimo doktriną ir atkreipia dėmesį į tai, kad

²⁷¹ Europos Žmogaus Teisių Teismo Didžiosios kolegijos sprendimai bylose: 2014 m. liepos 1 d. *S.A.S. prieš Prancūziją*, peticijos Nr. 43835/11; 2012 m. vasario 7 d. *Axel Springer AG prieš Vokietiją*, peticijos Nr. 39954/08; 2015 m. birželio 16 d. *Delfi As prieš Estiją*, peticijos Nr. 64569/09; 2013 m. balandžio 22 d. *Animal Defenders International prieš Jungtinę Karalystę*, peticijos Nr. 48876/08; 2012 m. gegužės 22 d. *Scoppola prieš Italiją* (Nr. 3), peticijos Nr. 126/05.

prigimtinio žmogaus teisių ir laisvių pobūdžio pripažinimo principas nepaneigia to, kad žmogaus teisių ir laisvių įgyvendinimas gali būti ribojamas; paaiškėjus, kad teisės būtina riboti, Teismas formuluoja reikalavimą, kad neturi būti ribojama labiau, nei to reikia konstitucija pagrįstiems tikslams pasiekti, nes priešingu atveju „galėtų būti pažeistos asmens teisės ir laisvės“. Lietuvos Konstitucinio Teismo jurisprudencijoje toliau plėtojami konstitucinių teisių ribojimo pagrindai, *inter alia* 2011 m. liepos 7 d. nutarime pabrėžiama, kad pagal Konstituciją riboti žmogaus teises ir laisves galima, jeigu laikomasi šių sąlygų: tai daroma remiantis įstatymu; apribojimai yra būtini demokratinėje visuomenėje siekiant apsaugoti kitų asmenų teises ir laisves, Konstitucijoje įtvirtintas vertybes bei konstituciškai svarbius tikslus; apribojimais nepaneigiama nei teisių ir laisvių prigimtis, nei jų esmė; laikomasi konstitucinio proporcingumo principo. Konstitucinis proporcingumo principas reiškia ir tai, kad įstatyme numatytos priemonės turi atitikti teisėtus ir visuomenei svarbius tikslus, kad šios priemonės turi būti būtinos minėtiems tikslams pasiekti ir neturi varžyti asmens teisių ir laisvių akivaizdžiai labiau, negu reikia šiems tikslams pasiekti²⁷². Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo kuriama konstitucinių teisių ribojimo doktrina remiasi visuotinai pripažintais principais. Aiškindamas konstitucinio proporcingumo principą Konstitucinis Teismas pabrėžia konstitucinio proporcingumo principo reikalavimo svarbą ir teigia, kad šis reikalavimas asmens teisių ir laisvių įstatymu neriboti labiau, negu reikia teisėtiems ir visuomenei svarbiems tikslams pasiekti, *inter alia* suponuoja reikalavimą įstatymų leidėjui nustatyti tokį teisinį reguliavimą, kuris sudarytų prielaidas pakankamai individualizuoti asmens teisių ir laisvių ribojimus, t. y. ribojantis asmens teises ir laisves įstatymo nustatytas teisinis reguliavimas turi būti toks, kad sudarytų prielaidas kiek įmanoma tiksliau įvertinti individualią kiekvieno asmens padėtį ir, atsižvelgiant į visas svarbias aplinkybes, atitinkamai individualizuoti konkrečias tam asmeniui taikytinas jo teises ribojančias priemones.

Konstitucinės justicijos institucijų kuriama žmogaus teisių ribojimo doktrina remiasi konstituciniais imperatyvais, kurie grindžiami visuotinai pripažintais žmogaus teisių apsaugos doktrinos, *inter alia* Europos žmogaus teisių konvencijos jurisprudencijos, kriterijais. Lietuvos, kaip ir kitų valstybių konstitucinės justicijos institucijų, kuriamą asmens teisių ribojimo doktriną veikia Europos Sąjungos Teisingumo Teismo, ypač Europos Žmogaus Teisių Teismo, pateikiamas konvencijos ginamų teisių aiškinimas.

²⁷² Šios nuostatos pateikiamos ir Lietuvos Konstitucinio Teismo 2009 m. gruodžio 11 d. nutarime, 2010 m. balandžio 20 d. sprendime, 2010 m. birželio 29 d. nutarimuose.

Minėta, kad kai kurios teisės ir laisvės gali būti laikinai ribojamos įvedus karo ar nepaprastąją padėtį. Skirtingose konstitucijose tokiai padėčiai apibūdinti vartojami skirtingi terminai: apsiaustis, valstybės kritinė padėtis, aiški grėsmė respublikos nepriklausomybei ir vienybei, gresianti užsienio šalių agresija, rimta grėsmė, konstitucinės demokratinės tvarkos sutrikdymas, visuotinė katastrofa ar stichinė nelaimė. Daugeliu atvejų pabrėžiama, kad ribojimai privalo atitikti grėsmės pobūdį ir negali nulemti piliečių neįgybės dėl jų rasės, spalvos, lyties, religijos, tautinės ar socialinės kilmės²⁷³.

Be to, labai aiškiai nustatoma, kad net kilus akivaizdžiai grėsmei valstybės gyvavimui negali būti varžomos Konstitucijoje įtvirtintos absoliučios teisės (teisė į gyvybę), panaikinti draudimai kankinti, žiauriai ir neįprastai elgtis ar bausti, asmens neliečiamybė, pilietinės pareigos ir pilietybė, nuostatos, susijusios su teisiniu nusikalstamų veikų ir bausmės apibrėžimu, baudžiamosios teisės grįžtamojo poveikio netaikymu, minties, sąžinės ir religijos laisve. Konstitucijose nurodomas ir ribojamų teisių sąrašas, kuris gali skirtis, pavyzdžiui, 1975 m. Graikijos Konstitucijoje (su pakeitimais, 2008 m. redakcija) nustatyta, kad įvedus karo padėtį gali būti ribojamos kai kurios konstitucinės teisės: judėjimo laisvė, asmens laisvė, būsto neliečiamumas, teisė rinktis į taikius susirinkimus, teisė laisvai vienytis į asociacijas, laisvė reikšti įsitikinimus, spaudos laisvė, susirašinėjimo ir kitokio susižinojimo neliečiamumas; be to, gali būti taikomas priverstinis darbas, leidžiama nutraukti asociacijų veiklą.

Kai kuriose konstitucijose, kaip antai 1996 m. Pietų Afrikos Konstitucijos 37 straipsnyje „Nepaprastoji padėtis“ (angl. *State of Emergency*), nepaprastoji padėtis reglamentuojama labai išsamiai, pateikiamas ir neribojamų teisių sąrašas, nurodomos riboti leidžiamos teisių ribojimo apimtys.

Konstitucinių teisių ribojimo galimybės ir sąlygos, kurioms esant tai gali būti daroma, bei tokio ribojimo būtinybė ir apimtis yra itin svarbūs konstitucijos ir konstitucinės justicijos institucijų kuriamos konstitucinės doktrinos klausimai.

6. Žmogaus teises ginančios institucijos

Žmogaus teisių užtikrinimą valstybėje lemia joje veikianti garantijų sistema. Tradiciškai nacionalinės žmogaus teisių institucijos sąvoka suprantama dvejopai: arba kaip skandinaviškoji ombudsmeno institucija, kurios paskirtis – ginti teises tų žmonių, kurie mano, kad jų teises pažeidė viešojo administravimo institucijos, arba kaip nacionalinė žmogaus teisių institucija. Priešingai nei ombudsmenui, kuris įprastai vertinamas kaip individo

²⁷³ Pavyzdžiui, 2010 m. Kroatijos Konstitucijos 17 straipsnis, 1976 m. Portugalijos Konstitucijos 19 straipsnis, 1991 m. Slovėnijos Konstitucijos 16 straipsnis ir kt.

ir valstybės institucijos tarpininkas, nacionalinėms žmogaus teisių institucijoms suteikiama kur kas daugiau teisių siekiant užtikrinti žmogaus teisių apsaugą. Derėtų pabrėžti, kad nėra bendro nacionalinės žmogaus teisių institucijos apibrėžimo. Atskirose šalyse šių institucijų funkcijos, sudėtis ir kompetencijos ribos skiriasi, tačiau jos daugiau ar mažiau atitinka bendruosius tarptautinius standartus.

1946 m. Jungtinių Tautų ekonominės ir socialinės tarybos sesijos metu valstybėms narėms buvo pasiūlyta įkurti „nacionalines informacines institucijas ar žmogaus teisių komitetus, kurie bendradarbiautų su Jungtinių Tautų žmogaus teisių komisija“²⁷⁴. 1947 m. kovą Prancūzijos užsienio reikalų ministras įsteigė pirmąją pasaulyje nacionalinę žmogaus teisių instituciją²⁷⁵.

Jungtinių Tautų iniciatyvai aktyviai pritarė ir regionų organizacijos. Europos Tarybos Ministrų komitetas paragino valstybes nares išplėsti ombudsmeno institucijų mandatą, suteikti joms kuo daugiau galių: tirti skundus, reikšti nuomonę žmogaus teisių klausimais, užtikrinti gerą valstybės institucijų administravimą²⁷⁶. 1981 m. priimtos Afrikos žmogaus teisių chartijos 26 straipsnis įpareigoja valstybes „leisti steigti ir tobulinti nacionalines institucijas, ginančias žmogaus teises“, o 45 straipsnyje numatytas Afrikos žmogaus teisių komisijos bendradarbiavimas su nacionalinėmis institucijomis siekiant užtikrinti kuo tinkamesnę žmogaus teisių apsaugą. Afrikos žmogaus teisių komisijos veiklą²⁷⁷ aktyviai rėmė Jungtinių Tautų žmogaus teisių centras, teikęs visokeriopą pagalbą įvairiais žmogaus teisių, ypač nacionalinių institucijų steigimo ir kompetencijos, klausimais. Reikia pabrėžti, kad 1990 m. pasaulyje buvo įkurtos tik aštuonios nacionalinės žmogaus teisių institucijos, iš jų – tik dvi Europoje²⁷⁸. 1991 m. Paryžiuje buvo nustatyti pagrindiniai nacionalinės žmogaus teisių institucijos principai, dar vadinami Paryžiaus principais, kuriuos vėliau priėmė ir paskelbė ir

²⁷⁴ ECOSOC Res. 2/9, 21 June 1946.

²⁷⁵ 1946 m. ji vadinosi Konsultacine komisija tarptautinėms sutartims kodifikuoti, valstybės teisėms ir pareigoms bei žmogaus teisėms nustatyti (pranc. *Commission consultative pour la codification du droit international et la definition des droits et devoirs des Etats et des droits de l'homme*), 1984 m. pavadinta Žmogaus teisių konsultacine komisija (pranc. *Commission consultative des droits de l'homme*), o 1989 m. – Prancūzijos nacionaline patariamąja žmogaus teisių komisija (pranc. *Commission nationale consultative des droits de l'homme*).

²⁷⁶ Rec. No. R(85)13 of the Committee of Ministers of the Council of Europe to Member States on the Institution of Ombudsman, 23 September 1985.

²⁷⁷ Pirmoji sesija vyko 1987 m. lapkritį.

²⁷⁸ Prancūzijoje (1947 m.), Kanadoje (1962 m.), Naujojoje Zelandijoje (1978 m.), Australijoje (1981 m.), Gvatemaloje (1984 m.), Danijoje (1987 m.), Filipinuose (1987 m.), Meksikoje (1990 m.).

Žmogaus teisių komisija²⁷⁹. Paryžiaus principai siūlo valstybėms įkurti nepriklausomas, tik parlamentui kaip tautos atstovybei atskaitingas nacionalines žmogaus teisių institucijas ir nustato, kad nacionalinė žmogaus teisių institucija turi būti įsteigta vadovaujantis konstitucijos ar įstatymo nuostatomis, kuriose būtų aiškiai apibrėžta jos kompetencija ir pakankamai plačios teisės: vykdyti žmogaus teisių stebėseną, konsultuoti įstatymų leidėją, vykdomąją ir teismų valdžią bei kitas valstybės institucijas, o kartu ir kritikuoti priimamus sprendimus, šviesti visuomenę žmogaus teisių srityje, organizuoti viešuosius debatus, didinti žmogaus teisių turinio žinomumą, bendradarbiauti su Jungtinių Tautų sutarčių komitetais ir kitomis tarptautinėmis ir regionų organizacijomis, bei galia įgyvendinti žmogaus teisių standartus nacionaliniu lygmeniu. Suprantama, kad institucijos steigimo ir funkcijų reglamentavimas Konstitucijoje yra didesnis stabilumo ir pagarbos valstybėje garantas²⁸⁰, tačiau yra labai svarbu, kad įstatymų leidėjas išsamiai nustatytų institucijos statusą, steigimą, funkcijas, finansavimo šaltinius ir kt.

Paskelbus Paryžiaus principus, per 1991–2002 metus, nacionalinių žmogaus teisių institucijų pasaulyje padaugėjo iki 55 ir daugėja iki šiol. Suprantama, kad tam įtakos turėjo ne tik Paryžiaus principai, bet ir istorinės aplinkybės. Po šaltojo karo vien per 1990–1996 metus 60 Vidurio ir Rytų Europos, Afrikos ir Azijos valstybių pasirinko demokratiją, suvokė žmogaus teisių užtikrinimo svarbą. Šaltojo karo metu žmogaus teisių politika buvo sudėtinė Vakarų Europos valstybių užsienio politikos dalis, o po 1990 m. Europos valstybės labiau pabrėžė žmogaus teisių svarbą vidaus teisėje ir ėmėsi aktyviai steigti nacionalines žmogaus teisių institucijas. Šiandien penkiolikoje Europos Sąjungos valstybių narių yra įkurtos nacionalinės žmogaus teisių institucijos²⁸¹.

*Ombudsmeno institucija*²⁸² Švedijoje įkurta 1809 m. siekiant sudaryti sąlygas parlamentui prižiūrėti, ar teisėjai, valstybės tarnautojai ir kariškiai laikosi įstatymų. Terminas „ombudsmenas“ švedų kalboje turi keletą reikšmių: atstovas, agentas, delegatas, teisininkas, kuratorius ar kitas asmuo, kitų asmenų įpareigotas veikti jų vardu ir tarnauti jų interesams. Šiandien

²⁷⁹ Comm. Res. 1992/54, 3 March 1992, E/CN.4/RES/1992/54; and GA Res. 48/134, 20 December 1993, A/RES/48/134. ('Paris Principles').

²⁸⁰ Nacionalinės žmogaus teisių institucijos įsteigtos ir jų funkcijos įtvirtintos Filipinuose, Ganoje, Gruzijoje, Pietų Afrikos Respublikoje, Malavyje, Ugandoje, Zambijoje ir kitose valstybėse.

²⁸¹ Airijoje, Belgijoje, Čekijoje, Danijoje, Graikijoje, Ispanijoje, Kipre, Latvijoje, Lenkijoje, Liuksemburge, Portugalijoje, Prancūzijoje, Suomijoje, Švedijoje, Vokietijoje.

²⁸² Plačiau žr.: Žmogaus teisių apsaugos institucijos. Kolektyvinė monografija. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2009.

Švedijoje nemažai pareigūnų, tarnaujančių valdymo institucijose ir privačiose agentūrose, bankuose, kompanijose, profesinėse sąjungose arba panašiose organizacijose, vadinami ombudsmenais. Parlamentas skiria ne tik parlamento, bet ir specialiuosius ombudsmenus: spaudos ombudsmeną, antimonopolijos ombudsmeną, vaiko teisių apsaugos ombudsmeną, lygių galimybių ombudsmeną, vartotojų teisių ombudsmeną ir kt.

Parlamento ombudsmeno institucija buvo sukurta Europos žemyne ir ilgainiui paplito šio žemyno valstybėse. Daugelyje Europos valstybių ombudsmeno institucijos steigimas ir kompetencijos ribos yra nustatytos konstitucijose²⁸³. Europos Tarybos Parlamentinės Asamblėjos rekomendacijose „Dėl ombudsmeno institucijos“²⁸⁴ nustatyta, kad siekiant, jog ombudsmeno institucijos veikla būtų efektyvi, ši institucija turi būti įtvirtinta valstybės konstitucijoje. Institucija turėtų būti atskaitinga tik parlamentui, o vykdomosios valdžios institucijos bei kitos tiek valstybės, tiek privataus sektoriaus institucijos, valstybės tarnautojai ar politikai neturi teisės tiesiogiai ar netiesiogiai daryti įtaką ombudsmeno institucijos darbui.

Kiekviena valstybė, atsižvelgdama į nacionalinių žmogaus teisių gynimo institucijų sistemos tobulinimo poreikį ar tarptautinių organizacijų rekomendacijas, kūrė savitas parlamento ombudsmeno, taip pat ir specialiojo ombudsmeno (vaiko teisių apsaugos, lygių galimybių ir kt.) institucijas arba jų modelį pritaikė pagal kitose valstybėse veikiančias tradicijas. XX amžiuje ombudsmeno institucija išpopuliarėjo įvairiose pasaulio šalyse. Šiandien ombudsmeno institucijos yra įsteigtos 125 valstybėse. Nepriklausoma, kiekvienam lengvai prieinama ir „švelni“ viešojo administravimo kontrolė yra tiesiogiai susijusi su teisinės valstybės principu, užtikrina geresnę žmogaus teisių gintį ir kokybiškesnę, atsakingesnę viešąjį administravimą.

Reikia nepamiršti, kad šios institucijos dirba skirtingose teisinėse sistemose, be to, jų įgaliojimų ribos irgi skiriasi. Gana dažnai klasikinė ombudsmeno institucija vadinama skandinaviška, tačiau lyginant net ir šio regiono šalių ombudsmeno institucijas matyti, kad įgaliojimai skiriasi. Švedijos ir Suomijos ombudsmenai yra įgalioti ne tik atlikti vykdomosios ir teismų valdžios administravimo kontrolę, bet ir inicijuoti kaltinimus valstybės tarnautojams ir teisėjams. Norvegijos ir Danijos ombuds-

²⁸³ Albanijoje, Armėnijoje, Austrijoje, Azerbaidžane, Bulgarijoje, Danijoje, Estijoje, Graikijoje, Gruzijoje, Ispanijoje, Izraelyje, Juodkalnijoje, Kirgizijoje, Kroatijoje, Lenkijoje, Lietuvoje, Makedonijoje, Maltoje, Nyderlanduose, Norvegijoje, Portugalijoje, Rusijoje, Serbijoje, Slovakijoje, Slovėnijoje, Suomijoje, Švedijoje, Ukrainoje, Uzbekijoje, Vengrijoje.

²⁸⁴ The Recommendation of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe 1615 (2003). The Institution of Ombudsman.

menų įgaliojimai yra siauresni ir jie gali taikyti vadinamuosius švelnesnius sprendimus – rekomendacijas. Švelniųjų sprendimų tikslas – padėti žmogui greitai, lanksčiu ir ekonomišku sprendimu išvengti biurokratinio paralyžiaus. Derėtų priminti, kad nemažai Pietų, Vidurio ir Rytų Europos valstybių nusprendė ombudsmeno institucijai suteikti daug daugiau teisių ir laikyti ją nacionaline žmogaus teisių institucija.

Atsižvelgiant į įgaliojimų ir sprendimų galią skiriasi ir ombudsmeno institucijų pavadinimai. Terminas „ombudsmenas“ vartojamas Švedijoje, Suomijoje, Danijoje, Norvegijoje, Jungtinėje Karalystėje, Airijoje, Nyderlanduose, Maltoje, Belgijoje, Izraelyje. Kitose valstybėse ši institucija vadinama žmogaus teisių gynėju, arba mediatoriumi (pvz., Slovakijoje, Čekijoje – *Public Defender of Rights*, Ispanijoje – *El Defensor del Pueblo*, Armėnijoje – *Human Rights Defender*, Belgijoje, Prancūzijoje, Liuksemburge – *Mediateur*), arba tiesiog parlamentiniu kontrolieriumi (pvz., Uzbekistane – *Authorized Person of the Oliy Majlis for Human Rights*, Lietuvoje – Seimo kontrolieriai).

Europos Tarybos Parlamentinės Asamblėjos rekomendacijose „Dėl ombudsmeno institucijos“²⁸⁵ ombudsmenui siūloma baigus dėl skundo ar savo iniciatyva pradėtą tyrimą, pasirinkti vieną iš trijų sprendimo būdų: rekomendaciją, ataskaitą arba viešinimą. Pagrindinis ombudsmeno veiklos tikslas yra išspręsti valstybės institucijos arba viešojo administravimo funkcijas atliekančios institucijos ir asmens, kurio teisės yra pažeistos, ginčą.

Kai kuriose valstybėse, pavyzdžiui, Albanijoje, Latvijoje, įstatymuose yra įtvirtinta, kad ombudsmenas tiria viešojo administravimo institucijų ir jų darbuotojų veiklą, kitose, pavyzdžiui, Bulgarijoje, Ispanijoje, Nyderlanduose, ombudsmeno kompetencijai priskirta tik vyriausybinių institucijų ir jų tarnautojų ar valstybės valdžios institucijų administravimo kontrolė, dar kitose valstybėse, pavyzdžiui, Danijoje, Gruzijoje, Graikijoje, įstatymas ombudsmenui suteikia teisę tirti ne tik valdžios arba viešojo administravimo institucijų, bet ir savivaldybių bei jų tarnautojų veiklą. Federacinėse Europos valstybėse, pavyzdžiui, Austrijoje, Belgijoje, Jungtinėje Karalystėje, yra įsteigtos regiono ombudsmeno institucijos, kurioms kartu pavesta ir savivaldybių administravimo kontrolė.

Gana dažnai ombudsmenas stengiasi taikiai išspręsti ginčą: taiko mediaciją, ieško abiem šalims priimtino sprendimo. Baigęs tyrimą ombudsmenas priima rekomendacinio pobūdžio sprendimą, kuris laikytinas „švelnaus teisinio pobūdžio“ teisės aktu ir įgyvendinamas ne imperatyviai, o ombudsmeno motyvacija, jo autoriteto įtaka, kompetencija ir visuomenės pa-

²⁸⁵ *Ibid.*, 7 ii p.

garba pačiai ombudsmeno institucijai²⁸⁶. Rekomendacijose atskleidžiama netinkama institucijos ar pareigūno veikla, patariama, kaip išspręsti konkrečią situaciją ir galbūt išvengti panašių problemų ateityje, pasmerkiamas netinkamas elgesys, rekomenduojama kaltus asmenis patraukti atsakomybėn, pateikiama įtikinamų argumentų. Kai kurių autorių teigimu, nepriimdamas teisiškai privalomų sprendimų ombudsmenas išvengia nereikalingo bylinėjimosi teismuose, be to, švelnesniu, įtikinamu ir autoritetingu rekomendacinio pobūdžio sprendimu gali daug daugiau pasiekti²⁸⁷. Iš visų Europos valstybių parlamento ombudsmenų tik Jungtinės Karalystės ombudsmenų sprendimai gali būti skundžiami teismui.

Įstatymai suteikia ombudsmenui teisę inicijuoti tyrimą, dažniausiai remiantis žiniasklaidos ar trečiųjų asmenų suteikta informacija. Kai kuriose valstybėse reikalingas pagrindas tyrimui pradėti: gauta žodinė informacija, įtarimas dėl konkrečių pareigūnų veiksmų. Tik Moldovoje ir Rusijoje įstatymas nustato, kad ombudsmenas gali inicijuoti tyrimą, kai manoma, jog smarkiai pažeidžiamos žmogaus teisės ir tyrimo rezultatai galėtų apsaugoti daugelio žmonių teises. Danijoje ombudsmenas pasirinktinai tiria, kaip valstybės institucijos užtikrina gerą administravimą ir gerbia asmenų teises. Vis dėlto daugelio ombudsmenų institucijų ataskaitose pabrėžiama, kad *ex officio* teise ombudsmenai naudojami tirdami vadinamąsias žmogaus teisių klausimams jautrias institucijas: vaikų globos įstaigas, kalėjimus, nepilnamečių laisvės atėmimo vietas, psichiatrijos ligonines, pabėgėlių sulaukymo centrus.

Specialiosios ombudsmeno institucijos. Kiekviena valstybė, siekdama užtikrinti kuo efektyvesnę žmogaus teisių įgyvendinimo apsaugą, steigia vis daugiau žmogaus teises ginančių institucijų. Jau minėta, kad įvairiose valstybėse veikia atskiros specialiųjų ombudsmenų institucijos: lygių galimybių, vaiko teisių, žiniasklaidos, verslo, akademinės etikos ir kt. Visoms joms taikomi tie patys jau minėti reikalavimai kaip ir parlamento ombudsmenams: kad institucija būtų įsteigta vadovaujantis konstitucija ar įstatymu, nepriklausoma ir atskaitinga parlamentui kaip Tautos atstovybei, turėtų konkrečias teises, galias, priimamų sprendimų įgyvendinimo garantijas ir t. t.

Reikia pabrėžti, kad Europoje specialiųjų ombudsmenų institucijos gana aktyviai bendradarbiauja tarpusavyje, jungiasi į bendrus forumus (pvz., vaiko teisių ombudsmenus vienija ENOC tinklas, lygių galimybių

²⁸⁶ REIF, L. C. *The International Ombudsman Anthology*. The Hague: Kluwer Law International, 1999, p. 52.

²⁸⁷ GOTTEHRER, D. M.; HOSTINA, M. *The Classical Ombudsman Model*. Iš: GREGORY, R.; GIDDINGS, P. (Ed.) *Righting Wrongs*. Amsterdam: IOS Press, 2000, p. 410.

ombudsmenus – EQUINET ir pan.), dalijasi patirtimi, aktyviai bendradarbiauja su tarptautinėmis organizacijomis ir jų sutarčių komitetais, netgi teikia vadinamąsias „šėšelines“ ataskaitas apie žmogaus teisių padėtį. Jeigu ombudsmanas nepritaria savo vyriausybės pateiktai ataskaitai apie tarptautinės sutarties įgyvendinimą valstybėje, jis savo nuožiūra tos sutarties komitetui gali savarankiškai teikti kritišką ataskaitą, kuri vadinama šėšeline. Tokios ataskaitos pateikimas dažniausiai simbolizuoja pareigūno ir jo institucijos savarankiškumą, aukštą kvalifikaciją ir, suprantama, prisideda prie sėkmingesnio ir efektyvesnio tarptautinės sutarties užtikrinamų žmogaus teisių įgyvendinimo valstybėje.

Atkreiptinas dėmesys, kad specialieji ombudsmanai, kaip ir parlamento ombudsmanai, savo valstybėse turi skirtingus įgaliojimus, jų priimami sprendimai skirtingai vertinami ir turi skirtingą galią. Pavyzdžiui, daugelio Vidurio ir Rytų Europos valstybių vaiko teisių ombudsmanai (Lietuvoje – vaiko teisių apsaugos kontrolierius) nagrinėja skundus, atlieka tyrimus savo iniciatyva (pvz., Lenkijos, Estijos, Latvijos, Lietuvos), o Skandinavijos šalyse vaiko teisių ombudsmanai nenagrinėja skundų, netiria atskirų situacijų. Kita vertus, vaiko teisių apsaugos ombudsmanų institucijų veiklos ribos yra gana plačios, nes siekiama užtikrinti sėkmingą Jungtinių Tautų vaiko teisių konvencijos įgyvendinimą ir ginti pažeistas vaikų teises, įtvirtintas nacionaliniuose teisės aktuose: tiek Konstitucijoje, tiek ordinarinėje teisėje.

Lygių galimybių ombudsmenu įgaliojimai valstybėse irgi labai skiriasi. Daugelis ne tik pozityviomis priemonėmis (švietimo ir prevecinėmis) siekia skatinti lygių galimybių pricipo įgyvendinimą, nagrinėja skundus, priima sprendimus; antai Lietuvoje lygių galimybių kontrolieriui dar suteikta teisė taikyti sankcijas. Tiesa, pabrėžtina, kad kai kurios Europos Sąjungos šalys įgyvendindamos įvairias lygias galimybes užtikrinančias ES direktyvas nusprendė institucinės priežiūros funkcijas pavesti ne ombudsmanams, o kitoms institucijoms (pvz., Danijoje – Žmogaus teisių apsaugos institutui), arba steigti specialias komisijas ir institucijas (pvz., Rumunijoje, Airijoje ir kt.). Tokiais atvejais išvengta nesusipratimo: kaip ombudsmanas gali skirti baudas? Kyla ir dar sudėtingesnis klausimas: ar ombudsmano sprendimas skundžiamas teismui? Iš esmės, sprendimas, sukeltantis teisinių padarinių, turėtų būti skundžiamas. Kita vertus, primintina, kad ombudsmano institucija atsirado būtent tam, kad padėtų žmogui apginti savo teises nemokant mokesčių, daug greičiau ir paprasčiau. Ombudsmano sprendimo kokybę užtikrina aukšta kompetencija ir autoritetas.

Teisminės valdžios svarba užtikrinant žmogaus teisių ir laisvių apsaugą bei gynybą yra išskirtinė ir ypatinga. Tik efektyvi teisminė valdžia gali būti laikoma žmogaus teisių ir laisvių apsaugos garantu, bet kada pasirususiu

apginti pažeistas žmogaus teises ir laisves. Visų demokratiškos valstybių konstitucijos įtvirtina teisę kreiptis į teismą, jei žmogus mano, kad jo teisės pažeistos, be to, konstitucija užtikrina teismo nepriklausomumą, t. y. kad teisėjas priimdamas sprendimą remiasi tik įstatymu, o kilus abejonėms dėl įstatymo konstitucingumo kreipiasi į konstitucinės justicijos instituciją. Be to, demokratinėje valstybėje teismo sprendimą gali panaikinti tik aukštesnės instancijos teismas. Joks valstybės pareigūnas (valstybės vadovas, vyriausybės vadovas ar ombudsmenas), jokia institucija negali kištis į teisingumo vykdymą, visada privalo gerbti teismų sprendimus ir juos besąlygiškai vykdyti.

Konstitucinis Teismas – savarankiškas ir nepriklausomas teismas, pagal savo kompetenciją sprenddamas žemesnės galios teisės aktų (jų dalių) atitikties aukštesnės galios teisės aktams klausimą, *inter alia* Konstitucijai, bei vykdydamas kitus konstitucinius įgaliojimus vykdo konstitucinį teisingumą, garantuoja Konstitucijos viršenybę teisės sistemoje ir konstitucinį teisėtumą. Todėl jis vertintinas kaip žmogaus teisių apsaugos institucija, nes interpretuodamas Konstitucijos nuostatas, kartu ir žmogaus teises reglamentuojančias Konstitucijos nuostatas atskleidžia žmogaus teisių turinį, jų ribas, tarpusavio derinimo būdus.

Be kita ko, Konstitucinis Teismas yra saistomas savo ankstesnių interpretacijų. Suprantama, kad teisinėje valstybėje panašios bylos turi būti sprendžiamos panašiai. Todėl Konstitucijos išaiškinimais (oficialiąja doktrina) vadovaujamosi kitose konstitucinės justicijos bylose. Palaipsniui lakoniška Konstitucijos nuostata įgauna turinį. Taip daugėja oficialių Konstitucijos nuostatų išaiškinimų ir dėl konstitucinės jurisprudencijos konstitucinio akto tekstas, neretai su neaiškumais ar vidinėmis priešpriešomis, įgauna nuoseklios, darnios aukščiausiųjų normų ir principų sistemos pavidalą, virsta neginčijamu įstatymų ir kitų teisės aktų teisiškumo tikrinimo matu. Praėjus tam tikram laikui apie konstitucinį tekstą susidaro jurisprudencijos masvyvas, turintis aiškių bruožų ir ypatumų²⁸⁸.

Tarptautinė žmogaus teisių apsauga. Tarptautiniai valstybės įsipareigojimai lemia ne tik ordinarinės, bet ir konstitucinės teisės pokyčius. Neginčijama tarptautinių sutarčių ir jų priežiūros tvarkos, ypač Europos žmogaus teisių konvencijos ir Europos Žmogaus Teisių Teismo jurisprudencijos, įtaka konstituciniams žmogaus teisių standartams. Nepriklausomai nuo Konvencijos vietos teisės aktų hierarchijoje (kai kuriose valstybėse, pvz.,

²⁸⁸ Plačiau: JARAŠIUNAS, E. Jurisprudencinė konstitucija. *Jurisprudencija*, 2006, Nr. 12(90), p. 24–33; MESONIS, G. Kai kurie Konstitucijos interpretavimo aspektai: *expressis verbis* ribose. *Jurisprudencija*, 2008, Nr. 5(107), p. 19–27; SINKEVIČIUS, V. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo jurisdikcijos ribos. *Jurisprudencija*, 2002, Nr. 30(22), p. 132–147.

Austrijoje, Konvencija yra Konstitucijos dalis, kitose valstybėse Konvencija, kaip ir kitos tarptautinės sutartys viršija įstatymus arba yra jiems lygiavertės, o, pvz., Norvegijoje Konvencija nėra taikoma tiesiogiai), Europos Žmogaus Teisių Teismo jurisprudencija yra konstitucinės teisės šaltinis, kuriuo remiasi ir konstitucinę priežiūrą atliekantys teismai, ir visi kiti teismai. Reikia pabrėžti, kad ilgalaikė Europos Žmogaus Teisių Teismo jurisprudencija šiandien lemia ne tik žmogaus teisių interpretavimo, bet ir žmogaus teisių turinio bei ribojimo aspektus.

Primintina, kad Jungtinėse Tautose, kaip ir Europos Taryboje, tarptautinių sutarčių įgyvendinimui prižiūrėti yra įsteigti komitetai, kurie, be valstybių ataskaitų nagrinėjimo, dar teikia įvairius apibendrinimus, nuomones ir kitokio pobūdžio dokumentus, kuriuose atskleidžia tarptautinės sutarties nuostatų turinį, teikia komentarus dėl žmogaus teisių įgyvendinimo ir siūlo tam tikrų priemonių. Atkreiptinas dėmesys, kad Jungtinėse Tautose 2006 m. įsteigtos Jungtinių Tautų žmogaus teisių tarybos svarbiausias tikslas – skatinti žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugą lygiais pagrindais, nedarant jokių skirtumų, atskleisti žmogaus teisių pažeidimus, tarp jų sistemingus ir šiurkščius, ir pateikti rekomendacijas dėl jų. Minėtoji Taryba neapsiriboja tik valstybių ataskaitų svarstymu, tiriami ir skundai. Kitaip nei priimtino sąlygos, taikomos atskiriems pranešimams, kuriuos numato įvairios žmogaus teisių sutartys, skundų procedūra nėra apribota viename dokumente įtvirtintomis žmogaus teisėmis ir laisvėmis, t. y. pranešimus galima pateikti dėl visų sistemingų ir šiurkščių žmogaus teisių bei laisvių pažeidimų, išskyrus atvejus, kada pranešimai yra akivaizdžiai politinio pobūdžio ir nesuderinami su Jungtinių Tautų Chartija, Visuotine žmogaus teisių deklaracija ir kitomis žmogaus teisių sutartimis. Pranešimai gali būti paduodami prieš bet kurią valstybę, net jei ji nėra Jungtinių Tautų narė. Palyginti su kitomis procedūromis pagal atskiras žmogaus teisių sutartis, ši sąlyga išplečia galimybes apskusti visas valstybes ir neapsiriboti tik valstybėmis²⁸⁹.

Beje, po truputį gali kisti ir Jungtinių Tautų sutarčių komitetų kompetencija. Pavyzdžiui, Vaiko teisių konvencijos Trečiasis protokolai suteikia teisę asmenims individualiai ar kolektyviai kreiptis į Vaiko teisių komitetą dėl Vaiko teisių konvencijos ir jos fakultatyviųjų protokolų pažeidimo, tiesa, jei valstybė, kuri kaltinama pažeidimu, yra ratifikavusi šį protokolą. Šiandien panašios individualių ir kolektyvinių skundų procedūros yra

²⁸⁹ Plačiau: GAILIOTĖ, D. Tarptautinės žmogaus teisių apsaugos institucijos. Iš: Žmogaus teisių apsaugos institucijos. Kolektyvinė monografija. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2009, p. 253–351.

įkurtos aštuoniuose Jungtinių Tautų sutarčių komitetuose²⁹⁰. Vaiko teisių komitetas teigia nagrinėjantis visų asmenų, taip pat ir vaikų, kreipimusis. Sudėtinga vertinti, ar tokio pobūdžio institucinė žmogaus teisių apsauga gali būti veiksminga. Suprantama, kad tarptautinės institucinės garantijos sustiprina pagarbą žmogaus teisėms, verčia labiau pasitempti nacionalines institucijas, tačiau akivaizdu, kad svarbiausia ir efektyviausia žmogaus teisių gynyba demokratinėje valstybėje yra galimybė ginti pažeistas teises nacionaliniuose teismuose.

7. Pilietybės konstitucinis institutas valstybių konstitucinėje teisėje

Teisės literatūroje pateikiama įvairių pilietybės apibrėžimų. Dažniausiai pilietybė suprantama kaip asmens ir valstybės nuolatinis teisinis ryšys, sukeliantis tam tikrų abipusių teisių ir pareigų. 1997 m. Europos konvencijoje dėl pilietybės²⁹¹ pilietybė apibūdinama kaip „teisinis ryšys tarp asmens ir valstybės, kuris nenurodo asmens etninės kilmės“ (2 str. a). Asmens ir valstybės teisinis ryšys reiškia, kad asmuo įgyja (turi) specifinių šios valstybės piliečio savybių, specifinę būseną, leidžiančią jam turėti visumą teisių, laisvių ir pareigų, kurias turi tik piliečiai. Pilietybė neegzistuoja be valstybės, yra neatskiriama valstybės suvereniteto savybė, jo atributas. Pilietybė yra asmens teisinė narystė valstybėje, jo teisinė priklausomybė valstybės tautai²⁹², *nuolatinis, neperrauiamas* asmens ir valstybės teisinis ryšys. Pi-

²⁹⁰ Žmogaus teisių komitetas (CCPR) nagrinėja skundus dėl Pilietybių ir politinių teisių pakto bei jo pirmojo protokolo teisių pažeidimo, Komitetas dėl moterų diskriminacijos panaikinimo (CEDAW) – dėl Visų formų diskriminacijos prieš moteris panaikinimo konvencijos ir jos fakultatyviojo protokolo, Komitetas prieš kankinimus (CAT) – dėl Konvencijos prieš kankinimus ir kitokį žeminantį elgesį bei baidimą (jei valstybė narė yra pripažinusi šią kompetenciją pagal Konvencijos 22 straipsnį), Komitetas dėl rasinės diskriminacijos panaikinimo (CERD) – dėl Konvencijos dėl visų formų rasinės diskriminacijos panaikinimo (jei valstybė narė yra pripažinusi šią kompetenciją pagal Konvencijos 14 straipsnį), Neįgaliųjų teisių komitetas (CRPD) – dėl Neįgaliųjų teisių konvencijos ir jos papildomojo protokolo, Ekonominių, socialinių ir kultūrinių teisių komitetas (CESCR) – dėl Ekonominių socialinių ir kultūrinių teisių pakto bei papildomojo protokolo, Vaiko teisių komitetas (CRC) – dėl Vaiko teisių konvencijos ir (arba) dviejų protokolų: fakultatyviojo protokolo dėl vaikų pardavimo, vaikų prostitucijos ir vaikų pornografijos bei fakultatyviojo protokolo dėl vaikų dalyvavimo ginkluotuosiuose konfliktuose. Atskirų skundų dėl migrantų darbuotojų teisių užtikrinimo procedūra Darbuotojų migrantų ir jų šeimos narių teisių apsaugos komitete (CMW) pradės savo veiklą, kai šią procedūrą pripažins dešimt valstybių narių. Išsamesnės informacijos žr. Jungtinių Tautų interneto svetainėje: <<http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/TBPetitions/Pages/HRTBPetitions.aspx>>.

²⁹¹ European Convention on Nationality. Strasbourg, 6.XI.1997. Council of Europe. European Treaties, ETS No. 166.

²⁹² Deutsches Rechts – Lexikon. Band 3. München: C. H. Beck Verlagsbuchhandlung, 1992, p. 479.

lietybės pastovumas reiškia, kad ji išsaugoma nuo jos įgijimo iki netekimo, egzistuoja nuolat, jos savaimė neveikia jokie išoriniai veiksniai. Paprastai nurodomas pilietybės pastovumas erdvės ir laiko požiūriu. Pilietybės pastovumas erdvės požiūriu reiškia, kad asmuo lieka pilietis, kad ir kur jis yra: savo valstybėje ar už jos ribų, t. y. bet kurioje kitoje valstybėje. Kai asmuo būna kitos valstybės teritorijoje, jo teisinis ryšys su valstybe, kurios pilietis jis yra, išlieka; asmuo išlieka pavaldus valstybės, kurios pilietis jis yra, jurisdikcijai, išsaugo visas teises ir laisves, kurios jam priklauso savo valstybėje, ir turi vykdyti visas piliečio pareigas. Pilietybės pastovumas laiko požiūriu reiškia, kad pilietybė yra nepertraukiama: ji atsiranda tada, kai asmuo tampa valstybės piliečiu, ir tęsiasi tol, kol asmuo miršta arba netenka pilietybės pagal tos valstybės įstatymus. Pilietybei neturi įtakos, ar pilietis iš tikrųjų naudojasi piliečio teisėmis ir laisvėmis, ar vykdo piliečio pareigas. Asmuo lieka pilietis net jei atsisako naudotis piliečio teisėmis arba vykdyti piliečio pareigas. Pilietybės pastovumas erdvės ir laiko požiūriu yra labai susiję. Būtent pilietybės pastovumas yra tas teisinis kriterijus, kuris skiria ją nuo teisinio ryšio, susidarancio tarp valstybės ir joje nuolat ar laikinai gyvenancio užsieniečio ar pilietybės neturinčio asmens. Kai užsienietis ar pilietybės neturintis asmuo išvyksta iš valstybės, jų teisinis ryšys su valstybe nutrūksta. Kai į kitą valstybę išvyksta pilietis, jo teisinis ryšys su savo valstybe išlieka. Pilietybė yra ne bet koks asmens ir valstybės ryšys, o būtent teisinis, t. y. tam tikras teisinis būvis (būsena). Ji atspindi asmens teisinę priklausomybę atitinkamos valstybės pilietinei tautai – valstybinei bendruomenei. Atitinkamos valstybės pilietinė tauta – valstybinė bendruomenė – jungia jos piliečius, o piliečių visuma sudaro valstybės pilietinę tautą, kuriai priklauso visi piliečiai ir nesvarbu, ar jie priklauso tos valstybės tautai, ar tautinėms mažumoms. Visi piliečiai, kad ir kokia būtų jų etninė kilmė ar tautybė, yra lygūs; jų negalima diskriminuoti arba teikti jiems privilegijų dėl jų etninės kilmės, tautybės ir kitų požymių.

Pilietybė lemia *asmens teisinį statusą*. Pilietybės turėjimas – tai prielaida turėti visas teises ir laisves, įtvirtintas konstitucijoje ir įstatymuose, taip pat vykdyti nustatytas pareigas. Suprantama, kad asmuo, net ir nebūdamas pilietis, turi visas tas teises ir laisves, kurios yra prigimtinės, neatsižvelgiant į tai, ar jos yra įtvirtintos konstitucijoje ir įstatymuose, ar nėra įtvirtintos, tačiau kai kurias teises ir laisves turi tik piliečiai: teisę rinkti ir būti renkamiems į valstybės parlamentą, teisę rinkti valstybės vadovą (prezidentą), teisę balsuoti referendumuose, teisę stoti į valstybės tarnybą ir kt. Valstybių konstitucijose ir įstatymuose numatomos ir kai kurios kitos teisės ir laisvės, kurias turi tik tų valstybių piliečiai. Neretai numatoma ir tai, kad pilietis negali būti išduotas kitai valstybei, negali būti išsiųstas iš valstybės, jam negali būti draudžiama

grįžti į valstybę. Iš pilietybės santykių valstybei kyla pareiga globoti ir ginti savo valstybės piliečius tiek valstybės viduje, tiek užsienio valstybėse.

Pilietybė nėra vien formali teisės kategorija. Ji visada neatsiejamai susijusi su suvereniteto, nacionalinio identiteto, politinės santvarkos, asmens teisių ir laisvių klausimais²⁹³. Nors tarptautinėje teisėje įtvirtintas principas, kad kiekviena valstybė gali pati apibrėžti, kas yra jos piliečiai²⁹⁴, vis dėlto valstybės nėra visiškai laisvos savo nacionaliniais įstatymais ar sudarytomis tarptautinėmis sutartimis nustatyti bet kokio pilietybės teisinio reguliavimo. Šis teisinis reguliavimas turi užtikrinti žmogaus teisės į pilietybę įgyvendinimą, atitiktį tarptautinėms konvencijoms, paprotinę tarptautinę teisę ir visuotinai pripažįstamus su pilietybe susijusius teisės principus²⁹⁵. Pagal 1948 m. Visuotinę žmogaus teisių deklaraciją²⁹⁶, kiekvienas žmogus turi teisę į pilietybę (15 str. 1 d.). 1989 m. Vaiko teisių konvencijoje²⁹⁷ nustatyta, kad „valstybės dalyvės įsipareigoja gerbti vaiko teisę išsaugoti savo identiškumą, įskaitant pilietybę, <...>“ (8 str. 1 d.). Pagal 1961 m. konvenciją dėl asmenų be pilietybės skaičiaus sumažinimo²⁹⁸, kiekviena susitariančioji valstybė privalo suteikti savo pilietybę kiekvienam jos teritorijoje gimusiam asmeniui, kuris priešingu atveju būtų asmuo, neturintis pilietybės (1 str. 1 d.). Europos konvencijoje dėl pilietybės (1997 m.) nustatyta, kad valstybės, kuri yra šios Konvencijos šalis, teisės aktuose turi būti numatyta, jog „kiekvienas asmuo turi teisę į pilietybę“ (4 str. a p.).

Europos konvencijoje dėl pilietybės (4 str.) įtvirtinta nuostata, kad „kiekvienos valstybės, kuri yra šios Konvencijos šalis, teritorijoje pilietybei taikomos teisės normos grindžiamos šiais principais: a) kiekvienas asmuo turi teisę į pilietybę; b) būtina vengti „be pilietybės“ atvejų; c) negalima savavališkai atimti pilietybės iš bet kurio asmens; d) valstybės, kuri yra šios Konvencijos šalis, piliečio ar pilietės santuokos sudarymas su užsieniečiu ar

²⁹³ BAUBÖCK, R. Introductions to Part Three Dual and Supranational Citizenship: Limits to Transnationalism. From Migrants to Citizens: Membership in a Changing World. Ed. Aleinikoff, T. A.; Klusmeyer, D. Washington: Brookings Institution Press, 2000, p. 7.

²⁹⁴ 1930 m. Hagos konvencija dėl tam tikrų su pilietybe susijusių klausimų. Žr.: Convention on Certain Questions Relating to the Conflict of Nationality Laws. The Hague, 12 April 1930.

²⁹⁵ Europos konvencijos dėl pilietybės 3 straipsnio 2 dalis. Iš: European Convention on Nationality. Strasbourg, 6.XI.1997. Council of Europe. European Treaties, ETS No. 166.

²⁹⁶ Visuotinė žmogaus teisių deklaracija. Žmogaus teisės. Tarptautinių dokumentų rinkinys. Vilnius: Mintis, 1991, p. 12.

²⁹⁷ Vaiko teisių konvencija. Žmogaus teisės. Jungtinių Tautų dokumentai. Vilnius: Lietuvos žmogaus teisių centras, 2000, p. 116.

²⁹⁸ Convention on the Reduction of Statelessness (1961 m. Jungtinių Tautų Organizacija) [interaktyvus: žiūrėta 2015-03-23]. Prieiga per internetą: <<http://www.unhcr.org/3bbb286d8.html>>.

užsienietė arba tokios santuokos nutraukimas, taip pat vieno iš sutuoktinių pilietybės pakeitimas santuokos metu savaime nekeičia kito sutuoktinio pilietybės“²⁹⁹. Europos konvencijoje dėl pilietybės taip pat yra įtvirtintas nediskriminavimo principas, pagal kurį „Valstybės, kuri yra šios Konvencijos šalis, teisės normos negali nustatyti jokių skirtumų arba praktikos, kuri prilygtų lyčių, religinei ir rasinei diskriminacijai, taip pat su odos spalva, nacionaline arba etnine kilme susijusiai diskriminacijai“ (5 str. 1 d.). Konvencija numato ir tai, kad „kiekviena valstybė, kuri yra šios Konvencijos šalis, vadovaujasi diskriminacijos netaikymo savo piliečiams principu, nesvarbu, ar jie turi pilietybę pagal kilmę, ar įgijo ją vėliau“ (5 str. 2 d.).

Mokslinėje literatūroje pastaruoju metu skelbiami kai kurie pilietybės tyrimų rezultatai liudija, kad „valstybės vis dažniau naudojami pilietybės institutu kaip priemone kontroliuoti imigraciją, pavyzdžiui, kad būtų sutrukdyta šeimai susijungti, kad būtų paskatintos pastangos integruotis į visuomenę ir kad būtų pritrauktas žmogiškasis kapitalas arba finansinės investicijos, už tai suteikiant pilietybę ypač svarbiems kandidatams, niekaip nesusijusiems arba menkai tesusijusiems ryšiais su pilietybės valstybe“³⁰⁰.

Pilietybės santykiai yra labai svarbūs, todėl juos reguliuojančios teisės normos dažnai yra įtvirtinamos valstybių konstitucijose. Konstitucijų normos paprastai įtvirtina tik pagrindines pilietybės nuostatas, o pilietybės įgijimo ir netekimo pagrindus bei pilietybės klausimų sprendimo tvarką nustato pilietybės ar kiti įstatymai (pvz., Estijos Respublikos Konstitucijoje nustatyta, kad „Estijos pilietybės įgijimo, netekimo ir atkūrimo sąlygas ir tvarką nustato pilietybės įstatymas“ (8 str. 5 d.); Belgijos Karalystės Konstitucijoje: „Belgijos pilietybė įgyjama, išsaugoma ir prarandama pagal civilinio įstatymo nuostatas“ (8 str. 1 d.). Visuma teisės normų, reguliuojančių pilietybės santykius, sudaro pilietybės institutą. Pilietybė neretai apibūdinama skirtingomis sąvokomis, pvz., *citizenship* (pilietybė), *nationality* (priklausymas valstybei). Nepaisant skirtingų sąvokų, jos atspindi asmens ir valstybės nuolatinį teisinį ryšį, o tai yra pilietybės esmė.

Pagrindinis **pilietybės įgijimo** būdas yra pilietybės įgijimas *gimstant* (filiacija). Dauguma asmenų yra piliečiai ne todėl, kad pareiškė norą būti tos valstybės piliečiai, bet todėl, kad yra susiję su ta valstybe tam tikru

²⁹⁹ European Convention on Nationality. Strasbourg, 6.XI.1997. Council of Europe. European Treaties, ETS No. 166.

³⁰⁰ Tyrėjai nurodo Austriją, kuri pilietybę teikia atsižvelgdama į asmens laimėjimus, taip pat Maltą ir Kiprą, kurios spartina pilietybės suteikimo užsieniečiams procesą atsilygindamos už jų finansines investicijas. Daugiau žr.: DZANKIC, J. The Pros and Cons of Ius Pecuniae: Investor Citizenship in Comparative Perspective. EUI Working Paper RSCAS 2012/14, 2012 m. Florence, Italy. Arba žr.: BAUBÖCK, R. & SHACHAR, A. (Eds.). Should Citizenship be for Sale? EUI Working Paper RSCAS 2014/01, 2014 m. Florence, Italy.

objektyviu ryšiu: tos valstybės piliečiai buvo jų tėvai (ar bent vienas iš tėvų). Pilietybė, įgyjama gimstant, užtikrina pilietybės, kartu ir atitinkamos valstybinės bendruomenės – pilietinės tautos – tęstinumą.

Gimstant pilietybę galima įgyti pagal *ius sanguinis* (kraujo teisės) principą arba pagal *ius soli* (žemės teisės) principą. Daugumoje valstybių taikomas *ius sanguinis* principas, pagal kurį gimdamas vaikas įgyja savo tėvų ar vieno iš tėvų pilietybę, nesvarbu, kurioje valstybėje, – tėvų pilietybės ar kokioje nors kitoje, – jis gimė. Antai Lenkijos Respublikos Konstitucijoje nustatyta, kad „Lenkijos pilietybė įgyjama gimstant, jeigu tėvai yra Lenkijos piliečiai. Kitus Lenkijos pilietybės įgijimo atvejus nustato įstatymas“ (34 str. 1 d.); Estijos Respublikos Konstitucijoje numatyta, kad „kiekvienas vaikas, kurio vienas iš tėvų yra Estijos pilietis, turi teisę į Estijos pilietybę“ (8 str. 1 d.); Vengrijos Respublikos Konstitucijoje įtvirtinta, kad „Vengrijos piliečiui gimęs vaikas įgyja Vengrijos pilietybę pagal kilmę. Kiti Vengrijos pilietybės atsiradimo ar įgijimo pagrindai gali būti nustatyti pagrindiniame įstatyme“ (G str. 1 d.); Švedijos Karalystės Konstitucijoje nustatyta, kad „jaunesniems nei aštuoniolikos metų vaikams suteikiama tėvų arba vieno iš tėvų pilietybė“ (2 sk. 7 §). Pilietybės įgijimas pagal *ius soli* principą taikomas rečiau, daugiausia Lotynų Amerikos šalyse (pvz., Brazilijoje). Šis principas taip pat taikomas Jungtinėse Amerikos Valstijose: JAV Konstitucijos XIV pataisoje įtvirtinta nuostata, kad „visi asmenys, gimę arba natūralizuoti Jungtinėse Valstijose ir priklausantys jų jurisdikcijai, yra Jungtinių Valstijų ir jų gyvenamosios valstijos piliečiai“. Airijos Respublikos Konstitucijoje įtvirtinta bendroji taisyklė, kad „kiekvienas Airijos saloje (ir užjūryje) gimęs asmuo tampa Airijos piliečiu“ (3 str.), tačiau numatoma svarbi išlyga: „<...> neatsižvelgiant į bet kurią kitą Konstitucijos nuostatą, asmuo, gimęs Airijos saloje, taip pat Airijai priklausančiose salose ir užjūrio teritorijose, kurio bent vienas iš tėvų nėra Airijos pilietis arba kuris neturi teisės juo tapti, neįgyja Airijos pilietybės, nebent kitaip nustato įstatymai“ (9 str. 2.1. p.).

Nustatydamos, kad pilietybė įgyjama gimstant, valstybės paprastai derina *ius sanguinis* ir *ius soli* principus, todėl daugumoje valstybių taikomas vadinamasis mišrusis pilietybės įgijimo principas. Europos konvencijoje dėl pilietybės nustatyta, kad „kiekviena valstybė, kuri yra Konvencijos šalis, užtikrina, kad pagal jos nacionalinę teisę įgyti pilietybę *ex lege* galėtų šie asmenys: a) vaikai, kurių tėvai jų gimimo metu buvo valstybės, kuri yra šios Konvencijos šalis, piliečiai, išskyrus vidaus teisės numatytus vaikų, gimusių už šios valstybės ribų, atvejus. Vaikų, kurių tėvai nustatomi pripažinimo būdu, teismo sprendimu ar panašia tvarka, atžvilgiu kiekviena valstybė, kuri yra šios Konvencijos šalis, gali nustatyti, kad vaikas įgyja pilietybę vidaus teisės nustatyta tvarka; b) šios valstybės teritorijoje rasti

vaikai, kurie priešingu atveju būtų asmenimis be pilietybės“ (6 str. 1 d.). Konvencijoje numatyta ir tai, kad „kiekviena valstybė, kuri yra Konvencijos šalis, užtikrina, kad jos teritorijoje gimę vaikai, kurie gimimu neįgyja kitos pilietybės, įgytų šios valstybės pilietybę pagal jos vidaus teisę“ (6 str. 2 d.). Moksliniai tyrimai rodo, kad ilgainiui nyksta supratimas, jog vienoje šeimoje gyvenantys asmenys turi vieną pilietybę, t. y. vaikų motina ir vaikai turi tą pačią pilietybę kaip vyras (tėvas). Ryškėja tokia tendencija: pilietybės turėjimo aspektu kiekvienas šeimos narys tampa nepriklausomas nuo to, ar jo tėvas (motina) praranda turėtą pilietybę, ar ne³⁰¹.

Pilietybę galima įgyti ir *natūralizacijos būdu*, t. y. pilietybė suteikiama asmeniui, kuris atitinka įstatymo nustatytas sąlygas. Europos konvencijoje dėl pilietybės nustatyta, kad „kiekviena valstybė, kuri yra Konvencijos šalis, užtikrina, kad jos teritorijoje teisėtai ir nuolat gyvenantys asmenys galėtų natūralizacijos būdu įgyti pilietybę“ (6 str. 3 d.). Valstybių įstatymuose nustatomos sąlygos, kurias turi atitikti asmenys, siekiantys įgyti pilietybę natūralizacijos būdu. Paprastai yra reikalaujama *nuolat gyventi valstybėje* tam tikrą įstatyme nustatytą laiką ir *mokėti valstybinę kalbą*. Šie reikalavimai grindžiami nuostata, kad įgyti pilietybę siekiantį asmenį ir valstybę dar iki pilietybės suteikimo turi sieti nuolatinis faktinis ryšys, kad nuolatinis gyvenimas valstybėje tam tikrą įstatyme nustatytą laiką bei valstybinės kalbos mokėjimas yra būtinos prielaidos užsieniečiui ar pilietybės neturinčiam asmeniui integruotis į visuomenę, suvokti tautos mentalitetą ir jos siekius, valstybės konstitucinę santvarką, susipažinti su tautos ir valstybės istorija, kultūra, papročiais ir tradicijomis. Europos konvencijoje dėl pilietybės įtvirtinta nuostata, kad „nustatant natūralizacijos sąlygas, laikotarpis, kurį asmuo privalo nuolat gyventi šios valstybės teritorijoje iki prašymo pateikimo dienos, negali būti ilgesnis kaip dešimt metų“ (6 str. 3 d.). Suteikus pilietybę asmeniui, kuris nuolat gyvena valstybėje tam tikrą įstatyme nustatytą laiką, šio asmens faktinis ryšys su valstybe tampa asmens ir valstybės teisiniu ryšiu.

Antai Estijos Respublikos pilietybės įstatyme nustatyta, kad Estijos pilietybė gali būti suteikta užsieniečiui, kuris atitinka šias sąlygas: yra ne jaunesnis kaip 15 m.; turi teisę nuolat gyventi valstybėje arba leidimą joje gyventi ilgą laikotarpį; iki pilietybės prašymo pateikimo turėjo leidimą gyventi Estijoje mažiausiai aštuonerius metus, iš kurių mažiausiai penkerius leidimas buvo nuolatinis; nuo prašymo pateikimo dienos bent šešis mėnesius legaliai ir nuolat gyveno Estijoje; registravo savo gyvenamąją vietą; moka estų kalbą; susipažinęs su Estijos Respublikos Konsti-

³⁰¹ DE GROOT, G. R. Survey On Rules On Loss Of Nationality in International Treaties and Case Law (2013 m.). *CEPS Paper in Liberty and Security in Europe*, 57, rugpjūčio 30 d., Briuselis.

tucija ir Pilietybės įstatymu; turi nuolatinių teisėtų pajamų, laiduojančių jo paties ir jo išlaikytinių pragyvenimą; yra lojalus Estijos valstybei; įgydamas Estijos Respublikos pilietybę prisiekia būti ištikimas Estijos konstitucinei santvarkai (6 str. 1–7 p.)³⁰².

Pagal Čekijos Respublikos pilietybės įstatymą, Čekijos pilietybę gali būti suteikta asmeniui, kuris: gyvena Čekijoje ne mažiau kaip penkerius metus (ES piliečiai – trejus metus), turi nuolatinį leidimą gyventi Čekijoje arba teisėtai joje gyvena ne mažiau kaip 10 metų; nėra pripažintas kaltu padaręs sunkų tyčinį nusikaltimą; moka čekų kalbą (pateikia čekų kalbos mokėjimo sertifikatą); išlaiko žinių apie Čekijos Respubliką testą (jį sudaro klausimai apie valstybės konstitucinę sistemą, kultūrą, istoriją ir kt.); įrodo, kad geba pats save išlaikyti ir nebus našta Čekijos Respublikos socialinės apsaugos sistemai. Sprendžiant pilietybės suteikimo klausimą taip pat vertinama, ar asmuo yra integravęsis į Čekijos visuomenę³⁰³.

Vengrijos Respublikos pilietybės įstatyme (2011 m. redakcija) nustatyta, kad Vengrijos Respublikos pilietybę gali būti suteikta asmeniui, kuris: nepertraukiamai gyvena Vengrijoje ne mažiau kaip aštuonerius metus; nėra padaręs nusikaltimo; turi nuolatinį pragyvenimo šaltinį; yra nepriekaištingos reputacijos; yra išlaikęs konstitucijos egzaminą (4 str.)³⁰⁴.

Vokietijos Federacinės Respublikos pilietybės įstatyme nustatyti keli natūralizacijos būdai (8–14 str.)³⁰⁵. Vadinamoji diskrecinė natūralizacija reiškia, kad nuolatinis teisėtai Vokietijoje gyvenantis asmuo, siekiantis įgyti pilietybę natūralizacijos būdu, privalo turėti Gyvenamosios vietos įstatyme numatytą teisinį statusą arba teisinį savo atstovą, negali būti teistas už neteisėtus veiksmus ir prašymo pateikimo metu atlikinėti teismo sprendimu skirtos pataisos arba prevencinės priemonės; turi savo gyvenamąjį būstą ar vietą gyventi; gali išlaikyti save ir savo išlaikytinius (tam tikrais viešojo intereso atvejais kai kurie iš šių reikalavimų jam netaikomi). Kitokia natūralizacijos tvarka taikoma Vokietijos piliečių sutuoktiniams arba gyvenimo partneriams: jie turi atsisakyti turimos pilietybės, nebent yra iš valstybės, su kuria Vokietija yra pasirašiusi pilietybės išsaugojimo sutartis (ES ir Šveicarija); turi laiduoti, kad jo gyvenimas atitiks vokiečio gy-

³⁰² Citizenship Act (priimtas 1995 m. sausio 19 d.) [interaktyvus: žiūrėta 2015-03-09]. Prieiga per internetą: <<https://www.riigiteataja.ee/en/tolge/pdf/530102013074>>.

³⁰³ Daugybines pilietybės, natūralizacijos ir pilietybės netekimo ypatumai ES valstybėse, JAV ir Izraelyje. Lietuvos Respublikos Seimas. Parlamentinių tyrimų departamentas. Analitinė apžvalga 15/35. Vilnius, 2015 m. gegužės 8 d., p. 7.

³⁰⁴ *Ibid.*, p. 30.

³⁰⁵ Nationality Act [interaktyvus: žiūrėta 2015-03-10] Prieiga per internetą: <http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Gesetzestexte/EN/Staatsangehoerigkeitsgesetz_englisch.pdf?__blob=publicationFile>.

venimo būdą (tokia natūralizacija leidžiama ne vėliau kaip praėjus metams po sutuoktinio (Vokietijos piliečio) mirties arba po sprendimo dėl santuokos nutraukimo įsiteisėjimo, kai pareiškėjas yra tapęs santuokoje gimusio ir Vokietijos pilietybę turinčio vaiko globėju). Vokietijos pilietybės įstatyme nustatyta tam tikra tvarka, taikoma visiems kitiems atvejams ir vadinama įgaliojimu naudotis natūralizacija: asmuo turi teisinį statusą Vokietijoje (iš jo neturinčio asmens nėra reikalaujama išmanyti Vokietijos teisės sistemą, visuomenės ir gyvenimo šalyje sąlygas), moka vokiečių kalbą; gyvena šalyje aštuonerius metus; išlaiko save ir savo išlaikytinius be socialinių išmokų; patvirtina savo lojalumą Konstitucijoje įtvirtintai laisvai demokratinei konstitucinei sistemai; deklaruoja, kad nesiekia ir niekada nesiekė veiklos, kuri kelia grėsmę konstitucinei sistemai, federacinės žemės ar Vokietijos Federacijos egzistavimui bei saugumui, nesiima jokios smurtu grindžiamos veiklos, prieštaraujančios Vokietijos užsienio politikai.

Pagal Latvijos Respublikos pilietybės įstatymą (2013 m. gegužės 9 d. redakcija), Latvijos pilietybę natūralizacijos būdu gali būti suteikta asmeniui, kuris atitinka šias sąlygas: ne trumpiau kaip penkerius metus iki prašymo pateikimo turėjo Latvijoje nuolatinę gyvenamąją vietą; puikiai kalba latviškai; žino pagrindinius Konstitucijos principus; moka nacionalinio himno tekstą ir turi Latvijos istorijos bei kultūros pagrindus; pateikia pranešimą apie jo turėtos kitos valstybės pilietybės atsisakymą; nėra nė vienos iš šiame įstatyme numatytų sąlygų, dėl kurių asmens natūralizacija Latvijoje neleidžiama (12 str.)³⁰⁶.

Tam tikrų kategorijų asmenims paprastai nustatomos lengvesnės pilietybės įgijimo natūralizacijos būdu sąlygos. Europos konvencijoje dėl pilietybės nustatyta, kad valstybės Konvencijos šalys turi leisti lengviau įgyti pilietybę „šios valstybės piliečių sutuoktiniams“, „vaikams, kurių vienas iš tėvų pateikė prašymą įgyti šios valstybės pilietybę arba ją įgijo“, „asmenims be pilietybės ir oficialų pabėgėlio statusą turintiems asmenims, kurie teisėtai ir nuolat gyvena šios valstybės teritorijoje“ (7 str.). Konvencijoje numatyti ir kitų kategorijų asmenys, kuriems pilietybę gali būti suteikta lengvesne tvarka. Konkretias tokių asmenų kategorijas nustato valstybių įstatymai. Suomijos pilietybės įstatyme numatytas pilietybės įgijimo būdas ją deklaruojant. Deklaruoti ją gali, pavyzdžiui, buvę Suomijos piliečiai, taip pat asmenys, ilgą laiką gyvenę Suomijoje ar kitoje Šiaurės valstybėje (26–31 str.)³⁰⁷. Pagal Vengrijos Respublikos pilietybės įstatymą, veng-

³⁰⁶ Citizenship Law [interaktyvus: žiūrėta 2015-03-05]. Prieiga per internetą: <http://www.vvc.gov.lv/export/sites/default/docs/LRTA/Likumi/Citizenship_Law.doc>.

³⁰⁷ Nationality Act [interaktyvus: žiūrėta 2015-03-02]. Prieiga per internetą: <<https://www.finlex.fi/fi/laki/kaannokset/2003/en20030359.pdf>>.

rų kilmės asmenys gali įgyti Vengrijos pilietybę supaprastinta tvarka. Ši tvarka taikoma asmenims, kurie yra asmenų, turėjusių Vengrijos pilietybę Austrijos-Vengrijos imperijoje, palikuonys, taip pat palikuonys asmenų, kurie turėjo Vengrijos pilietybę iki 1945 m. Suteikiant Vengrijos Respublikos pilietybę tokiam asmeniui nereikalaujama, kad jis gyventų Vengrijoje: pakanka įrodyti vengrų kilmę ir mokėti vengrų kalbą (5/A str.)³⁰⁸.

Valstybių įstatymuose numatoma, kad asmenims, ypač nusipelnusiems valstybei, pilietybė gali būti suteikta netaikant bendrųjų natūralizacijos sąlygų. Pavyzdžiui, Latvijos Respublikos pilietybės įstatyme nustatyta, kad asmeniui, kuris yra ypač nusipelnęs Latvijai, pilietybė gali būti suteikta Saeimos sprendimu, netaikant sėslumo cenzo ir kitų reikalavimų. Toks asmuo turi prisiekti būti ištikimas Latvijos Respublikai. Jis išsaugo iki tol turėtą kitos valstybės pilietybę (13 str.).

Pastaraisiais metais kai kurios valstybės pilietybės institutą pradėjo naudoti siekdamos skatinti kitų valstybių piliečius investuoti į jas. Pavyzdžiui, pagal Maltos pilietybės įstatymą Maltos pilietybė lengvesne tvarka gali būti suteikta asmeniui, kuris sumoka valstybei 1 mln. eurų, įgyja ne mažiau kaip 350 tūkst. eurų vertės turto ir investuoja į nurodomas akcijas ar obligacijas ne mažiau kaip 150 tūkst. eurų. Prieš kreipdamasis dėl Maltos pilietybės suteikimo toks asmuo turi faktiškai (angl. *effective residence*) gyventi Maltoje ne trumpiau kaip 12 mėnesių (Pilietybės įstatymo 10 str. 9 d. b p., 23–25, 25 A, 25 B str.)³⁰⁹.

Dviguba pilietybė. Terminas „dviguba pilietybė“ atspindi tokią teisinę situaciją, kai asmuo tuo pat metu yra ir kokios nors kitos valstybės pilietis. Asmuo gali turėti ne tik kokios nors vienos kitos valstybės pilietybę, bet ir daugiau pilietybių. Tokia teisinė padėtis vadinama *daugybine pilietybe*. Europos konvencijoje dėl pilietybės vartojama formuluotė „kelių valstybių pilietybė“ reiškia, kad „asmuo vienu metu turi dvi ar daugiau pilietybių“ (2 str. b p.). Asmuo gali tapti kelių valstybių piliečiu dėl įvairių priežasčių, dažniausiai dėl valstybių pilietybės įstatymų kolizijos, kai vienos valstybės piliečio vaikas gimsta kitoje valstybėje, kurioje dominuoja *ius soli* principas, t. y. vaikas, gimęs tos valstybės teritorijoje, yra laikomas tos valstybės piliečiu. Taip gali atsitikti ir kai vaiko tėvai yra skirtingų valstybių piliečiai, o pagal vienos iš valstybių įstatymus jos piliečių vaikas įgyja tos valstybės pilietybę gimdamas. Dviguba pilietybė gali atsirasti ir kai

³⁰⁸ Daugybinės pilietybės, natūralizacijos ir pilietybės netekimo ypatumai ES valstybėse, JAV ir Izraelyje. Lietuvos Respublikos Seimas. Parlamentinių tyrimų departamentas. Analitinė apžvalga 15/35. Vilnius, 2015 m. gegužės 8 d., p. 30–31.

³⁰⁹ Maltese Citizenship Act [interaktyvus: žiūrėta 2015-03-24]. Prieiga per internetą: <<http://www.justiceservices.gov.mt/DownloadDocument.aspx?app=lom&itemid=8702&l=1>>.

valstybės įstatymai numato, kad moteris, ištekėdama už asmens, turinčio tos valstybės pilietybę, kartu įgyja vyro valstybės pilietybę. Vis glaudesnė valstybių integracija, globalizacijos procesai, didėjanti gyventojų migracija, daugėjantis mišrių santuokų, t. y. kai tuokiasi skirtingų valstybių pilietes turintys asmenys, ir tokiose šeimose gimusių vaikų skaičius, taip pat kitos aplinkybės sudaro prielaidas daugėti ir dvigubos pilietybės atveju.

Tarptautinėje teisėje požiūris į dvigubą pilietybę taip pat tampa vis liberalesnis: 1963 m. konvencijoje dėl dvigubos pilietybės atvejų mažinimo ir karo prievolės dvigubos pilietybės atveju³¹⁰ buvo įtvirtintas aiškiai neigiamas požiūris į dvigubą pilietybę, o 1997 m. Europos konvencijoje dėl pilietybės požiūris į dvigubą pilietybę yra visiškai neutralus, dvigubos pilietybės leistinumą klausimas iš esmės paliktas valstybių nuožiūrai. Konvencijoje nurodoma, kad valstybės savo vidaus teisėje gali „nustatyti, ar: a) piliečiai, kurie įgyja arba turi kitos valstybės pilietybę, išlaiko savo pilietybę ar jos netenka; b) pilietybės įgijimas arba išlaikymas priklauso nuo kitos pilietybės atsisakymo ar netekimo“ (15 str.). Daugumoje Europos Sąjungos valstybių dviguba pilietybė arba atvirai leidžiama, arba toleruojama. Lietuva, ko gero, yra viena iš nedaugelio Europos Sąjungos valstybių, kurioje dviguba pilietybė griežtai ribojama. Net tos valstybės, kurios ilgą laiką gana griežtai draudė dvigubą pilietybę, pastaraisiais metais į tai žiūri daug liberaliau. Taip yra Švedijoje, Suomijoje, Danijoje, Lenkijoje, Latvijoje ir kai kuriose kitose valstybėse. Švedijos pilietybės įstatyme nėra atskirų nuostatų, reglamentuojančių dvigubą pilietybę, taigi dviguba pilietybė iš esmės nėra draudžiama. Pagal Suomijos pilietybės įstatymą, Suomijos pilietis, įgijęs kitos valstybės pilietybę, lieka Suomijos pilietis, jeigu „išlaiko pakankamą ryšį“ su Suomija. Tokį ryšį įrodo bent viena iš šių aplinkybių: „a) asmuo yra gimęs Suomijoje ir sulaukęs 22 metų kaip savo gyvenamąją vietą nurodo vieną iš Suomijos savivaldybių; b) bent 7 metus nepertraukiamai (iki 22 metų) jis gyveno vienoje iš Suomijos savivaldybių arba Islandijoje, Norvegijoje, Švedijoje arba Danijoje kaip nuolatinis jų gyventojas; c) sulaukęs 18, bet dar nesulaukęs 22 metų kreipėsi į užsienyje esančią Suomijos diplomatinę atstovybę prašydamas išsaugoti pilietybę, gavo pasą arba atliko karinę ar civilinę tarnybą Suomijoje“ (34 str.). Latvijos Respublikos pilietybės įstatyme nustatyta, kad Latvijos pilietis nepraranda Latvijos pilietybės, jeigu įgyja Europos Sąjungos valstybės narės pilietybę, Europos laisvosios prekybos asociacijai priklausančios valstybės pilietybę, NATO valstybės narės pilietybę, Australijos Sandraugos, Brazilijos Federacinės Respublikos arba Naujosios Zelandijos pilietybę, arba pilietybę tos

³¹⁰ Convention on the Reduction of Cases of Multiple Nationality and on Military Obligations in Cases of Multiple Nationality. Strasbourg, 6.V.1963. ETS-No.43.

valstybės, su kuria Latvijos Respublika yra pasirašiusi susitarimą dėl dvigubos pilietybės (12 str. 2 d.). Pagal Vokietijos Federacinės Respublikos pilietybės įstatymą, Vokietijos pilietybę neprarandama, jeigu asmuo įgijo kitos Europos Sąjungos valstybės narės ar Šveicarijos, arba valstybės, su kuria Vokietija pasirašė atitinkamą sutartį, pilietybę (25 str. 1 d.). Pilietybės įstatyme numatyta ir tai, kad Vokietijos pilietybės nepraranda toks asmuo, kuris prieš įgydamas kitos valstybės pilietybę gauna Vokietijos kompetentingos institucijos leidimą. Prieš suteikiant tokį leidimą įvertinami viešieji ir privatūs interesai, o jeigu asmuo gyvena užsienio valstybėje – ar pakanka įrodymų, kad pareiškėjas ir ateityje sugebės išlaikyti ryšį su Vokietija (25 str. 2 d.). Ispanijos Konstitucijoje numatyta, kad „valstybė gali sudaryti sutartis dėl dvigubos pilietybės su Iberoamerikos šalimis arba su šalimis, turėjusiomis ar turinčiomis ypatingų ryšių su Ispanija. Tokiose valstybėse, net jei jos savo piliečiams nesuteikia tokios teisės, ispanai gali būti natūralizuojami ir kartu neprarasti Ispanijos pilietybės“ (11 str. 3 d.)³¹¹.

Atkreiptinas dėmesys į tai, kad pasaulio valstybių konstitucijos dvigubos pilietybės santykius paprastai reguliuoja tik pačiais bendriausiais bruožais arba visiškai nereguliuoja, todėl jose dvigubos pilietybės atvejai gali būti plečiami nekeičiant konstitucijų, tik koreguojant pilietybės įstatymus.

Pilietybės netekimas. Asmuo gali netekti pilietybės įstatymų numatytais atvejais. Pagal Europos konvenciją dėl pilietybės, valstybės gali numatyti, kad pilietybės netenkama, kai asmuo ją įgyja apgaule, pateikęs melagingą informaciją arba nuslėpęs kokius nors svarbius duomenis; savanoriškai įgyja kitos valstybės pilietybę; nutraukus faktinius valstybės ir nuolat užsienyje gyvenančio jos piliečio ryšius; įvaikinus, jeigu vaikas įgyja arba turi vieno arba abiejų tėvių kitos valstybės pilietybę (7 str.). Konvencijoje numatyti ir kiti atvejai, kada asmuo gali netekti pilietybės.

Įvairių valstybių įstatymuose dažniausiai nurodomi šie pilietybės netekimo pagrindai: 1) grėsmė visuomenės saugumui; 2) piliečio pareigų nesilaikymas; 3) nepagrįstas arba neteisėtas būdas, kuriuo pilietybė įgyta; 4) jos praradimas kaip kito juridškai reikšmingo fakto išvestinė pasekmė; 5) tikrojo ryšio (angl. *genuine link*) su valstybe praradimas³¹².

Valstybių įstatymai numato įvairius pagrindus, kada asmuo netenka atitinkamos valstybės pilietybės. Pavyzdžiui, Vokietijos Federacinės Respublikos pilietybės įstatyme nustatyta, kad Vokietijos pilietybę prarandama:

³¹¹ Constitution of Spain, 1978 m. [interaktyvus: žiūrėta 2015-03-23].

³¹² Taip savo komparatyvistinės studijos santraukoje teigia Raineris Bauböckas ir Vesco Paskalevas. Žr.: BAUBÖCK, R.; PASKALEV, V. Citizenship Deprivation. A Normative Analysis. 2015 m. Briuselis [interaktyvus: žiūrėta 2015-05-08]. Prieiga per internetą: <<http://www.ceps.eu/publications/citizenship-deprivation-normative-analysis>>.

a) patenkinus atitinkamą piliečio prašymą; b) įgijus kitos valstybės pilietybę; c) paskelbus apie Vokietijos pilietybės atsisakymą (kai turimos kelios pilietybės); d) kai Vokietijos pilietį įvaikina užsienio pilietis; e) kai įstojama į kitos valstybės ginkluotąsias pajėgas; f) deklaravus atsisakymą, kai asmuo sulaukia 23 metų ir turi teisę į Vokietijos ir kitos valstybės pilietybes (17 str.). Pagal Estijos Respublikos pilietybės įstatymą, pilietybės netenkama: 1) asmuo jo prašymu atleidžiamas nuo Estijos pilietybės (angl. *release from Estonian citizenship*); 2) įstatymo numatytais atvejais (pvz., tapus kitos šalies piliečiu, bet nepaprašius būti atleistam nuo Estijos pilietybės; įstojus į kitos valstybės ginkluotąsias pajėgas ar žvalgybą; smurtu siekiant pakeisti Estijos konstitucinę santvarką ir kt.); 3) įgijus kitos valstybės pilietybę (22 str.). Latvijos Respublikos pilietybės įstatyme numatyta, kad Latvijos pilietybės netenkama: 1) jos atsisakius; 2) ją atšaukus (revokacija) (22–27 str.).

Kai kurių valstybių konstitucijose įtvirtintos nuostatos, kad asmuo, kuris pilietybę įgijo gimdamas, negali jos netekti. Ispanijos Karalystės Konstitucijoje nustatyta, kad „niekas, kas yra gimęs ispanu, negali prarasti savo pilietybės“ (11 str. 2 d.)³¹³. Jungtinėse Amerikos Valstijose JAV Aukščiausiajam Teismui priėmus sprendimus *Afroyim prieš Rusk*³¹⁴ (1967 m.) ir *Rogers prieš Bellei*³¹⁵ (1971 m.) byloje susiformavo teismų doktrina, kad asmuo gali netekti JAV pilietybės vieninteliu atveju: kai aiškiai ir formaliai pats atsisako JAV pilietybės. Tai reiškia, kad JAV piliečio teisė išsaugoti turimą pilietybę yra absoliuti konstitucinė teisė, kurios valdžia negali atimti³¹⁶. Lenkijos Respublikos Konstitucijoje numatyta, kad „Lenkijos pilietis negali netekti Lenkijos pilietybės, nebent jis pats jos atsisako“ (34 str. 2 d.).

Pilietybės netekimą reikia skirti nuo **pilietybės atėmimo**. Šios sąvokos netapačios, skiriasi jų turinys. Pagal Europos konvenciją dėl pilietybės, „iš jokio asmens negalima savavališkai atimti pilietybės“ (4 str. c p.). Pilietybės netekimas susijęs su tokia teisine situacija, kada asmuo atlieka įstatyme numatytus veiksmus, dėl kurių gali netekti pilietybės (pvz., suklastoja savo asmens duomenis, stoja kitos valstybės karinėn tarnybon

³¹³ Prieiga per internetą: <https://www.google.lt/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=11&cad=rja&uact=8&ved=0CFQQFjAK&url=https%3A%2F%2Fwww.constituteproject.org%2Fconstitution%2FSpain_2011.pdf&ei=7_4PVayaHOv4yQO7hwI&usg=AFQjCNHu19QAGF8yFvX5uaMYjTH91bGc2w&bvm=bv.88528373,d.bGQ>.

³¹⁴ Prieiga per internetą: <<http://www.law.cornell.edu/supremecourt/text/387/253>>.

³¹⁵ Prieiga per internetą: <<http://caselaw.lp.findlaw.com/scripts/getcase.pl?court=US&vol=401&invol=815>>.

³¹⁶ Žr., pvz., SPIRO, P. J. *Afroyim: Vaunting Citizenship, Presaging Trans-nationality*. Iš: MARTIN, D. A.; SCHUCK, P. H. *Immigration Stories*. New York, N.Y.: Foundation Press, 2005, p.147–168.

be savo pilietybės valstybės atitinkamos institucijos leidimo, įgyja kitos valstybės pilietybę ir pan.). Pilietybės atėmimas susijęs su kitokia teisine situacija – valstybė savavališkai atima iš asmens pilietybę. Dažniausiai tai daroma siekiant nubausti asmenį už jo politinę ir visuomeninę veiklą, neleisti jam grįžti į valstybę, kurios pilietis jis yra, ir pan. Tokia praktika buvo taikoma vadinamosiose socialistinėse valstybėse. Tarptautiniai teisės aktai, demokratiškos valstybių konstitucijos draudžia atimti pilietybę. Pavyzdžiui, Švedijos Karalystės Konstitucijoje numatyta, kad „nė vienas Švedijos piliečiui, kuris gyvena ar gyvena šalyje, negali būti atimta jo pilietybė“ (II sk. 7 §. 2 d.)³¹⁷; Estijos Respublikos Konstitucijoje nustatyta, kad „niekas negali atimti Estijos pilietybės, įgytos gimstant. Estijos pilietybė negali būti atimta dėl asmens įsitikinimų“ (8 str. 3–4 d.)³¹⁸; Vengrijos Respublikos Konstitucijoje įtvirtinta nuostata, kad „iš nieko negali būti atimta Vengrijos pilietybė, įgyta pagal kilmę ar kitu teisėtu būdu“ (G str. 3 p.)³¹⁹; Vokietijos Federacinės Respublikos Konstitucijoje nustatyta, kad „Vokietijos pilietybė negali būti atimama. Pilietybės netenkama tik įstatymo pagrindu, prieš asmens valią ji gali būti atimama tik tuo atveju, jei jis dėl to netampa asmeniu be pilietybės“ (16 str. 1 d.)³²⁰.

Pilietybės klausimų sprendimas. Pilietybės klausimus sprendžiančios institucijos numatomos atitinkamų valstybių įstatymuose. Danijoje pilietybės klausimus sprendžia Danijos teisingumo ministerija; Vengrijoje – Nacionalinis migracijos ir pilietybės direktoratas; Švedijoje – Švedijos migracijos valdyba, išskyrus pilietybės suteikimą specialiąja tvarka Šiaurės šalių (Suomijos ir Skandinavijos) piliečiams (tai sprendžia jų gyvenamosios vietos savivaldos administracinė valdyba). Jungtinėse Amerikos Valstijose iki 1991 m. pilietybės suteikimo natūralizacijos būdu klausimus sprendė teismai, o nuo 1991 m. Kongresas šią teisę išimtinai perdavė teisingumo ministrui (angl. *Attorney-General*), tačiau asmuo gali pasirinkti duoti piliečio priesaiką savo gyvenamosios vietos jurisdikcijos teisme. Latvijos Respublikos pilietybės įstatyme yra numatyta, kad Latvijos Respublikos Vyriausybė nustato instituciją, atsakingą už pilietybės klausimų sprendimą,

³¹⁷ Švedijos Konstitucija, 1975 m. [interaktyvus: žiūrėta 2015-03-23]. Prieiga per internetą: <https://www.google.lt/?gws_rd=cr,ssl&ei=3v4PVZG4HqolywPDt4DYBg#>.

³¹⁸ Estijos Konstitucija, 1992 m. [interaktyvus: žiūrėta 2015-03-23]. Prieiga per internetą: <<https://www.rigiteataja.ee/en/eli/530102013003/consolide>>.

³¹⁹ Vengrijos Konstitucija, 2011 m. [interaktyvus: žiūrėta 2015-03-23]. Prieiga per internetą: <<http://www.kormany.hu/download/e/02/00000/The%20New%20Fundamental%20Law%20of%20Hungary.pdf>>.

³²⁰ Vokietijos Konstitucija, 1949 m. (2013 m. spalio 8 d. redakcija) [interaktyvus: žiūrėta 2015-03-23]. Prieiga per internetą: <http://www.servat.unibe.ch/icl/gm00000_.html>.

pvz., pilietybės nustatymo fakto (2 str. 4 d.), pilietybės netekimo klausimais (24 str. 5 d.) ir pan., o Pilietybės ir migracijos klausimų tarnyba priima prašymus gauti pilietybę iš jokios pilietybės neturinčių asmenų, gimusių Latvijoje po 1991 m., bei iš pilietybės neturintiems asmenims Latvijoje gimusių vaikų³²¹. Vokietijos Federacinės Respublikos pilietybės įstatymas numato, kad pilietybės klausimų sprendimą reguliuoja Federalinė vidaus reikalų ministerija (10 str. 7 d.).

³²¹ Pilietybės įstatymo Laikinojo galiojimo nuostatų 5 punktas.

VI skyrius

Konstituciniai tiesioginės demokratijos institutai

LAURA MATJOŠAITYTĖ
dr. INDRĖ PUKANASYTĖ

VI SKYRIAUS TURINYS

1. Rinkimų teisės institutas pasaulio valstybių konstitucinėje teisėje, rinkimų teisės principai ir rinkimų rūšys	275
2. Rinkimų organizavimo ypatumai pasaulio valstybėse	288
2.1. Prezidento rinkimai	289
2.2. Parlamento rinkimai.....	293
2.3. Savivaldos institucijų rinkimai	298
2.4. Europos Parlamento rinkimai.....	301
3. Rinkimų sistemų įvairovė	305
3.1. Proporcinė rinkimų sistema.....	307
3.2. Mažoritarinė rinkimų sistema.....	309
3.3. Mišrioji rinkimų sistema	313
4. Rinkimų teisė Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijoje	314
5. Referendumo institutas pasaulio valstybėse	320

1. Rinkimų teisės institutas pasaulio valstybių konstitucinėje teisėje, rinkimų teisės principai ir rinkimų rūšys

Rinkimų institutas yra vienas iš seniausių visuomenės institutų. Daugelyje šiuolaikinių valstybių rinkimai yra neatskiriama visuomeninio ir politinio gyvenimo dalis. Nuo rinkimų labai priklauso politinio režimo demokratiškumo lygis. Demokratinėse valstybėse rinkimai³²² yra pagrindinė tautos valios išraiškos forma, tautos suvereniteto, kaip vieno iš pagrindinių konstitucinių principų, įgyvendinimo forma; per rinkimus įgyvendinamos svarbios politinės teisės: teisė rinkti, teisė būti renkamam, teisė dalyvauti valdant savo šalį. Dalyvavimas rinkimuose yra svarbiausia priemonė, kurią taikydami rinkėjai turi teisę ir galimybę kontroliuoti renkamų valdžios institucijų sudarymą ir veiklą (parlamento, valstybės vadovo, vietos valdžios). Demokratinėse valstybėse rinkimai yra pagrindinė forma ir priemonė tautai kovoti dėl valdžios įgijimo arba kontroliuoti, kaip ji yra įgyvendinama. Rinkimai yra politinis procesas, kurio metu sudaromos politinės atstovaujamosios institucijos, kurių priimami sprendimai turi lemiamą reikšmę valstybės ir visuomenės gyvenimui.

Rinkimų teisė yra vienas iš svarbiausių pasaulio valstybių konstitucinės teisės institutų. Pagrindinis ir svarbiausias rinkimų teisės šaltinis pasaulio valstybėse yra jų konstitucijos. Skirtingų valstybių konstitucijose reguliuojamų rinkimų teisės klausimų apimtis skiriasi. Vienų valstybių konstitucijose apsiribojama kelių atskirų gana deklaratyvaus pobūdžio straipsnių įtvirtinimu (pvz., Japonijos Imperijos Konstitucija), kitose gali būti įtvirtinti atskiri skyriai, skyrių poskyriai, skirti rinkimų teisei, o pačioje konstitucijoje gana išsamiai reguliuojama rinkimų teisė (pavyzdžiui, Čilės Respublikos Konstitucija, Maltos Respublikos Konstitucija). Japonijos Imperijos Konstitucijoje keliuose straipsniuose įtvirtinta keletas gana deklaratyvių rinkimų teisės nuostatų, kuriose reglamentuota: rinkimų teisės principai³²³; subjektas, turintis teisę skelbti visuotinius Japonijos parlamento³²⁴ rinkimus³²⁵; terminas, per kurį turi būti paskelbiami Atstovų Rūmų

³²² Teisės literatūroje pabrėžiama, kad rinkimų teisės ištakos glūdi „dar antikos laikų Graikijos miestų-valstybių praktikoje“, bet „šiuolaikinės rinkimų teisės formavimuisi turėjo lemiamos įtakos XVIII a. pabaigos Didžioji Prancūzijos revoliucija bei XIX a. vidurio demokratinės revoliucijos Vakarų Europoje“. Žr.: NORMANTAS, A. Rinkimai ir referendumai. Iš: Lietuvos konstitucinė teisė. Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2002, p. 620.

³²³ Visuotinė, lygi rinkimų teisė, slaptas balsavimas, draudimas daryti poveikį asmeniui dėl jo pasirinkimo balsuojant (Japonijos Imperijos Konstitucijos 14, 15, 44 str.).

³²⁴ Japonijos parlamentą sudaro dveji rūmai: Atstovų ir Senatorių; abejus rūmus sudaro visai tautai atstovaujantys renkamieji nariai.

³²⁵ Imperatorius Vyriausybės patarimu ir pritarimu (Japonijos Imperijos Konstitucijos 7 str.).

rinkimai juos paleidus³²⁶, abejų parlamento rūmų įgaliojimų trukmės terminas (Konstitucijos 45, 46 str.). Konstitucijoje parlamento rinkimai nėra smulkiai reglamentuoti, tiesiog nurodyta, kad kiekvienų parlamento rūmų narių skaičius, reikalavimai renkamiems parlamento rūmų nariams ir jų rinkėjams, rinkimų teritoriniai vienetai, balsavimo būdai ir kiti klausimai, susiję su abejų parlamento rūmų narių rinkimų tvarka, nustatomi įstatymu (Konstitucijos 43–47 str.); taip pat nurodyta, kad pagrindiniai vietos savivaldos institucijų pareigūnai, tarybų nariai ir kiti įstatyme numatyti tarnautojai turi būti renkami tiesioginiuose visuotiniuose rinkimuose iš vietos bendruomenių (Japonijos Imperijos Konstitucijos 93 str.). Čilės Respublikos Konstitucijoje, palyginti su Japonijos Imperijos Konstitucija, yra daug daugiau nuostatų, skirtų rinkimų teisei, reglamentuojančių išsamiau ir daug daugiau rinkimų klausimų; joje įtvirtinta: rinkimų teisės principai³²⁷, aktyviosios rinkimų teisės ribojimai (Konstitucijos 16 str.), nustatyta, kas turi pasyviąją rinkimų teisę Čilės prezidento rinkimuose, gana smulkiai reglamentuotas prezidento rinkimų rezultatų nustatymas (Konstitucijos 25–27 str.); nustatyti reikalavimai pasyviajai rinkimų teisei Čilės Nacionalinio Kongreso, sudaryto iš Atstovų Rūmų ir Senato, kiekvienų parlamento rūmų narių rinkimuose, reglamentuota, kaip užpildomos atsilaisvinusios deputatų ar senatorių vietos (Konstitucijos 47–51 str.); Konstitucijoje yra skyrius „Rinkimų teisingumas“, kuriame nustatyta, kad specialusis teismas – Rinkimų tribunolas – prižiūri bendrąją balsavimo organizavimo tvarką ir užtikrina Respublikos Prezidento, deputatų ir senatorių rinkimų reguliaramą, nagrinėja dėl rinkimų kylančius skundus ir skelbia rinkimų laimėtojus. Be to, numatyti regionų rinkimų tribunolai, kurie prižiūri bendrąją balsavimo vykdymo tvarką ir kvalifikaciją rinkimų, kurie įstatymu priskirti šių tribunolų kompetencijai, taip pat sprendžia iš tokių rinkimų kylančias pretenzijas (Konstitucijos 95–97 str.).

Sąvoka „rinkimų teisė“ suprantama dviem prasmėmis: objektyviaja ir subjektyviaja. Rinkimų teisė objektyviaja prasme – tai visuma konstitucinės teisės normų, reguliuojančių visuomeninius santykius, atsirandančius sudarant viešosios valdžios renkamas institucijas³²⁸; tai valstybių konstitucinės teisės institutas, kurio normos reguliuoja rinkimų organizavimo ir vykdymo tvarką, *inter alia* rinkimų skyrimą, rinkėjų sąrašų sudarymą, kandidatų iškėlimą, agitaciją už juos, balsavimą, rinkimų rezultatų nustatymą.

³²⁶ Keturiasdešimt dienų (Japonijos Imperijos Konstitucijos 54 str.).

³²⁷ Čilės Respublikos Konstitucijos 15 straipsnis, kuriame nustatyta, kad rinkimuose visi balsuotojai lygūs, balsuoja slapta ir asmeniškai.

³²⁸ NORMANTAS, A. Rinkimai ir referendumai. *Iš: Lietuvos konstitucinė teisė*. Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2002, p. 621.

Rinkimų teisė subjektyviąja prasme – tai asmens teisė dalyvauti rinkimuose. Ji skirstoma į aktyviąją rinkimų teisę ir pasyviąją rinkimų teisę. *Aktyvioji rinkimų teisė* – tai asmenų galimybė dalyvauti atitinkamų viešosios valdžios institucijų rinkimuose ir laisvai rinktis, už kurį iš iškeltųjų kandidatų (ar vieną iš jų) balsuoti, t. y. teisė balsuoti, teisė rinkti. *Pasyvioji rinkimų teisė* – tai galimybė asmeniui konstitucijos ir rinkimų įstatymų nustatyta tvarka kandidatuoti į atitinkamos renkamosios viešosios valdžios institucijos narius, taigi siekti būti išrinktam, teisė būti rinkimuose registruojamu kandidatu, t. y. teisė būti renkamam.

Valstybių konstitucijose ir (arba) įstatymuose paprastai nustatomi reikalavimai (rinkimų cenzai), kuriuos turi atitikti asmuo, kad turėtų ir galėtų toje valstybėje gyvendinti aktyviąją arba pasyviąją rinkimų teisę³²⁹, t. y. balsuoti arba būti renkamas nacionalinio parlamento nariu, prezidentu, vietos savivaldos institucijos nariu, Europos Parlamento nariu. Pasidomėjus skirtingų valstybių konstitucijomis matyti, kad teisei rinkti ir teisei būti renkamam paprastai nustatomi: pilietybės cenzas (reikalavimas turėti tos valstybės pilietybę)³³⁰, sėslumo cenzas (reikalavimas išgyventi valstybėje arba tam

³²⁹ Pavyzdžiui, Maltos Respublikos Konstitucijos 54 straipsnyje nustatyti pasyviosios rinkimų teisės ribojimai: joks asmuo negali būti laikomas išrinktu nariu į Atstovų Rūmus, jeigu: (a) jis yra kitos valstybės pilietis, kitos valstybės piliečiu tapo savanoriškai arba pagal kitos šalies įstatymus; (b) eina pareigas viešajame sektoriuje arba yra Maltos Vyriausybės ginkluotųjų pajėgų narys, jeigu parlamentas nenustato kitaip; (c) jis yra šalis, neribotos atsakomybės partnerystės partneris arba įmonės direktorius ar vadovas, kuris taip pat yra šalis sandorio su Maltos Vyriausybe dėl darbų atlikimo arba prekių tiekimo visuomenės aptarnavimo srityje ir kuris nebuvo per vieną mėnesį prieš rinkimus paviešintas Vyriausybės biuletenyje, paskelbiant jame tokios sutarties pobūdį, savo, partnerystės ar įmonės interesus; (d) jam yra iškeltas ir dar nepasibaigęs bankrotas, buvo nustatytas arba kitaip paskelbtas bankrotas pagal kokius nors Maltoje galiojančius įstatymus; (e) jis yra suvaržytas arba neveiksnius dėl kokios nors protinės negalios arba Maltos teismui nusprendus, arba yra Maltoje kitaip įvardytas kaip psichiškai neįgalus; (f) jis kokio nors Maltos teismo yra nuteistas kalėti iki gyvos galvos arba atlieka įkalinimo bausmę (kad ir kaip ji būtų vadinama), teismo nustatytą ir viršijančią dvylika mėnesių arba pakeistą kompetentingos institucijos į kokią nors kitą tokio teismo jam skiriamą bausmę; (g) jis vadovauja arba atlieka funkcijas bet kokiame kabinete, o tos funkcijos yra bet kokio pobūdžio atsakomybė arba yra susijusios su bet koku rinkimų į Atstovų Rūmus organizavimu arba rinkėjų registravimu; (h) jis yra pašalintas iš Atstovų Rūmų narių pagal bet kokią tuo metu Maltoje galiojusį įstatymą, už padarymą bet kokio nusižengimo, susijusio su rinkimais į Atstovų Rūmus.

³³⁰ Pavyzdžiui, Norvegijos Karalystės Konstitucijos 50 straipsnyje nustatyta, kad balsuoti gali tie Norvegijos piliečiai, vyrai ir moterys, kuriems rinkimų metais buvo suėję 18 metų. Latvijos Respublikos Konstitucijos 9 straipsnyje nustatyta, kad kiekvienas Latvijos pilietis, kuris turi visas pilietybės teises ir rinkimų pirmąją dieną yra ne jaunesnis kaip 21 metų, gali būti renkamas Latvijos Parlamento (Saeimos) nariu. Maltos Respublikos Konstitucijos 54 straipsnyje nustatyta, kad asmuo negali būti laikomas išrinktu į Atstovų Rūmus, jeigu *inter alia* jis yra kitos valstybės nei Malta pilietis, tapęs tokiu piliečiu savanoriškai arba pagal kitos šalies įstatymus. Suomijos Respublikos Konstitucijos 14 straipsnyje nustatyta, kad

tikroje jos dalyje tam tikrą laiką arba būti nuolatiniu valstybės arba tam tikro jos teritorinio vieneto, kuriame vykdomi rinkimai, gyventoju)³³¹, amžiaus cenzas (reikalavimas būti sulaukusiam tam tikro amžiaus)³³², veiksnio cenzas (nustatoma, kad rinkimuose negali dalyvauti neveiksniais pripažinti asmenys)³³³, pareigų nesuderinamumo cenzas (taikomas pasyviajai rinkimų teisei, kai asmuo, išrinktas parlamento nariu, prezidentu, kartu negali eiti kitų pareigų, nurodytų Konstitucijoje ir įstatymuose)³³⁴. Pasaulio valstybių konstitucijose nustatyti ir kitokie aktyviosios bei pasyviosios rinkimų teisės ribojimai, pavyzdžiui: draudimas balsuoti ir būti renkamam asmeniui, kuriam teismo nuosprendžiu paskirta laisvės atėmimo

kiekvienas Suomijos pilietis ir kiekvienas Europos Sąjungos pilietis, gyvenantis Suomijoje, sulaukęs 18 metų, turi teisę balsuoti Europos Parlamento rinkimuose, kaip numatyta įstatymuose.

³³¹ Čilės Respublikos Konstitucijos 48 straipsnyje nustatyta, kad asmuo gali būti renkamas Čilės Respublikos parlamento žemųjų rūmų (Atstovų Rūmų) nariu, jei jis turi teisę balsuoti, yra 21 metų sulaukęs Čilės pilietis, įgijęs vidurinį arba jam prilyginamą išsilavinimą, kandidatuoja rinkimų apygardoje, kurioje iki rinkimų yra išgyvenęs ne trumpiau nei dvejus metus. Slovakijos Respublikos Konstitucijos 30 straipsnyje nustatyta, kad užsieniečiai, turintys leidimą nuolat gyventi Slovakijos Respublikoje, turi teisę balsuoti ir būti išrinkti į savivaldybės bei aukštesniųjų teritorinių vienetų savivaldos institucijas. Suomijos Respublikos Konstitucijos 14 straipsnyje nustatyta, kad kiekvienas Suomijos pilietis ir kiekvienas užsienietis, nuolat gyvenantis Suomijoje, sulaukęs 18 metų, turi teisę balsuoti vietos savivaldos rinkimuose ir vietos referendumuose, kaip tai numatyta įstatyme. Rusijos Federacijos Konstitucijos 81 straipsnyje nustatyta, kad Rusijos Federacijos Prezidentu gali būti išrinktas ne jaunesnis kaip 35 metų Rusijos Federacijos pilietis, ne mažiau kaip 10 metų nuolat gyvenantis Rusijos Federacijoje.

³³² Slovakijos Respublikos Konstitucijos 74 straipsnyje nustatyta, kad kiekvienas teisę balsuoti turintis pilietis, kuriam yra suėję 21 metai ir kuris turi nuolatinę gyvenamąją vietą Slovakijos Respublikoje, gali būti išrinktas į Slovakijos Respublikos Nacionalinę Tarybą. Turkijos Respublikos Konstitucijos 67 straipsnyje nustatyta, kad visiems 18 metų sulaukusiams Turkijos piliečiams leidžiama balsuoti rinkimuose.

³³³ Pavyzdžiui, Bulgarijos Respublikos Konstitucijos 42 straipsnyje nustatyta, kad 18 metų sulaukę Bulgarijos piliečiai turi teisę rinkti valstybinius ir vietos organus bei dalyvauti referendumuose, jeigu jie nėra pripažinti neveiksniais. Maltos Respublikos Konstitucijos 54 straipsnyje nustatyta, kad joks asmuo negali būti laikomas išrinktu nariu į Atstovų Rūmus, jeigu *inter alia* jis yra suvaržytas arba neveiksnius dėl bet kokios protinės negalios arba Maltos teismui nustačius, arba yra kaip nors kitaip Maltoje įvardytas kaip psichiškai neįgalus. Lenkijos Respublikos Konstitucijos 62 straipsnyje nustatyta, kad teisės rinkti neturi asmenys, kurie įsiteisėjęsiu teismo sprendimu yra pripažinti neveiksniais.

³³⁴ Lietuvos Respublikos Konstitucijos 141 straipsnyje nustatyta, kad asmenys, atliekantys tikrąją karo arba alternatyviąją tarnybą, taip pat neišėję į atsargą krašto apsaugos sistemos, policijos ir vidaus tarnybos karininkai, puskarininkiai ir liktiniai, kitų sukarintų ir saugumo tarnybų apmokami pareigūnai negali būti Seimo nariais ir savivaldybių tarybų nariais. Maltos Respublikos Konstitucijos 54 straipsnyje nustatyta, kad asmuo negali būti laikomas išrinktu nariu į Atstovų Rūmus, jeigu *inter alia* jis eina pareigas viešajame sektoriuje arba yra Maltos Vyriausybės ginkluotųjų pajėgų narys, jeigu Parlamentas nenustato kitaip.

bausmė³³⁵, atimtos viešosios arba rinkimų teisės³³⁶, iškelta bankroto byla³³⁷; keliamas išsilavinimo cenzas³³⁸, reikalavimas būti nepriekaištingos reputacijos³³⁹, būti atlikusiam privalomąją karo tarnybą³⁴⁰ ir kt.³⁴¹

³³⁵ Armėnijos Respublikos Konstitucijos 30 straipsnyje nustatyta, kad negali rinkti ir negali būti išrinkti piliečiai, pagal įsiteisėjusį teismo nuosprendį nuteisti laisvės atėmimo bausme ir atliekantys bausmę. Maltos Respublikos Konstitucijos 54 straipsnyje nustatyta, kad asmuo negali būti laikomas išrinktu nariu į Atstovų Rūmus, jeigu jis *inter alia* kokio nors Maltos teismo yra nuteistas kalėti iki gyvos galvos arba atlieka įkalinimo bausmę (kad ir kaip ji būtų vadinama), teismo nustatyta ir viršijančią 12 mėnesių arba pakeistą kompetentingos institucijos į kokią nors kitą tokio teismo jam skiriamą bausmę. Turkijos Respublikos Konstitucijos 67 straipsnyje nustatyta, kad nuteistieji bausmių vykdymo įstaigose, išskyrus asmenis, nuteistus už dėl neat-sargumo padarytus nusikaltimus, nebalsuoja. Nyderlandų Karalystės Konstitucijos 54 straipsnyje nustatyta, kad parlamento rinkimuose balsavimo teisės neturi asmuo, padaręs Parlamento įstatyme numatytą nusikaltimą ir dėl to nuteistas galutiniu įsiteisėjusiu teismo sprendimu ne mažiau kaip vienų metų laisvės atėmimo bausme ir tuo pat metu netekęs teisės balsuoti. Turkijos Respublikos Konstitucijos 76 straipsnyje nustatyta, kad net suteikus amnestiją Turkijos parlamento nariu negali būti renkami asmenys, nuteisti vienų metų ar didesne laisvės atėmimo bausme, išskyrus netyčinius nusikaltimus; taip pat asmenys, nuteisti atlikti bausmę griežto režimo kalėjime; asmenys, nuteisti už negarbingus nusikaltimus: išeikvojimą, korupciją, kyšininkavimą, vagystę, sukčiavimą, padirbinėjimą, pasitikėjimo pažeidimą, tyčinį bankrotą; asmenys, nuteisti už kontrabandą, susitarimus dėl viešųjų pirkimų ar aukcionų, už nusikaltimus, susijusius su valstybės paslapčių atskleidimu, su teroro aktais arba kurstymu ir raginimu juos atlikti.

³³⁶ Lenkijos Respublikos Konstitucijos 62 straipsnyje nustatyta, kad teisės rinkti neturi asmenys, kuriems atimtos viešosios arba rinkimo teisės.

³³⁷ Maltos Respublikos Konstitucijos 54 straipsnyje nustatyta, kad asmuo negali būti laikomas išrinktu nariu į Atstovų Rūmus, jeigu *inter alia* jam yra iškeltas ir dar nepasibaigęs bankrotas, buvo nustatytas arba kitaip paskelbtas bankrotas pagal kokius nors Maltoje galiojančius įstatymus.

³³⁸ Čilės Respublikos Nacionalinis Kongresas yra sudarytas iš Atstovų Rūmų ir Senato; Čilės Respublikos Konstitucijoje nustatyta: kad asmuo galėtų būti išrinktas Atstovų Rūmų deputatu arba senatoriumi, turi būti įgijęs vidurinį arba jam prilygintą išsilavinimą. Turkijos Respublikos Konstitucijos 101 straipsnyje nustatyta, kad Respublikos Prezidentą renka tauta iš Turkijos Didžiosios Nacionalinės Asamblėjos narių, kuriems yra sukakę 40 metų ir kurie turi baigtą aukštąjį išsilavinimą, arba iš Turkijos piliečių, kurie atitinka minėtųsius reikalavimus ir gali būti renkami į Asamblėją. Turkijos Respublikos Konstitucijos 76 straipsnyje nustatyta, kad Turkijos parlamento nariu negali būti renkami asmenys, neturintys pradinio išsilavinimo.

³³⁹ Islandijos Respublikos Konstitucijos 34 straipsnyje nustatyta, kad kiekvienas pilietis, turintis teisę balsuoti rinkimuose į parlamentą (Altingą) ir esantis nepriekaištingos reputacijos, gali būti į jį išrinktas.

³⁴⁰ Turkijos Respublikos Konstitucijos 76 straipsnyje nustatyta, kad Turkijos parlamento nariu negali būti renkami asmenys, neatlikę privalomosios karo tarnybos.

³⁴¹ Turkijos Respublikos Konstitucijos 67 straipsnyje nustatyta, kad kariai ir karo samdiniai nebalsuoja. Maltos Respublikos Konstitucijos 54 straipsnyje nustatyta, kad asmuo negali būti laikomas išrinktu nariu į Atstovų Rūmus, jeigu *inter alia* yra pašalintas iš Atstovų Rūmų narių pagal bet kokį tuo metu Maltoje galiojusį įstatymą, už bet kokio nusižengimo, susijusio su rinkimais į Atstovų Rūmus, padarymą. Turkijos Respublikos Konstitucijos 76 straipsnyje nustatyta, kad Turkijos parlamento nariu negali būti renkami asmenys, netekę teisės į valstybės tarnybą.

Paprastai pasyviajai rinkimų teisei (teisei būti renkamam) nustatomi griežtesni reikalavimai nei aktyviajai rinkimų teisei (teisei rinkti).

Daugelyje pasaulio valstybių balsavimas rinkimuose yra teisė, tačiau kai kuriose valstybėse tai yra pareiga. Pavyzdžiui, Italijos Respublikos Konstitucijos 48 straipsnyje nustatyta, kad balsuoti yra pilietinė pareiga; Belgijos Karalystės Konstitucijos 62 straipsnyje nurodyta, kad balsuoti Atstovų Rūmų narių, kuriuos tiesiogiai renka piliečiai, rinkimuose yra privaloma; Čilės Respublikos Konstitucijos 15 straipsnyje nustatyta, kad valstybės piliečiai privalo dalyvauti balsuojant Konstitucijoje numatytuose rinkimuose. Pavyzdžiui, Turkijos Respublikos Konstitucijos 175 straipsnyje nustatyta, kad siekiant užtikrinti dalyvavimą visuotiniuose rinkimuose, papildomuose rinkimuose į parlamentą, taip pat vietos savivaldos rinkimuose imamasi visų būtinų priemonių, įskaitant baudas.

Derėtų pabrėžti, kad teisės literatūroje nurodoma, jog žmogaus teisių srityje vyksta nuolatinis internacionalizavimo procesas; vis daugiau taisyklių, principų ir standartų įtraukiama į tarptautinės teisės dokumentus ir tampa visuotinai saistančiais visame pasaulyje³⁴². Rinkimų teisės nėra išimtis. Pasauliniu lygmeniu pagrindiniai tarptautiniai rinkimų teisės standartai yra įtvirtinti Jungtinių Tautų sutartyse, Europos lygmeniu – Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos Pirmajame protokole³⁴³.

Pagrindiniai tarptautiniai rinkimų teisės standartai yra įtvirtinti šiuose Jungtinių Tautų dokumentuose: 1948 m. Visuotinės žmogaus teisių deklaracijos³⁴⁴ 21 straipsnyje³⁴⁵, 1966 m. Tarptautinio pilietinių ir politinių teisių

³⁴² GARLICKI, L. Cooperation of Courts: the Role of Supranational Jurisdiction in Europe. *International Journal of Constitutional Law*, 2008, Vol. 6(3–4), p. 510.

³⁴³ Žr.: TANCHEV, E. International and European Legal Standards Concerning Principles of Democratic Elections. *European Standards of Electoral Law in Contemporary Constitutionalism. Science and Technique of Democracy*, No. 39. Strasbourg, 2005, Council of Europe Publishing, p. 23–24; PACZOLAY, P. The Impact of International Standards on Electoral Law. The VIIth World Congress of IACL, Athens 11–15 June 2007, p. 2.

³⁴⁴ Reikia pabrėžti, kad Visuotinė žmogaus teisių deklaracija „nėra tarptautinė sutartis, kurios straipsniai yra juridiskai privalomi kiekvienai sutartį pasirašiusiai šaliai. Joje labiau nubrėžti tikslai, kuriuos, kaip buvo tikimasi, valstybės įgyvendins savanoriškai, t. y. valstybėms buvo palikta plati veiksmų laisvė, užtikrinant savo piliečių teises. Nepaisant to, bendrai sutinkama, kad ši deklaracija turi paprotinės tarptautinės teisės statusą, atsižvelgiant į tai, kad valstybės jaučia, kad turi paisyti joje nustatytų normų“ (žr.: MARCINKUTĖ, L. Žmogaus teisių ir valstybės suvereniteto dermė Lietuvos nacionalinėje žmogaus teisių politikoje. Daktaro disertacija. Kaunas: Vytauto Didžiojo universitetas, 2012, p. 20).

³⁴⁵ Visuotinės žmogaus teisių deklaracijos 21 straipsnyje nustatyta: „1. Kiekvienas turi teisę dalyvauti valdant savo šalį tiesiogiai arba per laisvai išrinktus atstovus. 2. Kiekvienam lygiomis sąlygomis turi būti prieinama jo šalies valstybės tarnyba. 3. Liaudies valia yra valstybės valdžios pagrindas; ši valia išreiškiama teisinguose rinkimuose, kurie vyksta periodiškai, kai yra visuotinė ir lygi rinkimų teisė ir slaptas balsavimas arba kitos lygiavertės procedūros, garantuojančios balsavimo laisvę“.

pakto 25 straipsnio b punkte³⁴⁶, 1952 m. Konvencijos dėl moterų politinių teisių³⁴⁷ 1 ir 2 straipsniuose³⁴⁸, 1965 m. Tarptautinės konvencijos dėl visų formų rasinės diskriminacijos panaikinimo 5 straipsnio c ir d punktuose³⁴⁹, 1979 m. Konvencijos dėl visų formų diskriminacijos panaikinimo moterims 7 straipsnyje³⁵⁰, 2006 m. priimtos Jungtinių Tautų neįgaliųjų teisių konvencijos 29 straipsnyje³⁵¹.

³⁴⁶ Tarptautinio pilietinių ir politinių teisių pakto 25 straipsnyje nustatyta: „Kiekvienas pilietis be jokios diskriminacijos, minimos 2 straipsnyje, ir be nepagrįstų ribojimų turi teisę ir galimybę: a) dalyvauti valdant valstybę tiek tiesiogiai, tiek per laisvai išrinktus atstovus; b) balsuoti ir būti išrinktas periodiškai rengiamuose teisinguose rinkimuose, remiantis visuotine ir lygia rinkimų teise, slaptu balsavimu, kurie garantuoja laisvą rinkėjų valios išreiškimą <...>.“

³⁴⁷ Convention on the Political Rights of Women (concluded at New York, 31 March 1953, entered into force 7 July 1954). 193 UNTS 135.

³⁴⁸ Konvencijos dėl moterų politinių teisių 1 straipsnyje nustatyta: „Moterys turi teisę balsuoti rinkimuose lygiomis sąlygomis su vyrais, be jokios diskriminacijos“; 2 straipsnyje: „Moterys turi teisę būti renkamos į visas nacionaliniais įstatymais įsteigtas viešai renkamas institucijas, lygiomis sąlygomis su vyrais, be jokios diskriminacijos.“

³⁴⁹ Tarptautinės konvencijos dėl visų formų rasinės diskriminacijos panaikinimo 5 straipsnyje nustatyta: „Atsižvelgdamos į šios Konvencijos 2 straipsnyje išdėstytus pagrindinius įsipareigojimus, valstybės dalyvės įsipareigoja uždrausti ir panaikinti visų formų rasinę diskriminaciją ir garantuoti kiekvieno žmogaus lygiateisiškumą prieš įstatymą nepriklausomai nuo rasės, odos spalvos, tautybės ar etninės kilmės, ypač realizuojant šias teises: <...> c) politines teises, ypač teisę dalyvauti rinkimuose – balsuoti ir iškelti savo kandidatūrą – remiantis visuotine ir vienoda balsavimo teise, teisę dalyvauti valdant šalį, taip pat tvarkant bet kokio lygio valstybės reikalus ir vienodą teisę dirbti valstybinėse įstaigose; d) kitas pilietines teises: i) teisę laisvai kilnotis ir gyventi savo valstybėje; <...> viii) teisę į įsitikinimų ir jų reiškimo laisvę; ix) teisę į taikių susirinkimų ir asociacijos laisvę <...>.“

³⁵⁰ Konvencijos dėl visų formų diskriminacijos panaikinimo moterims 7 straipsnyje nustatyta: „Valstybės dalyvės imasi visų reikiamų priemonių, kad būtų panaikinta moterų diskriminacija šalies politiniame ir visuomeniniame gyvenime, ir užtikrina moterims lygiomis su vyrais sąlygomis teisę: a) balsuoti visuose rinkimuose ir viešuose referendumuose ir būti renkamos į visus viešai renkamus organus; b) dalyvauti nustatant ir įgyvendinant vyriausybės politiką ir užimti valstybinius postus, taip pat vykdyti visas valstybines funkcijas visuose valstybinio valdymo lygmenyse; c) dalyvauti nevyriausybinių organizacijų ir asociacijų, užsiimančių visuomeninio ir politinio šalies gyvenimo problemomis, veikloje.“

³⁵¹ Jungtinių Tautų neįgaliųjų teisių konvencijos 29 straipsnyje „Dalyvavimas politiniame ir visuomenės gyvenime“ nustatyta: „Valstybės šios Konvencijos Šalys užtikrina neįgaliesiems politines teises ir galimybę jas įgyvendinti lygiai su kitais asmenimis ir įsipareigoja: a) užtikrinti, kad neįgalieji galėtų veiksmingai ir visapusiškai dalyvauti politiniame ir visuomenės gyvenime lygiai su kitais asmenimis tiesiogiai ar per laisvai pasirinktus atstovus, įskaitant neįgaliųjų teisę ir galimybę balsuoti ir būti išrinktiems *inter alia*: i) užtikrinant, kad balsavimo procedūros, patalpos ir medžiaga būtų atitinkamos, prieinamos ir jas būtų galima lengvai suprasti ir naudoti; ii) apsaugant neįgaliųjų teisę rinkimuose ir viešuose referendumuose balsuoti slaptai be įbauginimo, taip pat kandidatuoti rinkimuose, faktiškai eiti pareigas ir atlikti visas viešąsias funkcijas visais valdymo lygmenimis, prireikus sudarant jiems sąlygas naudotis pagalbinėmis ir naujausiomis technologijomis; iii) užtikrinant neįgaliųjų, kaip rinkėjų, galimybę laisvai pareikšti savo valią ir šiuo tikslu prireikus jų prašymu

Europos Tarybos lygmeniu tarptautiniai rinkimų teisės standartai yra įtvirtinti Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos Pirmojo protokolo 3 straipsnyje³⁵² (kartu su Europos Žmogaus Teisių Teismo jurisprudencija, kurioje aiškinamos Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos Pirmojo protokolo 3 straipsnio nuostatos).

Rinkimų teisės principai. Teisės mokslinėje literatūroje nurodomi skirtingi, taip pat nevienodas skaičius, rinkimų teisės principai, tačiau iš jų skiriami penki pagrindiniai, įtvirtinti pasaulio valstybių konstitucijose: visuotinė, lygi, tiesioginė, laisva rinkimų teisė ir slaptas balsavimas³⁵³. Šiame kontekste derėtų pabrėžti, kad daugelio valstybių konstitucijose *expressis verbis* nustatytas terminas (kadencijos trukmė), kuriam išrenkami nacionalinis parlamentas³⁵⁴ ir respublikos prezidentas³⁵⁵. Kai kuriose konstitucijose nurodyta, kad toks terminas turi būti nustatytas

leidžiant kitam neįgaliojo pasirinktam asmeniui padėti neįgaliajam balsuoti; b) aktyviai skatinti sudaryti sąlygas, kuriomis neįgalieji galėtų veiksmingai ir visapusiškai dalyvauti valstybės valdyme nediskriminuojami ir lygiai su kitais asmenimis, ir skatinti juos dalyvauti valstybės gyvenime, įskaitant: i) dalyvavimą nevyriausybinėse organizacijose ir asociacijose, kurių veikla susijusi su valstybės viešuoju ir politiniu gyvenimu, ir politinių partijų veikloje ir valdyme; ii) neįgaliųjų organizacijų sukūrimą ir dalyvavimą jose, siekiant atstovauti neįgaliesiems tarptautiniu, nacionaliniu, regionų ir vietos lygmenimis.“ Konvencijos 1 straipsnyje nustatyta, kad prie neįgaliųjų priskiriami asmenys, turintys ilgalaikių fizinių, psichikos, intelekto ar jutimo sutrikimų, kurie sąveikaudami su įvairiomis kliūtimis gali trukdyti šiems asmenims visapusiškai ir veiksmingai dalyvauti visuomenėje lygiai su kitais asmenimis.

³⁵² Konvencijos Pirmojo protokolo 3 straipsnyje „Teisė į laisvus rinkimus“ nustatyta: „Aukštosios Susitariančios Šalys įsipareigoja pagrįstais terminais organizuoti laisvus rinkimus, slaptai balsuojant, sudarydamos tokias sąlygas, kurios garantuotų žmonių nuomonės išraiškos laisvę renkant įstatymų leidybos institucijas.“

³⁵³ Pavyzdžiui, Portugalijos Respublikos Konstitucijos 10 straipsnyje nustatyta, kad tauta turi vykdyti politinę valdžią remdamasi visuotine, lygia, tiesiogine, slapta ir periodine rinkimų teise, referendumu ir kitomis šioje Konstitucijoje numatytais formomis. Čekijos Respublikos Konstitucijos 18 straipsnyje nustatyta, kad Čekijos Respublikos abeji parlamento rūmai (Deputatų Rūmai ir Senatas) renkami remiantis slapta, visuotine, lygia ir tiesiogine rinkimų teise. Vokietijos Federacinės Respublikos Konstitucijos 38 straipsnyje nustatyta, kad Vokietijos Bundestago deputatai yra renkami visuotiniais, tiesioginiais, laisvais, lygiais rinkimais slaptu balsavimu. Vengrijos Respublikos Konstitucijoje nustatyta, kad įgyvendindami visuotinę ir lygią rinkimų teisę Parlamento narius tiesioginiu ir slaptu balsavimu renka rinkėjai, kuriems pagrindinio įstatymo nustatyta tvarka laiduojama teisė laisvai reikšti savo valią. Rusijos Federacijos Konstitucijos 81 straipsnyje nustatyta, kad Rusijos Federacijos Prezidentą renka Rusijos Federacijos piliečiai šešeriems metams remdamiesi visuotine, lygia ir tiesiogine rinkimų teise, slaptuoju balsavimu.

³⁵⁴ Pavyzdžiui, Kroatijos Konstitucijos 73 straipsnyje nustatyta, kad deputatai į Kroatijos Parlamentą renkami ketverių metų kadencijai. Latvijos Konstitucijos 10 straipsnyje nustatyta, kad Latvijos Parlamentas – Saeima – renkamas ketveriems metams.

³⁵⁵ Prancūzijos Konstitucijos 6 straipsnyje nustatyta, kad Prancūzijos Respublikos prezidentas renkamas penkeriems metams.

įstatyme. Pasibaigus minėtajam išrinkimo terminui turi būti organizuojami nauji rinkimai. Vadinasi, yra įtvirtintas renkamųjų institucijų rinkimų periodiškumas.

Dabartiniai rinkimų konstituciniai principai šiuolaikinėje demokratinėje valstybėje atsirado kaip laipsniško laisvės ir demokratijos vertybių plitimo ir rinkimų teisės ribojančių nuostatų panaikinimo padarinys. Šių dienų rinkimų teisės principai atsirado kaip evoliucijos rezultatas, pirmiausia kaip jų priešingybė: nuo ribotos iki visuotinės rinkimų teisės, nuo nelygybės rinkimuose iki lygios rinkimų teisės, nuo nelaisvų iki laisvųjų rinkimų, nuo netiesioginių iki tiesioginių rinkimų, nuo atviro iki slaptos balsavimo³⁵⁶. E. Tanchevas³⁵⁷ smulkiau atskleidžia šį rinkimų teisės principų evoliucijos procesą:

- 1) visos rinkimų sistemos nuo antikos laikų iki Antrojo pasaulinio karo pabaigos buvo paremtos ribota rinkimų teise. Pirminis principas buvo ribota rinkimų teisė. Vėliau daugelio reformų metu rinkimų teisės apribojimai buvo naikinami ir rinkėjų daugėjo. Pirmieji rinkimų teisės ribojimai, kurie buvo naikinami, – turto cenzai, t. y. reikalavimai turėti pajamų arba kilnojamojo ar nekilnojamojo turto. Vėliau buvo naikinami lyties³⁵⁸, rasės, raštingumo cenzai, per didelis amžiaus ribojimas. Dabar visuotinė rinkimų teisė demokratinėse valstybėse nėra absoliuti, nes jai taikomi protingi ribojimai, susiję su pilietybe, amžiumi, gyvenamąja vieta, psichine sveikata, laisvės atėmimo bausmės už sunkius nusikaltimus atlikimu. Tačiau tokie apribojimai yra pagrįsti;
- 2) daugelį konstitucionalizmo istorijos amžių rinkimų įstatymuose buvo nustatytos nelygios rinkimų teisės ir nelygybė buvo įprastas reiškinys. Rinkimų metu pasireikšdavo įvairių formų nelygybė, pavyzdžiui: 1) dalijant rinkėjus į tam tikras grupes, kurias sudarė nevienodas rinkėjų skaičius, tačiau kiekviena rinkėjų grupė rinkdavo vienodą atstovų skaičių; 2) balsavimas turint daugiau nei vieną balsą Didžiojoje Britanijoje gyvavo iki 1948 m.; visą amžių iki 1921 m. Belgijoje 25 metų sulaukę vyrai turėjo vieną balsą,

³⁵⁶ TANCHEV, E. International and European Legal Standards Concerning Principles of Democratic Elections. *European Standards of Electoral Law in Contemporary Constitutionalism. Science and Technique of Democracy*, No. 39. Strasbourg, 2005, Council of Europe Publishing, p. 17–22.

³⁵⁷ *Ibid.*, p. 18–22.

³⁵⁸ Ilgą laiką rinkimų teises turėjo tik vyrai; net iki 1917 m. moterys aktyviąją rinkimų teisę turėjo tik keliose valstybėse: Danijoje, Islandijoje, Norvegijoje, Naujojoje Zelandijoje, Australijoje.

o vyrai, sulaukę 35 metų ir mokantys didelius mokesčius, – du balsus, svarbiausi valstybės pareigūnai – tris balsus; 3) šališkai sudarytos daugumos atstovavimo rinkimų sistemos; 4) per dideli rinkimų barjerai, reikalaujantys daugiau nei 10 procentų rinkėjų balsų; 5) nelygė finansuojant rinkimų kampanijas, kai rinkimų įstatymai ir rinkimų finansavimo tvarka nenumatė pajamų ribų ir šaltinių skaidrumo rinkimuose. Vis dėlto laipsniškai buvo šalinamos nuostatos, sudariusios sąlygas nelygybei atsirasti. Šiuolaikinė lygių rinkimų teisė suvokiama kaip kiekvieno rinkėjo turimas vienodas balsų skaičius, vienoda balsų svarba, lygios galimybės partijoms ir nepriklausomiems kandidatams, sudarymas sąlygų atstovauti mažumoms ir kt.;

- 3) rinkimų teisės funkcionuoja tam tikrame politiniame kontekste, kuriame žmogaus teisės ir demokratinė konstitucinė santvarka sudaro esminį pagrindą, o dėl jo turinio skirtumų rinkimų teisės gali įgyti skirtingą reikšmę: nuo priemonės, įteisinančios nevaržomą valdžią, iki būdo žmonėms tiesiogiai dalyvauti rinkimuose, kai atstovaujamybės institucijų sudarymas atspindi rinkėjų laisvai išreikštą valią. Dabartinė lygių rinkimų teisė atsirado panaikinus ankstesnę cenzūrą ir saviraiškos laisvės formų apribojimus. Informacijos sklaida ir valdžios skaidrumas lemia rinkėjų valios išraiškos laisvę. Politinio pliuralizmo, grindžiamo asociacijų laisve, politine tolerancija, taikia konkurencija ir demokratišku valdžios ir opozicijos politinių partijų pasikeitimu, plėtra buvo esminė galimybė laisvų rinkimų teisei atsirasti. Valstybėse, kuriose vyrauja vienos partijos režimas, vienintelė piliečio pasirinkimo teisė – balsuoti arba nebalisuoti. Šiuolaikinis laisvų rinkimų principas pasireiškia: laisvu valios formavimu, laisvu rinkėjų valios išreiškimu, galimybe pasirinkti vieną iš kelių rinkimuose dalyvaujančių kandidatų;
- 4) netiesioginiai rinkimai ilgai gyvavo iki atsirandant tiesioginiams rinkimams. Netiesioginių rinkimų įtaka rinkimų rezultatams ir institucijų sudarymui buvo tokia: tarpiniai rinkimų organai atitoldavo nuo rinkimų rezultatų, rinkėjų balsai potencialiai iškreipdavo visuomenės nuomonę, sukurdavo tariamą daugumą;
- 5) dabar beveik visur slaptas balsavimas yra priemonė apsaugoti rinkėjus nuo spaudimo renkantis, už ką balsuoti. Vis dėlto atviras balsavimas buvo principas, taikytas rinkimuose nuo senovės iki XIX amžiaus pabaigos. Iki Pirmojo pasaulinio karo atvirą balsavimą gana dažnai gynė Europos mokslininkai, kurie buvo linkę manyti, kad politinė dorybė leisti rinkėjams laisvai atiduoti pirmenybę, ypač įstatymuose įtvirtinus privalomą balsavimą.

Rinkimų teisės principai yra vienodai svarbūs įgyvendinant tiek aktyviają, tiek pasyviają rinkimų teises. Vertinant pažodžiui **visuotinė rinkimų teisė** reikštų, kad kiekvienam turi būti suteiktos politinės teisės – aktyvioji ir pasyvioji rinkimų teisės, tačiau visuotinė rinkimų teisė nereiškia, kad kiekvienas asmuo tokias teises turi bet kurios valstybės teritorijoje arba kad jam tokios teisės turi būti suteiktos. Teisė rinkti ir teisė būti renkamam nėra absoliučios teisės, joms gali būti taikomi pagrįsti apribojimai. Rinkimų teisės ribojamos nustatant tam tikrus rinkimų cenzus. Rinkimų cenzai – tai konstitucijos, įstatymų nustatytos privalomos sąlygos, kurias turi atitikti asmuo, kad įgytų ir galėtų įgyvendinti savo aktyviają ir pasyviają rinkimų teises, pavyzdžiui, būti tos šalies piliečiu (pilietybės cenzas), būti sulaukęs tam tikro amžiaus (amžiaus cenzas), išgyventi šalyje ar jos administraciniame vienetė tam tikrą laiką (sėslumo cenzas) ir kt. Visuotinės rinkimų teisės principas reiškia, kad visiems asmenims, atitinkantiems iš Konstitucijos ir įstatymų kylančius reikalavimus (sąlygas), turi būti užtikrinta teisė dalyvauti atitinkamuose rinkimuose. *Pasyviosios rinkimų teisės* įgyvendinimas gali būti siejamas ne tik su reikalavimais (rinkimų cenzais) fiziniams asmenims, bet ir su reikalavimais kolektyviniams subjektams (paprastai juridiniams asmenims), kuriuos pastarieji turi atitikti, kad galėtų kelti kandidatų sąrašus rinkimuose (pavyzdžiui, minimalus kolektyvinio subjekto narių skaičius, teisės steigti kolektyvinius subjektus suteikimas asmenims, turintiems aktyviają rinkimų į konkrečią instituciją teisę, kolektyvinio subjekto veiklos teritorija). Be to, reikalavimai gali būti nustatyti ne tik kolektyviniams subjektams, bet ir jų sudaromiems kandidatų sąrašams (pavyzdžiui, kiek asmenų turi būti įrašyta į tokį sąrašą). Pasyviosios rinkimų teisės įgyvendinimas gali būti ribojamas ir nustatant tam tikrus specialius (procedūrinius) reikalavimus, kurie turi būti įgyvendinti, kad atskiri asmenys ar jų sąrašai būtų registruojami kandidatais rinkimuose: surinkti tam tikrą rinkėjų (palaikančių kandidatą) parašų kiekį, sumokėti tam tikro dydžio rinkimų užstatą. Aktyviajai ir pasyviajai rinkimų teisėms nustatytos sąlygos turi atspindėti interesą apsaugoti rinkimų proceso, kuriuo siekiama nustatyti žmonių valią, tam pasinaudojant visuotine rinkimų teise, vientisumą ir veiksmingumą, o ne būti priešingos tam interesui.

Lygios rinkimų teisės principas reiškia, kad visi asmenys, įgyvendinantys savo teisę rinkti ir teisę būti renkami, turi būti vertinami vienodai. Lygios rinkimų teisės principas negali būti suprantamas ir nereiškia absoliučios rinkėjų ir kandidatų lygybės per rinkimus, nes ne visi balsai neišvengiamai turi būti vienodai svarbūs rinkimų rezultatų požiūriu, ne visi kandidatai turi turėti vienodas galimybes laimėti. Svarbu, kad visi kandidatai galėtų dalyvauti rinkimuose, turėti lygias, vienodas galimybes, o visiems piliečiams (rinkėjams) bet kurioje rinkimų sistemoje turi būti sudarytos lygios, vienodos

galimybės atiduoti savo balsą; organizuojant ir vykdant rinkimus kiekvieno rinkėjo balsas turi būti lygiavertis bet kurio kito rinkėjo balsui ir turėti vienodą reikšmę nustatant balsavimo rezultatus. Turi būti sudarytos lygios galimybės rinkimuose dalyvauti politinėms partijoms, kandidatams, valstybė turi būti nešališka, objektyvi ir tą patį įstatymą visiems taikyti vienodai. Lygios rinkimų teisės principas nepašalina galimybės nustatyti pagrįstus aktyviosios ir pasyviosios rinkimų teisių ribojimus.

Tiesioginė rinkimų teisė reiškia, kad atstovai renkami be tarpininkų, tarp rinkėjo ir kandidato nėra jokių tarpinių institucijų, rinkėjas balsuoja pats asmeniškai už kandidatą ar kandidatų sąrašą į renkamą instituciją.

Slapto balsavimo principas reikalauja sudaryti tokias sąlygas rinkėjo valiai balsavimo metu pareikšti, kad niekas negalėtų jo kontroliuoti, daryti įtakos jo pasirinkimui ar kitaip kliudyti. Slaptas balsavimas neatsiejamai susijęs su balsavimu asmeniškai, kai draudžiama bet kokia forma kontroliuoti, kaip rinkėjas balsuoja. Reikia pabrėžti, kad balsuoti slapta gali būti neįmanoma dėl objektyvių, pateisinamų priežasčių – jeigu rinkėjas dėl sveikatos būklės negali užpildyti rinkimų biuletenio. Valstybėse galiojantis teisinis reguliavimas gali numatyti, kad tokiam rinkėjui užpildyti rinkimų biuletenį gali padėti kitas asmuo. Šiuo atveju rinkėjo valia tampa žinoma kitam asmeniui, tačiau jis negali jos atskleisti kitiems.

Laisvos rinkimų teisės principas įgyvendinant aktyviąją rinkimų teisę apima tokius aspektus kaip rinkėjo galimybė laisvai susidaryti nuomonę, jo teisė laisvai pareikšti savo valią rinkimuose, pasirinkti vieną iš kelių rinkimuose dalyvaujančių kandidatų. Rinkimuose negali būti naudojama jokia prievartos forma siekiant paveikti rinkėjus jiems renkantis kandidatus ar partijas. Laisvos rinkimų teisės principas įgyvendinant pasyviąją rinkimų teisę *inter alia* reiškia tai, kad rinkimuose dėl mandato varžomasi laisvai, kad politinės partijos ir atskiri kandidatai turi turėti teisę laisvai ir veiksmingai dalyvauti rinkimuose; skirtingoms politinėms partijoms turi būti garantuojama priderama galimybė siūlyti savo kandidatus.

Rinkimų rūšys. Rinkimų organizavimo valstybėje ypatumai iš dalies priklauso ir nuo to, kokios rūšies rinkimai šalyje vyksta.

Atsižvelgiant į rinkimų organizavimo terminus rinkimai gali būti eiliniai ir neeiliniai (pirmalaikiai). *Eiliniai rinkimai* vyksta konkrečiai nustatytais terminais arba pasibaigus renkamos institucijos kadencijai, išrinkimo terminui. Pavyzdžiui, Estijos Respublikos Konstitucijos 60 straipsnyje nustatyta, kad eiliniai rinkimai į Parlamentą rengiami praėjus ketveriems metams po ankstesnių Parlamento rinkimų, pirmąjį kovo sekmadienį. Jungtinių Amerikos Valstijų Prezidentas renkamas ketverių metų kadencijai; rinkimai vyksta kiekvienais kelintiniais metais, lapkričio pirmąjį antradienį,

einantį po pirmojo pirmadienio. Kaip matyti, šiais atvejais yra nustatytas tikslus terminas, kada turi būti suorganizuoti eiliniai Estijos Respublikos Parlamento rinkimai ir eiliniai Jungtinių Amerikos Valstijų Prezidento rinkimai. Estijos Konstitucijos 80 straipsnyje nustatyta, kad Respublikos Prezidentas renkamas penkeriems metams ir kad eiliniai Respublikos Prezidento rinkimai vyksta ne anksčiau kaip likus 60 dienų ir ne vėliau kaip likus 10 dienų iki Respublikos Prezidento kadencijos pabaigos. Prancūzijos Respublikos Konstitucijos 6 straipsnyje nustatyta, kad Prancūzijos Respublikos prezidentas renkamas penkeriems metams, o 7 straipsnyje nurodyta, kad naujo prezidento rinkimai vyksta ne vėliau kaip likus 20 dienų ir ne anksčiau kaip likus 35 dienoms iki pareigas einančio prezidento įgaliojimų pabaigos. Kaip matyti, šiuo atveju nurodyta ne konkreti data, kada turi būti organizuojami eiliniai rinkimai (Respublikos Prezidento), bet laiko intervalas, per kurį rinkimai turi būti suorganizuoti pasibaigus Respublikos Prezidento penkerių metų kadencijai.

Neeilinių (pirmalaikių) rinkimų organizavimas siejamas su tam tikrais Konstitucijoje konkrečiai nurodytais įvykiais, kuriems įvykus ne laukiama, kada baigsis išrinktos institucijos kadencija ar laikas, kuriam ji buvo išrinkta, o skelbiami pirmalaikiai rinkimai. Pavyzdžiui, Estijos Respublikos Konstitucijos 60 straipsnyje nustatyta, kad pirmalaikiai rinkimai į Parlamentą rengiami *inter alia* 105 ir 119 Konstitucijos straipsniuose nustatytais atvejais, ne anksčiau kaip prieš 20 dienų ir ne vėliau kaip prieš 40 dienų po sprendimo dėl pirmalaikių rinkimų į Parlamentą paskelbimo; Estijos Respublikos Konstitucijos 105 straipsnyje nurodyta, kad Parlamentas turi teisę teikti įstatymo projektą ar kitą svarbų valstybei klausimą svarstyti referendumu; jei įstatymo projektas, kuris buvo pateiktas referendumui, negauna daugumos pritariamųjų balsų, Respublikos Prezidentas skelbia neeilinius rinkimus į Parlamentą; Estijos Respublikos Konstitucijos 119 straipsnyje nustatyta, kad jei Parlamentas per du mėnesius nuo biudžetinių metų pradžios nepatvirtina naujojo valstybės biudžeto, Respublikos Prezidentas skelbia neeilinius Parlamento rinkimus. Japonijos Imperijos Konstitucijos 54 straipsnyje nustatyta, kad paleidus Atstovų Rūmus nauji rinkimai turi būti paskelbiami per 40 dienų.

Daliniai (papildomieji) rinkimai gali būti vykdomi tada, kai atsiranda laisva parlamento nario vieta (pavyzdžiui, jam mirus, atsistatydinus) arba kai renkama institucija atnaujinama iš dalies. Šiuo atveju galima aptarti Lietuvos pavyzdį: daliniai (papildomi) rinkimai gali būti vykdomi tada, kai Seime atsiranda laisva Seimo nario vieta, nes Seimo nario (išrinkto vienmandatėje, bet ne daugiamandatėje rinkimų apygardoje) įgaliojimai nutrūko Konstitucijos 63 straipsnyje nustatytais atvejais: 1) jis mirė;

2) atsistatydino; 3) teismas pripažino jį neveiksniu; 4) Seimas panaikino jo mandatą apkaltos proceso tvarka; 5) asmuo perėjo dirbti arba neatsisakė darbo, nesuderinamo su Seimo nario pareigomis; 6) asmuo neteko Lietuvos Respublikos pilietybės.

Tiesioginiai ir netiesioginiai rinkimai. Teisės literatūroje³⁵⁹ nurodoma, kad pagal rinkėjų valios išreiškimo būdą rinkimai yra tiesioginiai ir netiesioginiai: tiesioginių rinkimų metu tarp rinkėjo ir renkamojo nėra jokios tarpinės grandies, šiuo atveju rinkėjas balsuoja už kandidatą asmeniškai, tiesiogiai. Netiesioginių rinkimų metu rinkėjas pats tiesiogiai už kandidatą nebalsuoja, jį nerenka; šiuo atveju rinkėjai renka rinkikus arba specialų organą, o šie vėliau balsuoja už kandidatą į renkamą instituciją. Tiesioginiai rinkimai dažnai taikomi renkant valstybės, kurios parlamentą sudaro dveji rūmai, žemuosius parlamento rūmus. Netiesioginiai rinkimai neretai taikomi renkant valstybės, kurioje parlamentą sudaro dveji rūmai, aukštuosius parlamento rūmus (Senatą), pavyzdžiui, Prancūzijos Konstitucijos 24 straipsnyje nustatyta, kad Parlamentą sudaro Senatas ir Nacionalinė Asamblėja. Senatas, kurio narių skaičius negali viršyti trijų šimtų keturiasdešimt aštuonių, renkamas netiesioginiais rinkimais. Tai garantuoja atstovavimą Prancūzijos Respublikos teritorinėms bendruomenėms. Jungtinių Amerikos Valstijų Prezidentas renkamas netiesioginiais rinkimais. Pagal šios valstybės Konstituciją, šalies piliečiai renka rinkikų kolegiją, kuri vėliau renka Jungtinių Amerikos Valstijų Prezidentą; kiekvienoje valstijoje renkama tiek rinkikų kolegijos narių, kiek valstija turi narių Senate ir Atstovų Rūmuose.

Pagal renkamą instituciją rinkimai skirstomi į parlamento rinkimus, prezidento rinkimus, vietos savivaldos institucijų rinkimus ir rinkimus į Europos Parlamentą.

2. Rinkimų organizavimo ypatumai pasaulio valstybėse

Rinkimai kiekvienoje visuomenėje skirti atstovavimo organams (parlamentams, savivaldybių taryboms) ir vykdomosios valdžios atstovams (prezidentams) išrinkti. Kiekvienoje pasaulio valstybėje kiekvienais metais, o kartais net ir keletą kartų per metus vyksta įvairūs rinkimai, kurių metu šalies gyventojai išreiškia savo valią palaikydami konkrečias partijas ir kandidatus.

Rinkimų organizavimo ypatumai pasaulio valstybėse turėtų būti analizuojami atsižvelgiant į šias keturias rinkimų rūšis: prezidento rinkimus, parlamento rinkimus, vietos savivaldos institucijų rinkimus ir rinkimus į Europos Parlamentą.

³⁵⁹ NORMANTAS, A. Rinkimai ir referendumai. Iš: Lietuvos konstitucinė teisė. Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2002, p. 620.

2.1. Prezidento rinkimai

Kiekvienai valstybei reikalingas konstitucinę tvarką, valstybinės valdžios tęstinumą ir stabilumą garantuojantis asmuo – valstybės vadovas. Valstybės vadovo institutas būna įvairių valstybės valdymo formų. Pavyzdžiui, monarchinėse valstybėse valstybės vadovas yra monarchas (karalius, šeichas ir pan.), o respublikose – prezidentas.

Rinkimai, kurių metu renkamas valstybės vadovas, vadinami prezidento rinkimais. Atsižvelgiant į valstybės tradicijas, papročius, teisinę sistemą prezidento rinkimų organizavimas ir rinkimų procesas labai skiriasi. Skiriasi ir valstybės vadovą renkančių asmenų elektoratas, kadencijų trukmė ir skaičius, dalyvavimo politinėje kampanijoje ir kitos sąlygos.

Kai kuriose valstybėse valstybių vadovai renkami tiesiogiai, – tiesioginių rinkimų metu leidžiama rinkėjams patiems tiesiogiai užpildyti balsavimo biuletenį ir taip išreikšti savo valią. Tiesioginiai prezidento rinkimai vyksta tokiose valstybėse kaip Lietuva, Austrija, Azerbaidžanas, Baltarusija, Bulgarija, Čekija, Suomija, Prancūzija, Gruzija, Airija, Kazachstanas. Yra valstybių, kuriose rinkėjams nėra suteikiama galimybė tiesiogiai pasirinkti kandidatą. Rinkėjai išrenka organą, kuris sprendžia kandidatų išrinkimo klausimą. Tai viena iš seniausių rinkimų formų, kuri šiaudien taikoma prezidentų rinkimuose. Netiesiogiai renkamas, pavyzdžiui, JAV prezidentas: rinkėjai renka rinkikų kolegijas, renkančias prezidentą. Taip pat renkamas Vokietijos prezidentas, kurį renka Federalinė Asamblėja. Kai kuriose valstybėse, pavyzdžiui, Indijoje, Albanijoje, Kinijos Liaudies Respublikoje, Kuboje, Dominikoje, Graikijoje, Vengrijoje, Italijoje, Izraelyje, Korėjos Demokratinėje Liaudies Respublikoje, Latvijoje, Moldovoje, valstybių vadovus renka parlamentas. Yra valstybių, kuriose ilgainiui netiesioginė rinkimų teisė buvo pakeista į tiesioginę. Pavyzdžiui, Turkijoje ilgą laiką prezidento rinkimų sistema buvo netiesioginė, ir tik 2007 m. vykusiu konstituciniu referendumu buvo pakeista į tiesioginę prezidento rinkimų sistemą.

Daugumoje valstybių respublikos prezidentą renka piliečiai remdamiesi visuotine, lygia ir tiesiogine rinkimų teise, slaptu balsavimu. Nors daugelis valstybių kelia panašius reikalavimus rinkimuose dalyvaujantiems asmenims, tačiau tie reikalavimai nėra vienodi. Skiriasi ir kadencijų trukmė bei skaičius. Pavyzdžiui, Latvijos valstybės vadovas renkamas ketverių metų kadencijai absoliučia balsų dauguma 100 Saeimos narių. Lenkijoje³⁶⁰, Ukrainoje, Turkijoje, Kazachstane ir Uzbekistane prezidento kadencija ilgesnė:

³⁶⁰ OSCE/ODIHR Needs Assessment Mission Report, Republic of Poland Presidential and Parliamentary Elections, 2015, 1.

prezidentas renkamas visuotiniuose tiesioginiuose rinkimuose penkerių metų kadencijai. Pagal Airijos Konstitucijos 12 straipsnį, Airijos prezidentas, kaip, pavyzdžiui, ir Italijoje, renkamas kartą per septynerius metus³⁶¹.

Eiliniai Lietuvos Respublikos Prezidento rinkimai vyksta paskutinį sekmadienį likus dviem mėnesiams iki Respublikos Prezidento kadencijos pabaigos. Kitose valstybėse rinkimai vyksta skirtingai. Pavyzdžiui, pagal Lenkijos Konstitucijos 28 straipsnį, rinkimai vyksta sekmadienį ne anksčiau kaip likus 100 ir ne vėliau kaip 75 dieną iki oficialios prezidento kadencijos pabaigos³⁶². Pagal Airijos Konstituciją, eiliniai Respublikos Prezidento rinkimai turi vykti ne anksčiau kaip iki jo kadencijos pabaigos likus 60 dienų³⁶³. Ukrainoje pirmasis prezidento rinkimų turas tradiciškai vyksta spalį, o pagal Ukrainos Konstituciją prezidento rinkimai rengiami paskutinį sekmadienį pasibaigus penkerių metų prezidento kadencijai³⁶⁴.

Teisę rinkti Lietuvos Respublikos Prezidentą turi Lietuvos Respublikos piliečiai, kurie rinkimų dieną yra ne jaunesni kaip 18 metų. Rinkimuose negali dalyvauti asmenys, teismo pripažinti neveiksniais. Uzbekistano Konstitucija taip pat garantuoja teisę balsuoti kiekvienam 18 metų sulaukusiam rinkėjui, išskyrus tuos, kurie atlieka teismo paskirtą bausmę. Į padaryto nusikaltimo sunkumą neatsižvelgiama³⁶⁵.

Kiekvienoje valstybėje keliami skirtingi reikalavimai ir rinkimuose keitinantiems dalyvauti kandidatams. Pavyzdžiui, Lietuvos Respublikos Prezidentu gali būti renkamas Lietuvos pilietis pagal kilmę, ne trumpiau kaip pastaruosius trejus metus gyvenęs Lietuvoje, jeigu jam iki rinkimų dienos yra suėję ne mažiau kaip keturiasdešimt metų ir jis gali būti renkamas Seimo nariu. Kita vertus, pavyzdžiui, Ukrainos prezidento rinkimuose siekiantis dalyvauti asmuo turi būti sulaukęs trisdešimties metų teisę balsuoti turintis Ukrainos pilietis, Ukrainoje gyvenęs pastaruosius dešimt metų ir mokantis valstybinę kalbą, kaip to reikalauja Ukrainos Konstitucijos 103 straipsnis³⁶⁶.

³⁶¹ Airijos Respublikos Konstitucija, *IrishStatuteBook* [interaktyvus, žiūrėta 2015-06-20]. Prieiga per internetą: <<http://www.irishstatutebook.ie/en/constitution/>>.

³⁶² Lenkijos Respublikos Konstitucija [interaktyvus, žiūrėta 2015-06-12]. Prieiga per internetą: <<http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm>>.

³⁶³ Airijos Respublikos Konstitucija, *IrishStatuteBook* [interaktyvus, žiūrėta 2015-06-20]. Prieiga per internetą: <<http://www.irishstatutebook.ie/en/constitution/>>.

³⁶⁴ Early Presidential Elections Ukraine, Office for Democratic Institutions and Human Rights, 2014, 6.

³⁶⁵ Statement of Preliminary Findings and Conclusions Republic of Uzbekistan – Presidential Elections, Office for Democratic Institutions and Human Rights, 2015, 6.

³⁶⁶ Yushchenko appeals Parliament's Decision to call Presidential Election for Oct. 25, UNIAN (April 8, 2009).

Kandidatai, siekiantys dalyvauti Ukrainos prezidento rinkimuose, turi sumokėti 2 500 000 grivinių rinkimų užstatą, kuris grąžinamas tik dviem į antrąjį rinkimų turą patekusiems kandidatams. Kad galėtų dalyvauti Lenkijos Respublikos prezidento rinkimuose, kandidatas turi būti Lenkijos pilietis, ne jaunesnis nei 35 metų ir surinkti ne mažiau kaip 100 000 rinkėjų parašų³⁶⁷. Kad asmuo galėtų kandidatuoti į Airijos prezidentus, reikalaujama būti Airijos piliečiu, rinkimų dieną ne jaunesniu kaip 35 metų, išskeltam 20 iš 226 Airijos parlamento (angl. *Houses of the Oireachtas*) narių arba 4 iš 31 miesto tarybų³⁶⁸. Uzbekistane teisė būti kandidatais taip pat turi asmenys, ne jaunesni kaip 35 metų, puikiai mokantys Uzbekistano valstybinę kalbą ir pastaruosius dešimt metų gyvenę šalyje³⁶⁹. Asmenys, teisti už tyčinius nusikaltimus, nėra laikomi tinkamais kandidatais į Uzbekistano prezidentus. Kitose valstybėse kandidatuoti į prezidentus gali kiek vyresni asmenys. Pavyzdžiui, kandidatu į Kazachstano prezidentus gali būti Kazachstano pilietis pagal kilmę, vyresnis nei 40 metų, labai gerai mokantis Kazachstano valstybinę kalbą ir oficialiai šalyje gyvenantis pastaruosius 15 metų³⁷⁰. Asmenims, atliekantiems teismo skirtą bausmę už padarytas nusikalstamas veikas, Kazachstano prezidento rinkimuose neleidžiama kandidatuoti. Kandidatai gali kelti save patys arba būti keliami visuomeninės organizacijos, įskaitant politines partijas. Kad būtų įregistruoti Kazachstano prezidento rinkimuose, kandidatai turi būti atlikę kalbos testą, surinkę atitinkamą skaičių rinkėjų parašų, pateikę mokesčių deklaracijas ir sumokėję rinkimų užstatą³⁷¹. Turkijoje prezidento rinkimuose taip pat gali dalyvauti tik vyresnis nei 40 metų asmuo, kuris privalo turėti aukštąjį išsilavinimą ir teisę būti parlamento nariu. Tačiau kandidatus turi remti ne mažiau kaip 20 veikiančio parlamento narių (vienas parlamento narys gali paremti tik vieną kandidatūrą), o tai riboja galimybę nepriklausomiems kandidatams dalyvauti rinkimuose. Į Latvijos valstybės vadovus taip pat gali kandidatuoti tik vyresni nei 40 metų piliečiai. Pagal Latvijos Respublikos Konstitucijos 37 straipsnį, dvigubą pilietybę turintis asmuo negali būti išrinktas

³⁶⁷ OSCE/ODIHR Needs Assessment Mission Report, Republic of Poland Presidential and Parliamentary Elections, 2015, 2.

³⁶⁸ Airijos parlamentas [interaktyvus, žiūrėta 2015-06-14]. Prieiga per internetą: <<http://www.parleu2013.ie/houses-of-the-oireachtas-irish-parliament/#.VZGtAj8w9jo>>.

³⁶⁹ Prezidento rinkimai Airijoje, *CitizensInformation.ie*, [interaktyvus, žiūrėta 2015-06-26]. Prieiga per internetą: <http://www.citizensinformation.ie/en/government_in_ireland/elections_and_referenda/national_elections/presidential_election.html>.

³⁷⁰ Statement of Preliminary Findings and Conclusions Republic of Kazakhstan – Presidential Elections, Office for Democratic Institutions and Human Rights, 2015, 7.

³⁷¹ *Ibid.*

prezidentu³⁷². Pagal Italijos Konstitucijos 84 straipsnį, išrinktas prezidentu gali būti bet kuris pilietis, kuris rinkimų dieną yra sulaukęs 50 metų arba vyresnis ir turi pilietines ir politines teises³⁷³.

Asmuo Lietuvos Respublikos prezidentu gali būti renkamas ne daugiau kaip du kartus iš eilės. Tai reiškia, kad tas pats asmuo negali ilgiau kaip dešimt metų valdyti šalį³⁷⁴. Panašūs reikalavimai keliama daugelyje pasaulio valstybių. Tačiau yra ir išimčių. Pavyzdžiui, šiuo metu galiojanti Kazachstano Respublikos Konstitucija numato, kad prezidentas visuotiniuose rinkimuose renkamas penkeriems metams, o prezidento kadencijų skaičius ribojamas, tačiau šias pareigas šiuo metu einančiam pirmajam Kazachstano prezidentui (nuo 1990 m.), pagal Kazachstano Konstitucijoje padarytą išimtį, netaikomas kadencijų skaičiaus ribojimas.

Lietuvos Respublikos Konstitucijoje numatyta, kad pretendentes būti kandidatais į Lietuvos Respublikos Prezidentus iškelti ir (arba) remti gali politinės partijos ir politinės organizacijos. Be to, savo kandidatūras gali iškelti ir patys kandidatai. Daugumoje valstybių kandidatus kelia partijos. Pavyzdžiui, Uzbekistane teisę dalyvauti rinkimuose turi tie kandidatai, kuriuos pasiūlo partijos. Partija gali siūlyti vieną kandidatą ne vėliau kaip iki rinkimų dienos likus šešioms mėnesiams. Turkijoje po vieną kandidatą į prezidento postą gali pasiūlyti parlamentinės partijos arba partijos, kurios per paskutiniuosius rinkimus gavo ne mažiau kaip 10 proc. rinkėjų balsų. Uzbekistane kandidatus kelia irgi politinės partijos, tačiau kad galėtų užregistruoti savo kandidatą į prezidentus, jos turi surinkti ne mažiau kaip 5 proc. visų rinkėjų balsų šalyje, t. y. maždaug apie milijoną parašų³⁷⁵.

Lietuvos Respublikos Prezidento rinkimų įstatyme³⁷⁶ numatyta, kad išrinktu į Respublikos Prezidento postą laikomas tas kandidatas, kuris pirmą kartą balsuojant ir dalyvaujant ne mažiau kaip pusei visų rinkėjų gavo daugiau kaip pusę visų rinkimuose dalyvavusių rinkėjų balsų. Jeigu rinkimuose dalyvavo mažiau nei pusė visų rinkėjų, išrinktu laikomas tas kandidatas, kuris gavo daugiausia, bet ne mažiau kaip trečdalį, rinkėjų balsų.

³⁷² Latvijos Respublikos Konstitucija, *Saeima.lv* [interaktyvus, žiūrėta 2015-06-20]. Prieiga per internetą: <http://www.saeima.lv/Likumdosana/likumdosana_satversme.html>.

³⁷³ Italijos Respublikos Konstitucija, *Senato.lt* [interaktyvus, žiūrėta 2015-06-20]. Prieiga per internetą: <https://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione_inglese.pdf>.

³⁷⁴ Lietuvos Respublikos Konstitucija, *Seimas.lt* [interaktyvus, žiūrėta 2015-06-21]. Prieiga per internetą: <<http://www3.lrs.lt/home/Konstitucija/Konstitucija.htm>>.

³⁷⁵ Statement of Preliminary Findings and Conclusions Republic of Uzbekistan – Presidential Elections, Office for Democratic Institutions and Human Rights, 2015, 7.

³⁷⁶ Lietuvos Respublikos prezidento rinkimų įstatymas [interaktyvus, žiūrėta 2015-06-20]. Prieiga per internetą: <http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=487308>.

Jeigu pirmajame balsavimo ture nė vienas kandidatas nesurenka reikiamos balsų daugumos, po dviejų savaitių rengiamas pakartotinis balsavimas dėl dviejų daugiausia rinkėjų balsų gavusių kandidatų. Išrinktu laikomas daugiausia balsų surinkęs kandidatas. Panaši sistema taikoma ir Lenkijos prezidento rinkimuose: prezidentas turi būti išrinktas absoliučia galiojančių balsų dauguma pirmojo rinkimų turo metu, o jeigu nė vienam kandidatui nepavyksta surinkti tiek rinkėjų balsų, rengiamas antrasis dviejų daugiausia rinkėjų balsų surinkusių kandidatų rinkimų turas³⁷⁷. Kazachstane ir Uzbekistane galioja ta pati rinkimų rezultatų nustatymo taisyklė, tik Kazachstane antrasis rinkimų turas tarp dviejų daugiausia rinkėjų balsų surinkusių kandidatų rengiamas per du mėnesius³⁷⁸, o Uzbekistane – po mėnesio³⁷⁹. Jeigu nė vienas kandidatas į Latvijos prezidentus nesurenka 51 balso, pagal Latvijos Respublikos Konstitucijos 36 straipsnį, po dviejų savaitių³⁸⁰, kaip ir Turkijoje, rengiamas antrasis dviejų daugiausia rinkėjų balsų surinkusių kandidatų rinkimų turas.

2.2. Parlamento rinkimai

Parlamento rinkimai – tai rinkimai, kuriuose išrenkami visi arba dauguma tam tikro politinio darinio – parlamento – narių. Kai kuriose pasaulio valstybėse parlamentas piliečių renkamas tiesiogiai, o kai kur – netiesiogiai. Pavyzdžiui, Albanijoje, Bulgarijoje, Kroatijoje, Danijoje, Estijoje, Suomijoje, Graikijoje, Latvijoje, Slovakijoje, Švedijoje, Ukrainoje parlamentas tiesiogiai renkamas piliečių. Netiesiogiai parlamentas renkamas Kinijos Liaudies Respublikoje.

Nemažai pasaulio valstybių (Lietuva, Andora, Kroatija, Estija, Gruzija, Graikija, Latvija, Norvegija) turi vienus parlamento rūmus, tačiau daugumoje valstybių parlamentus sudaro žemesnieji ir aukštesnieji rūmai. Vienur vieni rūmai renkami tiesiogiai, kitur – netiesiogiai. Pavyzdžiui, Alžyre žemesniųjų rūmų nariai renkami tiesiogiai, o aukštesniųjų rūmų nariai – netiesiogiai. Ta pati taisyklė galioja Austrijos, Belgijos, Bosnijos ir Hercegovinos, Prancūzijos, Kazachstano, Indijos, Pietų Afrikos, Uzbekistano valstybėse organizuojamiems parlamento rinkimams. Tokiose

³⁷⁷ OSCE / ODIHR Needs Assessment Mission Report, Republic of Poland Presidential and Parliamentary Elections, 2015, 4.

³⁷⁸ Statement of Preliminary Findings and Conclusions Republic of Kazakhstan – Early Presidential Elections, Office for Democratic Institutions and Human Rights, 2015, 3.

³⁷⁹ Statement of Preliminary Findings and Conclusions Republic of Uzbekistan – Presidential Elections, Office for Democratic Institutions and Human Rights, 2015, 3.

³⁸⁰ Latvijos Respublikos Konstitūcija, *Saeima.lv* [interaktyvus, žiūrėta 2015-06-20]. Prieiga per internetą: <http://www.saeima.lv/Likumdosana/likumdosana_satversme.html>.

valstybėse kaip Australija, Argentina, Bolivija, Čilė, Dominikos Respublika, Italija, Meksika, Lenkija, Šveicarija abejų parlamento rūmų nariai renkami tiesiogiai.

Skirtingose valstybėse yra taikomos skirtingos parlamentų rinkimų sistemos. Pavyzdžiui, Lietuvos Respublikos Seimo, kaip ir Ispanijos Parlamento, rinkimams taikoma mišrioji rinkimų sistema³⁸¹; rinkėjai rinkimų apygardose balsuoja už partijų sąrašus, o vienmandatėse rinkimų apygardose rinkimų rezultatus nulemia paprastoji balsų dauguma. Mišrioji paprastoji parlamento sistema įtvirtinta ir 1956 m. Vokietijos federaliniame rinkimų įstatyme³⁸², numatančiame, kad pusė Vokietijos Bundestago narių tiesiogiai renkami rinkėjų 328 rinkimų apygardose, o visi kiti į Vokietijos Bundestagą renkami per kandidatų sąrašus pagal proporcinę rinkimų sistemą. Estijos ir Lenkijos parlamento nariai renkami pagal proporcinę sistemą.

Kiekvienoje valstybėje parlamento rinkimų procesai vyksta skirtingai, rinkimų proceso dalyviams taikomi saviti reikalavimai. Pavyzdžiui, Turkiijoje parlamento nariai renkami ketveriems metams pagal proporcinę sistemą 85 rinkimų apygardose, sudarant uždarus partinius sąrašus ir iškeliant nepriklausomus kandidatus³⁸³. Latvijos, Estijos ir Ispanijos parlamentų nariai renkami visuotiniuose rinkimuose taip pat ketveriems metams pagal proporcinę rinkimų sistemą. Kazachstane renkamas Senatas, kurio nariai – senatoriai – renkami kas šešerius metus. Pusė renkamų senatorių perrenkami kas trejus metus. Uzbekistano parlamento ir Ukrainos Aukščiausiosios Rados rinkimai vyksta kas penkerius metus³⁸⁴. Pavyzdžiui, Prancūzijoje, kur parlamentas turi dvejus rūmus, Nacionalinę Asamblėją penkeriems metams vienmandatėse rinkimų apygardose renka rinkėjai, o Senatą šešeriams metams renka rinkikų kolegija. Australijos Konstitucijoje nustatyta, kad parlamento rinkimai vyksta kas trejus metus.

Atsižvelgiant į šalies dydį renkamas ir atitinkamos sudėties parlamentas. Lietuvos Respublikos Konstitucijoje numatyta, kad Seimą sudaro

³⁸¹ Lietuvos Respublikos Seimo rinkimų įstatymas, *Seimas.lt* [interaktyvus, žiūrėta 2015-06-20]. Prieiga per internetą: <http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=478866>.

³⁸² Vokietijos federalinis rinkimų įstatymas, Vokietijos teisingumo ministerija [interaktyvus, žiūrėta 2015-06-20]. Prieiga per internetą: <http://www.gesetze-im-internet.de/englisch_gg/englisch_gg.html#p0182>.

³⁸³ Interim Report Republic of Turkey Parliamentary Elections, Office for Democratic Institutions and Human Rights, 2015, 1.

³⁸⁴ Early Parliamentary Elections Ukraine, Office for Democratic Institutions and Human Rights, 2014, 8.

141 Seimo narys. Jie renkami ketveriems metams remiantis visuotine, lygia, tiesiogine rinkimų teise ir slaptu balsavimu. Estijoje, kaip ir Lietuvoje, parlamentą sudaro vieni rūmai, vadinami Estijos Parlamentu, arba Rygikogu (est. *Riigikogu*), kurį sudaro 101 narys³⁸⁵. Latvijos Konstitucijoje numatyta, kad į Latvijos parlamentą renkama 100 narių. Ispanijos parlamentą sudaro 350 narių Deputatų Rūmai (isp. *Congreso de los Diputados*). Kazachstane, kitaip nei kitose valstybėse, renkamas tik Senatas, sudarytas iš 47 narių. Uzbekistano parlamentą sudaro 100 senatorių ir 150 žemųjų rūmų narių³⁸⁶. Lenkijoje parlamentą sudaro beveik tiek pat narių, kaip Ukrainos Aukščiausiojoje Radoje: 460 narių Seimą ir 100 narių aukštesniuosius rūmus – Senatą³⁸⁷. Prancūzijoje parlamentą taip pat sudaro dveji rūmai: Nacionalinė Asamblėja (577 nariai) ir Senatas (348 nariai).

Lietuvos Respublikos Seimo rinkimuose balsuojama rinkimų dieną (sekmadienį) nuo 7 iki 20 valandos apylinkės rinkimų komisijos nurodytose patalpose ir iš anksto nuo 8 iki 20 valandos paskutinį trečiadienį ir ketvirtadienį iki rinkimų dienos iš anksto parengtose ir balsavimui tinkamose patalpose. Rinkėjai balsuoja tose rinkimų apylinkėse, į kurių rinkėjų sąrašus yra įrašyti. Į Latvijos Saeimą balsuojama tik rinkimų dieną, t. y. iš anksto nebalsuojama. Latvijoje apylinkėse balsuojama nuo 7 iki 20 val. Yra keletas apylinkių, kuriose galima balsuoti iki 22 val. Priešingai nei Lietuvoje, Latvijoje rinkimų diena yra šeštadienis, rinkimų į Saeimą rinkėjų sąrašai, priešingai nei Lietuvoje ar kitose valstybėse, nesudaromi. Rinkėjai, kaip ir per Lietuvoje vykstančius rinkimus, gali balsuoti bet kurioje rinkimų apygardoje, bet kurioje rinkimų apylinkėje. Norėdamas atiduoti savo balsą rinkėjas turi turėti galiojantį pasą, kuriame dedama žyma apie dalyvavimą rinkimuose ir rinkėjas įrašomas į balsavusiųjų sąrašus.

Prancūzijoje, kaip ir Lietuvoje, rinkimai visada vyksta sekmadieniais³⁸⁸. Balsavimo apylinkės atidaromos 8 val. ir uždaromos 18 val. mažuose miesteliuose arba 20 val. dideliuose miestuose. Pirmieji rinkimų rezultatai skelbiami sekmadienį 20 valandą. Rinkimuose dalyvauja užsiregistravę vyresni nei 18 metų asmenys. Registruotis neprivaloma, bet neužsiregistravus

³⁸⁵ Estijos Respublikos Konstitucija [interaktyvus, žiūrėta 2015-06-17]. Prieiga per internetą: <<https://president.ee/en/republic-of-estonia/the-constitution/index.html>>.

³⁸⁶ OSCE/ODIHR Limited Election Observation Mission Final Report, Parliamentary Elections Republic of Uzbekistan, Office for Democratic Institutions and Human Rights, 2014, 3.

³⁸⁷ Early Parliamentary Elections Ukraine, Office for Democratic Institutions and Human Rights, 2014, 8.

³⁸⁸ Prancūzijos rinkimų kodeksas [interaktyvus, žiūrėta 2015-06-20]. Prieiga per internetą: <<http://aceproject.org/ero-en/regions/europe/FR/france-code-electoral-francais-2011/view>>.

galimybė balsuoti ribojama. Piliečiai gali registruotis pagal savo gyvenamąją vietą arba gyvenamojoje vietoje, kurioje pastaruosius penkerius metus mokėjo mokesčius. Piliečiai negali būti užregistruoti daugiau nei vienoje vietoje. Jeigu pilietis dėl svarbių priežasčių (sveikatos problemų, atostogų, atliekamos laisvės atėmimo bausmės ir pan.) negali atvykti balsuoti, jis savo balsą pagal įgaliojimą gali perduoti kitam asmeniui. Didžiojoje Britanijoje parlamento rinkimai vyksta ketvirtadieniais. Rinkimų dieną rinkėjai gali balsuoti tik savo rinkimų apylinkėse. Didžiojoje Britanijoje rinkėjai gali pasirinkti balsuoti ir pagal įgaliojimą³⁸⁹, bet gali persigalvoti ir rinkimų dieną balsuoti patys. Kiekvienu atveju rinkėjas turi nurodyti priežastį, dėl kurios negali asmeniškai balsuoti. Priešingai nei kitose valstybėse, Didžiojoje Britanijoje balsavimo biuleteniai nėra skaičiuojami rinkimų apylinkėse, kaip, pavyzdžiui, yra Lietuvoje, bet vežami į balsų skaičiavimo punktus ir ten suskaičiuojami.

Seimo rinkimų įstatymas numato, kad rinkimų teisę turi Lietuvos Respublikos piliečiai, kuriems rinkimų dieną yra suėję 18 metų. Rinkimuose nedalyvauja teismo neveiksniais pripažinti piliečiai. Latvijoje, Estijoje, Lenkijoje ir Turkijoje teisę balsuoti parlamento rinkimuose taip pat turi vyresni nei 18 metų piliečiai³⁹⁰. Uzbekistano parlamento rinkimuose gali dalyvauti vyresni nei 18 metų asmenys, jeigu jiems teismo sprendimu nebuvo sustabdyta teisė balsuoti³⁹¹. Vokietijoje rinkimuose gali dalyvauti vyresni nei 18 metų rinkėjai, turintys Vokietijos pilietybę ir šalyje gyvenę ne mažiau kaip tris mėnesius. Kiekvienas Vokietijos pilietis, neatsižvelgiant į religiją, rasę, išsilavinimą, lytį, turtą ar sumokėtus mokesčius, turi teisę dalyvauti rinkimuose. Didžiojoje Britanijoje vykstančiuose parlamento rinkimuose dalyvauja britai ir vyresni nei 18 metų Britanijos Sandraugos piliečiai. 1924 m. įvedus privalomą balsavimą Australija tapo viena iš šalių, kuriose visi vyresni nei 18 metų piliečiai privalo dalyvauti rinkimuose³⁹².

Seimo rinkimų įstatyme numatyta, kad Seimo nariu gali būti renkamas Lietuvos Respublikos pilietis, nesusijęs priesaika ar pasižadėjimu su užsienio valstybe, kuris rinkimų dieną yra ne jaunesnis kaip 25 metų

³⁸⁹ Didžiosios Britanijos Vyriausybė [interaktyvus, žiūrėta 2015-06-22]. Prieiga per internetą: <<https://www.gov.uk/apply-vote-proxy>>.

³⁹⁰ Interim Report Republic of Turkey Parliamentary Elections, Office for Democratic Institutions and Human Rights, 2015, 4.

³⁹¹ OSCE/ODIHR Limited Election Observation Mission Final Report, Parliamentary Elections Republic of Uzbekistan, Office for Democratic Institutions and Human Rights, 2014, 9.

³⁹² Australijos rinkimų komisija [interaktyvus, žiūrėta 2015-06-11]. Prieiga per internetą: <http://www.aec.gov.au/faqs/voting_australia.htm>.

ir nuolat gyvena Lietuvoje³⁹³. Toks amžiaus cenzas taikomas ir Turkijoje: vyresni nei 25 metų, teisnūs ir pradinį išsilavinimą turintys piliečiai turi teisę dalyvauti rinkimuose. Kita vertus, rinkimuose negali dalyvauti asmenys, kurie nėra atlikę privalomosios karo tarnybos, pašalinti iš valstybės tarnybos, nuteisti už nusikaltimus. Teisė kandidatuoti parlamento rinkimuose Uzbekistane taip pat suteikiama vyresniems nei 25 metų asmenims, turintiems teisę balsuoti, ir iki rinkimų dienos šalyje išgyvenusiams ne mažiau kaip penkerius metus. Asmenys, teismo sprendimu pripažinti neveiksniais arba dėl kurių yra priimti apkaltinamieji nuosprendžiai dėl sunkių nusikaltimų, negali būti kandidatais Uzbekistano parlamento rinkimuose. Kita vertus, Kazachstano Senato nariu gali būti Kazachstano pilietis, sulaukęs 30 metų, turintis aukštąjį išsilavinimą, 5 metų darbo patirtį, 10 metų gyvenantis šalies teritorijoje ir ne mažiau kaip trejus metus gyvenantis srities, kurioje renkamas, teritorijoje. Į Latvijos Saeimą gali būti išrinktas kiekvienas Latvijos Respublikos pilietis, sulaukęs vos 21 metų, jeigu jam netaikomi įstatymų nustatyti apribojimai. Lenkijos Seimo rinkimuose taip pat gali dalyvauti Lenkijos piliečiai, kuriems rinkimų dieną yra suėję 21 metai.

Lietuvoje kandidatus į Seimo narius gali kelti politinės partijos, o vienmandatėje apygardoje savo kandidatūrą gali kelti kiekvienas Lietuvos Respublikos pilietis, kuris gali būti renkamas Seimo nariu, jeigu jį parašais paremia ne mažiau kaip tūkstantis tos apygardos rinkėjų. Uzbekistane rinkimuose gali dalyvauti tik partijų iškelti kandidatai, kuriuos gali siūlyti tik įregistruotos partijos, ir ne vėliau kaip iki rinkimų likus keturiems mėnesiams. Be to, šios partijos turi būti surinkusios ne mažiau kaip 40 000 rinkėjų parašų³⁹⁴. Kandidatus į Kazachstano Senato narius gali iškelti maslikhatai, be to, jie savo kandidatūras gali iškelti patys. Partijos savo kandidatus gali kelti per savo atstovus maslikhatuose.

Lietuvoje vienmandatėje rinkimų apygardoje kandidatas laikomas išrinktu, jeigu rinkimuose dalyvavo ne mažiau kaip 40 proc. į tos rinkimų apygardos rinkėjų sąrašus įrašytų rinkėjų ir tas kandidatas gavo daugiau kaip pusę rinkimuose dalyvavusių rinkėjų balsų. Jeigu rinkimuose dalyvavo mažiau kaip 40 proc. į tos rinkimų apygardos rinkėjų sąrašus įrašytų rinkėjų, išrinktu laikomas tas kandidatas, kuris gavo daugiausia, bet ne mažiau kaip penktadalį visų į tos rinkimų apygardos rinkėjų sąrašus įrašytų rinkėjų balsų. Jeigu rinkimuose dalyvavo daugiau kaip du kandidatai

³⁹³ Lietuvos Respublikos Seimo rinkimų įstatymas, *Seimas.lt* [interaktyvus, žiūrėta 2015-06-20]. Prieiga per internetą: <http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_1?p_id=478866>.

³⁹⁴ OSCE/ODIHR Limited Election Observation Mission Final Report, Parliamentary Elections Republic of Uzbekistan. Office for Democratic Institutions and Human Rights, 2014, 10.

ir Seimo narys nebuvo išrinktas, po dviejų savaitių nuo rinkimų dienos rengiamas pakartotinis balsavimas, kuriame dalyvauja du kandidatai, gavę daugiausia balsų. Išrinktu Kazachstano Senato nariu laikomas kandidatas, surinkęs daugiau kaip 50 proc. rinkimuose dalyvavusių rinkėjų balsų. Jeigu pirmajame ture kandidatas neišrenkamas, tą pačią dieną vyksta antrasis turas, kuriame dalyvauja du daugiausia balsų susirinkę kandidatai. Antrajame ture laimėjusiu laikomas tas kandidatas, kuris surinko daugiau rinkimuose dalyvavusių rinkėjų balsų. Priešingai nei Kazachstane, Australijoje taikoma preferencinio balsavimo sistema, pagal kurią kiekvienas rinkėjas paskirsto kandidatams savo preferencijas. Jeigu nė vienas kandidatas nesurenka reikiamos balsų daugumos, pašalinamas mažiausiai rinkėjų preferencijų gavęs kandidatas ir procesas vėl kartojamas, kol gaunama už vieną kandidatą atiduotų balsų dauguma.

2.3. Savivaldos institucijų rinkimai

Demokratinės valstybės valdymas negali būti sutelktas vienai ar kelioms aukščiausiąją galią turinčioms institucijoms ir vykdomas centralizuotai, todėl sudaromos atskiros vietos bendruomenių interesams atstovaujanti institucijos – savivaldybės. Kaip kiekviena institucija, vietos savivaldos institucijos tiek Lietuvoje, tiek užsienio valstybėse renkamos vadovaujantis nacionaliniais teisės aktais.

Kadencijos trukmė. Įvairiose valstybėse renkamų vietos savivaldos pareigūnų kadencijų trukmė yra skirtinga. Viena iš trumpiausių kadencijų yra Maltos savivaldybių tarybų narių, kurie nuo 1993 m. renkami kas trejus metus. Daugumoje Europos valstybių savivaldybės tarybos narių kadencija yra ketveri metai. Pavyzdžiui, Lietuvoje savivaldybių tarybų nariai ir merai remiantis visuotine ir lygia rinkimų teise bei slaptu balsavimu tiesioginiuose rinkimuose renkami ketveriems metams³⁹⁵. Latvijoje miestų tarybos ir savivaldybių tarybos taip pat renkamos ketveriems metams remiantis lygia, demokratine, tiesiogine rinkimų teise, slaptu balsavimu³⁹⁶. Estijos savivaldybėse ir miestuose veikiančios vietos valdžios pagrindinis organas taryba renkama laisvuose rinkimuose ketverių metų kadencijai. Danijoje savivaldybių tarybos ir rajonų tarybos renkamos irgi kas ketverius metus. Slovėnijoje vietos savivaldos rinkimai taip pat vyksta kas ketverius metus. Vis dėlto yra nemažai valstybių, kuriose vietos savivaldos organų kadenci-

³⁹⁵ Lietuvos Respublikos savivaldybių tarybų rinkimų įstatymas [interaktyvus, žiūrėta 2016-03-20]. Prieiga per internetą: <http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_1?p_id=493985>.

³⁹⁶ Latvijos Respublikos miesto tarybos ir savivaldybės tarybos rinkimų įstatymas [interaktyvus, žiūrėta 2016-03-19]. Prieiga per internetą: <<http://www.cvk.lv/pub/public/29842.html>>.

jos trukmė ilgesnė. Pavyzdžiui, Airijoje vietos savivaldos rinkimai vyksta kas penkerius metus. Prancūzijos regionuose, jauniausiuose Prancūzijos administraciniuose vienetuose, sukurtuose 1986 m. pasibaigus Prancūzijos decentralizacijai, regiono taryba renkama penkerių metų kadencijai tiesioginiuose rinkimuose. Kiek ilgesnės trukmės kadencija yra viename iš seniausių Prancūzijos administracinių vienetų – komunose, kuriose 1884 m. buvo įtvirtinta savivaldybių autonomija ir savivaldybių tarybų nariai bei merai renkami kas šešerius metus. Atitinkamos trukmės yra ir Liuksemburgo savivaldybių tarybos narių kadencija.

Rinkimų sistema. Skirtingose valstybėse galioja skirtingi teisės aktai, reguliuojantys vietos savivaldos rinkimus. Vienose valstybėse vietos tarybų rinkimai rengiami remiantis proporcinę rinkimų sistema, kitur – daugumos arba mišriąją rinkimų sistema. Vis dėlto Europoje vyrauja proporcinė vietos savivaldos rinkimų sistema. Pavyzdžiui, gretimoje Latvijoje, remiantis Latvijos Respublikos miesto tarybos ir savivaldybės tarybos rinkimų įstatymo 1 straipsniu, miesto tarybos ir savivaldybių tarybos renkamos pagal proporcinę rinkimų sistemą³⁹⁷. Lenkijos gminų, pavietų ir vaivadijų tarybos ir seimeliai renkami irgi pagal proporcinę rinkimų sistemą: atitinkamo darinio teritorija paprastai suskirstoma į kelias daugiamandates apygardas. Vaivadijose, pavietuose ir gminose, kuriose gyvena daugiau kaip 20 000 gyventojų, rinkėjas gali pasirinkti tik vienos partijos sąrašą. Tai reiškia, kad pažymėdamas vieną sąrašo kandidatą jis atiduoda balsą jam ir visam sąrašui. Lenkijoje, kaip ir Lietuvoje, merai renkami pagal dviejų turų mažoritarinę rinkimų sistemą, t. y. pirmajame ture laimi kandidatas, surinkęs daugiau kaip 50 proc. rinkėjų balsų. Jeigu pirmajame rinkimų ture nė vienas kandidatas nesurenka reikiamo balsų skaičiaus, rengiamas antrasis rinkimų turas, kuriame varžosi du daugiausia rinkėjų balsų surinkę kandidatai, o laimėtoju pripažįstamas daugiau rinkėjų balsų gavęs kandidatas.

Kroatijoje vietos ir regionų atstovai miestuose ir miesteliuose irgi renkami pagal proporcinio atstovavimo sistemą. Taikomas 5 procentų rinkimų barjeras. Švedijoje kiekvienoje iš 21 provincijos vyksta rinkimai pagal proporcinio atstovavimo sistemą; taip renkamos apskričių tarybos. Airijoje rinkimų sistema irgi grindžiama proporciniu atstovavimu. Be to, kandidatas, išrinktas daugiau nei vienoje rinkimų apygardoje, per tris dienas turi raštu deklaruoti, kurios apygardos rinkėjams pageidauja atstovauti³⁹⁸.

³⁹⁷ *Ibid.*

³⁹⁸ Vietos rinkimai Airijoje [interaktyvus, žiūrėta 2016-03-20]. Prieiga per internetą: <http://www.citizensinformation.ie/en/government_in_ireland/elections_and_referenda/local_elections/local_elections.html>.

Maltoje rinkimai į savivaldybių tarybas vyksta taip pat pagal proporcinio atstovavimo sistemą. Portugalijoje savivaldybės ir bendruomenės, reprezentaciniai savivaldybių organai irgi renkami pagal proporcinio atstovavimo sistemas. Ispanijoje savivaldybių tarybos renkamos taip pat pagal šią sistemą. Ne išimtis ir Prancūzija, kurioje regionų rinkimai vyksta pagal proporcinę rinkimų sistemą (partijų sąrašus be galimybės reitinguoti), taikant 5 procentų balsų ribą.

Reikia pasakyti, kad kai kuriose valstybėse skirtingose savivaldybėse vykstančiuose savivaldos rinkimuose gali būti taikomos skirtingos rinkimų sistemos. Vienas iš pavyzdžių – Liuksemburgas, kur savivaldybėse, turinčiose daugiau nei 3 500 gyventojų, rinkimai vyksta pagal proporcingumo principą ir partijų sąrašus, o rinkėjų balsai gali būti padalyti skirtingiems kandidatams. Mažesnėse savivaldybėse rinkimai vyksta pagal daugumos sistemą dviem turais. Skirtingų rinkimų sistemų taikymo analogiškiems rinkimams pavyzdžių galima rasti ir Vokietijoje, kur vietos savivaldos atstovaujantieji organai taip pat iš esmės visur renkami pagal proporcinio atstovavimo rinkimų sistemą arba mišriąją sistemą (nustatytas mandatų skaičius paskirstomas pagal vieną iš mažoritarinių sistemų balsuojant „už pavardes“, o kiti mandatai paskirstomi pagal vieną iš proporcinių sistemų balsuojant už partijų sąrašus). Ne išimtis ir Lietuva, kurioje pagal proporcinę rinkimų sistemą savivaldybėje (daugiamandatėje apygardoje) renkami šios savivaldybės tarybos nariai (išskyrus savivaldybės tarybos narį – merą), o pagal absoliučios daugumos rinkimų sistemą vienmandatėje rinkimų apygardoje, kurią sudaro visa savivaldybė, renkamas šios savivaldybės tarybos narys – meras.

Kai kuriose valstybėse vietos savivaldos rinkimuose taikoma daugumos rinkimų sistema. Vienas iš tokių pavyzdžių – Slovėnija, kur regionuose, turinčiuose iki 3 000 gyventojų (mažiau kaip 12 savivaldybių tarybų narių), miestų tarybos renkamos pagal daugumos principą.

Narių skaičius. Kiekvienoje savivaldybėje renkamas meras ir tarybos nariai, kurių skaičius neretai priklauso nuo savivaldybės gyventojų skaičiaus. Tokia praktika taikoma, pavyzdžiui, Liuksemburge, kur savivaldybių tarybų narių skaičius priklauso nuo gyventojų skaičiaus, tačiau jis visada yra nelyginis. Latvijoje savivaldybės tarybos deputatų skaičius taip pat nustatomas atsižvelgiant į atitinkamos savivaldybės teritorijoje registruotų gyventojų skaičių. Pavyzdžiui, savivaldybėse iki 5 000 gyventojų renkami devyni tarybos nariai, nuo 5 001 iki 20 000 – 15 tarybos narių, nuo 20 001 iki 50 000 – 17 tarybos narių, daugiau nei 50 000 – 19 tarybos narių. Išimtis pagal Latvijos Respublikos miesto tarybos ir savivaldybės tarybos rinkimų įstatymo 2 straipsnį taikoma tik Rygos miesto tarybai, kurią sudaro

60 narių. Lietuvoje vietos savivaldos organų sudėtis taip pat yra tiesiogiai priklausoma nuo gyventojų skaičiaus. Pavyzdžiui, savivaldybėse, kurios turi daugiau nei 500 000 gyventojų, renkamas 51 savivaldybės tarybos narys, savivaldybėse, kuriose gyvena nuo 100 000 iki 300 000 gyventojų, renkamas 31 savivaldybės tarybos narys, o savivaldybėse, kuriose gyvena nuo 20 000 iki 50 000 gyventojų, renkami tik 25 savivaldybės tarybos nariai. Savivaldybės tarybos narių skaičius yra proporcingas gyventojų skaičiui ir Graikijoje, kuri yra padalyta į 900 miestelių ir 133 savivaldybes, o kiekvienas miestas turi savo tarybą, sudarytą iš 11–41 nario.

2.4. Europos Parlamento rinkimai

Rinkimai į Europos Parlamentą – tai Europos Parlamento narių rinkimai visose Europos Sąjungos valstybėse narėse. Pirmieji tiesioginiai rinkimai į Europos Parlamentą įvyko 1979 m. Anksčiau, 1958–1974 m., Europos Parlamento narius skyrė nacionaliniai valstybių narių parlamentai ir visi Europos Parlamento nariai turėjo dvigubą mandatą. Sprendimas ir Aktas dėl Europos Parlamento narių rinkimų remiantis tiesiogine visuotine rinkimų teise buvo pasirašyti 1976 m. rugsėjo 20 d. Briuselyje. Sprendimą ir Aktą ratifikavus visoms valstybėms narėms pirmieji rinkimai, per kuriuos buvo išrinkta 410 narių, įvyko 1979 m. birželio 7 ir 10 dienomis.

Rinkimai rengiami ne tik valstybėse narėse, bet ir naujose valstybėse narėse, pastarosioms įstojus į Europos Sąjungą, kad jos galėtų išsirinkti savo atstovus į Europos Parlamentą ir tai galėtų padaryti net kadencijos viduryje. Tokie rinkimai 1981 m. įvyko Graikijoje, 1987 m. Portugalijoje ir Ispanijoje, 1995 m. Švedijoje, 1996 m. Austrijoje ir Suomijoje, 2007 m. Bulgarijoje ir Rumunijoje. 2013 m. balandį rinkimai buvo surengti Kroatijoje, kad tos šalies Europos Parlamento nariai galėtų pradėti eiti savo pareigas Kroatijai 2013 m. liepos 1 d. įstojus į Europos Sąjungą.

Narių skaičius. Kiekviena valstybė narė turi teisę rinkti nustatytą skaičių Europos Parlamento narių. Vietų paskirstymas numatytas Europos sutartyse, remiantis mažėjančio proporcingumo principu: daugiau gyventojų turinčios šalys turi daugiau vietų negu mažesnės šalys, tačiau pastarosios turi daugiau vietų, negu priklausytų griežtai laikantis šio proporcingumo principo. Pavyzdžiui, 2014 m. vykusiuose rinkimuose Europos Parlamento narių skaičius svyravo nuo šešių Maltoje, Liuksemburge, Kipre ir Estijoje iki 96 Vokietijoje. 2013 m., kai į Europos Sąjungą įstojo Kroatija, Europos Parlamente buvo 766 nariai, tačiau šis skaičius 2014 m. rinkimuose sumažėjo iki 751.

Aktyvioji rinkimų teisė. Visose valstybėse narėse balsavimo teisė įgyjama sulaukus 18 metų, išskyrus Austriją; čia ji įgyjama nuo 16 metų.

Keturiose valstybėse narėse, t. y. Belgijoje, Liuksemburge, Kipre ir Graikijoje, balsuoti privaloma: balsavimo prievolė taikoma ir piliečiams, ir registruotiems kitos Europos Sąjungos valstybės narės piliečiams. Europos Sąjungos piliečiai, gyvenantys valstybėje narėje ir nesantys jos piliečiai, turi teisę balsuoti per Europos Parlamento rinkimus toje valstybėje narėje, kurioje jie gyvena, tomis pačiomis sąlygomis kaip ir tos valstybės piliečiai. Tačiau gyvenamosios vietos sąvoka įvairiose valstybėse narėse skirtinga. Pavyzdžiui, Estija, Suomija, Prancūzija, Vokietija, Lenkija, Rumunija ir Slovėnija reikalauja, kad rinkėjų faktinė arba įprasta gyvenamoji vieta būtų rinkimų teritorijoje. Kipras, Danija, Graikija, Airija, Liuksemburgas, Slovakija, Švedija ir Didžioji Britanija reikalauja, kad tai būtų įprasta jų gyvenamoji vieta. Belgija ir Čekija reikalauja, kad tokie asmenys būtų įrašyti į gyventojų registrą. Europos Sąjungos piliečiams, kurie siekia įgyti teisę balsuoti Liuksemburge, Kipre ir Čekijoje, taikomas minimalaus gyvenimo toje valstybėje laikotarpio reikalavimas. Užsienyje gyvenantiems Didžiosios Britanijos piliečiams balsavimo teisė suteikiama, jeigu jie priklauso tam tikroms kategorijoms. Belgijoje ir Graikijoje teisė balsuoti suteikiama tik tiems piliečiams, kurie gyvena kitose Europos Sąjungos valstybėse narėse, o Danija ir Italija trečiojoje šalyje gyvenantiems savo piliečiams suteikia teisę balsuoti, jeigu jie priklauso tam tikroms konkrečioms kategorijoms. Vokietija teisę balsuoti per Europos Parlamento rinkimus suteikia piliečiams, kurie gyvena kitoje šalyje, bet yra įtraukti į Vokietijos rinkėjų sąrašus. Bulgarijoje, Airijoje ir Slovakijoje teisė balsuoti suteikiama tik Europos Sąjungos piliečiams, nuolat gyvenantiems savo šalies teritorijoje.

Pasyvioji rinkimų teisė. Teisė būti kandidatu per rinkimus į Europos Parlamentą bet kurioje kitoje gyvenamosios vietos valstybėje narėje taip pat yra pavyzdys, kaip taikomas valstybės narės piliečių ir ne piliečių nediskriminavimo principas, teisės judėti ir laisvai pasirinkti gyvenamąją vietą padarinys. Kiekvienas asmuo, kuris yra Sąjungos pilietis ir nėra gyvenamosios valstybės narės pilietis, bet atitinka tuos pačius teisei balsuoti ir būti kandidatu keliamus reikalavimus, kuriuos ta valstybė pagal įstatymą taiko savo piliečiams, turi teisę būti kandidatu per rinkimus į Europos Parlamentą gyvenamosios vietos valstybėje narėje, jeigu tos teisės iš jo nėra atimtos³⁹⁹.

Išskyrus reikalavimą turėti valstybės narės pilietybę, kuris yra bendras visoms valstybėms narėms, išskyrus Didžiąją Britaniją, kurioje būti kandidatais Europos Parlamento rinkimuose leidžiama ir kai kuriems Britanijos Tautų Sandraugos piliečiams, kitos teisės būti kandidatu rinkimuose

³⁹⁹ Europos Tarybos direktyvos 93/109 3 straipsnis [interaktyvus, žiūrėta 2016-03-18]. Prieiga per internetą: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/?uri=CELEX%3A31993L0109>>.

sąlygos visose valstybėse narėse skiriasi. Joks asmuo per tuos pačius rinkimus negali būti kandidatų daugiau kaip vienoje valstybėje narėje⁴⁰⁰. Minimalus kandidatų amžius daugumoje valstybių narių yra 18 metų, išskyrus Belgiją, Bulgariją, Kiprą, Čekiją, Estiją, Airiją, Latviją, Lietuvą, Lenkiją ir Slovakiją, kuriose minimalus amžius yra 21 metai, taip pat Rumuniją, kurioje kandidatuoti leidžiama nuo 23 metų, ir Italiją bei Graikiją, kuriose pasyviąją rinkimų teisę gali pasinaudoti 25 metų sulaukę asmenys. Kai kuriose valstybėse narėse, pavyzdžiui, Čekijoje, Danijoje, Vokietijoje, Graikijoje, Olandijoje ir Švedijoje, kandidatūras gali kelti tik politinės partijos ir politinės organizacijos. Visose kitose valstybėse narėse kandidatūras galima kelti, jeigu jos patvirtinamos nustatytu skaičiumi parašų arba jas parėmė tam tikras susibūrusių rinkėjų skaičius.

Rinkimų sistemos. Europos Parlamento rinkimai privalo būti pagrįsti proporcingu atstovavimu ir turi būti taikoma kandidatų sąrašo arba vieno perleidžiamojo balso sistema⁴⁰¹.

Apygardų skaičius. Kai kuriose valstybėse rinkimai gali vykti vienoje nacionalinėje apygardoje, o kai kuriose – ir keliuose skirtinguose apygardose. Per Europos Parlamento rinkimus dauguma valstybių narių veikia kaip viena rinkimų apygarda. Vis dėlto penkios valstybės narės (Belgija, Prancūzija⁴⁰², Airija⁴⁰³, Italija⁴⁰⁴ ir Didžioji Britanija⁴⁰⁵) šalies teritoriją padalijo į kelias regionines rinkimų apygardas⁴⁰⁶. Administraciniais tikslais arba pagal partijų sąrašų pasiskirstymo aktualumą įsteigtų rinkimų apygardų yra Olandijoje (19), Vokietijoje (16) ir Lenkijoje (13)⁴⁰⁷.

Rinkimų diena. Atsižvelgiant į tai, Europos Parlamento rinkimai gali būti rengiami ne tuo pačiu metu visoje Europos Sąjungoje, o valstybės

⁴⁰⁰ Europos Tarybos direktyvos 93/109 4 straipsnis [interaktyvus, žiūrėta 2016-03-18]. Prieiga per internetą: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/?uri=CELEX%3A31993L0109>>.

⁴⁰¹ Europos Tarybos sprendimo 2002/772/EB (Euratomas) 1 straipsnis [interaktyvus, žiūrėta 2016-03-19]. Prieiga per internetą: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/?uri=CELEX%3A32002D0772>>.

⁴⁰² Prancūzijoje rinkimų laikotarpiu visa šalis padalijama į aštuonias daugiamandates apygardas, kuriose renkama nuo 3 (užjūrio departamentuose) iki 13 narių (Il de Franso regione).

⁴⁰³ Airijoje Europos Parlamento rinkimai vyksta keturiuose rinkimų apygardose.

⁴⁰⁴ Italijoje Europos Parlamento rinkimai vyksta penkiose rinkimų apygardose.

⁴⁰⁵ Didžiojoje Britanijoje Europos Parlamento rinkimai vyksta dvylikoje rinkimų apygardų.

⁴⁰⁶ Europos Parlamento rinkimų sistema [interaktyvus, žiūrėta 2016-03-17]. Prieiga per internetą: <<http://www.europawahl-bw.de/wahlssystem.html>>.

⁴⁰⁷ Europos Parlamentas: rinkimų tvarka [interaktyvus, žiūrėta 2016-03-18]. Prieiga per internetą: <http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/lt/displayFtuhtml?ftuId=FTU_1.3.4.html>.

narės turi teisę organizuoti rinkimus pagal savo nacionalinę rinkimų sistemą. Bendri yra tik rinkimų principai: jie turi būti laisvi, tiesioginiai ir slapti, visa kita numato nacionaliniai įstatymų leidėjai.

Balsų skaičius. Kai kuriose valstybėse, pavyzdžiui, Vokietijoje, už vieną sąrašą gali būti skiriamas tik vienas balsas, o kitose, pavyzdžiui, Airijoje, Liuksemburge, balsai gali būti padalijami, sąrašo eiliškumas gali būti keičiamas, kaip, pavyzdžiui, yra Austrijoje.

Rinkimų riba. Kiekvienoje valstybėje nustatoma kitokia rinkimų sistema, tačiau rinkimų riba turi būti ne daugiau kaip 5 proc. Keletas valstybių narių, pavyzdžiui, Prancūzija (atsižvelgiant į rinkimų apygardą)⁴⁰⁸, Lietuva, Lenkija⁴⁰⁹, Čekija, Kroatija, Rumunija, Slovakija, Švedija ir Vengrija, nustato 5 proc. ribą, Austrija ir Italija nustato 4 proc. ribą. Graikija nustato 3 proc. ribą, o Kipras – 1,8 proc. ribą. Kai kuriose valstybėse, pavyzdžiui, Maltoje, Belgijoje⁴¹⁰ ir Olandijoje, rinkimų riba nėra taikoma.

Balsų skaičiavimo metodai. Įvairiose valstybėse atliekama daug įvairių matematinių skaičiavimų, rinkėjų balsus paverčiančių mandatais. Trys svarbiausi metodai: balsų skaičiavimo būdas pagal *D'Hondt* sistemą, balsų skaičiavimo būdas pagal *Hare/Niemeyer* sistemą ir balsų skaičiavimo būdas pagal *Sainte-Laguë* metodą. Pavyzdžiui, gretimojoje Lenkijoje mandatai skirstomi pagal mišrią *D'Hondt* ir *Hare-Niemeyer* sistemą. Pirmiausia pagal aukščiausio vidurkio metodą (taikant *D'Hondt* sistemą) apskaičiuojama, kiek mandatų tenka kiekvienam sąrašui visoje šalyje, vėliau pagal didžiausio likučio metodą (taikant *Hare-Niemeyer* sistemą) apskaičiuojama balsų kvota vienam mandatui šalies mastu. Tada apygardoje gautų balsų skaičius dalijamas iš kvotos ir gaunamas toje apygardoje sąrašui tenkantis mandatų skaičius. Skaičiuojant pagal tokį metodą kiekvienoje apygardoje išrinktų narių skaičius gali gerokai skirtis, palyginti su rinkėjų aktyvumu skirtingose apygardose. Prancūzijoje balsai perskaičiuojami į mandatus taikant aukščiausio vidurkio (*D'Hondt*) ir didžiausio likučio (*Hare-Niemeyer*) sistemą. Kipre mandatai skirstomi pagal mišrią *D'Hondt* ir *Droop* sistemą. Kai kuriose valstybėse skirstant mandatus taikoma tik viena formulė. Pavyzdžiui, Lietuvoje, Graikijoje, Italijoje ir Bulgarijoje mandatai skirstomi pagal *Hare/Niemeyer* sistemą. *D'Hondt* sistema taikoma Didžiojoje

⁴⁰⁸ Prancūzijoje partijų sąrašams taikoma 5 proc. balsų riba, kuri kiekvienoje apygardoje skaičiuojama atskirai.

⁴⁰⁹ Lenkijoje mandatai paskirstomi sąrašams, įveikusiems 5 proc. balsų ribą skaičiuojant visus gautus balsus.

⁴¹⁰ Belgijoje dvylika Europos Parlamento narių atstovauja olandiškai kalbantiems Flandrijos ir Briuselio rinkėjams, aštuoni Europos Parlamento nariai – Valonijos ir Briuselio prancūzakalbiams gyventojams, o vienas Europos Parlamento narys atstovauja vokiškai kalbantiems rinkėjams.

Britanijoje, Kroatijoje, Slovėnijoje, Olandijoje, Portugalijoje, Prancūzijoje, Rumunijoje, Suomijoje, Vengrijoje, Austrijoje, Belgijoje, Čekijoje, Danijoje, Estijoje, Latvijoje, Vokietijoje, Ispanijoje ir Švedijoje mandatai paskirstomi taikant *Sainte-Laguë* metodą. Liuksemburge skirstant mandatus taikomas *Hagenbacho-Bischoffo* metodas, Slovakijoje – *Droop* metodas.

Rinkimų rezultatų tvirtinimas. Kai kuriose valstybėse rinkimų rezultatus tvirtina rinkimų valdymo organai, o kai kur parlamentai. Pavyzdžiui, Danijoje ir Liuksemburge rinkimų rezultatus tvirtina nacionaliniai parlamentai. Slovėnijoje Europos Parlamento narių išrinkimą tvirtina Valstybės Susirinkimas. Vokietijoje kitą dieną po rinkimų galutinius rezultatus paskelbia federalinio rinkimų pareigūno tarnyba. Ispanijoje rezultatus tvirtina Vyriausioji rinkimų taryba⁴¹¹. Austrijoje, Belgijoje, Čekijoje, Estijoje, Suomijoje, Italijoje, Airijoje, Slovėnijoje ir Didžiojoje Britanijoje tai teismų pareiga, taip pat ir Vokietijoje, jeigu užginčijamas parlamento sprendimas. Olandijoje, Portugalijoje ir Švedijoje ši užduotis patikėta tvirtinimo komisijai.

3. Rinkimų sistemų įvairovė

Rinkimų sistemos – tai rinkimų įstatymuose numatytų taisyklių visuma, kuri rinkimų metu atiduotus balsus paverčia rezultatais, t. y. nurodo, kokias konkrečias pareigas ir kiek vietų laimėjo vienos ar kitos partijos nariai, jos iškelti kandidatai. Pagrindiniai rinkimų sistemos formulės kintamieji yra dauguma (pavyzdžiui, proporcinė, mišri ar kitokia, jeigu siekiant nustatyti vietų paskirstymą taikoma kita sistema, ir kitokia matematinė formulė), balsavimo struktūra (rinkėjai balsuoja už konkretų kandidatą arba konkrečią partiją ir dažniausiai turi tik vieną pasirinkimą: arba balsuoti už kelis kandidatus, arba už vieną kandidatą, arba už konkrečias partijas) ir apygardos dydis, kuris nustatomas ne pagal apygardoje gyvenančių žmonių skaičių, bet pagal tai, kiek valdžios atstovų turi būti išrinkta apygardoje. Pasirinktas rinkimų sistemos modelis daro nemažą įtaką nustatant rinkimų apygardos ribas, rinkėjų registravimo būdą, rinkimų lapelių ir rinkimų biuletenių modeliui bei formai, renkantis balsų skaičiavimo metodą bei daugybei kitų su rinkimų procesu susijusių aspektų. Tam tikros rinkimų sistemos pasirinkimas taip pat turi labai didelę įtaką būsimam politiniam gyvenimui kiekvienoje šalyje, o pasirinktos rinkimų sistemos dažniausiai tampa nuolatinėmis, nes ilgainiui sustiprėja jų paskatas atitinkantys politiniai interesai.

⁴¹¹ Isp. *Junta Electoral Central*.

Anksčiau rinkimų sistemos buvo vienas iš stabiliausių demokratiškos institucijos. Menki derinimai su rinkimų administravimo taisyklėmis ir reglamentais buvo įprastas dalykas, įskaitant teisės aktų pakeitimus, reglamentuojančius rinkimų viešinimą, finansavimo šaltinių atskleidimą ar rinkimų apygardos priskyrimo koregavimą. Pokarinio laikotarpio šalys kartais keisdavo rinkimų formules tarp *D'Hondt* ir *LR-Hare*, koregavo įvykusių rinkimų slenkstį ir išplėtė jų dalyvių apimtį⁴¹². Vis dėlto dar neseniai plačios apimties ir radikalios pagrindinės rinkimų sistemos reformos, kurių esmė – balsų transformavimas į mandatus, buvo gana retas dalykas. Tik kai kuriose visuomenėse valdžioje esančios partijos iš esmės pritarė ir palaikė *status quo*, kuris joms buvo naudingas⁴¹³. Tačiau kritiškai šių partijų ar autsaiderių grupių, nuolat iškrentančių iš išrenkamų institucijų, balsai labai retai pajėgdavo pakoreguoti žaidimo taisykles.

Nors ilgainiui tiek rinkėjų, tiek ir valdžios atstovų sąmoningumas didėjo, tačiau rinkimų sistemos nebūdavo pasirenkamos sąmoningai ir tyčia. Dažnai rinkimų sistemos pasirinkimas būdavo tiesiog atsitiktinis, susidariusių netikėtų aplinkybių visumos, vyraujančių tendencijų, istorijos vingių padarinys, kuriam įtakos turėjo kolonializmas, neretai atitinkamos rinkimų sistemos pasirinkimui nemažai įtakos turėjo ir įtakingos gretimos valstybės. Tad istoriškai susiklostė, kad visos naujos demokratijos turėjo pasirinkti (arba paveldėti) rinkimų sistemą, kuri bus taikoma renkant tautos atstovus. Žinoma, kartais politinė demokratijos krizė gali suteikti stiprų impulsą pakeisti esančią rinkimų sistemą, ir, netgi nekilus politinei krizei, kovotojai už politines reformas gali bandyti į politinę dienotvarkę įtraukti rinkimų sistemos pakeitimą į kitą, jų nuomone, geresnę ir priimtinesnę šalies gyventojams. Ketinimai pakeisti rinkimų būdą arba, kitaip tariant, išsaugoti poziciją, dažniausiai gali kilti tokiais atvejais, kai politinėje arenoje esantiems politiniams veikėjams trūksta žinių ir informacijos. Tačiau galimas ir variantas, kai politiniai veikėjai naudojami savo žiniomis apie rinkimų sistemas, norėdami į pirmą vietą iškelti modelius, kurie, jų nuomone, būtų naudingi jiems patiems. Kartais priimti sprendimai gali turėti iš anksto nenumatytų pasekmių, taip pat ir numanomą poveikį. Tokie pasirinkimai ne visada yra patys geriausi siekiant užtikrinti ilgalaikę ir sveiką politinę sistemą atitinkamoje šalyje, be to, kartais jie demokratinėms perspektyvoms gali turėti negailestingų ar net pražūtingų pasekmių.

⁴¹² LIJPHART, A. *Electoral Systems and Party Systems: A Study of Twenty-Seven Democracies, 1945–1990*. Oxford: Oxford University Press, 1994.1.

⁴¹³ NORRIS, P. *Choosing Electoral Systems: Proportional, Majoritarian and Mixed Systems*, HKS. Harward. EDU [interaktyvus, žiūrėta 2015-06-26]. Prieiga per internetą: <<http://hks.harvard.edu/fs/pnorris/Acrobat/IPSR%20Choosing%20Electoral%20Systems.pdf>>.

Rinkimų sistemos pasirinkimo pagrindas yra toks pat svarbus kaip ir pats pasirinkimas. Rinkimų sistemos pasirinkimas iš esmės yra tam tikras politinis procesas, o ne klausimas, į kurį nepriklausomi ekspertai gali pateikti vieną teisingą atsakymą. Kartais dėmesys politiniam pranašumui yra rinkimų sistemų pasirinkimo faktorius, kartais tai vienintelis argumentas, o galimų rinkimų sistemų sąrašas dažnai būna vienintelis ir gana suvaržytas. Lygiai taip pat trumpalaikių politinių interesų svarstymai gali nustelbti tam tikros rinkimų sistemos ilgalaikes pasekmes ir platesnius politinės sistemos interesus.

Rinkimų sistemos, priklausomai nuo apygardos dydžio, balsavimo biuletenių struktūros, įvykusių rinkimų slenksčio, netinkamo paskirstymo, dalyvių skaičiaus, ir atvirų ar uždarų rinkėjų sąrašų yra labai skirtingos, tačiau svarbiausi skirtumai yra susiję su rinkimų formulėmis. Paprasčiausias būdas įvertinti rinkimų sistemas yra sugrupuoti jas pagal tai, kaip jos paverčia rinkėjų balsus į konkrečias vietas. Daugybę rinkimų sistemų variacijų iš esmės galima suskirstyti į tris pagrindines grupes: 1) proporcinę; 2) mažoritarinę; 3) mišriąją.

3.1. Proporcinė rinkimų sistema

Rinkimų sistemos, pagal kurias atstovaujama visoms partijoms proporcingai jų gautų balsų skaičiui, vadinamos proporcinėmis rinkimų sistemomis. Jos labiausiai paplitusios Europoje. Nors visuomenėse, kuriose vyrauja giliai išsiskniję religiniai ar etniniai elementai, kaip antai Malyje, Rusijoje ar Izraelyje, proporcinė sistema gali būti labai priimtina, kita vertus, ji taip pat gali labai sustiprinti susiskaldymą.

Proporcinės rinkimų sistemos grindžiamos partijų sąrašais ir daugiamandatėmis rinkimų apygardomis. Partijų sąrašai gali būti atviri, kaip, pavyzdžiui, Norvegijoje, Suomijoje, Nyderlanduose ar Italijoje, kur rinkėjai gali tiesiogiai pareikšti savo valią išrinkti tam tikrus kandidatus, esančius sąrašė, o gali būti ir uždari, kaip, pavyzdžiui, yra Izraelyje, Portugalijoje, Ispanijoje ar Vokietijoje, kur rinkėjai gali balsuoti tik už konkrečią partiją, o partija pati savo nuožiūra sprendžia sąrašė esančių kandidatų reitingavimo klausimą. Paprastai pagal reitingavimo tvarką partijos sąrašė nustatoma, kurie kandidatai yra išrinkti, pavyzdžiui, pirmieji dešimt, penkiolika ar daugiau kandidatų. Šiuo požiūriu proporcinio atstovavimo sistema yra palankesnė mažoms partijoms, nes mažesnes partijas remiantys rinkėjai gali tikėtis, kad jų balsas turės lemiamą įtaką rinkimuose.

Partijos sąrašai gali būti ir nacionaliniai, kaip Izraelyje, kur visa šalis yra viena rinkimų apygarda, suskirstyta į 120 narių vietų⁴¹⁴, ir regioniniai,

⁴¹⁴ Izraelio užsienio reikalų ministerija [interaktyvus, žiūrėta 2015-06-25]. <http://mfa.gov.il/MFA/AboutIsrael/State/Democracy/Pages/FAQ_Elections_Israel.aspx>.

kaip, pavyzdžiui, Belgijoje, kur yra septyni regionai ir kiekvienas iš jų suskirstytas į 2–34 narių vietas⁴¹⁵. Taigi proporcinio atstovavimo sistemai įgyvendinti būtina sąlyga – valstybės suskirstymas į tam tikras apygardas, kuriose vykstančiuose rinkimuose varžosi ne atskiri kandidatai, o partijos. Rinkimų rezultatai nustatomi pasibaigus rinkimams, suskaičiuavus už kiekvieną sąrašą gautus rinkėjų balsus ir padalijus mandatus rinkimuose dalyvavusioms partijoms.

Proporcinio atstovavimo sistema pagrįsta matematiškai tiksliai mandatų paskirstymu tarp kandidatų grupių proporcingai jų gautų balsų skaičiui. Sistema turi labai daug galimų variantų, nes proporcijos gali būti apskaičiuojamos įvairiais būdais. Tai priklauso nuo pasirinktos formulės, nuo kurios priklauso, kam gauti rezultatai bus palankesni: ar didelėms, ar mažoms partijoms.

Taikant partijų sąrašų metodą partijoms mandatai išdalijami proporcingai jų gautiems balsams. Kartais šis modelis papildomas perkeliamuoju balsu – galimybe rinkėjams reitinguoti partijų sąrašus ir taip į jų viršų iškelti norimus kandidatus. Proporcijas paprasčiausia nustatyti pritaikius T. Hare'o pasiūlytą formulę, pagal kurią visi gauti rinkėjų balsai padalijami iš nustatytos kvotos ir konkrečiai partijai suteikiama tiek balsų, kiek kartų gautų balsų skaičius viršijo kvotą. Pagal šį metodą visų mandatų negalima paskirstyti, todėl likę laisvi mandatai pagal vadinamąjį didžiausių likučių metodą tenka didžiausius neišnaudotų balsų likučius turinčioms partijoms. Kartais kvotai nustatyti taikomas ir H. Droopo metodas (kitai vadinamas didžiausio vidurkio metodu), pagal kurį skaičiavimai atliekami tol, kol paskirstomi visi mandatai. Taikant šį metodą kvotos apskaičiuojamos kiekvienos partijos sąrašo balsus dalijant iš natūrinių skaičių eilės ir gautus skaičius suskirstant mažėjimo tvarka. Skaičius, kuris šioje eilėje atitinka atitinkamoje apygardoje renkamų asmenų skaičių, laikomas kvota. Kartais nustatant rinkimų rezultatus taikomas ir Bazelio metodas, pagal kurį koreguojama natūrali kvota.

Manytina, kad proporcinės sistemos turėtų skatinti skirtingų partijų sutaikymo procesą ir koalicijos sudarymą vyriausybėje, o pagal šią sistemą išrinkto parlamento narių sudėtis atitinka pagrindines elektorato socialinės sudėties dalis.

⁴¹⁵ NORRIS, P. Choosing Electoral Systems: Proportional, Majoritarian and Mixed Systems, HKS. Harward. EDU [interaktyvus, žiūrėta 2015-06-26]. Prieiga per internetą: <<http://hks.harvard.edu/fs/pnorris/Acrobat/IPSR%20Choosing%20Electoral%20Systems.pdf>>.

3.2. Mažoritarinė rinkimų sistema

Daugumos atstovavimo sistemos pradžia skaičiuojama dar nuo XII amžiaus ir yra laikoma viena iš paprasčiausių rinkimų sistemų, sudarančių antrąją pagrindinę rinkimų sistemų grupę.

Kaip matyti iš pavadinimo, pagrindinis šių rinkimų sistemų bruožas – tai daugumos rinkimų formulė, kuria naudojamosi renkant kandidatus. Daugumos rinkimų sistemų tikslas yra suburti daugumą, t. y. padidinti didžiausios partijos mandatų skaičių siekiant sudaryti veiksmingai dirbančią parlamentinę daugumą vyriausybėje ir kartu nustumti į šalį mažesnes politines partijas. Kitaip tariant, sistema paremta filosofija „nugalėtojas gauna viską“, kuri sutelkta į aišką, tvirtą ir stabilų atstovų korpusą ir vyriausybės sukūrimą. Šioje sistemoje pirmaujanti partija teikia siūlymus dėl teisės aktų priėmimo, o mažesnių partijų laimėjimai būna gana nedideli. Vienas iš esminių šios sistemos dalykų yra efektyvus valdymas, o ne visų mažumos nuomonių atstovavimas, todėl ji dažnai siejama su stipria alternatyvia partija. Taip yra Didžiojoje Britanijoje ir JAV.

Paprasta daugumos balsavimo sistema plačiai taikoma eiliniuose parlamento rinkimuose: valstybės suskirstomos į teritorines vienmandates rinkimų apygardas, rinkėjai kiekvienoje rinkimų apygardoje gauna balsavimo biuletenį ir turi pasirinkti vieną kandidatą. Išrinktu laikomas kandidatas, surinkęs daugiausia balsų kiekvienoje apygardoje, o politinė partija, gavusi daugiausia mandatų parlamente, sudaro vyriausybę.

Daugumos atstovavimo sistemos šalininkai nurodo keletą priežasčių, kodėl ši sistema yra priimtinesnė, palyginti su alternatyviomis sistemomis. Viena iš pagrindinių priežasčių yra ta, kad daugumos atstovavimo sistemos yra paprastesnės, t. y. nereikalauja gana sudėtingos rezultatų skaičiavimo metodikos ir didina rinkimų rezultatų skaidrumą, nes balsai paprastai paverčiami parlamento mandatais. Daugelis proporcinio atstovavimo sistemų, tokių kaip vieno perkeliama balso, nėra itin patrauklios, nes susijusios su ilgais ir sudėtingais skaičiavimais, kartais dėl žmogiškojo faktoriaus galinčiomis atsirasti klaidomis.

Kita vertus, daugumos atstovavimo sistemos neproporcingai apdovanoja dideles partijas, kurios tam tikra prasme užgožia mažas politines partijas. Iš pirmaujantios partijos neretai reikalaujama sudaryti koaliciją formuojant vyriausybę. Tokia situacija sukuria dinamišką politinę areną, kurioje vyriausybei reikia labai pasistengti, nes visada yra stipri alternatyva, kuri gali būti pasirinkta. Pavyzdžiui, Didžiojoje Britanijoje dvipartinė sistema Bendruomenių Rūmuose yra kur kas pranašesnė, kai reikia peržiūrėti vyriausybės sudėtį: opozicija gali būti vertinama kaip turinti tokias pačias teises kalbant apie skiriamą pasisakymų laiką debatuose ir galimybę

kvestionuoti vyriausybės veiksmus bei dalyvauti debatuose. Be to, opozicija gali priversti vyriausybę pateikti paaiškinimų ir pagrįsti savo veiksmus.

Nors daugumos atstovavimo sistemos politinėje arenoje dalyvauja nemažai mažesnių partijų, kaip minėta, joms nėra veiksmingai atstovaujama. Kita vertus, tokia padėtis gali būti laikoma tam tikru pranašumu, t. y. mažumos grupės skatinamos integruotis į kitas, gerokai didesnes partijas, o tai naudinga ir pačiai mažumos grupei, nes gali padėti gauti paramą siekiant tam tikrų veiksmų ar tikslų. Integracija naudinga ir didelei grupei, nes pastaroji gauna mažumos paramą rinkimuose.

Daugumos atstovavimo sistemose taip pat skatinamas išrinkto atstovo ryšių palaikymas su konkrečia geografine teritorija ir jos gyventojais, kurie tampa jo ar jos rinkimų apygarda. Šis ryšys skatina išrinktuosius atstovus skirti pirmenybę savo rinkėjams, o ne partijos interesų tenkinimui, nes jų perrinkimas visiškai priklauso nuo tų piliečių. Toks ryšys ypač svarbus Didžiojoje Britanijoje, kurioje parlamento nariai visada buvo laikomi konkretaus teritorinio vieneto, o ne visos šalies atstovais. Didžiosios Britanijos piliečiai mano, kad jie yra dalis demokratinio proceso, vykdomo per vieną atstovą, kuris turi padėti jiems spręsti asmeninius ar bendruomenės klausimus. Atstovų rinkimas pagal proporcinę sistemą daugiamandatėje rinkimų apygardoje, kuri gali būti net visa šalis, neleistų sukurti tokio ryšio.

Ši sistema gali būti skirstoma į santykinę arba absoliučią daugumą (50+1) balsų norint būti išrinktiems. Kai kuriose valstybėse taikoma ir kvalifikuotosios daugumos taisyklė.

Skiriama keletas daugumos balsų sistemos variantų:

- a) *First-past-the-post* rinkimų sistema dar kitaip vadinama paprastos daugumos sistema: laimėjęs kandidatas turi gauti daugiausia balsų, nors gerokai mažiau nei dauguma. Tai paprasčiausia rinkimų sistema, veikianti Didžiojoje Britanijoje, JAV, Kanadoje ir Indijoje. Esant šiai rinkimų sistemai kandidatui norint laimėti rinkimus reikia gauti tik vienu balsu daugiau nei kitas kandidatas. Minimali rinkimų riba (t. y. dažniausiai procentinė išraiška gyventojų balsų, kurių reikia, kad partijai būtų leista atstovauti parlamente) retai yra šios sistemos dalis ir šiuo atveju absoliuti dauguma nėra reikalinga, todėl šios sistemos išskirtinumas ir tam tikra prasme pranašumas yra tai, kad nugalėtojas gali laimėti rinkimus gana maža balsų persvara. Teoriškai kandidatas gali būti išrinktas ir gavęs tik du balsus, jeigu kiti kandidatai gaus po vieną balsą. Pavyzdžiui, Škotijoje dauguma Škotijos parlamento narių renkami pagal tradicinę mažoritarinę santykinės daugumos rinkimų sistemą⁴¹⁶.

⁴¹⁶ MESONIS, G. Škotijos rinkimų sistemos įtaka valdžių pusiausvyrai. *Jurisprudencija*, 2001, t. 19(11), p. 114–117.

Paprastosios daugumos rinkimų sistema giriama ir dėl paprastumo. Rinkėjams lengva ją suprasti, nes, tereikia pažymėti vieną pavardę arba simbolį. Net jeigu kandidatų sąrašas rinkimų biuleteniuose yra ilgas, suskaičiuoti balsus nėra sudėtinga. Vienas iš sistemos pranašumų yra tas, kad ji leidžia rinkėjams pasirinkti konkrečius kandidatus, ne tik partijas. Taip rinkėjai gali įvertinti atskirus kandidatus, o ne tik pritarti kandidatų sąrašą pateikusiai partijai. Be to, sistema suteikia galimybę būti išrinktiems ir nepriklausomiems kandidatams, o tai gali būti svarbu besivystančioms šalims;

- b) *Second Ballot, Majority Runoff*, arba absoliučios daugumos sistema. Istoriskai žvelgiant pirmoje XX amžiaus pusėje daugybė šalių nutolo nuo pliuralistinių sistemų ir pasirinko dviejų turų sistemas. Vienas pagrindinių tokio pasirinkimo motyvų buvo tas, kad išrinktieji politikai turi turėti daugiau nei pusės rinkėjų paramą atitinkamame rajone. Kad kandidatas būtų išrinktas, šioje rinkimų sistemoje reikalaujama surinkti pusę galiojančių balsų ir dar vieną. Jeigu nė vienas kandidatas nesurenka tiek balsų, rengiamas antrasis rinkimų turas. Šioje sistemoje pakanka arba absoliučios daugumos pirmajame ture, arba rengiami pakartotiniai dviejų kandidatų, kurie gavo daugiausia balsų pirmajame rinkimų ture, rinkimai. Pakartotiniai (arba antrieji) rinkimai dažniausiai organizuojami po pirmųjų rinkimų praėjus vienai arba dviem savaitėms. Šiose dviejų turų daugumos sistemose ši taisyklė taikoma, pavyzdžiui, per Prancūzijos prezidento rinkimus, kai antrajame ture dalyvauja tik tas kandidatas, kuris pirmojo turo metu surinko daugiausia balsų, ir tas kandidatas, kuris liko antroje vietoje. Toks modelis žinomas kaip dviejų turų pliuralistinė sistema. Jis taikomas ir Prancūzijos parlamento rinkimuose. Vis dėlto pastarasis išsiskiria tuo, kad į ant-rąjį turą leidžiama patekti daugiau nei dviem kandidatams, t. y. pirmajame ture nustatčius balsų ribą, kurią gali viršyti daugiau nei du kandidatai. Dviejų turų sistemos paplitusios daugelyje buvusių Prancūzijos kolonijų, pavyzdžiui, Centrinės Afrikos Respublikoje ar Vietname. Šiek tiek populiarios Turkmėnistane ir Uzbekistane, Ukrainoje;
- c) *alternatyvusis balsavimas* yra mažiau populiarūs daugumos rinkimų sistemos rūšis. Ši balsavimo sistema labiausiai būdinga Australijos ir Naujosios Zelandijos demokratijoms. Ji vadinama pirmenybiniu balsavimu. Alternatyvusis balsavimas funkcionuoja kaip balsavimo sistema, leidžianti rinkimuose dalyvaujantiems rinkėjams sudaryti visų partijų kandidatų sąrašą pagal eilę (pavyzdžiui, 1, 2, 3 ir t. t.). Be to, šia sistema siekiama užtikrinti, kad kandidatas būtų renkamas absoliučia balsų dauguma, tačiau tai daroma viename rinkimų

ture, taikant pirmenybinį balsavimą (t. y. sudarant sąrašą pagal pirmenybę) vietoj dviejų turų sistemos. Rinkimų apygardose visi rinkėjai balsuoja tik už vieną konkretų kandidatą, tačiau mažėjančia tvarka nurodo savo teikiamus prioritetus kitų rinkimuose dalyvaujančių kandidatų atžvilgiu. Jeigu nė vienas kandidatas pirmajame rinkimų ture nesurenka absoliučios balsų daugumos, mažiausiai balsų surinkęs kandidatas pašalinamas iš tolesnių rinkimų, ir jam rinkėjū skirti pirmumo balsai paskirstomi visiems kitiems kandidatams. Procesas tęsiamas tol, kol vienas iš rinkimuose dalyvaujančių kandidatų gauna rinkėjų daugumos palaikymą;

- d) *Additional Member System* (papildomojo nario sistema) veikia parlamento rinkimuose Vokietijoje ir Škotijoje⁴¹⁷ ir apima vienmandates ir partijų sąrašų rinkimų apygardas. Rinkėjai turi du balsus, iš kurių pusę sudaro daugumos atstovavimo balsai, o visi kiti parlamentarai renkami iš uždarytų partijos sąrašų kiekviename regione. Partijos, kurios gauna mažiau balsų nei minimalioji rinkimų riba (5 proc.), negauna nė vieno mandato. Mažesnės partijos, kurios gavo, pavyzdžiui, 10 proc. balsų iš sąrašo, tačiau tiesiogiai nelaimėjo nė vieno mandato, pildomos tol, kol gauna 10 proc. visų parlamento mandatų. Partija gali gauti „papildomų“ mandatų, kai laimi daugiau regiono mandatų vienmandatėje rinkimų apygardoje, nei gali gauti iš balsavimo rezultatų pagal sąrašą;
- e) *Block Vote* sistema taikoma daugiamandatėse rinkimų apygardose. Rinkėjai turi tiek balsų, kiek yra vietų, ir gali balsuoti už atskirus kandidatus neatsižvelgdami į priklausomybę partijai. Sistema buvo taikoma Jordanijoje – iki 1989 m., Mongolijoje – iki 1992 m. ir Filipinuose bei Tailande iki 1997 m. Vėliau, dėl dažno nenuspėjamumo ir nepageidaujamo poveikio rinkimų rezultatams, visose šiose valstybėse ši sistema buvo pakeista;
- f) *Under Party Block Vote* sistema, kuri nuo 2004 m. taikoma Kamerūne, Čade, Egipte ir Singapūre, priešingai nei paprastosios daugumos rinkimų sistema, veikia daugiamandatėse rinkimų apygardose, kuriose rinkėjai turi vieną balsą, ir gali pasirinkti vieną partijos sąrašą, o ne konkretų kandidatą. Partija, kuri surenka daugiausia rinkėjų balsų, laimi daugiausia vietų. Šios sistemos pranašumas tas, kad ją paprasta taikyti, ji naudinga stiprioms partijoms ir gali užtikrinti darnų etninių grupių atstovavimą. Priešingai nei paprastosios daugumos rinkimų sistemoje, nereikalaujama, kad laimėtojas būtų

⁴¹⁷ *Ibid.*

gavęs absoliučią rinkėjų balsų daugumą. Tačiau tai yra ir vienas iš pagrindinių šios sistemos trūkumų, nes viena partija paprastą balsų daugumą gali laimėti visus mandatus;

- g) *dviejų turų sistema*, kaip rodo pavadinimas, yra dviejų etapų rinkimai, dažnai surengiami per trumpą laiką. Pirmajame ture procesas vyksta kaip vieno turo daugumos rinkimų sistemoje. Kandidatas ar partija laikoma laimėtoja, jeigu pirmojo turo metu surenka absoliučią balsų daugumą. Jeigu joks kandidatas ar partija negauna absoliučios balsų daugumos, vyksta antrasis rinkimų turas. Jis skiriasi nuo pirmojo tuo, kad laimi vienas daugiausia rinkėjų balsų gavęs kandidatas, nesvarbu, ar jis gavo absoliučią balsų daugumą.

3.3. Mišrioji rinkimų sistema

Palyginti neseniai (pavyzdžiui, Italijoje ir Naujojoje Zelandijoje) buvo pradėtos taikyti naujos kartos mišriosios rinkimų sistemos, turinčios daugybę alternatyvių modelių.

Kai kurie mokslininkai, pavyzdžiui, M. S. Shugartas, šią rinkimų sistemą laiko modifikuotą proporcinio atstovavimo forma, skirta partijų plitimui pažaboti⁴¹⁸. Tai galioja tų rūšių rinkimų sistemoms, kuriose taikomi kompensaciniai mandatai, kada dvi rinkimų sistemos pusės sujungiamos į vieną. Taip yra Vokietijos rinkimų sistemoje. Kitos rūšies mišriojoje rinkimų sistemoje, kuri taikoma, pavyzdžiui, Rusijoje ir Kroatijoje, kompensaciniai mandatai nėra taikomi. Šioje sistemoje skaičiuojami dviejų etapų balsai atskirai ir kiekvienai partijai leidžiama išlaikyti tas vietas, kurios buvo laimėtos kiekviename ture, neatsižvelgiant į kito rinkimų turo rezultatus. M. S. Shugarto nuomone, nėra tvarkos, kuri suteiktų pirmenybę proporcinio atstovavimo pakopai, palyginti su balsų daugumos pakopa. Tai reiškia, kad šioje sistemoje pirmenybė bus teikiama daugumos atstovavimo daliai, o ne menkesnei proporcinio atstovavimo pakopai.

Esant mišriajai rinkimų sistemai, dvi atskiros rinkimų sistemos, t. y. proporcinė ir daugumos, jungiamos nekeičiant pagrindinio jų požymio: atskiri kandidatai varžosi tik vienmandatėse rinkimų apygardose, o į politinių partijų (ar kitų kolektyvinių subjektų) sudaromus kandidatų sąrašus įrašyti kandidatai – tik daugiamandatėse apygardose.

Mišrioji rinkimų sistema taikoma ir Lietuvoje – 71 Seimo narys renkamas pagal paprastosios daugumos mažoritarinę rinkimų sistemą, o visi kiti 70 Seimo narių renkami pagal partijų sąrašus daugiamandatėje rinkimų

⁴¹⁸ SHUGART, M. S.; WATTENBERG, M. P. *Mixed - Member Electoral Systems: The Best of Both Worlds?* Oxford: Oxford University Press, 2001, p. 578–579.

apygardoje remiantis proporcinė rinkimų sistema. Vokietijos ir Australijos parlamentų rinkimuose taip pat taikoma mišrioji rinkimų sistema.

Kai kuriose valstybėse pagal šią sistemą renkama tik dalis parlamento. Pavyzdžiui, Australijoje Senato rinkimai vyksta pagal proporcinę rinkimų sistemą, o Atstovų Rūmų rinkimai – pagal absoliučios daugumos mažoritarinę rinkimų sistemą. Vokietijoje dalis Bundestago narių taip pat renkami pagal proporcinę rinkimų sistemą, o visi kiti – pagal santykinės daugumos rinkimų sistemą.

4. Rinkimų teisė Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijoje

Kaip minėta, Europos Tarybos lygmeniu tarptautiniai rinkimų teisės standartai yra įtvirtinti Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos Pirmojo protokolo 3 straipsnyje (kartu su Europos Žmogaus Teisių Teismo jurisprudencija, kurioje aiškinamos šios konvencijos Pirmojo protokolo 3 straipsnio nuostatos). 1950 m. lapkričio 4 d. Romoje buvo sudaryta Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencija⁴¹⁹, įsigaliojusi 1953 m. rugsėjo 3 d., tačiau tuo metu joje dar nebuvo įtvirtintos rinkimų teisės nuostatos. Netrukus, 1952 m. kovo 20 d., Paryžiuje buvo sudarytas Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos Pirmasis protokolas⁴²⁰, kurio 3 straipsnis buvo skirtas būtent rinkimų teisei; konvencijos Vienuoliktuoju protokolu⁴²¹ konvencijos Pirmojo protokolo 3 straipsniui buvo suteiktas pavadinimas „Teisė į laisvus rinkimus“. Laisvųjų rinkimų garantija buvo įtvirtinta ne pagrindiniame sutarties tekste, o jos Pirmajame protokole, nes trūko sutarimo dėl pateiktos nuostatos formos ir turinio; valstybės nesutarė dėl tinkamumo formuluoti žmogaus teisę į laisvus rinkimus, kai kurios šalys manė, kad tai peržengia tradicinę žmogaus teisių sritį; priešingas požiūris teisę į laisvus rinkimus prilygino pažiūrų, žodžio, susirinkimų, asociacijų laisvėms⁴²².

⁴¹⁹ Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (concluded at Rome, 4 November 1950, entered into force 3 September 1953). ETS 5; 213 UNTS 221 (ECHR).

⁴²⁰ Protocol (No. 1) to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (concluded at Paris, 20 March 1952, entered into force 18 May 1954). 213 UNTS 262; ETS 9.

⁴²¹ Protocol (No. 11) to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (concluded at Strasbourg, 11 May 1994, not entered into force as of 1 January 1995). ETS No. 146; 33 ILM 943 (1994).

⁴²² LARDY, H. Article 3, First Protocol: the Right to Free Elections. *IS: Law of the European Convention on Human Rights*. Ed. HARRIS, D.; O'BOYLE, M.; WARBRICK, C. New York: Oxford University Press, 2009, p. 712.

Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos Pirmojo protokolo 3 straipsnyje „Teisė į laisvus rinkimus“ nustatyta: „Aukštosios Susitariančios Šalys įsipareigoja pagrįstais terminais organizuoti laisvus rinkimus, slaptai balsuojant, sudarydamos tokias sąlygas, kurios garantuotų žmonių nuomonės išraiškos laisvę renkant įstatymų leidybos institucijas.“

Pirmąją bylą dėl Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos Pirmojo protokolo 3 straipsnio pažeidimo Europos Žmogaus Teisių Teismas nagrinėjo 1987 metais. Teismas 1987 m. kovo 2 d. priimtame sprendime *Mathieu-Mohin ir Clerfayt prieš Belgiją*⁴²³ byloje atskleidė vienus iš pagrindinių šio protokolo 3 straipsnio turinio aspektų. Nors praėjo daug metų po šio sprendimo priėmimo, jame išdėstytos nuostatos, susijusios su konvencijos Pirmojo protokolo 3 straipsnio aiškinimu, tebėra aktualios ir šiandien.

Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos Pirmojo protokolo 3 straipsnio žodinė išraiška rodo, kad jis suformuluotas kaip įtvirtinantis valstybių konvencijos dalyvių įsipareigojimą pagrįstais terminais organizuoti laisvus rinkimus slaptai balsuojant sudarius tokias sąlygas, kurios garantuotų žmonių nuomonės išraiškos laisvę, o ne kaip užtikrinantis konkrečią teisę ar laisvę. Vis dėlto šiame straipsnyje ne tik yra nustatyta valstybių konvencijos dalyvių pozityvi pareiga organizuoti demokratinius rinkimus, bet ir garantuota asmenims teisė balsuoti (teisė rinkti) ir teisė kelti savo kandidatūrą rinkimuose (teisė būti renkamam), nors šios teisės minėtame straipsnyje ir nėra eksplicitiškai nurodytos⁴²⁴, vėliau Europos Žmogaus Teisių Teismas pabrėžė, kad Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos Pirmojo protokolo 3 straipsnyje įtvirtinta ne tik teisė kelti savo kandidatūrą rinkimuose, bet ir teisė laimėjus rinkimus būti parlamento nariu⁴²⁵.

Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos Pirmojo protokolo 3 straipsnio taikymo sritis. Iš konvencijos Pirmojo protokolo 3 straipsnyje *expressis verbis* įtvirtintų nuostatų matyti, kad šio straipsnio nuostatos skirtos garantuoti „žmonių nuomonės išraiškos laisvę renkant įstatymų leidybos institucijas“. Europos Žmogaus Teisių Teismas ne kartą konstatavo, kad konvencijos Pirmojo protokolo 3 straipsnis

⁴²³ *Mathieu-Mohin and Clerfayt v. Belgium*, no. 9267/81, ECHR 2 March 1987; GOMIEN, D. Trumpas Europos žmogaus teisių konvencijos vadovas. Vilnius: Europos Tarybos informacijos ir dokumentacijos centras, 1995, p. 79–80.

⁴²⁴ *Grosaru v. Romania*, no. 78039/01, ECHR 2 March 2010; *Sitaropoulos and Giakoumopoulos v. Greece* [GC], no. 42202/07, ECHR 15 March 2012.

⁴²⁵ Žr.: *Lella v. Finland* (dec.), no. 51975/99, ECHR 15 October 2002; *Lykourazos v. Greece*, no. 33554/03, ECHR 15 June 2006; *Kovach v. Ukraine*, no. 39424/02, ECHR 7 February 2008.

taikomas tik rinkimams į „įstatymų leidybos institucijas“ arba bent jau į vienus tokios institucijos rūmus, jei ją sudaro dveji arba daugiau rūmų⁴²⁶. Kita vertus, sąvoka „įstatymų leidybos institucija“ nebūtinai reiškia tik nacionalinį parlamentą: ji turi būti aiškinama atsižvelgiant į atitinkamos valstybės konstitucinę santvarką⁴²⁷. Siekdamas užtikrinti, kad „veiksminga politinė demokratija“ tinkamai funkcionuotų teritorijose, kuriose taikoma Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencija, Europos Žmogaus Teisių Teismas sprenddamas, ar institucija gali būti laikoma įstatymų leidžiamąja institucija arba jos dalimi, atsižvelgia ne tik į tokios institucijos turimas griežtai įstatymų leidybos galias, bet ir į institucijos funkciją visame įstatymų leidybos procese; didelę reikšmę turi aplinkybė, kad institucija ne tik būtų išimtinai patariamoji, bet ir turėtų sprendžiamąjį balsą įstatymų leidybos procese⁴²⁸.

Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos Pirmojo protokolo 3 straipsnis taikomas rinkimams į Europos Parlamentą⁴²⁹. Šiuo požiūriu labai svarbus yra Europos Žmogaus Teisių Teismo 1999 m. vasario 18 d. sprendimas *Matthews prieš Jungtinę Karalystę* byloje. Jame Teismas aiškino konvencijos Pirmojo protokolo 3 straipsnį ir išplėtė jo taikymo ribas – jis taikomas ir Europos Parlamentui. Iki šio Europos Žmogaus Teisių Teismo sprendimo buvo suprantama, kad į konvencijos Pirmojo protokolo 3 straipsnio taikymo sritį patenka tik valstybių konvencijos dalyvių nacionalinės įstatymų leidybos institucijos. Šiame sprendime buvo sukurtas precedentas, kad į minėtojo konvencijos straipsnio reguliavimo sritį gali patekti ne tik valstybių nacionalinės institucijos. Vertindamas, ar Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos Pirmojo protokolo 3 straipsnis taikytinas tokiai institucijai kaip Europos Parlamentas, Europos

⁴²⁶ *Mathieu-Mohin and Clerfayt v. Belgium*, no. 9267/81, ECHR 2 March 1987; *Sejdić and Finci v. Bosnia and Herzegovina* [GC], nos. 27996/06 and 34836/06, ECHR 22 December 2009.

⁴²⁷ *Cherepkov v. Russia* (dec.), no. 51501/99, ECHR 25 January 2000; *Krivobokov v. Ukraine* (dec.), no. 38707/04, ECHR 19 February 2013; *Vito Sante Santoro v. Italy*, no. 36681/97, ECHR 1 July 2004. EŽTT byloje *Vito Sante Santoro prieš Italiją* priimtame sprendime pabrėžė, kad atsižvelgiant į Italijos Konstitucijos 117 straipsnį ir 121 straipsnio 2 dalį regioninės tarybos (angl. *regional councils*) turi įgaliojimus priimti savo atstovaujamo regiono teritorijoje įstatymus kai kuriais demokratinei visuomenei svarbiais klausimais, pavyzdžiui, dėl vietos politikos, visuomenės sveikatos, švietimo, miestų planavimo, žemės ūkio. Atsižvelgdamas į tai EŽTT konstatavo, kad Konstitucija suteikė regioninėms taryboms pakankamai plačius įgaliojimus, kad jos galėtų būti pripažintos įstatymų leidžiamosios institucijos sudėtine dalimi.

⁴²⁸ Žr.: *Py v. France*, no. 66289/01, ECHR 11 January 2005; *Matthews v. the United Kingdom* [GC], no. 24833/94, ECHR 18 February 1999.

⁴²⁹ *Matthews v. the United Kingdom* [GC], no 24833/94, ECHR 18 February 1999; *Greens and M. T. v. the United Kingdom*, nos. 60041/08 and 60054/08, ECHR 23 November 2010.

Žmogaus Teisių Teismas rėmėsi tuo, kad konvencija yra gyvas dokumentas, kuris turi būti aiškinamas atsižvelgiant į realijas. Vien tai, kad tam tikra institucija konvencijos projekto rengėjų nebuvo numatyta ar išsivaizduojama, negali sutrukdyti tokiai institucijai patekti į konvencijos taikymo sritį. Asmenys ne kartą kreipėsi į Europos Žmogaus Teisių Teismą ir skundėsi, jog dėl to, kad jiems nebuvo suteikta teisė balsuoti referendume arba valstybės vadovo rinkimuose, buvo pažeistas Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos Pirmojo protokolo 3 straipsnis. Tačiau Europos Žmogaus Teisių Teismas konstatavo, kad šiame straipsnyje valstybėms konvencijos dalyvėms yra nustatyti įpareigojimai tik dėl rinkimų į įstatymų leidybos institucijas, ir šis konvencijos straipsnis netaikomas nei referendumams⁴³⁰, nei valstybės vadovo rinkimams⁴³¹.

Europos Žmogaus Teisių Teismas nagrinėjo ir klausimą, ar vietos valdžios institucijų rinkimai patenka į Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos Pirmojo protokolo 3 straipsnio taikymo sritį. Teismas pabrėžė, kad vietos valdžios institucijoms daugelyje valstybių suteikti įgaliojimai, o galia priimti norminius teisės aktus ir nutarimus turi būti atskirta nuo įstatymų leidybos galios, į kurią nukreipia konvencijos Pirmojo protokolo 3 straipsnis, nepaisant to, kad įstatymų leidybos galia gali būti suteikta ne tik nacionaliniams parlamentams⁴³². Vietos valdžios institucijos dėl savo galių ir funkcijų subordinuoto pobūdžio negali būti laikomos įstatymų leidybos institucijos dalimi⁴³³; vietos, savivaldybių tarybų ir mero, neturinčių įstatymų leidybos įgaliojimų, rinkimai nepatenka į Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos Pirmojo protokolo 3 straipsnio reguliavimo sritį⁴³⁴.

⁴³⁰ Žr.: *Hilbe v. Liechtenstein* (dec.), no. 31981/69, ECHR 7 September 1999; *Santoro v. Italy* (dec.), no. 36681/97, ECHR 16 January 2003; *Ž. v. Latvia* (dec.), no. 14755/03, ECHR 26 January 2006; *Mclean and Cole v. United Kingdom* (dec.), nos. 12626/13 and 2522/12, ECHR 26 June 2013.

⁴³¹ *Niedźwiedz v. Poland* (dec.), no. 1345/06, ECHR 11 March 2008; *Guliyev v. Azerbaijan* (dec.), no. 35584/02, ECHR 27 May 2004; *Boškosi v. the Former Yugoslav Republic of Macedonia* (dec.), no. 11676/04, ECHR 2 September 2004.

⁴³² *Cherepkov v. Russia* (dec.), no. 51501/99, ECHR 25 January 2000; *Santoro v. Italy* (dec.), no. 36681/97, ECHR 16 January 2003; *Mólka v. Poland* (dec.), no. 56550/00, ECHR 11 April 2006; *Mclean and Cole v. United Kingdom* (dec.), nos. 12626/13 and 2522/12, ECHR 26 June 2013.

⁴³³ *Xuereb v. Malta* (dec.), no. 52492/99, ECHR 15 June 2000. EŽTT šiame nutarime pabrėžė, kad Maltos vietos tarybos tvarkydamos vietos reikalus gali daryti tik tai, ką leidžia įstatymo arba vyriausybės sprendimai, turintys įstatymo galią (angl. *delegated legislation*).

⁴³⁴ *Salleras Llinares v. Spain* (dec.), no. 52226/99, ECHR 12 October 2000; *Cherepkov v. Russia* (dec.), no. 51501/99, ECHR 25 January 2000; *Gorizdra v. Moldova* (dec.), no. 53180/99, ECHR 2 July 2002; *Krasnov and Skuratov v. Russia* (dec.), nos. 17864/04 and 21396/04, ECHR 14 December 2004.

Rinkimų teisės. Kaip minėta, Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos Pirmojo protokolo 3 straipsnyje yra įtvirtintos šios teisės: teisė balsuoti (teisė rinkti), teisė iškelti savo kandidatūrą rinkimuose (teisė būti renkamam), teisė laimėjus rinkimus būti parlamento nariu. Teisė rinkti ir teisė būti renkamam nėra absoliučios teisės, joms gali būti taikomi apribojimai⁴³⁵. Valstybės Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos dalyvės savo vidaus teisės sistemose nustato šių teisių įgyvendinimo sąlygas, kurios pagal konvencijos Pirmojo protokolo 3 straipsnį iš esmės yra galimos; šioje srityje jos turi plačią diskrecijos laisvę⁴³⁶. Tačiau būtent Europos Žmogaus Teisių Teismas yra ta institucija, kuri nustato, ar buvo laikytasi Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos Pirmojo protokolo 3 straipsnyje nustatytų reikalavimų; šis teismas turi įsitikinti, kad nustatytos teisės balsuoti (teisės rinkti) ir teisės kelti savo kandidatūrą rinkimuose (teisės būti renkamam) įgyvendinimo sąlygos: 1) neapriboja šių teisių taip, kad pakenktų jų esmei ir dėl jų tos teisės taptų neveiksmingos; 2) sąlygos yra nustatytos siekiant teisėto tikslo; 3) pritaikytos priemonės yra proporcingos, nėra savavališkos⁴³⁷, atitinka teisėtumo reikalavimus⁴³⁸. Taigi tokios sąlygos (apribojimai) taip pat turi derintis su teisės viršenybės principu ir būti tinkamai apsaugotos nuo savavališkumo⁴³⁹.

Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos Pirmojo protokolo 3 straipsnyje įtvirtintos teisės yra taip glaudžiai susijusios su

⁴³⁵ *Ahmed and Others v. the United Kingdom*, no. 22954/93, ECHR 2 September 1998; *Labita v. Italy* [GC], no. 26772/95, ECHR 6 April 2000; *Podkolzina v. Latvia*, no. 46726/99, ECHR 9 April 2002; *Sevinger and Eman v. the Netherlands* (dec.), nos. 17173/07 and 17180/07, ECHR 6 September 2007; *Gakiyev and Gakiyeva v. Russia*, no. 3179/05, ECHR 23 April 2009; *Orujov v. Azerbaijan*, no. 4508/06, ECHR 26 July 2011.

⁴³⁶ *Gitonas and Others v. Greece*, nos. 18747/91, 19376/92, 19379/92, ECHR 1 July 1997; *Campagno v. Italy*, no. 77955/01, ECHR 23 March 2006; *McGuinness v. the United Kingdom* (dec.), no. 39511/98, ECHR 8 June 1999; *Vito Sante Santoro v. Italy*, no. 36681/97, ECHR 1 July 2004.

⁴³⁷ *Holovaty v. Ukraine* (dec.), no. 43239/98, ECHR 16 March 2000; *Aziz v. Cyprus*, no. 69949/01, ECHR 22 June 2004; *Hirst v. the United Kingdom (No. 2)* [GC], no. 74025/01, ECHR 6 October 2005; *Vitrenko and Others* (dec.), no. 23510/02, ECHR 16 December 2008; *Alajos Kiss v. Hungary*, no. 38832/06, ECHR 20 May 2010; *Khanhuseyn Aliyev v. Azerbaijan*, no. 19554/06, ECHR 21 February 2012.

⁴³⁸ *Sitaropoulos and Giakoumopoulos v. Greece* [GC], no. 42202/07, ECHR 15 March 2012; *Seyidzade v. Azerbaijan*, no. 37700/05, ECHR 3 December 2009; *Tănase v. Moldova* [GC], no. 7/08, ECHR 27 April 2010.

⁴³⁹ *Petkov and Others v. Bulgaria*, nos. 77568/01, 178/02 and 505/02, ECHR 11 June 2009.

konkrečiu asmeniu, kad nėra perduodamos⁴⁴⁰. Pasyviajai rinkimų teisei gali būti taikomi griežtesni reikalavimai nei aktyviajai rinkimų teisei⁴⁴¹.

Europos Žmogaus Teisių Teismo jurisprudencijoje vartojant sąvokas „asmens teisės“ arba „subjektinės teisės“ kelti savo kandidatūrą rinkimuose (būti renkamam) remiantis Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos Pirmojo protokolo 3 straipsniu paprastai būdavo leidžiama tik fiziniams asmenims. Tačiau gana neseniai buvo pripažinta, kad kai rinkimų įstatymai arba nacionalinių institucijų pasirinktos priemonės riboja atskirų kandidatų teisę savo kandidatūrą rinkimuose kelti partijos sąrašė, atitinkama partija, kaip juridinis asmuo, remdamasi konvencijos Pirmojo protokolo 3 straipsniu gali savarankiškai teigti esanti auka (angl. *claim to be a victim*)⁴⁴².

Valstybės turi plačią veiksmų laisvę savo konstitucinėje santvarkoje nustatyti taisykles, reglamentuojančias parlamento narių statusą, įskaitant kriterijus (sąlygas), kada asmenys neturi teisės būti jais renkami. Nors atsirado dėl bendrojo intereso užtikrinti parlamento narių nepriklausomumą, taip pat ir rinkėjų pasirinkimo laisvę, kriterijai (sąlygos) skiriasi ir priklauso nuo konkrečiai valstybei būdingų istorinių ir politinių veiksmų⁴⁴³.

Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos Pirmojo protokolo 3 straipsnis garantuoja ne teisę laimėti rinkimus *per se*, bet teisę kelti savo kandidatūrą rinkimuose sąžiningomis ir demokratinėmis sąlygomis⁴⁴⁴. Jeigu asmenys galėjo dalyvauti rinkimuose turėdami vienodas galimybes su kitais kandidatais, vien faktas, kad jie nelaimėjo rinkimų, nereiškia, kad buvo pažeistas konvencijos Pirmojo protokolo 3 straipsnis⁴⁴⁵.

⁴⁴⁰ *Kolomojtsjev-Rybalka and Others v. Ukraine, Kolomojtsjev-Rybalka v. Ukraine* (dec.), nos. 39808/02 and 11632/03, ECHR 30 August 2011.

⁴⁴¹ *Melnychenko v. Ukraine*, no. 17707/02, ECHR 19 October 2004; *Ždanoka v. Latvia* [GC], no. 58278/00, ECHR 16 March 2006; *Sukhovetsky v. Ukraine*, no. 13716/02, ECHR 28 March 2006; *Erel and Damdelen v. Cyprus* (dec.), no. 39973/07, ECHR 14 December 2010.

⁴⁴² *Russian Conservative Party of Entrepreneurs and Others v. Russia*, nos. 55066/00 and 55638/00, ECHR 11 January 2007; *The Georgian Labour Party v. Georgia*, no. 9103/04, ECHR 8 July 2008.

⁴⁴³ *Krasnov and Skuratov v. Russia*, nos. 17864/04 and 21396/04, ECHR 19 July 2007; *Russian Conservative Party of Entrepreneurs and Others v. Russia*, nos. 55066/00 and 55638/00, ECHR 11 January 2007; *Sarukhanyan v. Armenia*, no. 38978/03, ECHR 27 May 2008.

⁴⁴⁴ *Mammadov v. Azerbaijan (No. 2)*, no. 6441/06, ECHR 10 January 2012; *Hajili v. Azerbaijan*, no. 6984/06, ECHR 10 January 2012.

⁴⁴⁵ *Babenko v. Ukraine* (dec.), no. 43476/98, ECHR 4 May 1999; *Vitrenko and Others v. Ukraine* (dec.), no. 23510/02, ECHR 16 December 2008.

Rinkimų sistemos. Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijoje nėra nustatyta pareiga valstybei įdiegti kokią nors konkrečią rinkimų sistemą. Rinkimų sistemos pasirinkimas – ar tai būtų proporcingo atstovavimo sistema, paprastos daugumos sistema (angl. *First-Past-the-Post System*) ar kita sistema – yra sritis, kurioje valstybės turi plačią diskrecijos laisvę⁴⁴⁶; sprendimą, kokią rinkimų sistemą pasirinkti, kurį lemia konkrečiai valstybei būdingos istorinės ir politinės aplinkybės, iš esmės turi priimti pati valstybė⁴⁴⁷. Pagal Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos Pirmojo protokolo 3 straipsnį, rinkdamosi rinkimų sistemą valstybės konvencijos dalyvės turi plačią diskrecijos laisvę. Tai buvo konstatuota daugelyje Europos Žmogaus Teisių Teismo rinkimų bylose priimtų aktų.

5. Referendumo institutas pasaulio valstybėse

Referendumas – tai tiesioginės demokratijos institutas. Per referendumą šalies gyventojai tiesiogiai balsuoja tam tikru pateiktu klausimu ir taip išreiškia savo valią. Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas 1994 m. liepos 22 d. nutarime konstatavo, kad pagal teisės teoriją ir konstitucines tradicijas referendumas suprantamas kaip piliečių visuotinis balsavimas konstitucijos, įstatymo ar atskirų jo nuostatų priėmimo, vidaus ir užsienio politikos klausimais. Šio demokratijos instituto esmę nusako du pagrindiniai kriterijai: 1) tiesioginis tautos suverenų galių (lot. *suprema potestas*) apibūdinimas ir 2) įgyvendinant tiesioginę demokratiją priimtų aktų teisinė reikšmė.

Referendumų rūšys. Skirtingų valstybių konstitucijų analizė leidžia skirti keletą referendumų rūšių, t. y. klasifikuoti referendumus pagal tam tikrą pasirinktą požymį.

Pagal teritorijos dalį, kurioje referendumai organizuojami ir vykdomi, skiriami *nacionaliniai referendumai* – vykdomi visoje valstybės teritorijoje, ir *vietos* bei *regioniniai referendumai* – vykdomi tik tam tikroje valstybės teritorijos dalyje, valstybės teritoriniuose vienetuose.

Daugelio valstybių konstitucijose yra įtvirtintos nuostatos, numatančios nacionalinius referendumus, bet kai kurių valstybių konstitucijose nacionaliniai referendumai neminimi (pavyzdžiui, Belgijos Karalystės Konstitucijoje, Norvegijos Karalystės Konstitucijoje, Kipro Respublikos Konstitucijoje). Kita vertus, tai nebūtinai reiškia, kad tokiu atveju valstybėje negali būti ir nėra rengiami nacionaliniai referendumai (pavyzdžiui, Kipro Respublikoje nacionalinių referendumų organizavimo klausimus

⁴⁴⁶ *Matthews v. the United Kingdom* [GC], no. 24833/94, ECHR 18 February 1999.

⁴⁴⁷ *Grosaru v. Romania*, no. 78039/01, ECHR 2 March 2010.

reglamentuoja įstatymas; Norvegijos Karalystėje 1972 ir 1994 m. vyko nacionaliniai referendumai, kurių organizavimo teisinis pagrindas buvo parlamento priimti specialieji aktai). Jeigu valstybės konstitucijoje nacionaliniai referendumai nenumatyti, jie ir organizuojami labai retai.

Valstybių konstitucijose nuostatos dėl vietos ir regioninių referendumų organizavimo įtvirtintos rečiau, palyginti su nacionaliniais referendumais. Kai kuriose valstybėse apskritai nėra numatyta galimybė organizuoti ir vykdyti vietos ar regionų referendumus (pavyzdžiui, Latvijos Respublikoje, Lietuvos Respublikoje). Valstybėse, kuriose gali būti organizuojami tokie referendumai, atitinkamos nuostatos gali būti įtvirtintos ir pačioje konstitucijoje (pavyzdžiui, Prancūzijos Respublikos, Armėnijos Respublikos, Šveicarijos Konfederacijos, Belgijos Karalystės, Lenkijos Respublikos, Slovakijos Respublikos, Rusijos Federacijos) arba tik įstatymuose. Pavyzdžiui, Prancūzijos Respublikos Konstitucijos 72–1 straipsnyje nustatyta, kad organinio įstatymo numatytomis sąlygomis sprendimo ar akto, priklausančio teritorinės bendruomenės kompetencijai, projektai gali būti jos iniciatyva perduoti šios teritorinės bendruomenės rinkėjams priimti sprendimą referendume. Armėnijos Respublikos Konstitucijos 107 straipsnyje nustatyta, kad municipaliteto gyventojai gali tiesiogiai dalyvauti valdant municipaliteto veiklą ir sprendžiant klausimus vietinės reikšmės referendume, kurio vykdymo tvarką nustato įstatymas. Belgijos Karalystės Konstitucijos 41 straipsnyje nurodyta, kad klausimais, susijusiais su komunos ar provincijos interesais, atitinkamoje komunoje ar provincijoje galima organizuoti referendumą. Lenkijos Respublikos Konstitucijos 170 straipsnyje nustatyta, kad savivaldos bendrijos nariai referendumu gali spręsti su bendrija susijusius klausimus, įskaitant teritorinės savivaldos institucijos, sudarytos tiesioginiais rinkimais, atšaukimo klausimą. Vietos referendumo vykdymo principus ir tvarką nustato įstatymas. Slovakijos Respublikos Konstitucijos 67 straipsnyje nustatyta, kad teritorinė savivalda įgyvendinama *inter alia* vietos ir aukštesniojo teritorinio vieneto referendumais.

Pagal tai, ar tam tikras klausimas turi būti sprendžiamas tik referendumu, skiriami *privalomieji referendumai*. Jie organizuojami, kai pagal valstybėje galiojančią teisinę reguliavimą tam tikras klausimas turi ir gali būti sprendžiamas tik referendumu. Pavyzdžiui, Vengrijos Respublikos Konstitucijos 8 straipsnyje nustatyta, kad parlamentas turi skelbti nacionalinį referendumą, kai jį pasiūlo ne mažiau kaip 200 000 (du šimtai tūkstančių) piliečių, turinčių rinkimų teisę; Šveicarijos Konstitucijos 140 straipsnyje *expressis verbis* nurodyta, dėl kokių klausimų turi būti organizuojamas privalomasis referendumas – *inter alia* dėl federalinės Konstitucijos pakeitimų. Dar skiriami *papildomieji referendumai*: sprendimas tam tikru klausimu

neprivalo ir neturi būti priimamas referendumu, ir referendumas organizuojamas turinčių teisę jį inicijuoti subjektų nuožiūra⁴⁴⁸. Papildomieji referendumai pagal subjektą, turintį teisę inicijuoti referendumo organizavimą, gali būti skirstomi į referendumus, organizuojamus valstybės valdžios institucijos iniciatyva, pavyzdžiui, Vengrijos Respublikos Konstitucijos 8 straipsnyje nustatyta, kad parlamentas gali skelbti nacionalinį referendumą, kai jį pasiūlo respublikos prezidentas, vyriausybė, ir referendumus, organizuojamus elektorato dalies iniciatyva, pavyzdžiui, Vengrijos Respublikos Konstitucijos 8 straipsnyje nustatyta, kad parlamentas gali skelbti nacionalinį referendumą, kai jį pasiūlo 100 000 (šimtas tūkstančių) rinkimų teisę turinčių piliečių.

Nemažai valstybių yra numačiusios, kad privalomieji referendumai turi būti vykdomi dėl šalies konstitucijos pataisų. Valstybėse gali būti nustatyta, kad privalomasis referendumas turi būti organizuojamas dėl kiekvienos konstitucijos pataisos (pavyzdžiui, Airijos Respublikoje⁴⁴⁹, Azerbaidžano Respublikoje⁴⁵⁰, Šveicarijos Konfederacijoje⁴⁵¹), viso Konstitucijos teksto pakeitimo (pavyzdžiui, Ispanijos Karalystėje⁴⁵²), dėl tam tikrų pačioje konstitucijoje nurodytų jos nuostatų (pavyzdžiui, Estijos Respublikoje⁴⁵³, Latvijos Respublikoje⁴⁵⁴).

⁴⁴⁸ Pavyzdžiui, Turkijos Respublikos Konstitucijos 175 straipsnyje nustatyta, kad Respublikos Prezidentas pataisas dėl Konstitucijos gali grąžinti Turkijos Didžiajam Medžlisui svarstyti pakartotinai; jei Medžlisas dviejų trečdalių visų narių balsų dauguma pakartotinai priims prezidento grąžintą Konstitucijos pataisų įstatymo projektą ir jo nekeis, Respublikos Prezidentas tokį įstatymą galės teikti referendumui.

⁴⁴⁹ Airijos Respublikos Konstitucijos 47 straipsnyje nustatyta, kad kiekvienas Konstitucijos pakeitimas turi būti pateiktas svarstyti tautai referendume Konstitucijos 46 straipsnyje nustatyta tvarka; šiame straipsnyje nurodyta, kad Konstitucijos keitimo iniciatyvos teisę turi parlamentas. Jis priima įstatymo projektą, kuriam turi pritarti abeji parlamento rūmai ir kuris vėliau pateikiamas svarstyti tautai referendume, atsižvelgiant į rengiant referendumą galiojančius įstatymus.

⁴⁵⁰ Azerbaidžano Respublikos Konstitucijos 3 straipsnyje nustatyta, kad Azerbaidžano Respublikos Konstitucijos priėmimas ir keitimas gali būti sprendžiamas tik referendumu.

⁴⁵¹ Šveicarijos Konstitucijos 140 straipsnyje, reglamentuojančiame privalomuosius referendumus, nustatyta, kad tauta ir kantonai balsuoja dėl federalinės Konstitucijos pakeitimų.

⁴⁵² Ispanijos Karalystės Konstitucijos 168 straipsnis.

⁴⁵³ Estijos Respublikos Konstitucijos 162 straipsnyje nustatyta, kad tik referendumu gali būti keičiamas Konstitucijos pirmojo skirsnio „Bendrosios nuostatos“ ir penkioliktojo skirsnio „Konstitucijos keitimas“ nuostatos.

⁴⁵⁴ Latvijos Respublikos Konstitucijos 77 straipsnyje nustatyta, kad Latvijos parlamentui pakeitus Konstitucijos 1, 2, 3, 4, 6 ar 77 straipsnius reikalingas rengiant referendumą gautas pritarimas, kad šios pataisos įsigaliotų. Latvijos Konstitucijoje reglamentuota, kad: Latvija yra nepriklausoma demokratinė respublika (1 str.); Latvijos valstybės suverenitetas priklaus

Valstybių konstitucijose gali būti nurodyti ir kiti klausimai, dėl kurių turi būti rengiami privalomieji referendumai. Pavyzdžiui, dėl kvazikonstitucinių nuostatų (Šveicarijos Konstitucijoje nustatyta, kad privalomasis referendumas turi būti organizuojamas dėl skubos tvarka paskelbtų federalinių įstatymų, kurie neturi konstitucingumo pagrindo ir kurių galiojimo laikas yra ilgesnis nei vieni metai), dėl sąjungų su kitomis valstybėmis (pagal Šveicarijos Konfederacijos Konstituciją, privalomasis referendumas turi būti organizuojamas dėl prisijungimo prie kolektyvinio saugumo organizacijos arba viršnacionalinės bendrijos; pagal Latvijos Respublikos Konstituciją, referendumu turi būti sprendžiamas Latvijos narystės Europos Sąjungoje klausimas; Kroatijos Respublikos Konstitucijoje nustatyta, kad sprendimas, susijęs su Kroatijos Respublikos prisijungimu prie sąjungos su kitomis valstybėmis, turi būti teikiamas spręsti referendumu). Danijos Karalystės Konstitucijos 29 straipsnyje nustatyta, kad privalomasis referendumas turi būti organizuojamas norint pakeisti teisę balsuoti suteikiantį amžiaus cenzą. Azerbaidžano Respublikos Konstitucijos 3 straipsnyje nustatyta, kad tik referendumu gali būti sprendžiamas Azerbaidžano Respublikos valstybės sienų keitimo klausimas.

Valstybėse gali būti įtvirtintas teisinis reguliavimas, kad privalomasis referendumas turi būti organizuojamas, kai to prašo nustatytas rinkimų teisę turinčių valstybės gyventojų skaičius arba atitinkama Konstitucijoje ar įstatyme nurodyta valstybės valdžios institucija. Pavyzdžiui, šiuo atveju tinka jau minėtas pavyzdys: Vengrijos Respublikos Konstitucijos 8 straipsnyje nustatyta, kad parlamentas skelbia nacionalinį referendumą, kai jį pasiūlo ne mažiau kaip du šimtai tūkstančių piliečių, turinčių rinkimų teisę, ir parlamentas gali skelbti nacionalinį referendumą, kai jį pasiūlo respublikos prezidentas, vyriausybė arba šimtas tūkstančių rinkimų teisę turinčių piliečių. Tokia konstitucijos nuostata suponuoja išvadą, kad tais atvejais, kai skelbti nacionalinį referendumą siūlo ne mažiau kaip 200 000 (du šimtai tūkstančių) rinkimų teisę turinčių piliečių, parlamentas turi pareigą ir privalo skelbti referendumą, o tais atvejais, kai skelbti nacionalinį referendumą siūlo 100 000 (šimtas tūkstančių) rinkimų teisę turinčių piliečių, parlamentas gali, bet neprivalo skelbti referendumo. Slovėnijos Respublikos Konstitucijos 170 straipsnyje nustatyta, kad Valstybės Susirinkimas (žemieji parlamento rūmai) privalo teikti svarstomas Konstitucijos pataisas referendumui, jeigu to reikalauja ne mažesnė nei trisdešimties deputatų grupė.

so Latvijos tautai (2 str.); Latvijos valstybės teritoriją, atsižvelgiant į tarptautinėmis sutartimis nustatytą sienų ribas, sudaro Vidžemė, Latgala, Kuržemė ir Žiemgala (3 str.); Latvijos Respublikos valstybinė kalba yra latvių kalba; Latvijos vėliava – raudona ir balta juosta (4 str.); Latvijos parlamentas (Saeima) renkamas visuotiniais, lygiais, tiesioginiais rinkimais, pagrįstais proporcingu atstovavimu ir slaptu balsavimu (6 str.).

Pagal referendumo rezultatų privalomumą skiriami *sprendžiamieji referendumai* (jo rezultatai yra teisiškai privalomi, saistantys) ir *patariamieji (konsultaciniai) referendumai*. Į patariamojo referendumo metu išreikštą rinkėjų nuomonę valstybės valdžios institucijos neprivalo atsižvelgti, jo rezultatai nėra privalomi valstybės valdžios institucijoms. Valstybių praktika šioje srityje skirtinga: kai kuriose valstybėse gali būti numatyta galimybė organizuoti tik sprendžiamuosius referendumus, kitose – ir sprendžiamuosius, ir patariamuosius. Valstybėse, kuriose numatyta galimybė organizuoti abiejų minėtų rūšių referendumus, kriterijai, lemiantys, koks referendumas turi būti organizuojamas, gali skirtis ir priklausyti nuo tam tikrų dalykų. Vienas iš jų – referendumui teikiamo klausimo pobūdis: neretai skirtingų valstybių konstitucijose nurodyta, kokie klausimai gali būti sprendžiami tik referendumu, ir tokiu atveju referendume priimtas sprendimas yra teisiškai įpareigojantis. Taip pat svarbus referendume balsavusių rinkėjų skaičius, pavyzdžiui, Portugalijos Respublikos Konstitucijos 115 straipsnyje nustatyta, kad referendumai turi būti įpareigojantys tik jeigu balsuotojų skaičius viršija pusę registruotų rinkėjų skaičiaus; Vengrijos Respublikos Konstitucijos 8 straipsnyje reglamentuota, kad nacionalinis referendumas galioja, jeigu jame dalyvauja daugiau kaip pusė visų rinkimų teisę turinčių piliečių, o jo galia yra sprendžiamoji, jeigu daugiau kaip pusė visų teisėtai balsavusiųjų į pateiktąjį klausimą atsakė vienodai.

Sprendžiamieji referendumai gali būti skirstomi į šias grupes: 1) referendumai, kurių metu priimamas naujas teisės aktas (nauja konstitucija, konstitucijos pataisa, įstatymo nuostatos); 2) referendumai, kurių metu balsuojama ne dėl naujo teisės akto priėmimo, bet dėl akto, kuris jau yra priimtas, bet įsigalios ir bus taikomas tik jeigu jam bus pritarta referendume (tokie referendumai gali būti organizuojami dėl prisijungimo prie tarptautinių sutarčių ar sąjungų su kitomis valstybėmis); 3) referendumai, kai balsuojama dėl priimto ir galiojančio akto, kuris netenka galios, jeigu referendume balsuojama prieš jį arba nebalsuojama už jį per tam tikrą terminą nuo jo priėmimo (pavyzdžiui, Šveicarijos Konstitucijos 140 straipsnyje nustatyta, kad turi būti organizuojamas privalomasis referendumas dėl skubos tvarka paskelbtų federalinių įstatymų, kurie neturi konstitucingumo pagrindo ir kurių galiojimo laikas yra ilgesnis nei vieni metai; šiuos federalinius įstatymus ne vėliau kaip per vienus metus nuo priėmimo dienos Federalinis Susirinkimas privalo teikti balsavimui).

Toliau daugiau kalbama apie nacionalinių referendumų organizavimą ir vykdymą pasaulio valstybėse. Tai, kad pačiose valstybių konstitucijose yra įtvirtintos nuostatos dėl referendumų, nereiškia, kad šiuo klausimu negali būti priimti ir įstatymai. Paprastai konstitucijoje yra įtvirtinami

principai, referendumų organizavimo pagrindai, o išsamios referendumo organizavimo ir vykdymo taisyklės nustatomos įstatymuose. Konstitucinės nuostatos dėl referendumų organizavimo valstybėse gali būti įgyvendintos priimant ordinarinius (paprastuosius) įstatymus⁴⁵⁵ arba kitus valstybės konstitucijoje numatytus įstatymus, kurie turi aukštesnę teisinę galią nei paprastieji (ordinariniai) įstatymai, pavyzdžiui, organinius įstatymus (Ispanijos Karalystėje⁴⁵⁶), konstitucinius įstatymus (Rusijos Federacijoje⁴⁵⁷).

Subjektai, turintys teisę skelbti referendumą, inicijuoti referendumo paskelbimą ir organizavimą. Valstybių konstitucijų analizė rodo, kad jose nustatoma, kokie subjektai turi teisę skelbti referendumą, taip pat kokie subjektai turi teisę inicijuoti referendumo paskelbimą ir organizavimą. Jeigu valstybėje nustatyta, kad tam tikras klausimas turi arba gali būti sprendžiamas referendumu, konstitucijoje ir įstatymuose nustatoma, kas turi įgaliojimus tokį referendumą skelbti; valstybių praktika rodo, kad daugelyje valstybių teisė skelbti referendumą suteikta valstybės vadovui ir parlamentui. Valstybės konstitucijoje ir įstatyme gali būti nurodyti ir subjektai, turintys teisę inicijuoti referendumo paskelbimą bei organizavimą. Subjektai, turintys teisę inicijuoti referendumo paskelbimą ir organizavimą, skirstytini į dvi grupes: valstybės valdžios institucijos (gali būti vykdomoji valdžia (ypač prezidentas) arba įstatymų leidžiamoji valdžia (parlamentas arba dalis parlamento narių) ir elektorato dalis. Valstybėse gali būti nustatyta, kad įgaliota valstybės valdžios institucija turi skelbti arba gali skelbti referendumą, kai to prašo kita valstybės valdžios institucija ir (arba) elektorato dalis.

Valstybių konstitucijose gali būti numatyta, kad sprendimą organizuoti referendumą tam tikra valstybės valdžios institucija (prezidentas, parlamentas) turi teisę priimti vienasmeniškai. Šie jos įgaliojimai nėra saistomi kitų institucijų sprendimais (pritarti, pasiūlyti skelbti referendumą, pan.); kitais atvejais valstybės valdžios institucija vienasmeniškai sprendimo organizuoti referendumą priimti negali, nes sprendimas dėl referendumo organizavimo gali būti priimtas dėl to sutarus kelioms valstybės valdžios institucijoms, pavyzdžiui, prezidentui ir vyriausybei, prezidentui ir parlamentui.

⁴⁵⁵ Lenkijos Respublikos Konstitucijos 125 straipsnyje nustatyta, kad referendumo vykdymo principus ir tvarką nustato įstatymas.

⁴⁵⁶ Ispanijos Karalystės Konstitucijos 92 straipsnyje nustatyta, kad Konstitucijoje numatytų skirtingų rūšių referendumų organizavimo sąlygos ir tvarka nustatytos organiniame įstatyme.

⁴⁵⁷ Rusijos Federacijos Konstitucijos 84 straipsnyje nustatyta, kad Rusijos Federacijos prezidentas skiria referendumą federalinio konstitucinio įstatymo nustatyta tvarka.

Turkijos Respublikos Konstitucijos 175 straipsnyje nurodyta, kad Respublikos Prezidentas pataisas dėl Konstitucijos gali gražinti Turkijos Didžiajam Nacionaliniam Medžlisui svarstyti pakartotinai; jeigu Medžlisas dviejų trečdalių visų narių balsų dauguma pakartotinai priims prezidento gražintą Konstitucijos pataisų įstatymo projektą ir jo nekeis, prezidentas galės teikti tokį įstatymą referendumui. Toks teisinis reguliavimas perša išvadą, kad šiuo atveju Turkijos prezidentas pats vienasmeniškai priima sprendimą dėl referendumo organizavimo. Estijos Respublikos Konstitucijos 105 straipsnyje nustatyta, kad parlamentas turi teisę teikti įstatymo projektą ar kitą svarbų valstybei klausimą svarstyti referendume; taigi šiuo atveju Estijos Respublikos parlamentas pats priima sprendimą dėl referendumo organizavimo. Latvijos Respublikos Konstitucijos 48 straipsnyje nustatyta, kad prezidentas turi teisę siūlyti paleisti Latvijos parlamentą; dėl tokio siūlymo rengiamas referendumas. Gruzijos Respublikos Konstitucijos 74 straipsnyje nustatyta, kad Gruzijos prezidentas turi teisę remdamasis parlamento ar vyriausybės prašymu skelbti referendumą dėl konstitucijoje ir įstatymuose numatytų klausimų. Vengrijos Respublikos Konstitucijoje nustatyta, kad parlamentas gali skelbti nacionalinį referendumą, kai jį pasiūlo respublikos prezidentas ar vyriausybė. Lenkijos Respublikoje įstatymų leidžiamąją valdžią įgyvendina Seimas ir Senatas; Lenkijos Respublikos Konstitucijos 125 straipsnyje nustatyta, kad skelbti nacionalinį referendumą turi teisę Seimas absoliučia balsų dauguma, dalyvaujant ne mažiau kaip pusei nustatyto deputatų skaičiaus, arba prezidentas Senato sutikimu absoliučia balsų dauguma, dalyvaujant ne mažiau kaip pusei senatorių. Toks teisinis reguliavimas suponuoja išvadą, kad šiuo atveju Seimas pats turi įgaliojimus priimti sprendimą dėl referendumo organizavimo, o prezidentas – Senatui sutikus. Prancūzijos Respublikos Konstitucijos 11 straipsnyje nustatyta, kad prezidentas sesijų metu vyriausybės arba abiejų parlamento rūmų (Nacionalinės Asamblėjos ir Senato) bendru siūlymu gali teikti referendumui bet kokį įstatymo dėl viešųjų valdžių organizavimo, dėl reformų, susijusių su tautos ekonomine, socialine ar aplinkos politika, bei jas remiančių viešųjų tarnybų projektą arba teikiamą ratifikuoti sutartį, kuri, nors neprieštarau Konstitucijai, darys įtaką institucijų funkcionavimui⁴⁵⁸. Portugalijos Respublikos Konstitucijos 115 straipsnyje įtvirtinti prezidento įgaliojimai skelbti referendumą esant vyriausybės arba parlamento siūlymui, taigi šiuo atveju vėl turi būti prezidento ir parlamento arba prezidento ir vyriausybės sutarimas skelbti referendumą. Kroatijos Respublikos

⁴⁵⁸ Prancūzijos Respublikos Konstitucijoje taip pat nurodyta, kad kai referendumas organizuojamas Vyriausybės siūlymu, ji kiekvieniems rūmams teikia pranešimą, kurį pateikus rengiami debatai.

Konstitucijos 87 straipsnyje nustatyta, kad pasiūlius vyriausybei ir kontra-signavus ministrui pirmininkui prezidentas gali surengti referendumą dėl siūlymų pakeisti Konstituciją arba dėl tokio klausimo, kuris, prezidento nuomone, yra svarbus Kroatijos Respublikos nepriklausomybei, vientisumui ir egzistavimui. Ispanijos Karalystės Konstitucijos 92 straipsnyje nustatyta, kad ypač svarbūs politiniai sprendimai teikiami visuotiniam patariamajam referendumui; referendumą skelbia karalius ministro pirmininko siūlymu, prieš tai pritarus Deputatų Rūmams.

Kokia rinkimų teisę turinčių valstybės gyventojų dalis turi teisę inicijuoti referendumo organizavimą, nustatoma valstybės konstitucijoje ir įstatymuose. Italijos Respublikos Konstitucijos 75 straipsnyje nustatyta, kad referendumas skelbiamas siekiant iš dalies arba visiškai panaikinti įstatymą arba įstatymo galią turintį aktą, kai to pareikalauja 500 000 (penki šimtai tūkstančių) rinkėjų arba penkių regionų tarybos. Pagal Šveicarijos Konstitucijos 141 straipsnį jame nurodytais klausimais organizuojamas referendumas, jeigu to pareikalauja 50 000 (penkiasdešimt tūkstančių) balsavimo teisę turinčių asmenų arba 8 kantonai. Latvijos Respublikos Konstitucijos 14 straipsnyje nustatyta, kad ne mažiau kaip 1/10 rinkėjų turi teisę inicijuoti referendumą dėl parlamento (Saeimos) paleidimo; jeigu referendume už parlamento paleidimą pasisako dauguma rinkėjų ir ne mažiau kaip 2/3 paskutiniuosiuose parlamento rinkimuose dalyvavusių rinkėjų, parlamentas laikomas paleistu. Gruzijos Respublikos Konstitucijos 74 straipsnyje nustatyta, kad Gruzijos prezidentas turi teisę ne mažiau kaip 200 000 (dviem šimtams tūkstančių) rinkėjų paprašius skelbti referendumą dėl konstitucijoje ir įstatymuose numatytų klausimų. Portugalijos Respublikos Konstitucijos 115 straipsnyje nustatyta, kad referendumas gali būti surengtas prašymą Respublikos Asamblėjai pateikusių piliečių iniciatyva. Vengrijos Respublikos Konstitucijoje nustatyta, kad parlamentas *skelbia* nacionalinį referendumą, kai jį pasiūlo ne mažiau kaip du šimtai tūkstančių rinkimų teisę turinčių piliečių. Parlamentas *gali skelbti* nacionalinį referendumą, kai jį pasiūlo šimtas tūkstančių rinkimų teisę turinčių piliečių.

Referendumu sprendžiami klausimai. Valstybių konstitucijose gana abstrakčiai gali būti nurodyta, dėl ko turi arba gali būti organizuojami referendumai, kaip antai: valstybei ir visuomenei svarbiems klausimams, ypatingą reikšmę valstybei turintiems klausimams (Estijos Respublikos Konstitucijos 105 str., Portugalijos Respublikos Konstitucijos 161 str., Lenkijos Respublikos Konstitucijos 125 str., Slovakijos Respublikos Konstitucijos 93 str.), svarbiausiems valstybės ir Tautos gyvenimo klausimams (Lietuvos Respublikos Konstitucijos 9 str.), valstybės nepriklausomybei, vientisumui ir egzistavimui svarbiems klausimams spręsti

(Kroatijos Respublikos Konstitucijos 87 str.), ypač svarbiems politiniams sprendimams priimti (Ispanijos Karalystės Konstitucijos 92 str.). Tačiau valstybių konstitucijose gali būti nurodyti ir konkretūs klausimai, dėl kurių sprendimo turi arba gali būti organizuojamas referendumas, pavyzdžiui: siekiant pakeisti valstybės konstituciją – visą jos tekstą ar tam tikras nuostatas (pavyzdžiui, Airijos Respublikoje, Šveicarijos Konfederacijoje, Ispanijos Karalystėje, Kroatijos Respublikoje), dėl įstatymo projekto (Kroatijos Respublikos Konstitucijos 87 str., Airijos Respublikos Konstitucijos 47 str., Graikijos Respublikos Konstitucijos 35, 44 str., Estijos Respublikos Konstitucijos 105 str.), siekiant iš dalies arba visiškai panaikinti įstatymą arba įstatymo galią turintį aktą (Italijos Respublikos Konstitucijos 75 str.), dėl parlamento paleidimo (Latvijos Respublikos Konstitucijos 14, 48 str.), dėl valstybės prezidento pašalinimo iš pareigų jam nebaigus savo kadencijos (Austrijos Respublikos Konstitucijos 60 str.), dėl tarptautinių sutarčių, sąjungų su kitomis valstybėmis (pagal Šveicarijos Konstituciją, privalomasis referendumas turi būti organizuojamas dėl prisijungimo prie kolektyvinio saugumo organizacijos arba viršnacionalinės bendrijos; pagal Latvijos Respublikos Konstituciją referendumu turi būti sprendžiamas klausimas dėl Latvijos narystės Europos Sąjungoje, referendumu gali būti sprendžiami ir esminiai pokyčiai, susiję su Latvijos naryste Europos Sąjungoje; Kroatijos Respublikos Konstitucijoje nustatyta, kad sprendimas, susijęs su Kroatijos Respublikos prisijungimu prie sąjungos su kitomis valstybėmis, turi būti teikiamas referendumui; Slovakijos Respublikos Konstitucijos 93 straipsnyje nustatyta, kad referendumu tvirtinamas konstitucinis įstatymas, kuriuo sudaroma sąjunga su kitomis valstybėmis arba išstojama iš tokios sąjungos), dėl valstybės sienų keitimo (Azerbaidžano Respublikos Konstitucijos 3 str.). Pavyzdžiui, Prancūzijos Respublikos Konstitucijos 11 straipsnyje nustatyta, kad prezidentas sesijų metu Vyriausybės arba abiejų rūmų bendru siūlymu gali teikti referendumui bet koki įstatymo dėl viešųjų valdžių organizavimo, dėl reformų, susijusių su tautos ekonomine, socialine ar aplinkos politika, bei jas remiančių viešųjų tarnybų projektą arba teikiamą ratifikuoti sutartį, kuri, nors neprieštarauja Konstitucijai, darys įtaką institucijų funkcionavimui.

Valstybių konstitucijose ir įstatymuose gali būti nurodyti **klausimai, kurie negali būti sprendžiami referendumu**, pavyzdžiui, dėl: konstitucijos keitimo (Portugalijos Konstitucijos 115 str., Vengrijos Respublikos Konstitucijos 8 str. 3 d.), biudžeto, mokesčių, valstybės skolinimosi, finansinių valstybės įsipareigojimų, maitų, geležinkelio tarifų, pensijų ir sveikatos draudimo įmokų, kitus privalomus mokėjimus nustatančių įstatymų (Italijos Respublikos Konstitucijos 75 str., Latvijos Respublikos Kons-

titucijos 73 str., Estijos Respublikos Konstitucijos 106 str., Vengrijos Respublikos Konstitucija), amnestijos, malonės teikimo (Gruzijos Respublikos Konstitucijos 74 str., Italijos Respublikos Konstitucijos 75 str., Vengrijos Respublikos Konstitucija, Azerbaidžano Respublikos Konstitucijos 3 str., Slovėnijos Respublikos Konstitucijos 90 str.), nepaprastosios padėties įvedimo ir atšaukimo (Estijos Respublikos Konstitucijos 106 str., Latvijos Respublikos Konstitucijos 73 str., Vengrijos Respublikos Konstitucija), tarptautinių sutarčių ir susitarimų ratifikavimo ir denonsavimo (Gruzijos Respublikos Konstitucijos 74 str., Italijos Respublikos Konstitucijos 75 str., Estijos Respublikos Konstitucijos 106 str.), dėl susitarimų su kitomis valstybėmis, išpareigojimų, kylančių iš tarptautinių sutarčių (Latvijos Respublikos Konstitucijos 73 str., Vengrijos Respublikos Konstitucija), klausimų, kurie riboja esmines (pagrindines) žmogaus konstitucines teises ir laisves, dėl pagrindinių teisių ir laisvių (Gruzijos Respublikos Konstitucijos 74 str., Slovakijos Respublikos Konstitucijos 93 str.), karo prievolės (Latvijos Respublikos Konstitucijos 73 str.), karo paskelbimo ir jo pradžios (Latvijos Respublikos Konstitucijos 73 str., Vengrijos Respublikos Konstitucija), taikos sutarčių (Latvijos Respublikos Konstitucijos 73 str.), mobilizacijos ir demobilizacijos (Latvijos Respublikos Konstitucijos 73 str.), klausimo, susijusio su dalyvavimu karinėse operacijose (Vengrijos Respublikos Konstitucija), parlamento paleidimo (Vengrijos Respublikos Konstitucija), parlamento narių, vietos savivaldos atstovų ir merų, Europos Parlamento narių rinkimų įstatymų turinio (Vengrijos Respublikos Konstitucija), institucijų steigimo (Vengrijos Respublikos Konstitucija), rinkimo, skyrimo ar tvirtinimo pareigūnų, kurių rinkimas, skyrimas ar tvirtinimas priskirtas atitinkamai įstatymų leidžiamosios ir (arba) vykdomosios valdžios institucijų žiniai (Azerbaidžano Respublikos Konstitucijos 3 str.), stichinių nelaimių padarinių šalinimo (Slovėnijos Respublikos Konstitucijos 90 str.).

Referendumui teikiamas tekstas. Referendumui tekstas gali būti pateiktas skirtinga forma; išskiriamos šios: 1) parengtas konkretus konstitucijos pataisos ar įstatymo projekto tekstas; 2) galiojančios nuostatos panaikinimas; 3) principinis klausimas (pavyzdžiui, „Ar sutinkate, kad būtų pakeista Konstitucija ir Lietuvoje įsteigtas dvejų rūmų parlamentas?“; šiuo atveju užduodamas principinis klausimas, bet kartu nesprendžiama, kokias funkcijas atliks kiekvienai rūmai, kaip jie bus sudaromi ir pan.); 4) konkretus pasiūlymas (šiuo atveju rengiamas ne nuostatos, kurių siūloma pakeisti, pakeitimo projekto tekstas, o klausimas, atspindintis labai konkretų pasiūlymą: „Ar sutinkate, kad būtų pakeista Konstitucija ir Seimo narių skaičius sumažintas nuo 141 iki 131?“). Referendumui teikiamas klausimas turi būti aiškus, nedviprasmiškas, suprantamas, neklaidinantis; balsuotojai

turi būti informuoti apie referendumo padarinius; jiems turi būti suteikta galimybė atsakyti į referendumo klausimą „taip“, „ne“ arba neatsakyti. Klausimų, kurie gali būti teikiami referendumui, skaičius paprastai nėra ribojamas, bet kai kuriose valstybėse gali būti nustatomas. Pavyzdžiui, Portugalijos Respublikos Konstitucijos 115 straipsnyje nustatyta, kad per kiekvieną referendumą turi būti nagrinėjamas tik vienas klausimas; klausimai turi būti suformuluoti objektyviai, aiškiai ir preciziškai, į juos turi būti atsakoma „taip“ arba „ne“ arba neatsakoma, jie neturi viršyti maksimalaus įstatymų nustatyto skaičiaus. Referendumui teikiamam klausimui arba tekstui keliami reikalavimai paprastai nustatomi valstybių įstatymuose. Esminė sąlyga, kad balsuotojai galėtų laisvai susidaryti nuomonę apie referendumui teikiamą klausimą, yra referendumui teikiamo teksto pasiekiamumas. Valstybių praktika, susijusi su užtikrinimu, kad referendumui teikiamas tekstas būtų prieinamas, įvairi: jis gali būti spausdinamas oficialiame leidinyje, skelbiamas visuomenės informavimo priemonėse, interneto svetainėse, be to, sudaromos galimybės susipažinti su juo pašto skyriuose. Kai kuriose valstybėse nustatyta, kad valstybės institucijos turi pateikti balsuotojams ne tik referendumui teikiamą tekstą, bet ir papildomą objektyvią informaciją, paaiškinamąjį raštą.

Daugelyje valstybių referendume balsuojama vieną dieną, kai kuriose – ir dvi dienas. Kur leidžiama balsuoti iš anksto arba paštu, balsuojama valstybės įstatymuose nustatytais terminais prieš faktinę balsavimo dieną. Balsuojant referendume taikomi tie patys principai kaip ir per rinkimus: visuotinė, lygi, tiesioginė rinkimų teisė, slaptas balsavimas; kai kurių valstybių Konstitucijose šie principai įtvirtinti *expressis verbis*, pavyzdžiui, Bulgarijos Respublikos Konstitucijos 10 straipsnyje, Armėnijos Respublikos Konstitucijos 4 straipsnyje nustatyta, kad referendumai vykdomi remiantis visuotinių, lygių, tiesioginių rinkimų teise, slaptu balsavimu; Turkijos Respublikos Konstitucijos 67 straipsnyje nurodyta, kad referendumai rengiami laikantis laisvo balsavimo, lygiateisiškumo, balsavimo paslapties principų, tiesioginės ir visuotinės rinkimų teisės ir viešo balsų skaičiavimo.

Referendumo rezultatų nustatymo tikslams valstybės (Konstitucijoje, įstatymuose) gali **nustatyti kvorumus**, kurie gali būti dviejų tipų: dalyvavimo kvorumas – referendumas laikomas įvykusi, jeigu jame balsavo nustatytas rinkėjų procentas, ir (arba) patvirtinimo kvorumas – referendume sprendimas laikomas priimtu, jeigu už jį balsavo nustatytas rinkėjų procentas. Valstybių praktika šioje srityje yra skirtinga: vienos valstybėse tokie kvorumai nustatyti (vienas arba abu), kitose ne, taip pat skiriasi reguliavimas dėl to, kiek rinkimų teisę turinčių valstybės gyventojų, t. y. koks jų procentas, turi ateiti ir balsuoti referendume ir (arba) balsuoti už referendumą pateiktą klausimo sprendimą, kad referendumas būtų laikomas

įvykusi, o teiktas sprendimas būtų priimtas. Be to, toje pačioje valstybėje vykstantiems referendumams gali būti taikomi skirtingi su kvorumu susiję reikalavimai, kurie gali priklausyti nuo referendumui teikiamo klausimo pobūdžio, nuo to, kieno iniciatyva organizuojamas referendumas. Kad yra abu kvorumai, gerai atskleidžia Vengrijos Respublikos, Italijos Respublikos ir Slovakijos Respublikos Konstitucijos. Vengrijos Respublikos Konstitucijoje reglamentuota, kad nacionalinis referendumas galioja, jeigu jame dalyvauja daugiau kaip pusė visų rinkimų teisę turinčių piliečių, o jo galia yra sprendžiamoji, jeigu daugiau kaip pusė visų teisėtai balsavusiųjų į pateiktą klausimą atsakė vienodai. Slovakijos Respublikos Konstitucijos 98 straipsnyje nustatyta, kad referendumo klausimui pritariama, jeigu referendume dalyvavo daugiau nei pusė visų rinkimų teisę turinčių piliečių ir bent pusė referendume dalyvavusių piliečių pritarė. Italijos Respublikos Konstitucijos 75 straipsnyje nustatyta, kad pateiktas pasiūlymas yra priimtas referendumu, jeigu balsuojant dalyvavo dauguma tokią teisę turinčių piliečių ir pasiūlymui pritarta dauguma pripažintų galiojančiais balsų. Latvijos Respublikos Konstitucijos 14, 48, 50 straipsniuose nustatyta, kad ne mažiau kaip 1/10 rinkėjų turi teisę inicijuoti referendumą dėl Latvijos Respublikos parlamento (Saeimos) paleidimo; jeigu referendume už parlamento paleidimą pasisako dauguma rinkėjų ir ne mažiau kaip 2/3 paskutiniuosiuose parlamento (Saeimos) rinkimuose dalyvavusių rinkėjų, parlamentas laikomas paleistu. Latvijos Respublikos prezidentas turi teisę siūlyti paleisti parlamentą (Saeimą). Dėl tokio siūlymo rengiamas referendumas; jeigu referendume daugiau kaip pusė balsuotojų pasisako už parlamento (Saeimos) paleidimą, parlamentas laikomas paleistu ir skelbiami nauji rinkimai, kurie turi įvykti ne vėliau kaip po dviejų mėnesių nuo parlamento paleidimo. Jeigu referendume daugiau kaip pusė balsų nepritariama parlamento (Saeimos) paleidimui, Latvijos Respublikos prezidentas laikomas atleistu iš pareigų ir parlamentas renka naują prezidentą likusiam atleistojo prezidento kadencijos laikui. Daugiau pavyzdžių pateikiama išnašoje⁴⁵⁹.

⁴⁵⁹ Lenkijos Respublikos Konstitucijos 125 straipsnyje nustatyta, kad jeigu visos šalies referendume dalyvauja daugiau nei pusė balsavimo teisę turinčių asmenų, referendumo rezultatas yra privalomas. Kroatijos Respublikos Konstitucijos 142 straipsnyje nustatyta, kad sprendimas, susijęs su Kroatijos Respublikos prisijungimu prie sąjungos su kitomis valstybėmis, bus priimamas visų referendume balsavusių rinkėjų balsų dauguma. Estijos Respublikos Konstitucijos 105 straipsnyje nustatyta, kad sprendimas referendumu priimamas, jeigu už jį pasisako referendumo dalyvių dauguma. Portugalijos Respublikos Konstitucijos 115 straipsnyje įtvirtinta nuostata, kad referendumai turi būti įpareigojantys tik jeigu balsuotojų skaičius viršija pusę registruotų rinkėjų skaičiaus. Airijos Respublikos Konstitucijos 47 straipsnyje nurodyta, kad laikoma, jog įstatymo projektui, išskyrus pasiūlymą keisti Konstituciją, pateiktam svarstyti tautai referendume, yra nepritariama, jei referendume prieš šio įstatymo projekto priėmimą balsuoja ne mažiau kaip trisdešimt trys ir viena trečioji procento visų

Kai referendume teikiamas parengtas konkretus konstitucijos pataisos ar įstatymo projekto tekstas, paprastai parlamentui nereikia priimti referendumo rezultatus įgyvendinančių teisės aktų. Tačiau jeigu referendume balsuoti buvo pateiktas esminis klausimas arba konkretus pasiūlymas, parlamentas, jeigu referendumas įvyksta ir jame priimamas teisiškai įpareigojantis sprendimas, turi priimti teisės aktus, įgyvendinančius referendume priimtus sprendimus. Siekiant, kad valstybės parlamentas neapeitų referendume šalies žmonių išreikštos valios, valstybių konstitucijose ir įstatymuose gali būti įtvirtintos nuostatos, numatančios, kad parlamentas tam tikrą laikotarpį negali pakeisti arba panaikinti referendumo rezultato. Pavyzdžiui, Slovakijos Respublikos Konstitucijos 99 straipsnyje nustatyta, kad Slovakijos Respublikos Nacionalinė Rada gali pakeisti arba panaikinti referendumo rezultatą konstitucinio įstatymo numatomais būdais ne anksčiau nei po trejų metų nuo referendumo rezultatų įsigaliojimo; referendumas tuo pačiu klausimu gali būti pakartotinai rengiamas ne anksčiau kaip po trejų metų nuo dienos, kurią buvo surengtas pirmasis referendumas.

Teisminė referendumų kontrolė. Teisminė kontrolė organizuojant ir vykdant referendumus gali būti: 1) *a priori* kontrolė, taikoma sprendimui organizuoti referendumą; 2) kontrolė, vykdoma referendumo metu ir taikoma referendumo procedūrai, balsavimo teisei ir, pasibaigus balsavimui, referendumo rezultatų teisėtumui; 3) *a posteriori* kontrolė, taikoma referendumu priimtam aktui, pavyzdžiui, ar referendumu priimtas įstatymas neprieštarauja valstybės konstitucijai. Valstybių praktika skirtinga. Nemažai valstybių numato teisminę kontrolę dėl sprendimo, ar teikti tam tikrą klausimą referendumui; dažnai tai susiję su tuo, ar referendumui teikiami klausimai atitinka valstybės konstituciją, ar jai neprieštarauja; kai kuriose valstybėse apskritai gali būti sprendžiama dėl klausimo teikimo referendumui teisėtumo. Subjektai, turintys teisę paduoti skundą, skiriasi. Vienose valstybėse visi rinkėjai turi tokią teisę, kitose – tik tiesiogiai susijęs arba teisėtą interesą turintis asmuo, dar kitose – skundą gali pateikti tam tikras skaičius rinkėjų. Kai kuriose valstybėse teisę paduoti skundą turinčių subjektų nėra daug; tai gali būti tik suinteresuotosios šalys (politinės partijos, valstybės institucijos), asmenys ir referendume dalyvavusios institucijos, asmenys, turintys teisę siūlyti organizuoti referendumą. Pagaliau kai kuriose valstybėse tokia teisė suteikiama tik tam tikroms valstybės valdžios institucijoms: valstybės prezidentui, tam tikram skaičiui parlamento narių, vyriausybei, teismams.

balsavimo teisę turinčių piliečių. Slovakijos Respublikos Konstitucijos 98 straipsnyje nustatyta, kad referendumo klausimui pritariama, jeigu referendume dalyvavo daugiau nei pusė visų rinkimų teisę turinčių piliečių ir bent pusė referendume dalyvavusių piliečių pritarė.

VII skyrius

Politinės partijos ir organizacijos, kiti visuomeniniai susivienijimai

dr. PAULIUS ČELKIS
dr. GINTARAS KALINAUSKAS
prof. dr. DAIVA PETRYLAITĖ
dr. MANTAS VARAŠKA

VII SKYRIAUS TURINYS

1. Politinės partijos	335
1.1. Politinių partijų samprata ir funkcijos	335
1.2. Politinės partijos organizavimo pagrindai ir finansai	338
1.3. Politinių partijų klasifikavimas.....	341
2. Profesinės sąjungos	342
2.1. Teisė jungtis į profesines sąjungas ir profesinių sąjungų steigimas	342
2.2. Profesinių sąjungų teisės ir jų narių garantijos	345
3. Kiti visuomeniniai susivienijimai (asociacijos) kaip konstitucinės teisės subjektai	347

1. Politinės partijos

1.1. Politinių partijų samprata ir funkcijos

Konstitucinis institutas – politinės partijos, suvokiamos dabartine prasme – atsirado Anglijoje XVII a. pabaigoje⁴⁶⁰. XX a. viduryje politinės partijos buvo institucionalizuotos, t. y. įtvirtintas jų teisinis statusas, o konstitucijose, konstituciniuose įstatymuose ar kituose teisės aktuose apibrėžtos steigimo sąlygos (Vokietijoje – 1967 m., Portugalijoje – 1974 m., Austrijoje – 1978 m., Švedijoje – 1965 m., Suomijoje – 1974 m.). Būtent šiuo laikotarpiu politinės partijos įgijo konstitucinį teisinį statusą. Konstitucijose įtvirtinama politinių partijų vieta politinėje sistemoje, piliečių teisė laisvai steigti politines partijas ir dalyvauti jų veikloje.

Šiuolaikinė demokratija ir jos įgyvendinimas be politinių partijų neįmanomi. Politinės partijos yra demokratinės valstybės veiklos elementas, o veiksminga demokratinė valstybė – daugiapartinės sistemos ir politinių partijų veiklos rezultatas⁴⁶¹. Būtent politinės partijos ir jų nariai, laimėję demokratinuose, laisvuose ir periodiniuose rinkimuose, ne tik dalyvauja valdant valstybę, bet ir užtikrina nepertraukiamą aukščiausiosios valdžios institucijų steigimą ir funkcionavimą. Politinės partijos, jų nariai ar atstovai tiesiogiai dalyvauja priimant nacionalinius valstybės valdžios sprendimus ir juos įgyvendinant. Tai viena iš būtinųjų prielaidų (sąlygų) siekiant užtikrinti demokratinio režimo funkcionavimą teisinėje valstybėje. Demokratija, pliuralizmas ir politinės partijos – tai tie trys banginiai, kurie laiko šiuolaikinės demokratinės valstybės ir valdžios institucijų formavimo pagrindus. Kaip teigia J. Alderis, be politinių partijų išrinktas parlamentas būtų tik minia⁴⁶². Kita vertus, didelis politinių partijų skaičius dar nėra demokratijos kokybės rodiklis.

Politinės partijos yra visuomeninės (nevyriausybinės) organizacijos, kuriose narystė grindžiama savanoriškumo principu. Politines partijas gali steigti konkrečios valstybės piliečiai. Manytina, kad demokratinės valstybės esmės nepažeidžia tai, kad teisė laisvai vienytis į politines partijas laiduojama išimtinai valstybės piliečiams, nes svarbiausios politinės teisės, susijusios su valstybės funkcionavimu, jos saugumo užtikrinimu ir valstybės

⁴⁶⁰ Plačiau žr.: DUVERGER, M. *Political Parties. Their Organization and Activity in the Modern State*. 1978, London: Methuen and Co LTD; SARTORI, G. *Parties and Party Systems*. Series Editor: Alan Ware University of Oxford, 2005.

⁴⁶¹ ŠILEIKIS, E. *Alternatyvi konstitucinė teisė*. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2003, p. 289.

⁴⁶² ALDER, J. *Constitutional and Administrative Law*. Fifth edition. Palgrave MacMillan, 2005, p. 30–31.

valdžios institucijų kūrimu, suteikiamos tik jiems⁴⁶³. Politinė partija, kaip minėta, yra laisva valia steigiama visuomeninė organizacija. Derėtų pabrėžti, kad piliečiai turi teisę, bet ne pareigą laisvai vienytis ir jungtis į politines partijas. Be to, ši teisė nėra absoliuti. Partijos steigimas, veikla bei tikslai turi atitikti Konstituciją ir įstatymus. Kiekvienas asmuo savarankiškai sprendžia, ar įsitraukti į politinių partijų veiklą. Tapęs partijos nariu asmuo savanoriškai įsipareigoja laikytis politinės partijos nustatytų taisyklių. Savaimė suprantama, politinės partijos taisyklių pažeidimai neužtraukia jokios teisinės atsakomybės. Stipriausia poveikio priemonė – šalinimas iš partijos. Kita vertus, reikėtų pabrėžti, kad politinė partija yra specifinė visuomeninė organizacija ir skiriasi nuo kitų, taip pat ir profesinių sąjungų, asociacijų ar lobizmu užsiimančių organizacijų. Politinės organizacijos steigimo ir funkcionavimo tikslas – laimėti periodiniuose laisvuose ir demokratinuose rinkimuose, dalyvauti aukščiausiosios valstybės valdžios institucijų veikloje, savo veikla įgyvendinti politinės partijos programos nuostatas ir atstovauti rinkėjams. Politinės partijos kelia savo kandidatus rinkimuose į parlamentus, vėliau parlamente kuria savo frakcijas. Taip politinės partijos ir jų atstovai formuoja vyriausybę ir apibrėžia jos politinės veiklos kryptis.

Analizuojant užsienio valstybių konstitucijas ir teisės aktus galima išskirti šiuos politinės partijos požymius (elementus):

- 1) savanoriškas ir laisvas politinės partijos kaip visuomeninės organizacijos steigimas;
- 2) nuolatos (ne tik prieš rinkimus ar rinkimų metu) veikianti organizacija;
- 3) aiškiai apibrėžti ir išreikšti, partijos programoje įtvirtinti politiniai tikslai;
- 4) aktyvūs ir vieši veiksmai, atliekami Konstitucijoje nustatytais būdais siekiant laimėti rinkimus;
- 5) ne pelno siekianti organizacija;
- 6) apibrėžta nuolatinė vidinė organizacijos struktūra;
- 7) steigimo sutartis arba įstatai, nustatantys partijos funkcionavimo pagrindus ir tvarką, struktūrinių padalinių sudarymo ir veikimo principus, vadovybės rinkimą ir įgaliojimus garantuojant savivaldos teisę.

Politinė partija suprantama kaip savanoriškai, nuolat veikianti ne pelno siekianti, savo tikslus ir politines nuostatas programoje skelbianti visuomeninė organizacija, kurios nariai konstitucijoje nustatytais būdais

⁴⁶³ Plačiau žr.: ŠILKIS, E. Politinių partijų institucionalizavimas, partijų steigimas, registravimas, teisės, veiklos sustabdymas ir nutraukimas. Vilnius: Onė, 1997.

įgyvendindami savo politines teises ir laisves, dalyvaudami demokratinuose rinkimuose siekia sudaryti aukščiausiasias valdžios institucijas ir dalyvauti jų veikloje. Politinės partijos konstitucinio instituto svarbą atskleidžia ir jo funkcijos bei pagrindinės veiklos kryptys. Atsižvelgiant į tai, kad politinės partijos veikia kaip visuomenės ir valstybės valdžios institucijų tarpininkas, galima išvardyti šias funkcijas:

- a) sudaro sąlygas ir galimybes kiekvienam piliečiui įgyvendinti politines teises derinant politinės partijos ir individo interesus;
- b) suteikia galimybių atskiroms socialinėms grupėms ar gyventojams suformuluoti savo interesus ir numatyti jų gynimo būdus;
- c) sudaro sąlygas organizuoti politinį procesą, paskelbti dominuojančius ir visuotinai priimtinus požiūrius konkurencinėje kovoje, t. y. skleidžiant skirtingas politines idėjas ar koncepcijas, pabrėžti populiariausias nuostatas;
- d) leidžia aktyviai gauti informaciją apie piliečių reakcijas ir lūkesčius, teikti jiems informaciją apie savo veiklą, pristatyti savo požiūrį įvairiais klausimais;
- e) vykdo asmenų atranką į politinės partijos institucijas ar valstybės valdžios institucijas.

Kitas labai svarbus aspektas yra susijęs su politinės partijos veikla dalyvaujant rinkimuose ir sudarant atstovaujamasias institucijas. Būtent politinės partijos yra vienas iš elementų, dalyvaujančių valstybės valdžios institucijoms priimant sprendimus. Šiame kontekste pabrėžtinos šios politinės partijos funkcijos:

- a) rinkimų kampanijos organizavimas, kandidatų kėlimas, politinės reklamos skleidimas;
- b) nuolatinės ir efektyvios parlamento veiklos užtikrinimas: iš politinių partijų sudaromos parlamento frakcijos, atitinkamai formuojami ir kiti parlamento dariniai;
- c) bendrosios vyriausybės politikos formavimas ir nustatymas: demokratinėse valstybėse visos vyriausybės sudaromos remiantis partijų principu;
- d) veiklos vietos savivaldos rinkimuose organizavimą. Politinės partijos turi teisę kelti kandidatus į parlamento narius ir po rinkimų gali per savo išrinktuosius narius kreiptis į tautos atstovybę, tarpininkauti piliečių rinkėjams ir parlamento nariams, užtikrinti grįžtamąjį suvereniteto subjektų ir jo atstovų ryšį.

1.2. Politinės partijos organizavimo pagrindai ir finansai

Politinės partijos veikia pagal savo politinę programą, kurioje dažniausiai apibrėžiami pagrindiniai tikslai ir jų siekimo būdai, nurodomi svarbiausi politiniai, ekonominiai, sociologiniai, tarptautiniai prioritetai, taip pat ir konkrečios priemonės, kurių bus imtasi minėtose srityse, jeigu politinė partija laimės rinkimus ir dalyvaus aukščiausiųjų valstybės valdžios institucijų veikloje. Būtent pagal programines nuostatas galima klasifikuoti politines partijas į demokratines ir nedemokratinės, o pagal programose išdėstytus ekonominius ir socialinius tikslus – į dešiniųjų, kairiųjų ar centro pažiūrų partijas. Politinių partijų programos analizė ne tik leidžia jas klasifikuoti, bet ir atskleidžia, kokiems rinkėjams, socialiniams ir ekonominiams interesams ta ar kita partija atstovauja ir kieno interesus gina. Pagal politinės partijos programos nuostatas formuojasi piliečių grupė, t. y. partijos elektoratas, remiantis politinę partiją, jos narius ir rinkimuose balsuojantis už konkrečios partijos iškeltus kandidatus. Nors minėtasis terminas „partijos elektoratas“ dažniau vartojamas sociologų ar politologų, bet gali būti vartojamas ir teisininkų, nes tokia asmenų grupė yra vienas iš socialinių elementų, lemiančių politinės partijos nuostatas ir programą.

Politinės partijos yra visuomeninės organizacijos, turinčios nuoseklią hierarchinę vidaus struktūrą. Aukščiausioji politinės partijos institucija yra visuotinis suvažiavimas, sušaukiamas periodiškai, bet gali būti organizuojamas kasmet (dažniausiai kairiųjų pažiūrų partijos) arba, pavyzdžiui, tais metais, kai vyksta prezidento rinkimai (respublikonų ir demokratų partijos JAV). Politinių partijų suvažiavimuose sprendžiami svarbiausi ir esminiai klausimai (dėl partijos vadovų išrinkimo, dėl kandidatų tvirtinimo į rinkimus). Kitas nuolat veikiantis politinės partijos struktūros elementas – centrinis biuras (gali būti taryba ar valdyba). Centriniam biurui vadovauja politinės partijos vadovas, rečiau – renkamas arba skiriamas partijos sekretorius. Būtent šis politinės partijos vidaus elementas atlieka nuolatinės funkcijas tiek ruošiantis rinkimams ir keliant kandidatus, tiek sprendžiant kitus eilinius politinės partijos klausimus, susijusius su įvairių dokumentų rengimu, renginių organizavimu, knygų ar kitų leidinių spausdinimu. Politinės partijos veikla apima visą valstybės teritoriją, todėl yra steigiami jos teritoriniai padaliniai ir centrai, kurie dažniausiai išsidėsto visoje valstybės teritorijoje atsižvelgiant į administracinių vienetų suskirstymą (pagal vietos savivaldos institucijų veikimo teritoriją arba tam tikrų rajonų ar apygardų ribas). Minėtieji struktūriniai padaliniai skleidžia ir platina politinę reklamą, siūlo kandidatus į vietos savivaldos rinkimus.

Politinė partija vadovaujasi statutu (įstatais) – specialiu dokumentu, reglamentuojančiu politinės partijos organizavimo struktūrą, kompetenciją, narių teises ir pareigas, taip pat apibrėžiančiu stojimo į partiją procedūras, nario mokesčio dydį ir kitus klausimus. Politinės partijos statuto (įstatų) sudarymo ir priėmimo tvarką dažnai reguliuoja valstybės įstatymai, nustatantys minimalius reikalavimus siekiant užtikrinti demokratišką politinių partijų steigimą ir funkcionavimą.

Vienas iš svarbių politinių partijų institucionalizavimo elementų yra jų finansavimo teisinis reguliavimas. Skaidraus politinių partijų finansavimo reguliavimo poreikį lėmė politinių rinkimų kampanijų vykdymas visoje valstybės teritorijoje ir jų finansavimas, aktyvus privačių kampanijų rėmimas, „politinės investicijos“ ir politinių partijų vadovų ar narių korupcija. Tad įstatymais siekiama apibrėžti politinių partijų finansavimo šaltinius, tvarką, aukų dydį, nustatyti rinkimų kampanijos limitus, sudaryti sąlygas politinėms partijoms gauti valstybės finansavimą. JAV pirmieji bandymai reguliuoti politinėms partijoms skiriamas aukas buvo 1876 m. paskelbtas dokumentas *Naval Appropriation Act* ir 1883 m. *Civil Service Reform Act*. 1974 m. priėmus pakeitimus dėl rinkimų kampanijų finansavimo buvo nustatyta, kad vienas privatus asmuo per metus gali tiesiogiai paaukoti iki 25 tūkst. dolerių, o juridiniai asmenys gali paremti kandidatą 5 tūkst. dolerių ne daugiau kaip vieną kartą per kiekvieną rinkimų kampaniją. Didžiojoje Britanijoje 2001 m. priimtas įstatymas (angl. *Political Parties, Elections and Referendum Bill*) draudžia gauti bet kokias fizinių ar juridinių asmenų dovanas (taip pat ir paveldėti), tiesiogines ar netiesiogines kitų asmenų išmokas. Be to, draudžiama padengti politinės partijos išlaidas, gauti beprocentius kreditus ir kt. Prancūzijoje nuo 1995 m. privatus asmuo gali paaukoti 7 500 eurų per metus. Vykstant rinkimams kandidatą galima paremti dar 4 600 eurų. Juridiniai asmenys negali finansuoti politinių partijų. Beveik visose valstybėse negalima remti ar aukoti grynaisiais pinigais, išskyrus tuos atvejus, kai auka yra maža (JAV – iki 100 dolerių, Prancūzijoje – iki 150 eurų).

Reglamentuojant politinių partijų finansavimą reguliuojamos ir jų išlaidų rūšys, nustatomi išlaidų limitai. JAV įstatymų leidėjas yra nustatęs ribas, kurios negali būti viršytos: kandidatas prieš rinkimus negali išleisti daugiau kaip 10 mln. dolerių ir daugiau kaip 20 mln. dolerių rinkimų metu. Kandidatams į senatorius negalima išleisti daugiau kaip 100 tūkst. dolerių prieš rinkimus ir daugiau kaip 150 tūkst. dolerių rinkimų metu. Kandidatai į Atstovų Rūmus – atitinkamai po 70 tūkst. dolerių. Iki 1976 m. galiojo draudimas, ribojantis ir asmenines kandidato išlaidas rinkimų kampanijos metu, bet Aukščiausiasis Teismas pripažino šį draudimą prieštaraujančiu JAV Konstitucijai. Kanadoje yra kitaip: rinkimų kampanijos metu

išlaidos negali viršyti 30 centų kiekvienam rinkėjui. Prancūzijoje įstatymai išsamiai apibrėžia kandidatų į prezidentus išlaidas: pirmajame ture – 13,7 mln. eurų ir 18,3 mln. eurų antrajame balsavimo ture. Kandidatams į parlamento atstovus – 38 tūkst. eurų; numatyta galimybė didinti 0,15 euro kiekvienam rinkimų apygardoje esančiam rinkėjui. Austrijoje politinė partija iki rinkimų likus aštuonioms savaitėms paviešina sumą, skirtą rinkimų kampanijai, o po rinkimų praėjus trims savaitėms turi paviešinti visas išlaidas, jeigu faktinės išlaidos yra didesnės, negu buvo patvirtintos. Be to, gali būti sumažintas partijai iš valstybės biudžeto skirtas finansavimas.

Daugiausia diskusijų kelia politinių partijų finansavimas iš valstybės biudžeto. Iš esmės politinė partija yra savanoriškai steigiama piliečių visuomeninė organizacija ir privalo pati finansuoti savo narių ir partijos veiklą. Priešingu atveju, gaunant finansavimą iš valstybės, iškreipiama politinės partijos kaip visuomenės ir valstybės tarpininko funkcija. Savaimė suprantama, valstybė finansuoja rinkimų organizavimą, todėl rinkimų kampanijos metu gali būti skiriama lėšų politinėms partijoms skleisti politinę reklamą ir pateikti savo poziciją rinkimuose (gali būti finansuojama dalis politinės partijos išlaidų rinkimų kampanijos metu, atsižvelgiant į politinės partijos narių skaičių arba ankstesnių rinkimų rezultatus). Vis dėlto nustatant valstybės biudžeto finansavimą politinėms partijoms būtina išsamiai ir aiškiai nustatyti lėšų skirstymo tvarką. Priešingu atveju gali susidaryti padėtis, kad politinės partijos bus priklausomos nuo valstybės finansavimo, o steigti naujas partijas neturint valstybės biudžeto paramos būtų sudėtinga.

Daugelyje Vakarų Europos valstybių nuo 1970 m. politinės partijos tiesiogiai gauna paramą ar finansavimą iš valstybės biudžeto. Gavimo modelis labai skirtingas. Vienose valstybėse iš dalies finansuojamas partijų pasirengimas rinkimams, rinkimų kampanija (Vokietijoje), kitose valstybėse iš dalies dengiamos bendrosios partijos išlaidos (Švedijoje, Danijoje). Be to, įtvirtinta tvarka, kad politinės partijos finansavimą gauna atsižvelgiant į praėjusių rinkimų rezultatus ir už politinę partiją balsavusių rinkėjų skaičių (Vokietijoje, Norvegijoje, Lietuvoje). Kitose valstybėse gaunamas finansavimas priklauso nuo parlamente turimų mandatų skaičiaus (Švedijoje, Danijoje, Suomijoje). JAV valstybė finansuoja prezidento rinkimus. Kiekvienas politinės partijos kandidatas prieš rinkimus gauna 7,35 mln. dolerių (tuo atveju, jeigu kandidatui tokia pati suma paaukojama). Prancūzijoje kiekvienas įregistruotas kandidatas į prezidentus gauna 153 tūkst. eurų. Vėliau kandidatai, pirmajame ture gavę daugiau kaip 5 proc. rinkėjų balsų, taip pat gauna finansavimą – 1/20 dalį nuo didžiausios leistinos išlaidų sumos (7 398 tūkst. eurų).

Vokietijoje politinės partijos gauna finansavimą iš valstybės biudžeto, jei surenka ne mažiau kaip 10 proc. rinkėjų balsų, o parlamente esančios partijos avansu gali gauti iki 60 proc. joms priklausančių lėšų. JAV valstybės finansavimą prieš prezidento rinkimus gauna po lygiai dvi partijos – respublikonų ir demokratų. Kitos partijos ar kandidatai finansavimą gali gauti tik jeigu dalyvavo ankstesniuose rinkimuose ir surinko ne mažiau kaip 5 proc. balsų. Lėšos gaunamos po rinkimų.

Politinių partijų finansavimas iš valstybės biudžeto įpareigoja jas teikti ataskaitas ne tik už iš valstybės biudžeto gautas lėšas, bet ir už visas kitas gautas aukas. Įstatymuose numatyta, kad pažeidimai užtraukia baudas, netinkamai apskaitytos lėšos turi būti gražintos į valstybės biudžetą, o valstybės politinei partijai skirtos dotacijos dažnai mažinamos arba naikinamos.

1.3. Politinių partijų klasifikavimas

Pagrindinis politinių partijų klasifikavimo kriterijus – jų politinės programos nuostatos: kairiosios, centro ir dešinėsios. Istoriškai toks skirstymas atsirado Prancūzijos revoliucijos metu pagal politinių partijų narių vietas parlamento salėje. Šiuolaikinėje demokratijoje toks politinių partijų skirstymas pagrįstas, kaip minėta, jų programų nuostatomis, t. y. jų požiūriu į valstybės valdžią, privačią nuosavybę ir mokesčius, valstybės funkcijų supratimu ir siūlomais socialinių problemų sprendimais.

Dešinėsios politinės partijos remia privačią iniciatyvą, siekia mažinti mokesčius, jų nuomone, valstybė turi minimaliai reguliuoti ekonomiką, bet turi turėti stiprias savo institucijas. Socialinės problemos nėra dešiniųjų prioritetas, jas sprendžia verslo atstovai. Prie dešiniųjų partijų galima priskirti respublikonų partiją JAV ir konservatorių partiją Didžiojoje Britanijoje.

Centro partijos yra liberaliosios, pagrindinis jų programų punktas – valstybės minimaliai reguliuojama rinkos ekonomika. Jų požiūriu, pagrindinė valstybės funkcija yra palaikyti tvarką, užtikrinti saugias gyvenimo sąlygas, įstatymų vykdymą. XIX–XX a. šios partijos buvo labai populiarios. Šiuolaikinės liberaliosios partijos orientuojasi į vidurinę visuomenės sluoksnį (inteligentus, vidutines ir smulkiąsias įmones, verslininkus).

Palyginti su dešiniųjų partijų politinėmis programomis, kairiosios partijos skelbia priešingas nuostatas – pasisako už aktyvų valstybės dalyvavimą reguliuojant rinkos ekonomiką ir siekia atriboti privatų sektorių nuo valstybinio, taip pat nacionalizuoti dalį verslo šakų. Pavyzdžiui, Prancūzijoje socialistų pastangomis iki 20 proc. gamybos pajėgumų valdo valstybė. Kairiesiems socialinės problemos yra prioritetas, jie siūlo jas spręsti skiriant valstybinį finansavimą socialinėms programoms. Gali būti sumažintas nedarbas, didėti atlyginimai, siekiama užtikrinti nemokamas medicinos

paslaugas, bet didinami mokesčiai. Tokias priemones siūlo leiboristai Didžiojoje Britanijoje, socialistinės partijos Italijoje, Ispanijoje, Austrijoje, socialdemokratai Vokietijoje ir Skandinavijos valstybėse. Dažniausiai tai didelės partijos, turinčios nuolatinį palaikymą ir dažnai sudarančios vyriausybę, pavyzdžiui, Skandinavijos valstybėse.

Kitas klasifikavimo kriterijus: atsižvelgiant į politinės programos tikslus ir jų įgyvendinimo būdus galima skirti demokratines, radikaliausias ir ekstremistines politines partijas. Demokratinės partijos veikia pagal konstituciją ir įstatymus, laikosi nustatytų politinio žaidimo taisyklių ir tradicijų, gerbia opozicijos interesus. Radikaliosios partijos siekdamos savo interesų nesilaiko nustatytų politinių taisyklių, siekdamos savo tikslų pažeidinėja konstituciją ir įstatymus, propaguoja smurtą ir jėgą (pavyzdžiui, komunistų partijos, Nacionalinis frontas Prancūzijoje). Joms būdinga griežta hierarchinė struktūra ir disciplina, nariai gali būti rengiami ir mokomi naudoti smurtą ir fizinę jėgą. Ekstremistinės partijos ne tik propaguoja, bet ir taiko smurtą ir jėgą, organizuoja teroro aktus, grobia įkaitus. Tokios yra Graikijos partija „Auksinė aušra“, Vokietijoje – Nacionalinė demokratijos partija. Radikaliosios ir ekstremistinės partijos gali būti ir kairiosios, ir dešinėsios. Kitas klasifikavimo pagrindas gali būti politinių partijų veikla ir požiūris į religiją. Partijos, kurios savo veikloje vadovaujasi religijų normomis, vienijasi pagal bendrą religiją ir vadinamos konfesinėmis, arba klerikalinėmis. Tokios yra krikščionių demokratų sąjunga Vokietijoje, krikščionių socialinė partija Belgijoje ir Liuksemburge.

XXI a. vėl stiprėjanti visuomeninių ir kitų bendruomeninių judėjimų įtaka valstybės valdymui lemia, kad jos rinkimuose vis dažniau dalyvauja politinėms partijoms nepriklausantys judėjimai ar asmenys.

2. Profesinės sąjungos

2.1. Teisė jungtis į profesines sąjungas ir profesinių sąjungų steigimas

Teisė jungtis į profesines sąjungas pripažįstama specifine asociacijų laisvės forma ir kai kurių valstybių konstitucijose, pavyzdžiui, Prancūzijoje, Italijoje, Ispanijoje, Portugalijoje ir kt., deklaruojama tiesiogiai. Derėtų pabrėžti, kad pirmosios profesinės sąjungos pasaulyje pradėtos kurti XVIII a. viduryje. Gana ilgai jų veiklą draudė nacionaliniai valstybių įstatymai, ir tik XIX a. pabaigoje daugelyje Europos valstybių buvo panaikinta baudžiamoji atsakomybė už profesinių sąjungų veiklą ir jos buvo galutinai įteisintos⁴⁶⁴. Labai svarbi įtvirtinant teisę jungtis į profesines sąjungas buvo

⁴⁶⁴ KASILIAUSKAS, N. Profesinės sąjungos Lietuvoje: teisinio statuso problemos. Vilnius: Teisės namai, 2008, p. 18.

tarptautinė bendruomenė, ypač – Tarptautinė darbo organizacija, kuri asociacijų laisvės principą pripažįsta vienu iš pamatinių darbo teisės principų. Ši organizacija yra priėmusi net keletą konvencijų ir rekomendacijų, deklaruojančių ir įtvirtinančių atskirus asociacijų laisvės aspektus darbo teisėje: 1948 m. konvencija Nr. 87 dėl asociacijų laisvės ir teisės jungtis į organizacijas gynimo; 1949 m. konvencija Nr. 98 dėl teisės jungtis į organizacijas ir vesti kolektyvines derybas principų taikymo; 1971 m. konvencija Nr. 135 dėl darbuotojų atstovų gynimo ir jiems teikiamų galimybių įmonėje; 1981 m. konvencija Nr. 154 dėl kolektyvinių derybų skatinimo; 1921 m. konvencija Nr. 11 dėl žemės ūkio darbuotojų teisės jungtis į asociacijas ir vienytis; 1971 m. rekomendacija Nr. 143 dėl darbuotojų atstovų; 1981 m. rekomendacija Nr. 163 dėl kolektyvinių derybų.

Asociacijų laisvė įtvirtinta ir regionų dokumentuose. Europoje vienos iš svarbiausių yra Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencija, Europos socialinė chartija (pataisytoji), Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartija. Jose nurodoma, kad kiekvienas turi teisę laisvai rengti taikius susirinkimus, jungtis į asociacijas kartu su kitais asmenimis, taip pat teisę steigti ir stoti į profesines sąjungas savo interesams ginti.

Lietuvoje asociacijos laisvės principas yra konstitucinis. Konstitucijos 35 straipsnyje įtvirtinta piliečių teisė vienytis į bendrijas, politines partijas ar asociacijas, jeigu jų tikslai ir veikla nėra priešingi Konstitucijai ir įstatymams. Be to, teigiama, kad niekas negali būti verčiamas priklausyti kokiam nors bendrijai, politinei partijai ar asociacijai. Šis principas yra susijęs ir su darbo santykiais – tai išsamiau išdėstyta Konstitucijos 49 ir 50 straipsniuose, kuriuose deklaruojama profesinių sąjungų teisė laisvai kurtis ir veikti savarankiškai, įtvirtinama darbuotojų teisė streikuoti ginant savo ekonominius ir socialinius interesus⁴⁶⁵.

Reikia pabrėžti, kad asociacijų laisvės, įskaitant teisę jungtis į profesines sąjungas, principas turi du aspektus: pozityvųjį ir negatyvųjį. Pozityvusis šio principo aspektas reiškia kiekvieno asmens teisę laisvai stoti, kurti, jungtis ir priklausyti asociacijoms. Negatyvusis aspektas reiškia, kad joks asmuo negali būti verčiamas priklausyti kokiam nors asociacijai ir turi teisę iš jos išstoti. Pavyzdžiui, Armėnijos Respublikos Konstitucijos⁴⁶⁶ 28 straipsnyje nustatyta, kad kiekvienas turi teisę steigti sąjungą su kitais asmenimis, taip pat numatyta galimybė steigti profesines sąjungas ir stoti į jas, be to, įtvirtinta nuostata, kad asmens negalima versti stoti į kokią nors

⁴⁶⁵ PETRYLAITĖ, D. Profesinių sąjungų veikla ir socialinės partnerystės plėtra Lietuvoje. Kaunas: AB „Aušra“, 2008, p. 9.

⁴⁶⁶ The Constitution of the Republic of Armenia [interaktyvus, žiūrėta 2015-05-04]. Prieiga per internetą: <<http://www.parliament.am/parliament.php?id=constitution&lang=eng>>.

partiją arba sąjungą; Italijos Konstitucijos⁴⁶⁷ 19 straipsnyje pripažįstama piliečių teisė į asociacijų laisvę bei darbdavių ir darbuotojų teisė jungtis į asociacijas ar sąjungas.

Profesinės sąjungos, kaip kolektyvinis darbuotojų atstovavimo subjektas, išsiskiria savo organizavimo pobūdžiu. Profesinė sąjunga yra organizacija, galinti veikti kaip savarankiškas teisinių santykių subjektas, gebanti sukaupti ir išreikšti bendrą jos narių valią. Profesinės sąjungos teisinis statusas ir jos korporatyvinis pobūdis nepriklauso nuo individualių narių įstojimo ar pasitraukimo. Be to, profesinė sąjunga kaip organizacija naudojasi struktūra, kuri padeda tokios organizacijos poziciją išreikšti per jos organus⁴⁶⁸. Kitaip tariant, profesinėms sąjungoms suteikiama nepriklausomumo nuo valstybės ir darbdavių garantija ir jos veikia kaip savarankiškos organizacijos, kurių esminis tikslas yra darbuotojų atstovavimas tiek pas atskirą darbdavį (įmonę), tiek ekonominės veiklos šakos ar nacionaliniu, o pastaraisiais dešimtmečiais – ir tarptautiniu lygiu.

Kalbant apie profesinių sąjungų steigimą reikia pasakyti, kad beveik visose valstybėse jų steigimo ir veiklos ypatumus reguliuoja įstatymai. Paprastai nustatomi minimalieji reikalavimai, kuriuos turi atitikti steigiamos profesinės sąjungos, kaip antai minimalus profesinės sąjungos narių skaičius. Pavyzdžiui, Estijoje⁴⁶⁹ minimalus profesinės sąjungos steigėjų skaičius yra 5, Lenkijoje – 10⁴⁷⁰, Latvijoje – ne mažiau 5 steigėjų⁴⁷¹, Rusijoje – 3 steigėjai⁴⁷². Kai kuriose valstybėse, pavyzdžiui, Vokietijoje, Didžiojoje Britanijoje, toks skaičius (minimumas) visai nenustatomas. Kitas dažnai nustatomas imperatyvus profesinių sąjungų steigimo kriterijus yra profesinių sąjungų registravimas. Netgi darbo teisės teorijoje ir tarptautinėje praktikoje nėra vienos nuomonės, ar toks reikalavimas tikrai atitinka asociacijų laisvės principą. Vis dėlto šiandien daugelyje valstybių įtvirtintas reguliavimas, pagal kurį naujai įsteigta profesinė sąjunga turi įregistruoti savo įstatus

⁴⁶⁷ The *Constitution of the Italian Republic* [interaktyvus, žiūrėta 2015-05-04]. Prieiga per internetą: <https://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione_inglese.pdf>.

⁴⁶⁸ WAAS, B. Who is Allowed to Represent the Employees? The Capacity of Trade Unions to Bargain Collectively in German Law. *Iš: Darbo rinka XXI amžiuje: lankstumo ir saugumo paieškos*. Vilnius: Standartų spaustuvė, 2011, p. 164–178.

⁴⁶⁹ The Law of the Estonia Republic on Trade Unions [interaktyvus, žiūrėta 2015-05-04]. Prieiga per internetą: <<http://www.ilo.org/dyn/natlex>>.

⁴⁷⁰ Ustawa o związkach zawodowych. Dz. U. z 2014 r. poz. 167.

⁴⁷¹ The Law of the Latvia Republic on Trade Unions [interaktyvus, žiūrėta 2015-05-04]. Prieiga per internetą: <<http://www.humanrights.lv/doc/latlik/arod.htm>>.

⁴⁷² Federalny zakon o professionalnykh sojuzach, ich pravach i garantijach dejatelnosti [interaktyvus, žiūrėta 2015-05-04]. Prieiga per internetą: <<http://base.garant.ru/10105872/>>.

nurodytame valstybės registre. Taip yra Armėnijoje⁴⁷³, Lenkijoje⁴⁷⁴, Latvijoje⁴⁷⁵, Estijoje⁴⁷⁶, Danijoje⁴⁷⁷, Švedijoje⁴⁷⁸ ir t. t. Kita vertus, Italijos Konstitucijos⁴⁷⁹ 39 skirsnyje, skirtame profesinėms sąjungoms, nurodoma, kad tik registruotos profesinės sąjungos gauna juridinio asmens statusą ir gali sudaryti kolektyvines sutartis, kurios galios *erga omnes*, t. y. bus privalomos visiems: ir darbdaviams, ir darbuotojams. Iš tikrųjų ši nuostata negalioja, nes įstatymo projektas, reguliuojantis sąjungų registravimą, nebuvo priimtas. Dėl to Italijos profesinės sąjungos gali burtis nesilaikydamos nustatytų modelių ir sudaryti kolektyvinius susitarimus, kurie yra teisiškai vykdytini pagal civilinės teisės normas, t. y. daroma prielaida, kad kolektyviai tardamosi šalys veikė savo atstovaujamų narių vardu.

Taigi teorijoje pripažįstama, kad registruoti profesinės sąjungos įstatus yra tam tikra profesinių sąjungų pareiga, kuri savo ruožtu padeda valstybėms vykdyti tam tikrą profesinių sąjungų kontrolę nepažeidžiant jų savarankiškumo ir veiklos laisvės⁴⁸⁰.

2.2. Profesinių sąjungų teisės ir jų narių garantijos

Beveik visose valstybėse profesinės sąjungos yra išskirtinis subjektas, kuriam suteikiamos tik jam, kaip darbuotojų atstovui, būdingos teisės. Šias teises galima skirstyti į pagrindines grupes⁴⁸¹:

- 1) *organizacinės teisės*, kurios apima teisių, įstatymuose nustatančių profesinių sąjungų veiklos principus, grupę: teisę rengti savo įstatus ir reglamentus, laisvai rinkti savo atstovus, organizuoti savo valdymą ir veiklą, sudaryti programą, įgyti nuosavybėn ir savarankiškai

⁴⁷³ Armenian Law on Trade Unions [interaktyvus, žiūrėta 2015-05-04]. Prieiga per internetą: <<http://www.ilo.org/dyn/natlex>>.

⁴⁷⁴ Ustawa o związkach zawodowych. Dz. U. z 2014 r. poz. 167.

⁴⁷⁵ The Latvia Republic Law on Trade Unions [interaktyvus, žiūrėta 2015-05-04]. Prieiga per internetą: <<http://www.humanrights.lv/doc/latlik/arod.htm>>.

⁴⁷⁶ The Law of the Estonia Republic on Trade Unions [interaktyvus, žiūrėta 2015-05-04]. Prieiga per internetą: <<http://www.ilo.org/dyn/natlex>>.

⁴⁷⁷ Denmark Act Respecting Freedom of Association on the Labour Market [interaktyvus, žiūrėta 2015-05-04]. Prieiga per internetą: <<http://www.ilo.org/dyn/natlex>>.

⁴⁷⁸ Sweden Act on Co-Determination in the Workplace [interaktyvus, žiūrėta 2015-05-04]. Prieiga per internetą: <<http://www.ilo.org/dyn/natlex>>.

⁴⁷⁹ The Constitution of the Italian Republic [interaktyvus, žiūrėta 2015-05-04]. Prieiga per internetą: <https://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione_inglese.pdf>.

⁴⁸⁰ KISELIOV, I. J. Sravnitelnoe i mezhdunarodnoe trudovoe pravo. Moskva: Delo, 1999, p. 232.

⁴⁸¹ PETRYLAITĖ, D. Profesinių sąjungų veikla ir socialinės partnerystės plėtra Lietuvoje. Kaunas: AB „Aušra“, 2008, p. 12–14.

tvarkyti lėšas ir turta. Prie jų priskiriamos steigimosi tikslus padedančios pasiekti teisės organizuoti mitingus, užsiimti leidyba, gamybine ūkine veikla ir pan. Pavyzdžiui, Prancūzijoje profesinės sąjungos gali kurti ir administruoti informacijos apie laisvų darbo vietų pasiūlymus ir ieškomas darbo vietas centrus; administruoti ir subsidijuoti profesionalias taupymo, švietimo, mokymo, sklaidos ar paieškos institucijas (centrus), susijusias su profesinės sąjungos veiklos sritimi; subsidijuoti gamybos ir vartojimo kooperatyvus, finansuoti sukūrimą gyvenamųjų vietų, kurios bus nuomojamos už kainą, priimtina gaunantiesiems minimalias pajamas, arba įsigijimą žemės plotų, numatant ten įkurti laisvalaikio leidimui, fizinei veiklai ir sportavimui tinkamas erdves;

- 2) *patariamios teisės* – tai rekomendacinio pobūdžio nuomonės pateikimas. Pavyzdžiui, Armėnijoje profesinė sąjunga gali pateikti vyriausybei ir Nacionalinio Susirinkimo parlamentarams siūlymų dėl norminių teisės aktų priėmimo, papildymo ir šių aktų pakeitimų, kurie, jų nuomone, apsaugotų profesinės sąjungos dalyvių (narių) darbo ir socialines teises; panašių teisių pagal įstatymą turi ir Lenkijos profesinės sąjungos);
- 3) *jurisdikcinės teisės* – tai teisės, pagal kurias profesinės sąjungos gali kontroliuoti, kaip vykdomi norminiai darbo teisės aktai. Remdamosi šiomis teisėmis profesinės sąjungos turi teisę kontroliuoti, kaip darbdavys laikosi ir vykdo su jų atstovaujama darbuotojų teisėmis ir interesais susijusius darbo, ekonominius ir socialinius įstatymus, kolektyvines sutartis ir susitarimus. Šiems tikslams profesinės sąjungos gali steigti inspekcijas, teisinės pagalbos tarnybas ir kitas institucijas. Pavyzdžiui, Armėnijoje profesinė sąjunga siekdama apsaugoti profesinės sąjungos dalyvio (nario) teises ir interesus turi teisę kreiptis su peticija į valstybės institucijas, vietos savivaldos organus, darbdavius arba į kitus asmenis, taip pat įstatymų nustatyta tvarka apeliuoti dėl jų veikimo arba neveikimo; Lenkijoje profesinės sąjungos turi teisę kontroliuoti, kaip darbdavys laikosi kolektyvinio susitarimo ir darbo teisės įstatymo nuostatų; Italijoje, jei darbdavys trukdo arba riboja asociacijos ir profesinių sąjungų veiklą ar teisę streikuoti, profesinės sąjungos gali kreiptis į teismą ir prašyti įpareigoti darbdavį atsisakyti šių neteisėtų veiksmų ir atitaisyti žalą arba sušvelninti jos poveikį;
- 4) *atstovavimo teisės* – tai profesinių sąjungų teisė atstovauti ir ginti darbuotojų socialines ir darbo teises bei interesus, vesti kolektyvines derybas, sudaryti kolektyvines sutartis ir kontroliuoti jų įgyvendinimą, dalyvauti kolektyviniuose darbo ginčiuose, taip pat

3. Kiti visuomeniniai susivienijimai (asociacijos) kaip konstitucinės teisės subjektai

teisė į informavimą ir konsultavimą. Ši teisė taip pat pripažįstama visose valstybėse, o kai kur net turi lemiamą reikšmę priimant su darbu susijusius, socialinius ir ekonominius sprendimus. Pavyzdžiui, Švedijoje profesinės sąjungos turi teisę gauti informaciją apie galimus pokyčius ir sprendimus, kurie gali lemti didelius pokyčius organizuojant darbą ar sudarant darbuotojų darbo sutartis. Be to, jos taip pat turi teisę pareikšti nuomonę diskusijose dėl kolektyvinių derybų metu kylančių problemų ir net veto teisę: profesinės sąjungos gali vetuoti darbdavio su įmonės perdavimu arba darbuotojų perkėlimu susijusius sprendimus.

Tarptautiniai teisės aktai bei nacionalinė valstybių teisė numato vadinamąją profesinių sąjungų narių (lyderių) apsaugą nuo diskriminavimo. Kitaip tariant, profesinės sąjungos nariai yra ginami nuo veiksmų, kuriais norima juos atleisti iš darbo arba padaryti žalos kitokiu būdu dėl jų narytės profesinėje sąjungoje ar dalyvavimo jos teisėtoje veikloje. Darbdavys, norėdamas savo iniciatyva atleisti profesinės sąjungos valdymo organo narį, turi gauti išankstinį šios organizacijos sutikimą. Šią garantiją įtvirtina beveik visų valstybių teisės aktai. Derėtų pabrėžti, kad daugelyje valstybių profesinės sąjungos sutikimo reikia ir skiriant drausmines nuobaudas, ypač jeigu tokios nuobaudos skiriamos profesinės sąjungos pirmininkui (vadovui). Pavyzdžiui, Lenkijoje darbdavys negali be profesinės sąjungos valdybos sutikimo nutraukti darbo sutarties su darbuotoju, kuris yra profesinės sąjungos valdybos arba revizijos komisijos narys. Toks draudimas galioja ir tada, kai dar nėra praėję vieni metai po to, kai asmuo neteko valdybos ar revizijos komisijos nario pareigų. Prancūzijoje profesinės sąjungos atstovas gali būti atleistas tik su darbo inspektoriaus leidimu. Latvijoje neturint išankstinio profesinės sąjungos pritarimo negalima darbdavio iniciatyva nutraukti darbo sutarties su darbuotoju, kuris yra profesinės sąjungos narys, o nuobauda dėl darbo drausmės pažeidimo profesinės sąjungos nariui negali būti skiriama darbdaviui su ja nepasitarus.

3. Kiti visuomeniniai susivienijimai (asociacijos) kaip konstitucinės teisės subjektai

Įvairių valstybių konstitucinės teisės kontekste teisė į asociacijas (arba asociacijų laisvė) suvokiama gana skirtingai. Tiesa, yra ir tam tikrų bendrų asociacijos laisvės ypatybių. Pavyzdžiui, tokią teisę gali įgyvendinti tik keli asmenys (neįmanoma vienytis pačiam su savimi), niekas negali būti verčiamas tapti asociacijos nariu. Atitinkamai ši garantija, arba imunitetas, laiduoja ir teisę išstoti iš asociacijos įvykdžius jos priskirtas (proporcingas) pareigas.

Verta pabrėžti, kad asmenų vienijimasis (jungimasis) į tam tikras grupes gali būti apibrėžiamas bent keliais aspektais: a) kaip nuolatinis arba ilgai trunkantis vienijimasis į juridinio asmens ar jam prilyginto subjekto formos darinį ir laikinas jungimasis į tam tikras iniciatyvas (referendumo, rinkimų, visuomenės nuomonės grupes); b) kaip vietos (savivaldos), nacionaliniu (valstybės)⁴⁸², tarptautiniu (valstybių)⁴⁸³ lygiu veikiančios asociacijos, atitinkamos geografinės ir teritorinės apibrėžties lygiu įgyvendinančios jos narių siekius; c) kaip valstybės (vietos savivaldos) palaikomos ir savarankiškai veikiančios asociacijos; d) kaip bendrąsias teises užtikrinančios asociacijos (pvz., diskutuojančios dėl mirties bausmės, eutanazijos, abortų draudimo pagrįstumo ar kultūrinių, sporto, meno pomėgių užtikrinimo ir pan.); e) kaip specialiosioms asmens arba piliečio teisėms ir laisvėms atstovaujančios asociacijos (politinės partijos, judėjimai, religinės grupės, profesinės sąjungos, tautinius poreikius ginančios grupės ir pan.), kurių steigimui ir veiklai taikomi griežtesni (teisinių nuostatų, dalyvaujančiųjų asmenų narystės) reikalavimai.

Minėtosios galimos asociacijų (kaip asmenų teisės vienyti į tam tikras organizacijas siekiant bendrai ginti savo poreikius) klasifikacijos nėra baigtinės. Kita vertus, jos gana aiškiai atspindi esmines šios konstitucinės teisės ypatybes ir jos praktinio įgyvendinimo būdus.

Tačiau dabartinis ir, be abejo, vis dar negalutinis asociacijų laisvės konstitucinio reguliavimo turinys negali būti suvokiamas nenustačius jo nuostatų ir tam tikro skirtingų valstybių konstitucingumo raidos priežastinio ryšio. Tam būtina apžvelgti pagrindinius konstitucinius dokumentus, kurie pradėjo ir pastebimai keitė (plėtojo) šios konstitucinės laisvės sampratą.

Konstitucionalizmo raidos atskaitos tašku laikant JAV Konstitucijos priėmimą, asociacijų laisvės pripažinimą galima rasti tarp pirmųjų dešimties šios konstitucijos pataisų. 1791 m. Teisių bilyje (I pataisa) asociacijų laisvės turinys atskleidžiamas kaip papildantis susirinkimų, žodžio, tikėjimo laisvių sampratą ir padedantis asmenims (ne tik piliečiams) drauge siekti taikių ir teisei neprieštarujančių tikslų⁴⁸⁴. Verta pabrėžti, kad tuo

⁴⁸² Pz., viena iš pirmųjų 1869 m. įsteigta JAV Nacionalinė moterų politinių teisių asociacija (angl. *National Woman Suffrage Association*, NWSA). Prieiga per internetą: <<http://digitalhistory.hsp.org/pafm/org/national-woman-suffrage-association-nwsa>>.

⁴⁸³ Pz., Pasaulinė rūkatorių asociacija. Prieiga per internetą: <<http://www.smokersassociation.org/>>.

⁴⁸⁴ 1791 m. JAV Teisių bilio komentaras su JAV Aukščiausiojo Teismo doktrinos pavyzdžiais (pvz., *National Association for the Advancement of Colored People v. Alabama*, 1958); Cornell University Law School Library. Prieiga per internetą: <[https://www.law.cornell.edu/wex/first_amendment; N. A. A. C. P. v. ALABAMA, 357 U.S. 449 \(1958\) http://caselaw.lp.findlaw.com/scripts/getcase.pl?court=US&vol=357&invol=449](https://www.law.cornell.edu/wex/first_amendment;N.A.A.C.P.v.ALABAMA,357U.S.449(1958)http://caselaw.lp.findlaw.com/scripts/getcase.pl?court=US&vol=357&invol=449)>.

metu asociacijų laisvė buvo suvokiama gana prieštaringai. D. Medisonas ją vertino kaip tam tikrą konkuruojančią (alternatyvią) valstybei ir jos institucijoms laisvę, o A. de Tokvilis asociacijų veiklą vertino teigiamai – kaip savotišką visuomeninę individų santalkos ir savojo ego malšinimo galimybę⁴⁸⁵. Tiesa, ir D. Medisonas, ir A. de Tokvilis asociacijų laisvę suprato kaip piliečių laisvės, arba pilietinę, galimybę⁴⁸⁶.

Maždaug tuo pačiu metu, kartu su pirmosiomis respublikų konstitucijomis, asociacijų laisvė plėtojosi ir Prancūzijos konstitucinėje teisėje. Įdomu tai, kad pirmosios respublikų konstitucijos asociacijų ir klubų veiklą ir steigimą veikiau varžė nei skatino. 1791 m. *Le Chapelier* aktas uždraudė asociacijoms ir klubams turėti kokių nors politinių interesų, o 1810 m. Prancūzijos baudžiamasis kodeksas nustatė atsakomybę už valstybės neregistruotų asociacijų, kurias sudarė daugiau nei 20 narių⁴⁸⁷, veiklą. Modeliuojant konstitucinę Prancūzijos suverenitetą buvo manoma, kad tarp asmens ir valstybės neturi būti papildomų visuomeninių tarpininkų (tarsi ginant tiesioginės demokratijos idėją). Toks požiūris Prancūzijoje ir visoje Europoje išliko beveik iki Pirmojo pasaulinio karo pabaigos. Kita vertus, Prancūzijoje, kaip ir tuo metu JAV, asociacijų laisvė buvo vertinama kaip piliečių, ar tiesiog pilietinė, laisvė.

XIX a. Europos monarchijose ir respublikose asociacijos buvo laikomos valstybės valdžios politinėmis konkurentėmis (politiniai judėjimai, pirmosios profesinės ir darbo sąjungos, socialiniai dariniai). Šiuo laikotarpiu formavosi asociacijų skirtumai pagal veiklos kryptis ir ginamas vertybes, konstitucijose susiklostysiantys į tris bendriausias grupes: a) asociacijos, kurių veiklai keliami paprasčiausi valstybinio reguliavimo reikalavimai (registracija); b) asociacijos, kurių veiklai keliami specialieji reikalavimai (narystės amžius, pilietybė, priklausymas profesinei, etninei, teritorinei grupei ir pan.); c) asociacijos, kurių veikla draudžiama (karinio, fašistinio, nacionalistinio, anarchistinio ir kt. pobūdžio).

Abipus Atlanto valstybių konstitucijų pataisos (ar naujos konstitucijos) bei teismų doktrina (JAV Aukščiausiasis Teismas, valstijų teismai) nustatė vis platesnes asociacijų veiklos ribas ir reikalavimus. 1848 m. asociacijų laisvę konstituciškai pripažino Nyderlandai ir Šveicarija, 1850 m. – tuometė Prūsija, 1868 m. – Liuksemburgas.

⁴⁸⁵ Žr.: IDAZU, J. H. The Strange Origins of the Constitutional Right of Association. *Tennessee Law Review*, 2010, Vol. 77, p. 485, 548. Prieiga per internetą: <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1468353>.

⁴⁸⁶ Žr.: MADISON, J. The Federalist No 10. Bantam Classic ed., Art. 50, 1982, New York.

⁴⁸⁷ Žr.: Freedom of Association. Seminar/Discussion held by Secretariat General of the Council of Europe. Released by Martinus Nijhof Publishers, 1994, Amsterdam, p. 85.

Be to, asociacijos kaip piliečių susivienijimai pradėjo demonstruoti savo galią siekdamos kitų politinių teisių, kovodamos prieš diskriminaciją ir už asmenų lygybę. Antai 1869 m. JAV kilo ir didžiulę įtaką 1870 m. JAV Konstitucijos 15-osios pataisos priėmimui padarė Nacionalinė moterų politinių teisių asociacija.

JAV 1883 m. nagrinėtoje civilinėje byloje buvo pasiektas precedentas, numatantis asociacijos (klubo) narių teisę į būstinę ir tinkamai teikiamas paslaugas⁴⁸⁸ (elektra, vanduo, priešgaisrinė ir policijos apsauga). Taip nacionaliniu ir valstijų lygiu⁴⁸⁹ buvo išspręstas paprastas, bet labai svarbus asociacijos veiklos (patalpų, turto įgijimo ir valdymo) klausimas.

Taigi asociacijos pradėjo apimti vis platesnius visuomenės santykius. Jungtinėje Karalystėje šalia kitų asociacijų 1884 m. buvo pripažintos ir prekybos sąjungos, o 1904 m. įteisinus Bažnyčios ir Valstybės teisės atskyrimą – ir religinio (konfesinio) pobūdžio organizacijos⁴⁹⁰.

XX a. laikytinas asociacijų laisvės visuotinio konstitucinio įtvirtinimo laikotarpiu. Jau iki Pirmojo pasaulinio karo šią teisę pripažino arba atkūrė dauguma Europos valstybių. Ji minima ir pirmojoje Lietuvos Respublikos Konstitucijoje (1922 m.) kaip draugijų ir sąjungų laisvė (17 str.).

Po Antrojo pasaulinio karo asociacijų laisvė tapo ir tarptautinių teisės aktų ginama vertybe. Pasauliniu lygiu teisė jungtis į asociacijas įtvirtinta 1948 m. Visuotinės žmogaus teisių deklaracijos 23 straipsnyje. Teisę laisvai jungtis į asociacijas deklaruoja ir 1966 m. Tarptautinio pilietinių ir politinių teisių pakto 22 straipsnis, kuris skelbia kiekvieno žmogaus teisę laisvai jungtis į asociacijas, įskaitant teisę kurti profesines sąjungas.

1950 m. Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijoje⁴⁹¹ numatomos naudoti šia teise išimtis, kurias įstatymas gali numatyti visuomenės saugumo interesais siekiant užkirsti kelią teisės pažeidimams ar nusikaltimams, gyventojų sveikatai ir dorovei ar kitų asmenų teisėms ir laisvėms apsaugoti. Konvencija taip pat numatė galimybes riboti

⁴⁸⁸ Žr.: GUTMAN, A. Freedom of Association; The Civil Right Cases 109 U.S. 3 (1883). Princeton University Press, 1998, p. 42.

⁴⁸⁹ Derėtų pabrėžti, kad 1791 m. JAV teisių bilis ir juo remiantis priimtos vėlesnės JAV Konstitucijos pataisos numatė atitinkamus įpareigojimus centrinei valdžiai, bet ne Valstijų institucijoms. Todėl tiek JAV Aukščiausiojo Teismo, tiek Valstijų teismų precedentai buvo būtini siekiant atskleisti asociacijų laisvės turinį ir įpareigoti valstijų valdžios institucijas jos paisyti. Žr.: BRESLER, R. J. Freedom of Association: Rights and Liberties under the Law. ABC-CLIO, 2004, p. 17.

⁴⁹⁰ Žr.: Freedom of Association, Seminar/Discussion held by Secretariat General of the Council of Europe. Released by Martinus Nijhoff Publishers, 1994, Amsterdam, p. 87–88.

⁴⁹¹ Žr.: 1950 m. Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos 11 straipsnis. Prieiga per internetą: <http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_LIT.pdf>.

asociacijos laisvę asmenims, tarnaujantiems ginkluotosiose pajėgose, policijoje ar valstybės tarnyboje.

Nors tokios tarptautinių dokumentų nuostatos padėjo standartizuoti (suvienodinti) daugelio pasaulio konstitucijų įtvirtinamus asociacijų laisvės principus, kai kur (pačioje Europoje) toliau virė diskusijos dėl asociacijų laisvės vertės ir jos proporcingumo palyginti su kitomis teisėmis ir valstybės interesais. Tokių ginčų neišvengta net Prancūzijoje, kur galutinai asociacijos laisvė kaip „neatimama ir prigimtine“ teisė buvo konstatuota 1971 m. Konstitucinės tarybos jurisprudencijoje⁴⁹². Nuo 1990-ųjų iki 2000 m. žlugo socialistinės Vidurio ir Rytų Europos santvarkos, asociacijų laisvė buvo įtvirtinta ir dešimčių naujų nepriklausomų Europos valstybių konstitucijose⁴⁹³.

⁴⁹² Prancūzijos Konstitucinės Tarybos 1971 m. liepos 16 d. sprendimas Nr. 71-44 DC. Prieiga per internetą: <<http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/english/case-law/sample-of-decisions-in-relevant-areas-dc/decision/decision-no-71-44-dc-of-16-july-1971.135366.html>>.

⁴⁹³ Pvz., 1997 m. Lenkijos Konstitucijos 12 str. Prieiga per internetą: <<http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm>>; 1992 m. Čekijos Konstitucijos blanketinis 3 straipsnis per konstitucinio statuso suteikimą Europos pagrindinių žmogaus teisių bei laisvių konvencijos nuostatomis. Prieiga per internetą: <<http://www.psp.cz/cgi-bin/eng/docs/laws/1993/1.html>>; 1992 m. Estijos Konstitucijos 30, 48 str. Prieiga per internetą: <<http://www.president.ee/en/repulic-of-estonia/the-constitution/>>; 1991 m. Rumunijos Konstitucijos 9 str. Prieiga per internetą: <http://www.cdep.ro/pls/dic/site.page?den=act2_2&par1=1#t1c0s0sba9>.

VIII *skyrius*

Valstybė konstitucinėje teisėje

prof. dr. **DARIJUS BEINORAVIČIUS**

prof. dr. **MILDA VAINIUTĖ**

doc. dr. **ELENA VAITIEKIENĖ**

VIII SKYRIAUS TURINYS

1. Valstybės sampata. Valstybės suverenitetas ir funkcijos.....	355
2. Valstybės valdymo forma. Monarchija ir respublika. Netipinės valdymo formos.....	360
3. Valstybės sandaros forma. Unitarinė ir federacinė valstybė.....	381
4. Politiniai įvairių pasaulio valstybių režimai.....	393

1. Valstybės samprata. Valstybės suverenitetas ir funkcijos

Konstitucinėje teisėje valstybės institutas užima išskirtinę vietą. Valstybė – daugelio konstitucinių teisinių santykių subjektas.

Sąvoka „valstybė“ yra daugiareikšmė. Dabartinės lietuvių kalbos žodyne pateikiamos dvi pagrindinės žodžio „valstybė“ reikšmės: 1) organizuota politinė bendruomenė, turinti aukščiausiąją valdžią; 2) tokios bendruomenės valdomas kraštas⁴⁹⁴. Teisinėje, filosofinėje ir politologijos literatūroje yra įvairių šios sąvokos vartojimo aspektų. Nemažą įtaką mokslininkams daro įvairios filosofinės pažiūros, nacionalinės ir istorinės tradicijos.

Tradiciskai valstybė suprantama kaip trijų elementų (tautos, teritorijos, valstybės valdžios) organinė visuma. Pagal šią teoriją valstybė – tai tam tikroje teritorijoje gyvenančių ir vienai politinei valdžiai priklausančių žmonių sąjunga. Taigi šis valstybės apibrėžimas apima tris pagrindinius valstybės elementus (požymius): **tauta, teritorija, valdžia**.

Valstybės **tautai** būdingi požymiai:

- 1) kiekybinis požymis: valstybės tautą sudaro žmonių grupė (tam tikras žmonių skaičius);
- 2) tęstinumas: valstybės tauta gyvuoja tol, kol gyvuoja pati valstybė;
- 3) ypatingas kvalifikuotas ryšys su valstybės teritorija, kuris reiškia žmogaus pavaldumą, jo priskyrimą tam tikrai teritorijai ir politinei valdžiai. Dažniausiai jis vadinamas pilietybe arba pavaldumu (monarchijose priklausymas tam tikrai valstybei iki šiol vadinamas pavaldumu).

Svarbus valstybės požymis yra **apibrėžta teritorija**:

- 1) teritorija – tai viena iš svarbiausių bet kurios valstybės gyvavimo sąlygų. Valstybės teritorija – tam tikras valstybės siena apibrėžtas žemės plotas. Sieną vieną valstybę atskiria nuo kitos. Valstybės sienos yra nustatomos ir keičiamos tarptautinėmis sutartimis, kurias ratifikuoja aukščiausiosios valstybės valdžios institucijos.

Valstybės teritorija – tai visa teritorija ir žemės gelmės šiapus valstybės sienos, taip pat teritoriniai vandenys ir oro erdvė virš jų, orlaiviai, jūrų ar upių laivai, kurie turi valstybės vėliavą ar jos skiriamuosius ženklus už valstybės sienos ribų, diplomatinės atstovybės užsienyje. Teritorijos dydis ir kitos fizinės savybės, žemės gelmių turtai, geografinė padėtis valstybės egzistavimui yra antraeilis dalykas. Niekas negali pasakyti, kokio dydžio teritorijos reikia valstybei įkurti ir kokios ypatybės jai turi būti būdingos.

⁴⁹⁴ Dabartinės lietuvių kalbos žodynas: šeštas (trečias elektroninis) leidimas (vyr. red. S. Keinys). Vilnius: Lietuvių kalbos institutas, 2006; internetinė versija, 2011. Prieiga per internetą: <<http://dz.lki.lt>>.

Pasaulyje gyvuoja ir didelės, ir mažos valstybės, turinčios daug gamtos išteklių arba visai jų neturinčios, pavyzdžiui, Vatikano valstybė, Monakas arba Lichtenšteinas. Kita vertus, nors valstybės teritorija ir jos kokybė nėra lemiamas valstybės egzistavimo sąlyga, tačiau ji daro didelę įtaką valstybės gyvenimui ir jos vykdomai politikai. Pavyzdžiui, didelė teritorija leido JAV tapti viena iš stipriausių pasaulio valstybių;

- 2) valstybės teritorija – tai ne tik fizinis žemės plotas, bet ir kriterijus, kuriuo vadovaujantis vienos valstybės tauta atskiriama nuo kitos valstybės tautos;
- 3) teritorija – tai erdvė, kurioje įgyvendinama valstybės valdžia. Pastaroji organizuojama ir įgyvendinama remiantis teritoriniu principu, pagal kurį būtina griežtai apibrėžti valstybės teritorijos ribas (tam tikslui valstybė nustato savo sieną). Tiek, kiek ji apima, veikia valstybės valdžia, nevaržoma jokios kitos valstybės valdžios. Tai reiškia, kad valstybės valdžia turi teritorinę viršenybę (galią) šalies viduje tiek, kiek apima jos siena.

Taigi apibrėžiant valstybės teritorijos sąvoką reikia turėti omenyje du dalykus: įgyvendinti valstybės funkcijas reikia tam tikros erdvės, t. y. tam tikro žemės ploto; tam tikrame apibrėžtame žemės plote, kuriame įsikūrusi viena valstybė, negali būti jokios kitos valstybės. Kiekviena valstybė monopolizuoja tam tikrą apibrėžtą žemės plotą. Vadinasi, teritorija sukuria valstybei erdvę, kurioje nevaržomai veikia jos valdžia.

Trečias pagrindinis valstybingumo požymis – **valstybės valdžia**. Ši sąvoka neatsiejama nuo valdymo sąvokos. Valdžia būdinga bet kokiai žmonių bendruomenei, kurioje vieni asmenys vadovauja kitiems, o šie paklūsta pirmųjų nurodymams. Teisinėje literatūroje valstybės valdžia apibūdinama kaip viešoji valdžia, įgyvendinama ne tik valstybės, bet ir savivaldos institucijų. Valstybės valdžia – viena iš valdžios rūšių. Jai būdingi tam tikri požymiai: ji visuomenėje yra viršiausioji, apima visą visuomenę. Tai – politinio pobūdžio teritorinė valdžia, kurią įgyvendina specialiosios valstybės valdžios institucijos. Ši valdžia susijusi su teise, prireikus ji užtikrinama valstybės prievarta.

Taigi tauta, teritorija ir valstybės valdžia – tai trys pagrindiniai elementai, kurie išskiria valstybę iš kitų socialinių junginių. Ten, kur nėra visų šių elementų, kur trūksta bent vieno iš jų, nėra ir valstybės, nors ji būtų kitų valstybių pripažinta ne tik *de iure*, bet ir *de facto*. Pagal Konvencijos dėl valstybių teisių ir pareigų 3 straipsnį, patvirtintą septintojoje Amerikos valstybių konferencijoje, pasirašytą Montevidėjuje 1933 m. gruodžio 26 d., valstybė politiškai egzistuoja neatsižvelgiant į tai, ar ją pripažįsta kitos valstybės. Valstybė turi teisę ginti savo vientisumą ir nepriklausomybę,

užtikrinti savo apsaugą bei gerovę net prieš ją pripažįstant, ir dėl to organizuoti save, kaip mano esant tinkama, priimti įstatymus pagal savo poreikius, valdyti savo institucijas ir apibrėžti savo teismų jurisdikciją bei kompetenciją⁴⁹⁵.

Valstybės suverenitetas – valstybės teritorinė viršenybė šalies viduje ir jos nepriklausomybė tarptautinių santykių požiūriu – dažnai nurodomas kaip esminis valstybės požymis.

Suverenitetas pasireiškia valstybės viduje ir per santykius su kitomis valstybėmis. Skiriamas išorinis ir vidinis valstybės suverenitetas. *Išorinis valstybės suverenitetas* (nepriklausomybė) – tai valstybės ir jos valdžios teisinis nepriklausomumas nuo kitų valstybių arba kitokių išorinių socialinių veiksnių ir jėgų, tam tikra subjektinė valstybės teisė santykių su kitomis valstybėmis požiūriu, kitaip tariant, tam tikra būsena arba valstybės teisinis statusas tarptautinėje bendruomenėje. Išorinis suverenitetas reiškia: valstybės lygybę santykių su kitomis valstybėmis požiūriu; jos teisinį nepriklausomumą nuo kitų valstybių; valstybės autonomiją sprendžiant vidaus reikalus, t. y. jokia kita valstybė neturi teisės kištis į valstybės vidaus reikalus.

Išorinis valstybės suverenitetas nereiškia, kad valstybė atsiriboja nuo paties tarptautinio bendravimo ir jį reguliuojančios teisės. Atvirkščiai, bendroji taisyklė yra ta, kad bendraudama tarptautiniu lygiu valstybė turi laikytis tarptautinės teisės, šios teisės principų ir normų. Šiuo požiūriu valstybės suverenitetas nėra absoliutus.

Vidinis valstybės suverenitetas – tai valstybės valdžios požymis, kuris reiškia valstybės valdžios viršenybę ir nepriklausomumą nuo kitų valdžių valstybės teritorijoje. Suverenitetą įgyvendina valstybės valdžia. Ji, kaip vienintelis teisėtvarkos valstybėje šaltinis, gali apriboti bet kurią kitą valdžią šalies viduje ir primesti jai savo valią. Aukštesnės valdžios už valstybės valdžią valstybėje nėra ir šiuo požiūriu ji yra neribota (absoliuti).

Tai, kad valstybės valdžia pati nustato savo tikslus ir funkcijas, o kartu ir teisę, nereiškia, kad tą teisę arba tuos tikslus valdžia laisvai kuria ir nustato taip, kaip nori. Socialiniu požiūriu valstybės valdžia nėra visiškai laisva, ji priklauso nuo socialinių jėgų valstybės teritorijoje. Valstybės valdžios suverenumas šalies viduje yra reliatyvus ir socialiniu, ir politiniu požiūriu. Valstybė negali visiškai atsiriboti nuo kitų socialinių junginių, esančių jos viduje. Valstybės valdžia neatsiranda teritorijoje nežinia iš kur: ji kyla iš visuomenės, atsiranda vykstant politinei įvairių socialinių grupių kovai, yra jų palaikoma ir remiama.

⁴⁹⁵ VADAPALAS, V. Tarptautinė teisė. Pagrindiniai dokumentai ir jurisprudencija. Vilnius: Eugrimas, 2003, p. 68.

Kiekviena valstybė atlieka tam tikras tam tikrų tikslų ir uždavinių įgyvendinimo, veiklos funkcijas. **Valstybės funkcijų** atsiradimą pirmiausia lemia pagrindiniai valstybės uždaviniai (tikslai). Šių uždavinių turinys priklauso nuo įvairių vidaus ir išorės veiksnių. Grėsmė išoriniam valstybės saugumui ir teritoriniam vientisumui visada verčia pirmiausia spręsti krašto apsaugos uždavinius. Valstybei ginti tokiomis atvejais mobilizuojamos visos institucijos. Ekonominės krizės sąlygomis pagrindiniai būna ekonominiai uždaviniai, o didėjant nusikalstamumui darosi aktualūs teisėtvarkos palaikymo uždaviniai ir kt. Valstybės funkcija suprantama kaip valstybės veiklos kryptis, susiejanti vienuomeninius santykius, pavyzdžiui, ekonominius, politinius, socialinius ir kt. Taigi valstybės funkcija yra kompleksinė, sudaryta iš įvairių elementų. Pavyzdžiui, tirti nusikaltimus nėra valstybės funkcija. Tai tik vienas iš teisės apsaugos funkcijos elementų.

Valstybės funkcijos apima bendrąją valstybės veiklą ir apibrėžia pagrindines valstybės veiklos kryptis, kurias įgyvendina visa valstybės institucijų sistema (valstybės aparatas). Jos kyla iš valstybės uždavinių ir parodo valstybės paskirtį ir esmę, kurių neparodo valstybinių institucijų funkcijos. Svarbiausius savo uždavinius valstybė įgyvendina teisinėmis priemonėmis. Vienais atvejais valstybė priima teisės normas, kitais – organizuoja jų įgyvendinimą, o dar kitais – garantuoja jų laikymąsi. Pagal šį kriterijų skiriamos trys teisinės valstybės funkcijų įgyvendinimo formos:

- 1) teisėkūra: tai valstybės veikla, skirta rengti ir leisti įstatymus ir kitus norminius teisės aktus;
- 2) teisės normų įgyvendinimas: tai organizacinė valstybės veikla, skirta įgyvendinti teisės normas;
- 3) teisėsauga: valstybės veikla, skirta apsaugoti teisės normas nuo pažeidimų; ji susijusi su prievartos priemonių teisės pažeidėjams taikymu.

Kiekvienai valstybės funkcijai būdingos visos minėtosios įgyvendinimo formos. Išvardytieji požymiai leidžia valstybės funkcijas apibūdinti kaip pagrindines valstybės veiklos kryptis, kurių laikantis įgyvendinami valstybės tikslai ir uždaviniai. Jos, kaip minėta, parodo valstybės esmę ir socialinę paskirtį.

Teisės literatūroje nurodoma keletas valstybės funkcijų klasifikavimo kriterijų. Atsižvelgiant į visuomenės gyvenimo sritį skiriamos išorinės ir vidinės valstybės funkcijos. *Išorinės funkcijos* yra skirtos spręsti valstybės uždavinius tarptautiniu lygmeniu. Tai yra pagrindinės veiklos kryptys palaikant santykius su kitomis valstybėmis. Paprastai teisės literatūroje nurodomos dvi pagrindinės išorinės valstybės funkcijos: tarptautinis valstybių bendradarbiavimas ir valstybės sienų apsauga bei valstybės išorinio

saugumo užtikrinimas. *Vidinės funkcijos* – tai pagrindinės valstybės vidaus veiklos kryptys: ekonominė, socialinė, politinė, kultūrinė ir kt. (pvz., finansinės kontrolės, teisėsaugos, ekologinė).

Kalbant apie valstybės funkcijų skirstymą į vidines ir išorines reikia turėti omenyje, kad toks skirstymas yra sąlyginis. Valstybės ekonomikos, socialinės, politikos, kultūros ir kitų sričių veikla neretai gana glaudžiai susijusi su išorinėmis sąlygomis, tarptautiniais ekonominiais, kultūriniais ir kitais ryšiais.

Pagal valstybės funkcijų turinį skiriamos keturios pagrindinės funkcijos, būdingos visoms valstybėms: ekonominė, politinė, socialinė ir ideologinė (kultūrinė). *Ekonominė funkcija* – tai darnaus valstybės ekonomikos funkcionavimo ir raidos užtikrinimas, valstybės biudžeto skirstymas, nuosavybės apsauga, tarptautinių ekonominių santykių palaikymas ir kita. *Politinė funkcija* apibrėžia valstybės ir visuomenės saugumo užtikrinimą, socialinės ir nacionalinės santarvės palaikymą, socialinių prieštaravimų slopinimą, valstybės suvereniteto išsaugojimą ir kita. *Socialinė funkcija* atliekama užtikrinant visuomenės interesus, žmogaus laisvių ir teisių apsaugą, žmonių socialinių poreikių tenkinimą, minimalųjų gyvenimo lygį, sudarant darbo sąlygas ir kita. *Ideologinė (kultūrinė) funkcija* – tai tam tikros ideologijos (taip pat religijos) palaikymas, švietimo organizavimas, parama mokslui, kultūrai ir kita.

Kai kurie mokslininkai teigia, kad valstybės funkcijas lemia valstybės valdžios funkcijos. Šiuo požiūriu valstybei būdingos trys pagrindinės valdžios: įstatymų leidžiamoji, įstatymų vykdomoji ir teisminė. Pagal įgyvendinimo trukmę valstybės funkcijos gali būti nuolatinės ir laikinosios. Nuolatinės funkcijos yra tos, kurios būdingos visoms valstybėms visais laikais, kad ir kokios būtų konkrečios istorinės sąlygos. Laikinosios funkcijos susijusios su trumpalaikiais valstybės uždaviniais. Jos atsiranda nepaprastosiomis sąlygomis, pavyzdžiui, kai valstybę ištinka stichinės nelaimės, kyla didelių pilietinių konfliktų, pasipriešinama konstitucinei tvarkai, įvykdomi diversijos, teroro aktai ir kita.

Valstybės funkcijas, kaip minėta, padeda įgyvendinti valstybės institucijų sistema (valstybės aparatas). Teisės doktrinoje valstybės institucija apibrėžiama kaip valstybės įstaiga (organizacinis vienetas), per kurią įgyvendinamas valstybės valdymas. Tai vienija visas valstybės institucijas, nors kiekviena veikia savarankiškai ir atlieka atskirą valstybės funkciją.

2. Valstybė ir jos valdymo formos. Monarchija ir respublika. Netipinės valdymo formos

Valstybės forma yra kompleksinė sąvoka, kuri atskleidžia, kaip valdžia valstybėje organizuojama, kaip išdėstoma teritoriniu požiūriu, kokiais principais vadovaujama jos veikloje, kaip ji įgyvendinama. Valstybės formą atskleidžia: valstybės valdymo forma, valstybės sandaros forma ir politinis režimas. Taigi valstybės forma – tai sistema organizacinių ir teisinių priemonių, kuriomis sudaroma, organizuojama, teritoriškai išdėstoma ir įgyvendinama valstybės valdžia.

Valstybės valdymo forma – **tai aukščiausiųjų valstybės valdžios institucijų sandara ir jų funkcionavimo tvarka**. Valstybės valdymo forma parodo:

- 1) kaip steigiamos aukščiausiosios valstybės institucijos ir kokia jų struktūra;
- 2) kiek valstybės piliečiai dalyvauja steigiant aukščiausiasias valstybės valdžios institucijas, kaip plačiai įgyvendina savo pilietines teises ir vykdo pareigas;
- 3) kokiais principais grindžiami aukščiausiosios ir kitų valstybės institucijų tarpusavio santykiai;
- 4) kokie yra aukščiausiosios valstybės valdžios ir valstybės piliečių santykiai.

Pagal šiuos požymius skiriamos dvi valstybės valdymo formos: monarchija ir respublika.

Monarchija (iš gr. k., vienvaldystė) – tai tokia valdymo forma, kai aukščiausioji valstybės valdžia formaliai priklauso vienam asmeniui, kuris paveldi ją ir nėra politiškai atsakingas savo pavaldiniams (valstybės piliečiams).

Pagrindiniai klasikinės monarchijos požymiai:

- 1) valstybės valdžia formaliai priklauso vienam asmeniui – monarchui (karaliui, imperatoriui, kunigaikščiui ir kt.);
- 2) aukščiausioji valdžia yra paveldima. Pavyzdžiui, pagal Ispanijos Konstituciją karaliaus sosto paveldėtojai yra Burbonų dinastijos palikuonys⁴⁹⁶. Konstitucijoje įtvirtinta, kad pirmasis teisėtas šios dinastijos įpėdinis ir sosto paveldėtojas yra Juanas Carlosas I de Burbonas. Teisė į sosto paveldėjimą įgyvendinama pagal įprastą pirmagimystės ir atstovavimo tvarką. Pagal sosto paveldėjimo eiliškumą pirmumo teisę į sosto paveldėjimą turi senesnės dinastijos atšakos įpėdiniai. Jų eiliškumas priklauso nuo aukštesnio giminystės

⁴⁹⁶ Spanish Constitution. Madrid, 1979; Constitución Española de 1978. Prieiga per internetą: <<http://www.congreso.es/funciones/constitucion/indice.htm>>.

laipsnio. Esant tam pačiam giminystės laipsniui pirmumo teisę turi vyriškos lyties įpėdiniai. Esant vienos lyties įpėdiniams pirmenybė teikiama vyresniems pagal amžių. Karaliaus sosto įpėdinis įgyja Austrijos princo titulą nuo gimimo momento arba nuo tos dienos, kai jam suteikiamas šis titulas. Išnykus visoms karališkosios dinastijos atšakoms, sosto paveldėjimo klausimą sprendžia Generaliniai Rūmai vadovaudamiesi Ispanijos interesais (57 str. 3 d.);

- 3) valstybės valdžia monarchui priklauso iki gyvos galvos. Kita vertus, yra monarchijų, kuriose monarchas yra renkamas. Pavyzdžiui, Malaizijos federalinį karalių (sultoną) penkerių metų kadencijai renka devynių šalies federacinių valstijų – sultonatų – valdovai. Jungtinių Arabų Emyratai vieną iš septynių emyrų renka Jungtinių Arabų Emyratų vadovu;
- 4) monarchas teisiškai ir politiškai yra nepriklausomas, jis nėra atsakingas savo pavaldiniams.

Valstybės teorijoje paprastai skiriamos dvi monarchinės valstybės formos:

- 1) absoliutinė (neribota) monarchija;
- 2) konstitucinė monarchija (ribota).

Kai kurie autoriai į atskirą grupę skiria teokratinę monarchiją. Jai būdinga tai, kad monarchas yra religinis lyderis. Šiuo požiūriu Vatikano valstybės vadovas yra kartu ir Romos katalikų bažnyčios vadovas.

Absoliutinėje monarchijoje visa aukščiausioji valdžia priklauso vienam monarchui. Pagrindinis absoliutinės monarchijos požymis – nėra jokių monarcho kompetenciją ribojančių valstybės institucijų. Monarchas turi teisę leisti įstatymus, savo nuožiūra skirti ir atleisti ministrus. Monarcho valdžioje yra nuolatinė kariuomenė, policija, biurokratinis aparatas.

Absoliutinės monarchijos atsirado Europoje nykstant feodalizmui. Vakarų Europoje absoliutizmas pradėjo plėtotis XV a. pabaigoje – XVI pradžioje ir labiausiai atsiskleidė Anglijoje, Prancūzijoje ir Rusijoje. Tam tikrą laiką absoliutizmas buvo pažangus reiškinys: kovojo su feodalinės aukštuomenės separatizmu, panaikino politinį susiskaldymą, skatino prekybą, pramonės, kultūros raidą. Dažniausiai absoliutinė monarchija, kaip valdymo forma, priskiriama feodalinėi visuomenei. Tačiau ir dabar absoliutinės monarchijos gyvuoja arabų valstybėse (pvz., Saudo Arabijoje, Omane, Katare ir kt.).

Konstitucinė monarchija – tai tokia valstybės valdymo forma, kai monarcho valdžią riboja atstovaujamoji valstybinės valdžios institucija – parlamentas. Paprastai monarcho valdžios ribojimai nustatomi konstitucijoje. Konstitucinė monarchija dar skirstoma į dualistinę ir parlamentinę monarchiją. Šios dvi monarchijos formos negali būti tapatinamos su

demokratinu ar nedemokratinu monarchiniu valdymu. Nors dualistinėje monarchijoje valstybės vadovui suteikiamos didelės galios įgyvendinti vykdomąją valdžią, jis nėra absoliutus monarchas, jo galias riboja konstitucija ir įstatymai. Vis dėlto neretai dualistinė monarchija siejama su nedemokratinu režimu, todėl kai kurios anksčiau buvusios dualistinės monarchijos, siekdamos demokratinų pertvarkų, renkasi parlamentinį valdymą, didina parlamento galias ir siaurina valstybės vadovo įgaliojimus. Pavyzdžiui, Maroko Karalystė. Šiuo metu galioja 2011 m. Maroko Konstitucija, priimta referendumu⁴⁹⁷. Šios Konstitucijos 1 straipsnyje įtvirtinta, kad Marokas yra konstitucinė, demokratinė, parlamentinė ir socialinė monarchija. Karalius yra valstybės vadovas, aukščiausiasis valstybės atstovas, tautos vienybės simbolis, valstybės stabilumo ir tęstinumo garantas, aukščiausiasis valstybės institucijų tarpusavio santykių arbitras (42 str.). Įstatymų leidžiamąją valdžią įgyvendina dvejų rūmų parlamentas, vykdomąją valdžią – vyriausybė (ministras pirmininkas ir ministrai), teisminę valdžią – teismai. Konstitucija numato, kad karalius skiria ministrą pirmininką atsižvelgdamas į Deputatų Rūmų rinkimus laimėjusios politinės partijos rezultatus, t. y. asmenį iš rinkimus laimėjusios politinės partijos atstovų (47 str.).

Dualistinė monarchija – tai tokia valdymo forma, kai įstatymus leidžia parlamentas kartu su monarchu, o valdo monarchas. Jos požymis – teisiškai ir faktiškai valstybės valdžią turi tarpusavyje pasidaliję vyriausybė, kurią sudaro monarchas, ir parlamentas (valdžios dualizmas). Monarchas skiria ir atleidžia vyriausybės narius. Jis sudaro vyriausybę neatsižvelgdamas, kiek vietų viena ar kita partija turi parlamente. Vyriausybė neatsakinga parlamentui. Parlamentas negali reikšti nepasitikėjimo vyriausybe. Monarcho valdžia, nors ribojama konstitucijos, vyrauja valstybės valdžių sistemoje, bet nėra absoliuti. Kitaip tariant, šiai valstybės valdymo formai būdinga stipri vykdomoji valdžia. Dėl to ji dažnai vadinama egzekutyvine monarchija.

Dualistinės monarchijos forma vyravo XIX–XX a. pirmojoje pusėje. Šiuo metu dualistinės monarchijos yra Jordanija, Kuveitas, Lichtenšteinas, Malaizija, Monakas, Tailandas ir kt. Iš jų Europoje yra dvi: Monakas ir Lichtenšteinas.

1962 m. Monako Konstitucija (2002 m. redakcijos) įtvirtina, kad *Monako Kunigaikštystė* yra paveldima konstitucinė monarchija, teisinė valstybė, grindžiama pagrindinėmis žmogaus teisėmis ir laisvėmis (2 str.)⁴⁹⁸.

⁴⁹⁷ Constitution of Morocco Adopted by Referendum on July 1st 2011. Prieiga per internetą: <http://www.parlement.ma/en/_text1.php?filename=201109081407010>.

⁴⁹⁸ Constitution of the Principality. Prieiga per internetą: <<http://en.gouv.mc/Government-Institutions/Institutions/Constitution-of-the-Principality>>.

Monako kunigaikščio galias riboja Konstitucija ir įstatymai (12 str.). Monako kunigaikštis yra valstybės ir vykdomosios valdžios vadovas. Vyriausybei vadovauja kunigaikščiui atstovaujantis valstybės ministras. Valstybės ministras ir kiti ministrai yra atsakingi kunigaikščiui.

Įstatymų leidžiamąją valdžią bendrai įgyvendina Monako kunigaikštis ir Nacionalinė Taryba: kunigaikščiui priklauso įstatymų iniciatyvos teisė, Nacionalinei Tarybai – įstatymų priėmimo teisė. Nacionalinė Taryba turi ribotą įstatymų iniciatyvos teisę, t. y. ji neturi tiesioginės įstatymų iniciatyvos teisės. Visi Nacionalinės Tarybos įstatymų ar jų pakeitimų projektai turi būti pagrįsti bendru Monako kunigaikščio ir Nacionalinės Tarybos sutarimu. Bendru sutarimu gali būti keičiamos ir Konstitucijos nuostatos. Tai yra pagrindinis Monako įstatymų leidybos principas. Konstitucija numato, kad vyriausybės reikalavimu ne mažiau kaip viena iš dviejų parlamento sesijų turi būti skirta kunigaikščio teikiamiems įstatymų projektams. Monako kunigaikštis gali šaukti neeilinę Nacionalinės Tarybos sesiją; pasitaręs su Kunigaikščio taryba, turi teisę paleisti Nacionalinę Tarybą.

Lichtenšteinas įgijo dualistinės monarchijos požymių 2003 metais, pakeitus atitinkamas 1921 m. priimtos Konstitucijos nuostatas⁴⁹⁹. Iki tol Lichtenšteinas buvo parlamentinė monarchija. Tiesa, nei ankstesnė, nei dabartinė Konstitucijos redakcija monarchijos formos neįtvirtina, kaip ir Monako Konstitucijoje, apsiribojama nuostata, kad Kunigaikštystė yra konstitucinė paveldima monarchija (2 str.). Kita vertus, šios šalies Konstitucijoje skelbiama, kad monarchija yra pagrįsta demokratija ir parlamentarizmu. Ši Konstitucijos 2 straipsnio nuostata liko nepakitusi nuo 1921 metų. Ji leidžia teigti, kad pirminis Konstitucijos rengėjų sumanymas buvo įsteigti konstitucinę monarchiją, pagrįstą parlamentiniu valdymu. Naująsias šalies Konstitucijos pataisas pasiūlė kunigaikštis Hansas Adamas. Jos buvo patvirtintos referendumu. Už kunigaikščio pasiūlytas pataisas balsavo 64 procentai rinkėjų, 20 procentų rinkėjų pasisakė už ankstesnių konstitucinių nuostatų išsaugojimą, o 16 procentų – už monarcho galių sumažinimą⁵⁰⁰. Ši Konstitucija, kuria buvo išplėstos kunigaikščio galios (įstatymų veto teisė, teisė paleisti parlamentą, teisė skelbti referendumą, atstatyti vyriausybę ir kt.), sulaukė neigiamos kitų šalių, taip pat ir Europos Tarybos, reakcijos. Nepaisant to, šalies monarchą palaikė daug rinkėjų. Beje, Lichtenšteinas – paskutinė Europos valstybė, suteikusi rinkimų teisę moterims. Šią teisę

⁴⁹⁹ Constitution of the Principality. Prieiga per internetą: <<http://www.legislationline.org/en/documents/section/constitutions/country/18>>; plačiau žr.: VAINUTĖ, M. Lichtenšteino Kunigaikštystės konstitucinė santvarka. *Jurisprudencija*, 2007, Nr. 12(102), p. 59–66.

⁵⁰⁰ The Princely House of Lichtenstein. Prieiga per internetą: <http://www.fuerstenhaus.li/en/fuerstenhaus/fuerstliche_familie/fuerst_hans-adam2.html>.

moterys įgijo po 1984 m. referendumo, kuriame dalyvavo tik vyrai. Iš jų 51,3 procento pasisakė už rinkimų teisės moterims suteikimą.

Taigi naujosios Konstitucijos pataisos išplėtė kunigaikščio galias parlamento atžvilgiu: jis įgijo teisę siūlyti įstatymų projektus, jam suteikta absoliutaus įstatymų veto teisė. Konstitucijoje numatyta: jeigu kunigaikštis nesankcionuoja įstatymo per 6 mėnesius, laikoma, kad įstatymas atmestas (65 str.). Per metus dėl svarbių priežasčių kunigaikštis turi teisę ne ilgiau kaip trims mėnesiams atidėti parlamento sesiją arba paleisti parlamentą. Tam tikrais atvejais, siekdamas užtikrinti valstybės saugumą ir gerovę, kunigaikštis turi teisę priimti ypatinguosius dekretus, kuriais gali būti apribotas kai kurių Konstitucijoje įtvirtintų teisių taikymas. Tokie dekretai galioja ne ilgiau kaip 6 mėnesius. Tokiais atvejais kunigaikštis laikinai vykdo įstatymų leidžiamosios valdžios funkcijas (10 str.).

Kunigaikštis ir parlamentas (Landtagas) bendru sutarimu formuoja vyriausybę: kunigaikštis skiria vyriausybės vadovą ir keturis tarybos narius Landtagui pasiūlius ir sutikus (79 str.). Iš tikrųjų vyriausybę formuoja Landtagas. Parlamento kadencijos pradžioje Landtago nariai išrenka vyriausybės narius ir siūlymo forma teikia šias kandidatūras kunigaikščiui. Šis parlamento siūlymas laikomas nuolankumo kunigaikščio institucijai išraiška. Kita vertus, be parlamento sutikimo kunigaikštis negali skirti vyriausybės narių savo valia.

Vyriausybė yra atsakinga kunigaikščiui ir parlamentui. Tiek parlamentas, tiek kunigaikštis turi teisę pareikšti nepasitikėjimą vyriausybe. Jeigu pareiškiamas nepasitikėjimas, vyriausybė turi atsistatydinti ir kunigaikštis skiria laikinąją vyriausybę, kol bus sudaryta nauja vyriausybė (80 str.). Jeigu per keturis mėnesius nesudaroma nauja vyriausybė, laikinoji vyriausybė turi gauti parlamento pasitikėjimą. Tokia atstatydinimo tvarka netaikoma konkreitiems vyriausybės nariams: vyriausybės narys gali būti atleistas iš užimamų pareigų tik parlamentui ir kunigaikščiui sutikus.

Kaip minėta, dualistinei monarchijai būdinga tai, kad parlamentas nedalyvauja formuojant vyriausybę. Ją formuoja monarchas, vyriausybė yra atsakinga monarchui, parlamentas negali reikšti nepasitikėjimo vyriausybe. Lichtenšteinas šiuo požiūriu negali būti laikomas tipiška dualistine monarchija. Derėtų pabrėžti, kad 2003 m. pataisos ne tik išplėtė kunigaikščio galias, bet ir suteikė piliečiams teisę balsuojant išreikšti nepasitikėjimą kunigaikščiui, taip pat balsuoti dėl monarchijos panaikinimo.

Dualistine monarchija laikoma Jordanija (*Jordanijos Hašimitų Karalystė*). Joje galioja 2011 m. redakcijos 1952 metų Konstitucija⁵⁰¹. Kita vertus,

⁵⁰¹ Constitution. Prieiga per internetą: <<http://www.parliament.jo/en/node/150>>; Constitution of Jordan. Prieiga per internetą: <http://cco.gov.jo/Portals/0/constitution_en.pdf>.

Konstitucijoje skelbiama, kad karalystė yra pavaldima monarchija, kurios valdymo sistema yra parlamentinė (1 str.). Karalius yra valstybės vadovas (30 str.), įstatymų leidžiamoji valdžia priklauso karaliui ir Nacionalinei Asamblėjai, kurią sudaro Senatas ir Deputatų Rūmai (25 str.), vykdomoji valdžia – karaliui, kuris ją įgyvendina per ministrus vadovaudamasis Konstitucijos nuostatomis (26 str.).

Jordanijos Konstitucijoje yra nemažai nuostatų, kurios būdingos parlamentiniam valdymui, pavyzdžiui, vyriausybė turi turėti parlamento pasitikėjimą. Jeigu vyksta eilinė sesija, suformuota nauja vyriausybė per mėnesį turi pateikti Deputatų Rūmams bendrosios politikos kryptis ir gauti šių rūmų pasitikėjimą (54 str.). Jeigu tuo metu eilinė Deputatų Rūmų sesija nevyksta arba Deputatų Rūmai yra paleisti, laikoma, kad vyriausybė atitinka šio Konstitucijos straipsnio reikalavimus. Ministras pirmininkas ir ministrai gali būti parlamento nariai. Konstitucija numato, kad už valstybės viešąją politiką ministras pirmininkas ir kiti ministrai yra kolegialiai atsakingi Deputatų Rūmams pagal savo valdymo sritį (51 str.). Deputatų Rūmai turi teisę pareikšti nepasitikėjimą Ministrų Taryba arba ministrais. Tokiai procedūrai įgyvendinti reikalinga absoliuti visų deputatų balsų dauguma (53 str.). Pareiškus nepasitikėjimą vyriausybė turi atsistatydinti.

Pagal Jordanijos Konstituciją, vykdomoji valdžia priklauso karaliui, kuris ją įgyvendina per ministrus. Karalius savo nuožiūra skiria ir atleidžia ministrą pirmininką ir kitus ministrus; pastaruosius iš užimamų pareigų atleidžia ministrui pirmininkui pasiūlius. Ministrų Tarybos narių skaičių nustato karalius atsižvelgdamas į viešuosius interesus. Įgyvendindamas savo įgaliojimus karalius leidžia dekretus, kuriuos kontrasignuoja ministras pirmininkas ir atitinkamas ministras.

Karalius turi nemažai įgaliojimų palaikydamas santykius su parlamentu. Jis skelbia Deputatų Rūmų rinkimus, šaukia Nacionalinę Asamblėją, skiria Senato narius, vieną senatorių skiria Senato pirmininku. Be to, jis turi teisę paleisti tiek Deputatų Rūmus, tiek Senatą, gali savo nuožiūra atleisti senatorių. Karalius gali atidėti Nacionalinės Asamblėjos sesiją, bet kuriuo metu sušaukti neeilinę sesiją. Paleidus Nacionalinę Asamblėją įstatymų karaliui pritarus leidžiamąją valdžią laikinai įgyvendina Ministrų Taryba.

Karalius pasirašo ir skelbia įstatymus (31 str.), turi įstatymų veto teisę (93 str.). Konstitucija numato, kad karalius per 6 mėnesius nuo įstatymo priėmimo gali grąžinti įstatymą parlamentui su pastabomis. Jeigu Deputatų Rūmai ir Senatas 2/3 kiekvienų Rūmų narių balsų dauguma karaliaus pastaboms nepritaria, įstatymas turi būti promulguojamas. Jeigu tiek deputatų ir senatorių balsų nesurenkama, įstatymo projektas gali būti svarstomas ir priimamas tik kitoje Nacionalinės Asamblėjos eilinėje sesijoje.

Reikia pabrėžti, kad priėmus atitinkamas Konstitucijos pataisus (atsirado naujas V skyrius, 58–61 str.) Jordanijoje atsirado galimybė įsteigti Konstitucinį Teismą priėmus specialųjį įstatymą. Toks teismas buvo įsteigtas 2012 metais. Konstitucijoje numatyta, kad Konstitucinį Teismą sudaro ne mažiau kaip 9 nariai, įskaitant pirmininką. Juos skiria karalius. Konstitucinis Teismas priima sprendimus karaliaus vardu. Jis tikrina galiojančių įstatymų ir kitų teisės aktų, kuriuos priima parlamentas arba Ministrų Taryba, konstitucingumą.

Parlamentinė monarchija – tokia valdymo forma, kuriai esant įstatymų leidyba ir valstybės valdymo kontrolė priklauso parlamentui, jam atsakinga vyriausybė. Monarchas lieka valstybės vadovu, bet vykdo tik Konstitucijoje apibrėžtas funkcijas. Šios funkcijos šiuo metu daug kur yra formalios. Todėl apibūdinant monarcho reikšmę parlamentinėje monarchijoje dažnai sakoma, kad monarchas karaliauja, bet ne valdo (taikomas vadinamasis britų monarchijos modelis). Ši valdymo forma neretai apibūdinama ir kaip ceremoninė monarchija. Parlamentinei monarchijai būdingi šie pagrindiniai požymiai:

- 1) vyriausybė sudaroma iš partijos, laimėjusios daugumą balsų per rinkimus į parlamentą, atstovų;
- 2) ministru pirmininku skiriamas partijos, turinčios daugumą vietų parlamente, lyderis. Pavyzdžiui, Belgijoje, Olandijoje monarchas, net turėdamas teisę skirti ministrus, gali savarankiškai pasirinkti vyriausybės vadovą tik kai parlamente nėra viena partija neturi daugumos ir savo pripažinto lyderio);
- 3) monarchas faktiškai nedalyvauja nei įstatymų leidybos, nei vyriausybės darbe;
- 4) įstatymus priima parlamentas, monarchas juos tik pasirašo;
- 5) vyriausybė yra atsakinga ne monarcho, o parlamentui.

Kiekvienos šalies parlamentinė monarchija turi ir specifinių bruožų, apibūdinančių monarcho įgaliojimus ir vyriausybės sudarymo tvarką. Parlamentinės monarchijos pavyzdžiai – Jungtinė Karalystė, Liuksemburgas, Olandija, Belgija, Norvegija, Ispanija, Danija, Japonija ir kt. Po Antrojo pasaulinio karo daugelyje Europos monarchijų įtvirtintas britų monarchijos modelis.

Jungtinė Karalystė – parlamentinė monarchija, šalis, turinti stiprias parlamentarizmo tradicijas. Parlamentas čia veikia nuo XIII a. antrosios pusės. Šios šalies parlamentą sudaro dveji rūmai – Bendruomenių Rūmai ir Lordų Rūmai – bei monarchas, nors pagal klasikinę valdžių padalijimo doktriną monarchas priklauso vykdomajai valdžiai. Reikia pabrėžti, kad parlamento kompetencija nėra apribota. Laikoma, kad jis gali spręsti ir priimti teisės

aktus bet kokiais klausimais. Jungtinės Karalystės valstybės valdžios sistamai nebūdingas griežtas valdžių padalijimas. Formaliai monarchas išlieka kiekvienos iš valdžių sudedamąja dalimi.

Įstatymų leidžiamąją valdžią sudaro parlamentas ir monarchas; vykdomąją valdžią – monarcho vyriausybė; teisminę valdžią – monarcho teisėjai. Įstatymai ir teismų sprendimai priimami monarcho vardu. Monarchas yra valstybės ir Anglikonų bažnyčios vadovas, suverenios valdžios šaltinis, tautos vienybės ir valstybės stabilumo simbolis.

Valdžių padalijimo principo ypatumus apibūdina ne tik monarcho vieta valdžių sistemoje, bet ir kiti aspektai:

- vyriausybės nariai gali būti ir parlamento nariai; vyriausybė turi priskirtosios įstatymų leidybos teisę;
- Lordas kancleris yra ir Kabineto narys, ir Lordų Rūmų vadovas;
- Slaptoji taryba – patariamoji vykdomoji institucija prie monarcho – turi specialiuosius įgaliojimus teisės, valdymo ir teisminės kontrolės klausimais.

Monarchas parlamente yra labiau ceremonijų asmuo. Pagal konstitucinę teisę *Bendruomenių Rūmams* vadovauja pirmininkas. Tai asmuo, renkamas iš šių Rūmų narių, tačiau pagal paprotį jo kandidatūrai turi pritariti monarchas. Su monarchu pirmininko kandidatūra derinama iš anksto. Istorškai susiklostė taip, kad šių Rūmų pirmininkas – tai autoritetingas asmuo, užtikrinantis ir koordinuojantis Bendruomenių Rūmų santykius su Lordų Rūmais ir monarchu.

Lordų Rūmai – tai aukštieji Jungtinės Karalystės parlamento rūmai, kurie pastaruoju laikotarpiu buvo laipsniškai reformuojami. 2005 m. priėmus konstitucinės reformos aktą, šie rūmai neteko teisminių įgaliojimų. Aukščiausiaja teismine instancija, kaip ir kitose Europos valstybėse, tapo Aukščiausiasis Teismas.

Lordų Rūmų posėdžiams pirmininkauja Lordas kancleris. Lordą kanclerį, kuris yra ir ministrų kabineto narys, penkeriems metams skiria monarchas ministro pirmininko siūlymu. Lordų Rūmai renka ir pirmininką. Formaliai jį skiria monarchas. Po 2005 m. reformos šių rūmų pirmininkas perėmė dalį Lordo kanclerio įgaliojimų.

Svarbiausia parlamento funkcija – įstatymų leidyba. Iniciatyvos teisę turi abiejų rūmų nariai, įskaitant deputatus, kurie yra vyriausybės nariai. Formaliai įstatymų iniciatyvos teisę turi ir monarchas, tačiau jo siūlymu įstatymų projektus teikia vyriausybės nariai. Įstatymų projektai svarstomi abejuose Parlamento Rūmuose. Jeigu pritaria abeji Parlamento Rūmai, įstatymo projektą turi pasirašyti monarchas. Pagal konstitucinę tradiciją tai yra monarcho pareiga. Nors turi veto teisę, tačiau nuo 1707 metų monarchas ja nesinaudoja.

Monarchas – sudedamoji parlamento dalis, tačiau į jo posėdžius gali atvykti tik parlamentui specialiai pakvietus. Monarchas visada pradeda eilinę parlamento sesiją pirmame bendrame abiejų rūmų posėdyje ir perskaito ministro pirmininko parengtą kalbą apie ateinančių metų veiklos strategiją. Monarchas turi teisę sušaukti Bendruomenių Rūmus ir skelbti pirmalaimius parlamento rinkimus, nurodyti naujų rinkimų datą, kurią siūlo ministras pirmininkas.

Derėtų pabrėžti, kad monarchas politines prerogatyvas įgyvendina patariant arba dalyvaujant Ministrų kabineto nariams (ministrams). Visi karaliaus teisės aktai turi būti kontrasignuojami.

Jungtinės Karalystės konstitucinėje teisėje plačiai vartojamas terminas „vyriausybė“; labai retai vartojamas terminas „ministrų kabinetas“; tačiau būtent Ministrų kabinetas ir ministras pirmininkas iš tikrųjų įgyvendina vykdomąją valdžią šalyje. Ministrų kabinetas, kurį šiuo metu sudaro 22 nariai, įskaitant ministrą pirmininką ir Lordą kanclerį, yra vyriausybės sudedamoji dalis. Ministrų kabinetas yra savarankiška institucija, bet veikia monarcho vardu. Pagal tradiciją kabineto nariai yra ir Slaptosios tarybos vykdomojo komiteto (kabineto) nariai. Šis komitetas yra sprendimus priimančias organas, atlieka teisėkūros, valdymo ir teismines funkcijas.

Ministrą pirmininką skiria monarchas. Pagal konstitucinį paprotį ministru pirmininku jis skiria parlamento rinkimus laimėjusios politinės partijos lyderį. Ministro pirmininko kandidatūrai (iš tiesų vyriausybės veiklos programai, kurią pateikia kandidatas) absoliučia balsų dauguma turi pritariti Bendruomenių Rūmai. Tai pasitikėjimo vyriausybe aktas. Paprastai tai nėra sudėtinga esant dvipartinei sistemai, tačiau pasitaikydavo, kad partija neturėdavo aiškios daugumos parlamente. Tokiu atveju sprendimą priimdavo monarchas (1957, 1963, 1974 m.). Ministrus skiria monarchas ministru pirmininkui pasiūlius.

Vyriausybės įgaliojimų laikas susijęs su Bendruomenių Rūmų įgaliojimų laiku, t. y. penkeri metai. Ji yra politiškai atsakinga parlamentui ir turi turėti jo pasitikėjimą. Pagal susiformavusią tradiciją pasitikėjimo vyriausybe procedūrą bet kuriuo metu gali inicijuoti vyriausybė, taip siekdama užsitikrinti parlamento paramą įgyvendinant tam tikrus strateginius tikslus. Nepasitikėjimo procedūrą inicijuoja parlamentinė opozicija.

2011 m. parlamentas priėmė Parlamento fiksuotojo termino aktą (įsigaliojo 2011 m. rugsėjo 15 d.), pagal kurį parlamento rinkimai nuo 2015 m. gegužės 7 d. turi būti rengiami pirmąjį gegužės ketvirtadienį kas penkerius metus⁵⁰². Šiame akte numatyta, kad priešlaikiniai rinkimai gali būti

⁵⁰² Fixed-Term Parliaments Act 2011. Prieiga per internetą: <<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2011/14/enacted>>.

rengiami dviem atvejais: jeigu sprendimą dėl pirmalaikių rinkimų priima Bendruomenių Rūmai ne mažesne kaip 2/3 visų šių rūmų narių dauguma arba jeigu Bendruomenių Rūmai pareiškia nepasitikėjimą vyriausybe ir per 14 dienų nuo šio sprendimo nauja (alternatyvi) vyriausybė negauna Bendruomenių Rūmų pasitikėjimo votumo. Jeigu skelbiami pirmalaikiai rinkimai, jų datą nustato monarchas ministro pirmininko siūlymu.

Parlamentinė monarchija yra *Ispanija*. Monarchas turi Ispanijos karaliaus titulą. Pagal Ispanijos Konstituciją, karalius – valstybės vadovas, valstybės vienybės ir stabilumo simbolis, arbitras ir valstybės valdžios institucijų tarpusavio santykių tarpininkas. Karalius yra aukščiausiasis Ispanijos valstybės atstovas palaikant tarptautinius santykius, „ypač santykius su tautomis, su kuriomis ją sieja bendri istoriniai ryšiai“ (56 str. 1 d.). Karaliaus valdžią riboja Konstitucija: jis atlieka tik tas funkcijas, kurias numato Konstitucija ir įstatymai.

Ispanijos valstybės valdžios institucijų sistema organizuojama valdžių padalinimo principu. Valstybės valdžią įgyvendina parlamentas, vyriausybė, teismai. Pagal Ispanijos Konstituciją karalius yra neutrali institucija, nepriskiriama jokiai valstybės valdžios šakai. Jis yra tik valstybės vadovas ir atlieka tik tas funkcijas, kurios numatytos Konstitucijoje.

Pavyzdžiui, palaikydamas santykius su parlamentu karalius turi šiuos įgaliojimus: pasirašo ir skelbia įstatymus; šaukia ir paleidžia Generalinius Rūmus, tačiau negali šaukti neeilinės sesijos. Reikia pabrėžti, kad karaliaus teisės daryti įtaką įstatymų leidybai nėra didelės. Karalius neturi nei įstatymų iniciatyvos, nei veto teisės. Karalius per 15 dienų (91 str.) pasirašo Generalinių Rūmų priimtus įstatymus ir nedelsdamas turi juos paskelbti. Kita vertus, be karaliaus parašo įstatymai neįsigalioja. Karalius negali grąžinti įstatymo parlamentui pakartotinai svarstyti, tačiau Konstitucijos 62 ir 92 straipsniuose numatyta karaliaus teisė šaukti referendumą. Taip monarcho ir parlamento ginčą gali išspręsti tauta. Šaukti referendumą karaliui siūlo vyriausybė, gavusi išankstinį Kongreso sutikimą.

Ispanijos Konstitucija vykdomosios valdžios funkcijas paveda vyriausybei. Ispanijos vyriausybė formuojama pagal parlamentines tradicijas. Vyriausybės formavimas – tai pirmiausia ministro pirmininko skyrimo klausimas. Šis klausimas gali būti sprendžiamas keliais atvejais: po naujų kongreso rinkimų; kai pareiškiamas nepasitikėjimas vyriausybe; kai miršta arba atsistatydina ministras pirmininkas.

Formaliai ministrą pirmininką skiria karalius, tačiau jis turi turėti Kongreso pasitikėjimą. Iš tikrųjų karalius tik siūlo Kongresui ministro pirmininko kandidatūrą. Konstitucijoje numatyta, kad prieš teikdamas svarstyti Kongresui ministro pirmininko kandidatūrą, karalius turi pasitarti su

politinių grupių atstovais parlamente (99 str.1 d.). Kandidatas turi pateikti Kongresui vyriausybės, kurią jis ketina suformuoti, programą ir gauti absoliučios kongreso narių daugumos pasitikėjimą. Kandidatą, pelniusį kongreso pasitikėjimą, karalius skiria ministru pirmininku.

Jeigu kongresas nepareiškia pasitikėjimo, po 48 valandų skelbiamas naujas balsavimas. Pakartotinai balsuojant dėl pasitikėjimo užtenka paprastos kongreso narių balsų daugumos. Nepavykus surinkti reikiamos deputatų balsų daugumos, karalius teikia kongresui svarstyti kitas ministro pirmininko kandidatūras. Jeigu per du mėnesius nuo pirmojo balsavimo nėra viena ministro pirmininko kandidatūra nesulaukia kongreso pritarimo, karalius paleidžia Rūmus ir skelbia naujus rinkimus. Karalius ministro pirmininko teikimu skiria ir atleidžia ministrus.

Konstitucijoje numatyta, kad vyriausybė turi atsistatydinti po Generalinių Rūmų rinkimų, kai kongresas išreiškia nepasitikėjimą vyriausybe, ministrui pirmininkui atsistatydinus arba mirus (101 str. 1 d.). Atsistatydinusi vyriausybė eina pareigas, kol suformuojama nauja vyriausybė.

Vyriausybė yra solidariai atsakinga kongresui (108 str.). Konstitucijoje numatyti įvairūs parlamentinės kontrolės būdai. Parlamento Rūmai ir jų komitetai turi teisę reikalauti bet kokios reikiamos informacijos iš vyriausybės ir jos įstaigų, taip pat kad vyriausybės nariai dalyvautų jų posėdžiuose. Parlamento nariai turi teisę pateikti paklausimų ir klausimų vyriausybės nariams. Šie privalo į juos atsakyti.

Griežčiausia parlamentinės kontrolės forma – nepasitikėjimas vyriausybe (113 str.). Inicijuoti šią parlamentinę procedūrą gali 1/10 kongreso narių: jie turi pateikti kongresui nutarimą dėl nepasitikėjimo. Konstitucijoje numatytas konstruktyvusis nepasitikėjimo votumas: nutarime dėl nepasitikėjimo turi būti nurodyta vyriausybės vadovo kandidatūra. Už nutarimą balsuojama ne anksčiau kaip po penkių dienų nuo jo pateikimo, per pirmąsias dvi dienas deputatai turi galimybę pateikti kongresui kitas vyriausybės vadovo kandidatūras. Nutarimas laikomas priimtu, jeigu už jį balsavo absoliuti kongreso deputatų dauguma. Nesurinkus reikiamo skaičiaus balsų, nutarimą pasirašę deputatai vykstančios sesijos metu netenka teisės siūlyti svarstyti klausimą dėl nepasitikėjimo vyriausybe. Kongresui priėmus nutarimą dėl nepasitikėjimo, vyriausybė atsistatydina. Karalius skiria ministru pirmininku nutarime nurodytą kandidatą (114 str. 2 d.). Laikoma, kad jis turi kongreso pasitikėjimą.

Konstitucijoje numatytas ir pasitikėjimo vyriausybe institutas. Ministras pirmininkas, pasitaręs su Ministrų Taryba, gali pateikti kongresui prašymą dėl pasitikėjimo vyriausybės programa ar kitu vyriausybės vykdomos bendrosios politikos klausimu. Pasitikėjimas vyriausybe pareiškiamas

paprastąją deputatų balsų dauguma. Jeigu kongresas nepareiškia pasitikėjimo, vyriausybė turi atsistatydinti (114 str. 1 d.).

Siekiant išlaikyti įstatymų leidžiamosios ir vykdomosios valdžių pusiausvyrą vyriausybei, kuriai pareikštas nepasitikėjimas, Konstitucijoje numatyta teisė siūlyti karaliui paleisti kongresą, Senatą arba Generalinius Rūmus. Siūlymą karaliui teikia ministras pirmininkas, pasitaręs su Ministrų Taryba (115 str. 1 d.). Šią teisę vyriausybė gali įgyvendinti tik pasibaigus nepasitikėjimo procedūrai.

Karaliaus sprendimai įgyja teisinę galią tik karaliui pasirašius, išskyrus sprendimus dėl karaliaus dvaro išlaikymo iš valstybės biudžeto lėšų. Karaliaus aktai privalo būti kontrasignuoti ministro pirmininko, o prirėkus – atitinkamų ministrų. Aktus dėl ministro pirmininko skyrimo ir dėl Generalinių Rūmų paleidimo turi kontrasignuoti kongreso pirmininkas. Atsakomybė už karaliaus aktus tenka jį kontrasignavusiam asmeniui.

Respublika – tai valstybės valdymo forma, kai aukščiausiąją valstybės valdžią įgyvendina institucijos, kurias apibrėžtam laikui renka tauta. Pirmasis respublikos sąvoką pavartojo Ciceronas. Valstybę–respubliką jis apibrėžė kaip tautos reikalą, jos turtą. Valstybė, anot jo, išreiškia ne tik jos laisvųjų piliečių interesus, bet ir leidžia įgyvendinti suderintą teisinį jos narių bendravimą, bendrąją teisinę tvarką.

Respublikinei valdymo formai būdingi šie bendrieji ypatumai:

- 1) aukščiausiosios valstybės valdžios institucijos – valstybės vadovas (vienasmenis arba kolegialus asmuo) ir parlamentas – yra renkami. Jo valdžia visada ribojama;
- 2) aukščiausioji valstybės valdžia renkama apibrėžtam laikui. Aukščiausiąją valstybės valdžią gali rinkti visa tauta arba jos dalis.
- 3) aukščiausioji valstybės valdžia įgyvendinama ne savo nuožiūra, o tautos pavedimu. Ji atsakinga rinkėjams ir veikdama privalo atsižvelgti į jų interesus;
- 4) aukščiausiosios valstybės valdžios institucijų teises ir pareigas bei teisinę atsakomybę nustato įstatymas (paprastai konstitucija).

Dabar respublikinė valdymo forma skirstoma į parlamentinę, prezidentinę ir pusiau prezidentinę, arba mišriąją, respubliką. Siekiant nustatyti konkrečios valstybės valdymo formą, visada reikia atsižvelgti į tai, kurios valdymo formos požymiai vyrauja.

Parlamentinė respublika – tokia valdymo forma, kai aukščiausioji valdžia priklauso parlamentui⁵⁰³. Pagrindiniai parlamentinės respublikos požymiai:

⁵⁰³ Pavyzdžiui, nurodomi šie pagrindiniai ir papildomi valdymo formų atribojimo kriterijai: prezidentinė respublika – vyriausybė neatsakinga parlamentui; prezidento veto

- 1) svarbiausia valdžios institucija yra parlamentas. Parlamentinėje respublikoje pripažįstama parlamento viršenybė, palyginti su kitomis valstybės valdžios institucijomis. Ši parlamento viršenybė pagrįsta tuo, kad jis yra vienintelė valdžios institucija, tiesiogiai renkama valstybės piliečių ir turinti tiesioginius tautos įgaliojimus. Pagrindinės parlamento funkcijos – leisti įstatymus ir kontroliuoti vykdomąją valdžią (vyriausybę);
- 2) vyriausybė sudaroma parlamentiniu būdu iš parlamente daugumą mandatų turinčios partijos atstovų;
- 3) vyriausybė už savo veiklą yra atsakinga parlamentui ir privalo turėti jo daugumos pasitikėjimą. Netekusi pasitikėjimo vyriausybė turi atsistatydinti;
- 4) vyriausybė nėra atsakinga prezidentui. Nors vyriausybės vadovą paprastai skiria prezidentas, tačiau už savo veiklą ji yra atsakinga tik parlamentui;
- 5) valstybės vadovą (prezidentą) renka parlamentas arba ypatingasis susirinkimas, kuriame daugumą sudaro parlamento atstovai. Valstybės vadovo rinkimo procedūra šiuolaikinėse valstybėse nėra vienoda. Kai kuriose parlamentinėse respublikose valstybės vadovą renka tauta;
- 6) prezidento galios yra nominalios. Nors kai kurių valstybių konstitucijos jam suteikia gana nemažų įgaliojimų (jis skelbia įstatymus, leidžia dekretus, turi teisę paleisti parlamentą, skiria vyriausybės vadovą, yra ginkluotųjų pajėgų vadas ir t. t.), tačiau įgyvendinti savo įgaliojimus valstybės vadovas paprastai gali tik vyriausybės pritarimu;
- 7) svarbiausieji prezidento aktai turi būti kontrasignuojami ministro pirmininko arba atitinkamo ministro;
- 8) prezidentas tam tikrais konstitucijoje nustatytais atvejais gali paleisti parlamentą, bet dažniausiai tam reikia vyriausybės teikimo.

Taigi pagrindinis parlamentinio valdymo bruožas – tai visos valdžios sutelkimas viename valdžios centre – parlamente. Dažnai teigiama, kad parlamentiniam valdymui nebūdingas prezidentinio valdymo sistemoje veikiantis valdžių padalijimo principas, kad šis principas nepakankamai griežtas.

įveikiamas parlamento kvalifikuota balsų dauguma; parlamentinė respublika – vyriausybė atskaitinga parlamentui; mišrioji (pusiau prezidentinė respublika) – vyriausybė atskaitinga parlamentui ir prezidentui. Papildomi kriterijai: prezidento rinkimų būdas; parlamento rinkimų sistema; prezidento nepaprastųjų įgaliojimų galimybė, jo teisė šaukti referendumus ir įgaliojimai vadovauti vyriausybei, galių *de facto* turinys ir teisė paleisti parlamentą. Žr.: MESONIS, G. Valstybės valdymo forma konstitucinėje teisėje: Lietuvos Respublika Vidurio ir Rytų Europos kontekste. Monografija. Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2003, p. 71.

Parlamentinis valdymo modelis yra gana paprastas ir aiškus. Valdančiajai partijai lengva vykdyti savo politiką. Kita vertus, parlamentinė respublika veiksminga tik tada, kai parlamente yra stabili vienos partijos ar kelių partijų koalicijos dauguma. Priešingu atveju valstybę dažnai gali ištikti politinės krizės. Dažna vyriausybių kaita sunkina valdymą, trukdo vykdyti ilgalaikes reformas ir valstybės programas. Parlamentinio valdymo modelis labiau paplitęs Europos valstybėse. Tokių valstybių pavyzdžiai galėtų būti vadinamosioms senosioms demokratinėms valstybėms atstovaujanti šalis: Vokietija ir Italija.

Antai 1949 m. gegužės 23 d. priimto Vokietijos Federacinės Respublikos Pagrindinio Įstatymo (toliau – ir PĮ) 20 straipsnyje skelbiama Vokietijos Federacinę Respubliką esant demokratinę ir socialinę federacinę valstybę. Nors jame nėra aiškiai pasakyta, kad Vokietija yra parlamentinė demokratija, tačiau tai liudija kai kurie bruožai, kurie tradiciškai būdingi parlamentinei valstybės valdymo formai: ribotas tautos dalyvavimas valdant valstybę, kuris iš tikrųjų pasireiškia tik renkant parlamentą – Bundestagą (mažai tiesioginės demokratijos elementų; PĮ 20 str. 2 d.; 38, 29, 54 ir 63 str.); Bundestagas yra vienintelė tiesiogiai tautos renkama institucija; vyriausybės formavimo procedūra (Bundestagas renka tik federalinį kanclerį; PĮ 63 ir 64 str.); stipri federalinio kanclerio teisinė padėtis (vadinamoji kanclerio demokratija; PĮ 64, 65 ir 69 str.); vyriausybės atsistatydinimas esant tik konstruktyviam nepasitikėjimo votumui (PĮ 67 str.); labai ribota galimybė paleisti parlamentą (PĮ 63 str. 4 d. ir 68 str. 1 d.); daugybė valstybės institucijų tarpusavio poveikio ir kontrolės teisių (parlamentinė atsakomybė; PĮ 39 str. 3; 44, 65, 76, 80–82, 83 str.); silpna federalinio prezidento teisinė padėtis (reprezentacinis valstybės vadovas; PĮ 58 str.)⁵⁰⁴. Trumpai tariant, šiuolaikinė Vokietija yra parlamentinė respublika, kuriai būdingas „silpnas“ prezidentas (valstybės vadovas) ir „stiprus“ parlamentas bei vyriausybė. Pagrindiniame Įstatyme įtvirtinta parlamentinė valdymo forma iš tikrųjų pasirodė esanti stabili ir funkcionali, taigi iš esmės tinkama.

Kaip minėta, Italija pagal valdymo formą priskiriama parlamentinių respublikų grupei. Tai patvirtina ne tik konstitucinių normų išdėstymo sistema, bet ir turinys, valstybės valdžių ir jų institucijų kompetencija, įgaliojimai, jų konstitucinės sąveikos pobūdis. Žlugus fašizmui 1946 m. birželio 2 d. vykusio referendumo rezultatas buvo tas, kad 54,3 proc. rinkimų teisę turinčių asmenų pasisakė už respublikinę, o 45,7 proc. – už monarchinę valstybės valdymo formą. 1948 m. sausio 1 d. įsigaliojusi naujoji

⁵⁰⁴ MÜNCH, VAN I.; MAGER, U. Staatsrecht. Staatsorganisationsrecht unter Berücksichtigung der europarechtlichen Bezüge. Stuttgart: W. Kohlhammer, 2009, p. 42–44.

Konstitucija, pakeitusi iki to laiko galiojusią 1848 m. Konstituciją, nustatė Italiją esant demokratinę, valdžių padalijimo ir teisinės valstybės principais grįstą, pagal parlamentinės respublikos valdymo modelį sukurtą valstybę, kurioje valstybės vadovui suteikiami nedideli įgaliojimai. Lyginant Vokietijos federalinio prezidento ir Italijos prezidento įgaliojimus matyti, kad pastarasis turi daugiau politinių galių formuojant vyriausybę ir paleidžiant parlamentą, tačiau jam toli gražu nėra suteikti tokie įgaliojimai ir politinė valdžia, kokia būdinga pusiau prezidentinių (mišriųjų) valstybių vadovams, pavyzdžiui, Prancūzijos prezidentui⁵⁰⁵.

Iš totalitarinių režimų išsivadavusios Vidurio ir Rytų Europos valstybės – Bulgarija, Čekija, Estija, Latvija, Lenkija, Rumunija, Slovakija, Slovėnija, Vengrija – taip pat nepritaikė vieno iš klasikinių – prezidentinio valdymo modelio, kuriam būdingas griežtas valdžių padalijimas. Tad tiek Vakarų, tiek Vidurio ir Rytų Europoje vyrauja J. Locke'o ir Ch. Montesquieu valdžių padalijimo teorijoje pagrįsto modelio pagrindu sukurtos valdymo formos. Prezidentinio valdymo formos nepopuliarumą Vidurio ir Rytų Europoje lėmė keletas aplinkybių: pirma, Vakarų Europoje nėra valstybių, kurios būtų pasirinkusios prezidentinę valdymo formą, nors būtent su šia žemyno dalimi Vidurio ir Rytų Europą sieja glaudūs ryšiai; antra, nors Jungtinėse Amerikos Valstijose veikiančio modelio efektyvumu netenka abejoti, tačiau pasaulio praktikoje labai nedaug sėkmingų šios valdymo formos taikymo pavyzdžių; trečia, Vidurio ir Rytų Europai būdingos nepasitikėjimo stipria vykdomąja valdžia nuotaikos: būtent prezidentinei valdymo formai būdinga nepriklausoma ir plačius įgaliojimus turinti vykdomoji valdžia, taigi kaip atsvara vykdomajai valdžiai buvo plečiamos parlamento galios mažinant vykdomosios valdžios įgaliojimus⁵⁰⁶. Prie parlamentinių respublikų priskiriama ir Lietuva⁵⁰⁷.

Kitos Baltijos šalys – Latvija ir Estija – taip pat yra parlamentinės respublikos. Atkūrusi nepriklausomybę, Latvijos Respublikos Aukščiausioji Taryba atnaujino 1922 m. vasario 15 d. Latvijos Respublikos Konstitucijos

⁵⁰⁵ ULLRICH, H. Das politische System Italiens. Iš: ISMAYR, W. Die politischen Systeme Westeuropas. 4., aktualisierte und überarbeitete Auflage. Wiesbaden, 2009, p. 646.

⁵⁰⁶ MESONIS, G. Valstybės valdymo forma konstitucinėje teisėje: Lietuvos Respublika Vidurio ir Rytų Europos kontekste. Monografija. Lietuvos teisės universitetas, 2003, p. 114–115.

⁵⁰⁷ Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas 1998 m. sausio 16 d. nutarime konstatavo: „Pagal Lietuvos Respublikos Konstitucijoje nustatytą valdžios institucijų kompetenciją Lietuvos valstybės valdymo modelis priskirtinas parlamentinės respublikos valdymo formai. Kartu pabrėžtina, kad mūsų valstybės valdymo formai būdingi ir kai kurie vadinamosios mišriosios (pusiau prezidentinės) valdymo formos ypatumai. Tai atsispindi Seimo, valstybės vadovo – Respublikos Prezidento, Vyriausybės įgaliojimuose bei jų tarpusavio santykių teisinėje konstrukcijoje.“ *Valstybės žinios*, 1998, Nr. 5–99.

galiojimą, o 1993 m. liepos 3 d. Latvijos Respublikos parlamentas – Saeima – savo pirmajame posėdyje patvirtino jos galiojimą. Pagal šią konstituciją, valstybės valdžios sistema grindžiama atstovaujamosios demokratijos prioritetu. Iš tikrųjų tai reiškia, kad atstovaujamoji Latvijos valstybės institucija – Saeima – yra parlamentinės demokratijos garantas, konstitucinės sistemos šerdis⁵⁰⁸. Parlamentas yra pagrindinė valstybės institucija. Tautos atstovybės, turinčios plačius įgaliojimus, istorinis pavyzdys rengiant šią konstituciją buvo 1919 m. Veimaro Reicho Konstitucija ir Prancūzijos III Respublikos Konstitucija⁵⁰⁹. Viena iš šių valstybę, kaip parlamentinę respubliką, apibūdinančių ypatybių yra tai, kad pagal Konstitucijos 35 straipsnį respublikos prezidentą slaptu balsavimu ketveriems metams renka parlamentas, o už pateiktą kandidatūrą turi balsuoti ne mažiau kaip 51 Saeimos narys iš 100.

Pagal 1992 m. birželio 28 d. priimtą Estijos Respublikos Konstituciją, valstybės valdymo formą, atsižvelgiant į konstitucinius valdžių sistemos, jų įgaliojimų ir tarpusavio santykių aspektus, irgi galima įvardyti kaip parlamentinę respubliką. Tai rodo tam tikros konstitucinės nuostatos, pavyzdžiui, kad parlamentas sprendžia, ar suteikti respublikos prezidento pasiūlytam kandidatui į ministro pirmininko postą įgaliojimus formuoti vyriausybę (89 str. 2 d.). Jeigu prezidento siūlomas kandidatas negauna parlamento narių daugumos, valstybės vadovas turi teisę teikti kitą ministro pirmininko kandidatūrą. Tačiau jeigu ir antrajam kandidatui parlamentas nesuteikia tokių įgaliojimų, teisė teikti ministro pirmininko kandidatūrą pereina parlamentui (89 str. 5 d.). Parlamentas – Rygikogas – visų narių balsų dauguma gali pareikšti nepasitikėjimą vyriausybe, ministru pirmininku ar ministru (97 str. 1 d.). Jeigu parlamentas pareiškia nepasitikėjimą vyriausybe arba ministru pirmininku, vyriausybė atsistatydina (92 str. 1 d. 3 p.). Jeigu Rygikogas pareiškia nepasitikėjimą ministru, jo pirmininkas apie tai informuoja prezidentą ir šis atleidžia ministrą iš pareigų (97 str. 5 d.). Teiginį, kad Estija yra parlamentinė respublika, pagrindžia ir tai, kad vykdomoji valdžia Estijoje yra dualistinė (ją vykdo respublikos prezidentas ir vyriausybė). Vyriausybę sudaro ministras pirmininkas ir ministrai. Konstitucijoje respublikos prezidento galios vadovauti vyriausybei nenumatytos, nesuteikta teisė skelbti referendumus. Respublikos prezidentą renka parlamentas arba Konstitucijoje numatytais atvejais – rinkimų kolegija. Pagal Konstituciją jo teisinė padėtis yra silpna, nors jam suteikta veto teisė

⁵⁰⁸ VILBERGS, H.; FELDHUNE, G. *Astances Satversmei (References to the Satversme)*. Rīga: Eurofaculty, 2003, p. 2.

⁵⁰⁹ SCHMIDT, Th. *Das politische System Lettlands. IŠ: ISMAYR, W. Die politischen Systeme Osteuropas. 3., aktualisierte und erweiterte Auflage*. Wiesbaden, 2010, p. 127.

dėl įstatymų leidybos. Parlamentas gali nesunkiai įveikti prezidento veto. Tam užtenka pakartotinai priimti gražintą įstatymą be prezidento siūlomų pataisų. Tiesa, jeigu parlamentas atmets veto, respublikos prezidentas gali kreiptis į Aukščiausiąjį Teismą dėl įstatymo konstitucingumo patikros.

Prezidentinė respublika – tai tokia valdymo forma, kuriai esant valstybės ir vyriausybės vadovas yra prezidentas. Kaip rodo šios valdymo formos pavadinimas, aukščiausioji vykdomoji valstybės valdžia priklauso prezidentui. Prezidentinei respublikai būdinga:

- 1) griežtas valdžių padalijimas: įstatymų leidžiamoji, vykdomoji ir teisminė valdžia formaliai yra nepriklausomos ir kiekviena veikia pagal konstitucijoje nustatytą kompetenciją;
- 2) prezidentas renkamas nepriklausomai nuo parlamento, t. y. neparlamentiniu būdu. Yra atskiri parlamento ir prezidento rinkimai. Kiekvienas iš jų teisę valdyti gauna ne vienas iš kito, o tiesiogiai iš tautos;
- 3) išrinktas prezidentas yra ne tik valstybės, bet ir vyriausybės vadovas. Jis turi teisę paskirti ministrą pirmininką arba pats eiti jo pareigas ir pasirinkti ministrus. Vyriausybės nariai negali tuo pat metu būti ir parlamento nariai. Parlamentui paprastai paliekama teisė pritarti arba motyvuotai atmesti prezidento pasirinktas kandidatūras, bet jis negali siūlyti savo kandidatų;
- 4) vyriausybę sudaro prezidentas neatsižvelgdamas į politinių jėgų santykį parlamente;
- 5) vyriausybė yra atsakinga prezidentui, o ne parlamentui;
- 6) valstybės vadovas turi kur kas didesnių įgaliojimų nei parlamentinės respublikos vadovas. Prezidentinei respublikai būdinga stipri vykdomoji valdžia;
- 7) nė viena iš valstybės valdžios šakų negali pašalinti viena kitos. Parlamentas negali išreikšti nepasitikėjimo vyriausybe, negali atstatydinti prezidento ar ministrų. Prezidentas negali paleisti parlamento;
- 8) nors prezidentinėje respublikoje veikia valdžių padalijimo principas, tai nereiškia, kad jos yra visiškai atribotos. Čia egzistuoja vadinamoji stabdžių ir atsvarų sistema. Nors nekontroliuoja parlamento, prezidentas turi teisę sustabdyti ir gražinti pakartotinai svarstyti parlamento priimtus įstatymus. Ši prezidento teisė vadinama suspensyvinio veto teise. Parlamentas nekontroliuoja vyriausybės, bet tvirtina prezidento pasirinktus ministrus. Jis turi teisę teisti prezidentą ir vyriausybės narius, jeigu šie padaro nusikaltimą. Ši procedūra vadinama apkalta (angl. *impeachment*). Todėl dažnai

prezidentinio valdymo sistema simboliškai lyginama su vadinamąja stabdžių ir atsvarų sistema;

- 9) valstybę valdo du neretai konfliktuojantys valdžios centrai – prezidentas ir parlamentas, todėl spręsti jų ginčus turi trečiosios valdžios institucijos, atliekančios konstitucinės kontrolės (priežiūros) funkcijas. Konstitucinę kontrolę prezidentinėje respublikoje vykdo arba aukščiausiasis teismas (jeigu turi tam įgaliojimus), arba specialusis konstitucinis teismas. Pagrindinė šios institucijos funkcija – užtikrinti, kad parlamento ir vykdomosios valdžios priimami nutarimai neprieštarautų konstitucijai. Konstitucinės kontrolės institucijos nutarimai yra privalomi parlamentui ir vykdomajai valdžiai.

Klasikinis prezidentinės respublikos pavyzdys yra Jungtinės Amerikos Valstijos. Šios šalies Konstitucija labai aiškiai atriboja įstatymų leidžiamąją, vykdomąją ir teisminę valdžią. JAV Konstitucija laikoma geriausia šios šalies eksporto preke, nes prezidentinio valdymo modelį perėmė daugelis valstybių. Šis modelis labiausiai paplitęs pasaulyje, ypač Lotynų Amerikoje ir Afrikoje. Pagrindinis šios sistemos trūkumas – dėl valdžios padalijimo ne visada aišku, kas yra atsakingas už vykdomos politikos padarinius. Atkreiptinas dėmesys, kad prezidentinio valdymo modelis yra gana palankus formuotis nedemokratiniam autoritariniam režimui.

Taigi, kaip minėta, JAV teisinėje ir politinėje literatūroje laikomos ti-
piškiausiu prezidentinės respublikos pavyzdžiu, kurios vadovą – prezidentą – visuotiniais rinkimais renka tauta; jis atlieka ir valstybės vadovo, ir vyriausybės vadovo funkcijas. Prezidentinis valdymo modelis atskleidžia griežtą valdžių padalijimą, o JAV jis buvo sėkmingai įgyvendintas. JAV sukurtas valdžių padalijimo modelis yra unikalus dėl dviejų aspektų: pirma, šis modelis įgavo juridinę išraišką, t. y. jis nustojo būti teorija, antra, jis labai sėkmingai praktiškai įtvirtino valdžių padalijimo teoriją⁵¹⁰. Jau rengiant Konstitucijos projektą ne politinės sistemos efektyvumas, o vengimas valdžią sutelkti vienoje rankose ir kartu draudimas ja piktnaudžiauti buvo vienas iš svarbiausių diskutuotinių klausimų⁵¹¹. Taigi JAV Konstitucijoje aiškiai išreikštos trys valdžios šakos, turinčios joms būdingus įgaliojimus bei galimybę turėti įtakos kitų šakų valdžios veiklai, jeigu viršija savuosius įgaliojimus. Kitų dviejų šakų įgaliojimai atsveria vienai iš šakų suteiktus įgaliojimus. Konstitucinėje praktikoje žinomi įvairūs valdžių pusiausvyros institucinio užtikrinimo būdai. Suvokiant, kad visiškas (grynasis) valdžios

⁵¹⁰ MESONIS, G. Valstybės valdymo forma konstitucinėje teisėje: Lietuvos Respublika Vidurio ir Rytų Europos kontekste. Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2003, p. 41.

⁵¹¹ OLDOPP, B. Das politische System der USA: Eine Einführung. 1. Auflage. Wiesbaden, 2005, p. 17.

funkcijų padalijimas ir atskyrimas negalimas, o valdžių padalijimo principas nėra statinė kategorija, JAV buvo ieškoma būdų (stabdžių ir atsvarų), leidžiančių užtikrinti nepertraukiamą valdžios modelio veikimą ir valdžios šakų tarpusavio pusiausvyrą⁵¹². Taigi, kaip minėta, JAV Konstitucijoje įtvirtinta vadinamoji stabdžių ir atsvarų sistema. Ji pagrįsta keliais principais: pirma, visų valdžios šakų kilmė yra skirtinga; antra, visos valstybinės valdžios institucijos turi skirtingą įgaliojimų laiką; trečia, kiekviena iš valdžios šakų gali neutralizuoti kitų institucijų uzurpatoriškas pretenzijas⁵¹³. Tai patvirtina faktas, kad Konstitucijoje prezidentas, kaip vykdomoji valdžia, yra nepriklausomas nuo įstatymų leidžiamosios valdžios – Kongreso: numatoma skirtinga prezidento ir Kongreso rinkimų tvarka bei nurodomos aplinkybės, kurioms esant galima nušalinti prezidentą. Taigi vykdomoji valdžia įgyvendina įgaliojimus, neatsižvelgdama į Kongreso pasitikėjimą. Būtent tai yra laikoma vienu iš svarbiausių prezidentinės valstybės valdymo formos bruožų.

Prezidentinių respublikų pavyzdžiai galėtų būti Argentina ir Meksika. Rengiant šiuo metu Argentinoje galiojančią 1994 m. redakcijos 1853 m. Konstituciją vadovautasi 1826 m. Argentinos, 1787 m. JAV ir 1812 m. Ispanijos Konstitucijomis, atsižvelgta į nacionalinius ypatumus, tradicijas, istorines sąlygas, politines ir teisines idėjas. Prezidentinis valdymas labiausiai atitiko argentiniečių politinę sąmonę, suvokimą, kad valstybei turi vadovauti stiprus vadas. Argentinos federalinės valdžios institucijų sistema pagrįsta klasikiniu valdžių padalijimo principu, būdingu JAV ir kitoms prezidentinėms respublikoms: įstatymų leidžiamoji valdžia atitinka dvejų rūmų parlamentą – Nacionalinį Kongresą, kuris sudarytas iš Senato ir Deputatų Rūmų, valstybės vadovu tampa Argentinos Respublikos Prezidentas, o aukščiausioji teismo institucija yra Aukščiausiasis Nacionalinis Teismas⁵¹⁴. Šiuo metu Meksikoje galiojanti Konstitucija buvo paskelbta 1917 m. Ji įtvirtina Meksiką kaip atstovaujамąją demokratinę respubliką, kurios sudėtinės dalys yra laisvos ir nepriklausomos valstijos ir kurioje aukščiausioji federalinė valdžia padalyta į tris valdžios grandis: įstatymų leidžiamąją, vykdomąją ir teismų. Pagal Konstituciją, įstatymų leidžiamąją valdžią vykdo dvejų rūmų parlamentas – Generalinis Kongresas, sudarytas iš Deputatų Rūmų ir Senato. Vykdomąją valdžią vykdo Respublikos

⁵¹² KALINAUSKAS, G. Parlamentinės kontrolės modelis ir jo įtvirtinimo ypatumai JAV: doktrininis ir praktinis požiūris. *Jurisprudencija*, 2006, t. 2(80), p. 51.

⁵¹³ MESONIS, G. Valdžių padalijimo teorija ir jos įgyvendinimo modeliai: kriterijų kokybės paieška. *Jurisprudencija*, 2004, t. 61(53), p. 11.

⁵¹⁴ Žr. plačiau: VAITIEKIENĖ, E. Argentinos Konstitucijos ypatumai. *Jurisprudencija*, 2008, t. 9(111), p. 74–85.

Prezidentas. Jis yra aukščiausiasis valstybės, vyriausybės ir vyriausiasis gincluotųjų pajėgų vadas⁵¹⁵.

Pusiau prezidentinė (mišrioji) respublika – toks valdymo modelis, kuriam būdingi ir prezidentinės, ir parlamentinės respublikos požymiai.

Konstitucinė tikrovė parodė, kad aptartosios valdymo formos ne visada yra pakankamai efektyvios. Jeigu parlamentinėje respublikoje nėra viena partija arba stabili partijų koalicija neturi parlamente absoliučios daugumos, galima tikėtis dažnų vyriausybės krizių. To pavyzdžiai – Italija ir Indija. Prezidentinėms respublikoms būdingas polinkis į autoritarizmą ir pernelyg stipri vykdomoji valdžia. Padėtis ypač komplikuojasi, kai parlamentas ir vyriausybė atstovauja skirtingoms partijoms, turi skirtingas politines ir socialines ekonomines koncepcijas. Todėl nemažai mokslininkų teigia, kad atsiranda valstybių, kurių negalima priskirti nei prie prezidentinių, nei prie parlamentinių respublikų. Šios valdymo formos modelio tėvyne laikoma Prancūzija. Todėl kartais ši forma dar vadinama prancūziškąja. Laikomasi nuomonės, kad pusiau prezidentinės respublikos ypatumas – vykdomosios valdžios dualumas.

Pagal prancūzų konstitucinę doktriną valstybė yra pusiau prezidentinė, jeigu atitinka tris sąlygas: 1) prezidentą renka tauta; 2) prezidentas turi svarbių *de iure* ir *de facto* politinių galių (gali paleisti parlamentą; turi veto teisę; karo ir nepaprastosios padėties atveju gauna nepaprastuosius įgaliojimus ir kt.); 3) ministras pirmininkas yra gana nepriklausomas nuo prezidento ir gali vadovauti vyriausybei tik turėdamas parlamento pasitikėjimą. Kaip šios valdymo formos ypatumas, neretai nurodomas dar vienas požymis – prezidento teisė šaukti referendumą.

Reikia pasakyti, kad vienos nuomonės dėl pusiau prezidentinės respublikos nėra. Šiuo požiūriu neginčytinai pusiau prezidentinė respublika yra Prancūzija⁵¹⁶. Prezidentinės valstybės požymiai išryškėja tuo požiūriu, kad prezidentas Prancūzijoje renkamas per visuotinius rinkimus ir politiškai neatsiskaito parlamentui, atlieka ne tik valstybės vadovo funkcijas, bet ir *de facto* yra vyriausybės vadovas bei vyriausiasis kariuomenės vadas. Prancūzijos santvarka panaši į parlamentinę valstybės valdymo formą, nes vyriausybės sudėtį, pasitaręs su premjeru, pirmiausia nustato prezidentas.

⁵¹⁵ Žr. plačiau: VAITIEKIENĖ, E. Meksikos Konstitucijos ypatumai. *Jurisprudencija*, 2009, t. 1(115), p. 89–121.

⁵¹⁶ HARTMANN, J. *Westliche Regierungssysteme: Parlamentarismus, präsidentielles und semi-präsidentielles Regierungssystem*. 2., aktualisierte Auflage. Wiesbaden, 2005, p. 22; SOLDER, M. „Semi-präsidentielle“ Regierungssysteme? Überlegungen zu einem umstrittenen Systemtyp und Bausteine einer typologischen Rekonzeptualisierung. SCHRENK, K. H.; SOLDER, M. (Hrsg.). *Analyse demokratischer Regierungssysteme*. 1. Auflage. Wiesbaden, 2010, p. 67.

Vėliau jis turi gauti Nacionalinio susirinkimo sutikimą. Prancūzijos vyriausybės atsakomybė taip pat dvejopa, t. y. susijusi atsakomybės ryšiais ir su parlamentu, ir su prezidentu. Prezidentinei respublikai būdinga tai, kad vyriausybė atsakinga prezidentui, o parlamentinėje respublikoje – parlamentui. Tautos renkamas prezidentas, turintis reikšmingų įgaliojimų, yra ne mažiau svarbus šiam modeliui būdingas ypatumas⁵¹⁷.

Kitas mišriosios, arba pusiau prezidentinės, respublikos pavyzdys gali būti Portugalija. Pagal 1976 m. Portugalijos Konstituciją ši valstybė yra mišrioji, arba pusiau prezidentinė, respublika. Portugaliją priskirti šios formos respublikai leidžia keletas ypatumų. Visų pirma iš prezidentinio valdymo yra perimta: tiesioginiai prezidento rinkimai, jo veto teisė parlamento priimtų įstatymų atžvilgiu, politinė vyriausybės atsakomybė prezidentui. Tačiau, kitaip ne prezidentinėje sistemoje, šioje valstybėje vyriausybė formuojama atsižvelgiant į parlamento rinkimų rezultatus ir yra politiškai jam atsakinga. Prezidentas negali, bent jau tiesiogiai, vadovauti bendrajai šalies politikai, kai kurie jo aktai turi būti kontrasignuojami ministrų. Šie keturi bruožai šalį priskiria prie parlamentinio valdymo. Todėl Portugalija, pagal 1976 m. Konstituciją apėmusi prezidentinio ir parlamentinio valdymo sistemų elementus, gali būti įvardijama kaip pusiau prezidentinė respublika⁵¹⁸.

Vis dėlto kai kurių valstybių valdymo formą nustatyti gana sunku.

Antai Austrija apibūdinama kaip parlamentinė respublika, turinti mišriosios (pusiau prezidentinės) respublikos bruožų⁵¹⁹. Kaip esminis parlamentinės respublikos bruožas nurodoma tai, kad vyriausybė nėra politiškai atsakinga Nacionalinei Tarybai, t. y. pirmiesiems tiesiogiai išrinktiems parlamento rūmams⁵²⁰. Taigi Austrijos Respublikos valdymo forma tam tikra prasme panaši į Lietuvos Respublikos valdymo formą. Tiesa, derėtų pabrėžti, kad esama ir apibūdinimų, jog Austrijos valstybės valdymo forma yra parlamentinė, turi prezidentinės respublikos bruožų⁵²¹. Tai, kad Austrija nėra tipiška parlamentinė respublika, pirmiausia rodo federalinio

⁵¹⁷ MESONIS, G. Valstybės valdymo forma konstitucinėje teisėje: Lietuvos Respublika Vidurio ir Rytų Europos kontekste. Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2003, p. 79–80.

⁵¹⁸ GRIGIENĖ, K. Portugalijos Respublikos konstitucinė sistema. Europos Sąjungos valstybių narių konstitucinės sistemos. Mokslo studija. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2012, p. 657.

⁵¹⁹ ADAMOVICH, L. K.; FUNK, B.-Ch.; HOLZINGER, G. Österreichisches Staatsrecht, Band I: Grundlagen. Wien, New York: Springer-Verlag, 1997, p. 149, 156.

⁵²⁰ SCHAMBECK, H. (Hrsg. HENGSTSCHLÄGER, J.). Der Staat und seine Ordnung: ausgewählte Beiträge zur Staatslehre und zum Staatsrecht. Wien, 2002, p. 470.

⁵²¹ WALTER, R.; KUCSKO-STADTMAYER, G. Grundriss des österreichischen Bundesverfassungsrechts. 10., durchgesehene und ergänzte Auflage. Wien, 2007, p. 311.

prezidento rinkimų būdas ir jam suteikti įgaliojimai. Be abejo, konstitucinėje tikrovėje parlamentinės demokratijos požymiai vyrauja. Tai rodo, pavyzdžiui, ir tai, kad Nacionalinės Tarybos rinkimams skiriama daug daugiau dėmesio nei federalinio prezidento, o didžiųjų partijų lyderiai siekia federalinio kanclerio, o ne federalinio prezidento posto. Vis dėlto svarbiausias parlamentarizmo požymis yra tas, kad federalinė vyriausybė yra atsakinga Nacionalinei Tarybai – šalis negali būti valdoma neatsižvelgiant į Nacionalinės Tarybos daugumos valią⁵²².

Vienas iš esminių Šveicarijos valstybės valdymo formos požymių yra tas, kad parlamentas ir vyriausybė vienas nuo kito yra gana nepriklausomi. Nors Federalinis Susirinkimas kas ketverius metus renka Bundesratą, šis, vykdydamas politiką, nėra priklausomas nuo parlamento daugumos. Federalinis Susirinkimas negali Bundesratui pareikšti nepasitikėjimo, o pastarasis neturi teisės paleisti parlamento nepasibaigus jo kadencijai. Taigi jau vien šiais požymiais šios valstybės valdymo forma skiriasi nuo parlamentinės demokratijos ir tam tikra prasme primena prezidentinį valdymą. Iš esmės ji negali būti priskiriama nei parlamentiniam, nei prezidentiniam valdymo tipui ir apibūdinama kaip išskirtinė.

3. Valstybės sandaros forma. Unitarinė ir federacinė valstybė

Būtina aptarti vidinę teritorinę valstybės struktūrą ir jos sudedamųjų dalių teisinę padėtį, taip pat centrinės valstybės valdžios ir valstybės dalių valdžios institucijų tarpusavio santykius.

Valstybės sandaros forma parodo:

- 1) kokia yra vidinė valstybės struktūra ir kas ją sudaro;
- 2) kokia yra valstybės vidinės struktūros dalių teisinė padėtis;
- 3) koks yra centrinės valstybės valdžios ir vietos valdžios institucijų santykis.

Pagal valstybės sandaros formą valstybės yra skirstomos į paprastasias (unitarines) ir sudėtines (federacines).

Unitarinė valstybė – tai valstybės sandaros forma, kuriai esant valstybė turi visai šaliai aukščiausias valstybinės valdžios institucijas, o valstybė skirstoma tik į administracinius teritorinius vienetus. Šie vienetai turi vietos valdžios (savivaldos) institucijas. Unitarinei valstybei būdingi šie požymiai:

⁵²² PELINKA, A.; ROSENBERGER, S. Österreichische Politik. Grundlagen – Strukturen – Trends. 2., aktualisierte Auflage. Wien: Facultas Verlags- und Buchhandels AG, 2003, p. 127.

- 1) unitarinėje valstybėje yra viena iš aukščiausiųjų valstybės valdžios institucijų sistema: įstatymų leidžiamoji, vykdomoji ir teisminė valdžia.
- 2) unitarinėje valstybėje galioja viena konstitucija, viena bendra įstatymų sistema. Tokios valstybės piliečiai turi vieną pilietybę. Valstybėje yra ir viena pinigų sistema bei mokesčių politika;
- 3) unitarinėje valstybėje visus užsienio politikos ir krašto apsaugos reikalus tvarko pagrindinės valstybės institucijos;
- 4) unitarinė valstybė skirstoma į administracinius teritorinius vienetus. Tokie vienetai neturi valstybinio junginio statuso. Jų teritorines ribas nustato centrinės valdžios institucijos. Juose galioja centrinių institucijų priimti įstatymai. Administraciniai teritoriniai vienetai neturi valstybės suvereniteto požymių, tačiau jie yra gana savarankiški. Atsižvelgiant į tai, kiek jie yra priklausomi nuo centrinės valstybės valdžios, unitarinės valstybės sandara gali būti centralizuota, pusiau centralizuota ir decentralizuota. Centralizuota valstybė yra tada, kai vietos valdžios institucijoms vadovauja centrinės valdžios paskirti pareigūnai. Pusiau centralizuotoje valstybėje derinamas vietos valdymas ir vietos savivalda. Decentralizuota valstybė yra tada, kai vietos valdžią renka vietos gyventojai ir ši valdžia yra gana savarankiška tvarkydama vietos bendruomenės reikalus. Reikia pabrėžti, kad centralizuotų valstybių yra nedaug. Šiuolaikinės demokratinės valstybės siekia suteikti kuo platesnes savivaldos teises vietos bendruomenėms;
- 5) unitarinės valstybės teritorijos dalyje, kurioje kompaktiškai gyvena tautinės mažumos, arba atsižvelgiant į kitus kriterijus gali būti kuriama autonomija.

Plačiuoju požiūriu **autonomija** reiškia savarankiškumo suteikimą vienai ar kitai valstybės daliai. Suprantant siaurai, autonomija – tai ypatingas valstybės dalies savivaldos tipas, kai vietos valdžios institucijoms suteikiama teisė leisti tam tikrus įstatymus.

Svarbiausieji autonominio vieneto požymiai:

- 1) jo teritorijoje galioja tam tikri regiono įstatymai;
- 2) veikia autonomijos parlamentas,
- 3) yra autonomijos vyriausybė.

Pagal teisinę padėtį autonominis vienetas skiriasi nuo paprasto administracinio teritorinio vieneto, tačiau tai nėra savarankiškas valstybinis junginys, nes jo savarankiškumą riboja centrinė valstybės valdžia. Autonomijos statusas dažniausiai suteikiamas ne visoms, o tik tam tikroms unitarinės

valstybės dalims, kurios skiriasi gyventojų nacionaline sudėtimi arba geografine padėtimi. Autonomijos statusą tautinėms ir teritorinėms bendrijoms pripažįsta Italija, Ispanija, Portugalija ir kt.

Pavyzdžiui, Ispanijos Konstitucijoje įtvirtintas regioninės valstybės modelis, suteikiantis plačias savivaldos galimybes šalies regionams. Nors Konstitucijoje Ispanija įtvirtinama kaip vientisa ir nedaloma valstybė, joje pripažįstamas ir garantuojamas tautinių ir teritorinių bendrijų autonomijos principas (2 str.). Kai kurių autorių nuomone, ši konstitucinė nuostata yra pernelyg abstrakti ir neapibrėžia, kokia valstybė yra Ispanija: ar federacinė, ar unitarinė, ar decentralizuota. Faktiškai Ispanija formavosi kaip federacinė valstybė⁵²³.

Ispanijos administracinę teritorinę struktūrą sudaro municipalitetai, provincijos ir autonominiai regionai. Ispanijos teritorija yra suskirstyta į 50 provincijų, sudarytų iš municipalitetų. Pastarųjų skaičius priklauso nuo miestų ir gyvenviečių skaičiaus. Šie administraciniai teritoriniai vienetai turi savo valdžios institucijas. Vietos valdžios institucijų reorganizacija pagal Konstitucijoje numatytą vietos valdžios modelį prasidėjo 1979 m. (tais metais įvyko pirmieji demokratiniai municipaliniai rinkimai) ir iš esmės baigėsi 1985 m. (tais metais buvo priimtas Vietos valdžios bazinis įstatymas⁵²⁴).

Municipalitetai (lot. *municipios*) – tai administraciniai teritoriniai vienetai, turintys savivaldos teisę (140 str.). Municipalitetams vadovauja municipalinė taryba. Jos narius ketveriems metams renka vietos gyventojai, remdamiesi visuotine, lygia ir tiesiogine rinkimų teise bei slaptu balsavimu pagal proporcinę rinkimų sistemą. Tarybos narių skaičius priklauso nuo vietos gyventojų skaičiaus. Įstatyme numatyta, kad tarybos narių turi būti ne mažiau kaip penki. Oficialiais municipaliteto gyventojais laikomi visi nuolatinių gyventojų sąrašuose įregistruoti asmenys. Ispanijoje gyvenantys Europos Sąjungos šalių piliečiai turi teisę dalyvauti municipaliniuose rinkimuose. Tarybai vadovauja meras (isp. *alkalde*). Konstitucijoje numatyta, kad merą iš tarybos narių gali rinkti vietos gyventojai arba municipalinė taryba (140 str.). Municipalitetuose, kuriuose gyvena daugiau kaip 5 000 gyventojų, sudaromi municipaliniai komitetai, padedantys merui įgyvendinti įstatyme numatytas funkcijas.

Aukščiausioji vietos valdžios institucija provincijose – provincijos deputacija (isp. *diputación provincial*). Ją ketveriems metams iš savo narių

⁵²³ SANTOLAYA, P. The Spanish Constitutional System. Prieiga per internetą: <<http://www.venice.coe.int/docs/2001>>.

⁵²⁴ Spain-Local Government. Prieiga per internetą: <<http://country.studies.us/spain/79.htm>>.

renka municipalinės tarybos. Provincijos deputacijai vadovauja prezidentas, kurį renka deputacijos nariai. Derėtų pabrėžti, kad provincijos prezidento institucija buvo įsteigta dar F. Franko valdymo laikais. Centrinei valdžiai provincijose atstovauja vyriausybės skiriamas atstovas – gubernatorius. Provincijoms, kurių gyventojus sieja bendri istoriniai, kultūriniai ir ekonominiai ryšiai, suteikta teisė jungtis į autonomines bendrijas (*Comunidades Autonomas*, 143 str. 1 d.). Ispanijos Karalystės Generaliniai Rūmai (istoriškai vadinti Generaliniais Kortaisais, isp. *Las Cortes Generales*) nesilaikydami nurodytųjų sąlygų organiniu įstatymu gali leisti įsteigti autonominę bendriją vienai provincijai, taip pat teritorijoms, neįeinančioms į provincijos sudėtį (144 str. 1, 2 p.). Autonominės bendrijos steigimo iniciatyvos teisę turi provincijų deputacijos, salų teritorijų atstovaujamosios institucijos ir 2/3 municipalitetų, kurių gyventojai sudaro elektorato daugumą provincijoje arba saloje. Organinis įstatymas gali nustatyti ir kitus subjektus, turinčius teisę inicijuoti autonominės bendrijos steigimo procesą.

Ispanijos teritorija į autonomines bendrijas buvo perskirstyta keliais etapais. Autonomijos statusas pirmiausia buvo nustatytas istoriniams regionams: 1980 m. Baskų krašte ir Katalonijoje, 1981 m. – Galicijoje, 1982 m. – Andalūzijoje įvyko asamblėjų (regionų parlamentų) rinkimai. 1983 m. vienu metu įvyko asamblėjų rinkimai kituose 13 autonominių regionų. 1986 m. municipalinės autonomijos statusas buvo suteiktas Seutos ir Melilijos miestams (inklavam Šiaurės Afrikoje). Pagal 1995 m. priimtus autonomijos statutus šių miestų teisinis statusas buvo prilygintas autonominių bendrijų teisiniams statusui⁵²⁵. Autonominės bendrijos skiriasi teritorijos dydžiu, gyventojų skaičiumi, ekonominio išsivystymo lygiu, įtaka politiniam šalies gyvenimui, joms suteiktų teisių apimtimi. Jos veikia pagal savo autonomijos statutą. Statutus ir jų pakeitimus tvirtina Generaliniai Rūmai. Jie turi įstatymo galią ir yra sudėtinė Ispanijos teisinės sistemos dalis. Autonominės bendrijos privalo organizuoti valdžios institucijų sistemą pagal Konstitucijos 152 straipsnyje nustatytą regionų valdžios organizavimo modelį. Aukščiausiaji bendrijos atstovaujamoji ir teisės aktus priimanti institucija yra asamblėja (bendrijų statutai numato ir kitus šios institucijos pavadinimus). Bendrijų asamblėjas renka vietos gyventojai ketveriems metams remdamiesi visuotine, lygia, tiesiogine rinkimų teise ir slaptu balsavimu pagal proporcinę rinkimų sistemą. Vykdomosios valdžios funkcijas atlieka vykdomoji taryba, kuriai vadovauja prezidentas. Prezidentą, kurį iš savo narių renka asamblėja, skiria karalius. Prezidentas atstovauja autonominei

⁵²⁵ *Comunidades Autonomas*. Prieiga per internetą: <<http://www.la-moncloa.es>>.

bendrijai. Autonominėse bendrijose yra aukščiausieji teismai, tačiau jie veikia pagal Teismų organinį įstatymą ir yra Ispanijos teisminės valdžios sudėtinė dalis.

Autonominių bendrijų kompetenciją ir jos ribas nustato Konstitucijos 148–149 straipsniai. Autonominės bendrijos gali turėti visas teises, kurias joms numato Konstitucija, t. y. visišką autonomiją, arba jų dalį – ribotą autonomiją. Generaliniai Rūmai organiniu įstatymu gali perduoti autonominėms bendrijoms ir kai kuriuos įgaliojimus, kurie pagal Konstituciją priskirti tik valstybės kompetencijai (150 str. 1, 2 d.). Šiuo metu Baskų kraštas (Baskija), Katalonija, Galicija ir Andalūzija turi visišką autonomiją: teisę tvarkyti visus krašto reikalus, išskyrus tuos, kurie pagal Konstituciją priskirti tik valstybės kompetencijai. Dauguma autonominių bendrijų turi ribotą autonomiją.

Konstitucija ir įstatymai nustato autonominių bendrijų veiklos kontrolės būdus. Kontrolės funkcijas atlieka konstitucinis tribunolas, vyriausybė, audito rūmai, administraciniai teismai ir kitos institucijos, kurias steigia parlamentas (150, 153 str.). Centrinei valdžiai autonominėse bendrijose atstovauja vyriausybės atstovas. Jį skiria vyriausybė ministro pirmininko teikimu. Tais atvejais, kai autonominės bendrijos priimti sprendimai ar veiksmai prieštarauja Konstitucijai, įstatymams ar bendriesiems valstybės interesams, Ispanijos vyriausybė absoliučia balsų dauguma pritarus Senatui gali imtis tam tikrų tiesioginio valdymo priemonių (155 str.). Kokios tai galėtų būti poveikio priemonės, nėra aišku: Konstitucija nenustato jų turinio. Konstitucijoje įtvirtintų nuostatų, reglamentuojančių valstybės teritorinę sandarą, dviprasmiškumas ir neaiškumas – viena iš priežasčių, dėl kurių valstybės ir autonominių bendrijų santykiai yra nuolatinė Konstituciniame tribunole nagrinėjamų bylų tema⁵²⁶.

Graikijos Konstitucija nustato, kad valstybės valdymas organizuojamas decentralizavimo pagrindais (101 str.)⁵²⁷. Administraciniai teritoriniai vienetai sudaromi atsižvelgiant į šalies geoekonomines, socialines ir susisieki-
mo sąlygas⁵²⁸. Vietos valdžios institucijos sprendžia klausimus, susijusius su

⁵²⁶ CARAMES, J. G. The Role of the Constitutional Court in the State and Society in Spain. Prieiga per internetą: <<http://www.venice.coe.int/docs/2001>>.

⁵²⁷ Ši konstitucija įsigaliojo 1975 m. birželio 11 d.: The Constitution of Greece. Prieiga per internetą: <http://confinder.richmond.edu/greek_2001.html>; Die Verfassung der Griechischen Republik. Prieiga per internetą: <http://www.verfassungen.de/griech/verf75.htm>; Constitution de la Grece. Athenes, 1992. Prieiga per internetą: *Constitution de Grecia*// <http://confinder.richmond.edu/admin/docs/GreeceSp.pdf>>.

⁵²⁸ Šalies geografinės savybės (apie 20 proc. teritorijos užima salos, apie 70 proc. – kalnai), istorinės ir politinės aplinkybės lėmė tai, kad nuo seno čia buvo tam tikros istorinės sritys, daugybė vietos bendruomenių su savitomis vietos valdymo tradicijomis.

vietos bendruomenės poreikiais ir interesais. Jų veiklą įstatymo nustatyta tvarka koordinuoja ir kontroliuoja centrinės valdžios institucijos, nepažeidžiančios jų laisvės ir savarankiškumo. Įstatymas centrinės valdžios institucijoms gali suteikti ir kitus įgaliojimus. Konstitucija numato, kad įstatymų leidėjas ir valstybės valdymo institucijos priimdamos teisės aktus privalo atsižvelgti į salų regionų ypatumus.

Konstitucija numato dviejų lygių administracinius teritorinius vienetų, turinčius savivaldos teisę. Tokią teisę turi pirmojo ir antrojo lygio administraciniai teritoriniai vienetai (102 str.). Ši konstitucinė norma buvo įtvirtinta 2001 metų pataisomis, atsižvelgus į vietos savivaldos reformą, pradėtą įgyvendinti nuo 1995 metų. Anksčiau galiojusios redakcijos Konstitucijoje buvo numatyta savivaldos teisė tik pirmojo lygio administraciniams teritoriniams vienetais – municipalitetams (demams) ir bendruomenėms (kinotams). Nuo 1995 metų savivaldos teisę turi antrojo lygio administraciniai teritoriniai vienetai – prefektūros (nomai), šią teisę įgyvendinančios per renkamas prefektūrų tarybas ir prefektus (nomarchus). Taip buvo siekiama vienyti municipalitetus ir bendruomenes, skatinti jų tarpusavio bendradarbiavimą ir ryšius. 1997 m. parlamentas patvirtino vadinamąją *Capodistrias* reformą⁵²⁹, kurios tikslas buvo modernizuoti šalies viešąjį administravimą ir vietos valdžios sistemą, gerokai sumažinti pirmojo lygio administracinių teritorinių vienetų skaičių, sujungti gretimas bendruomenes ir taip išvengti jų fragmentiškumo⁵³⁰.

Galiojanti Konstitucijos redakcija neįvardija administracinių teritorinių vienetų, turinčių savivaldos teisę (nenurodo jų pavadinimų). Administracinius teritorinius vienetų ir vietos savivaldos institucijų kompetenciją nustato įstatymas. Reglamentuodamas centrinės ir vietos valdžios santykius, paskirstydamas jų kompetenciją, įstatymų leidėjas turi vadovautis vietos valdžios prioriteto principu.

Vietos valdžios institucijos veikia laisvai ir savarankiškai. Jos renkamos remiantis visuotine rinkimų teise ir slaptu balsavimu. Vietos valdžios institucijų rinkimų tvarką nustato įstatymas. Įstatymo nustatyta tvarka gali būti steigiamos joms pavaldžios vykdomosios institucijos. Galiojantys įstatymai numato, kad vietos valdžios institucijos (prefektų tarybos ir prefektai, municipalitetų tarybos ir merai) yra tiesiogiai renkamos ketveriems metams.

⁵²⁹ XITHALI-KERKYRA, Th.; ATHANASIOS, V. Structure and Nature of Government in Greece. Prieiga per internetą: <http://www.ceec-logon.net/download/material/str_gren.doc>.

⁵³⁰ Iki šios reformos Graikijoje buvo apie 6 000 municipalitetų ir bendruomenių, iš jų municipalitetai sudarė tik 6,5 procento. Iš: Local Government in Greece. Prieiga per internetą: <<http://www.legal.coe.int>>.

Valstybė įsipareigoja užtikrinti vietos valdžios institucijų finansinį nepriklausomumą, sudaryti tinkamas finansines galimybes įgyvendinti joms pavestas funkcijas ir kartu nustato priemones finansų panaudojimo skaidrumui užtikrinti. Mokesčių mokėjimo ir rinkliavų tvarką nustato įstatymas. Konstitucija įtvirtina, kad perduodant centrinės ir regionų valdžios funkcijas vietos valdžiai kartu perduodamos atitinkamos lėšos bei finansų fondai.

Šiuo metu Graikijoje yra trijų lygių administraciniai teritoriniai vienetai: 13 regionų (periferijų), kuriuose valdymą organizuoja vyriausybė, 54 prefektūros, 900 municipalitetų ir 133 bendruomenės⁵³¹.

Atskirą administracinį teritorinį vienetą sudaro Atonas (gr. *Athos*) – savivaldi stačiatikių vienuolių sritis Chalkidės pusiasalio rytiniame kyšulyje Graikijoje. Konstitucijos leidėjai, atsižvelgdami į istoriškai susiklosčiusią šios srities privilegijuotą padėtį, suteikė Atonui autonominės srities statusą. Konstitucijoje (105 str.) nustatyta, kad Atonas yra savivaldi Graikijos valstybės dalis. Šios srities vidaus tvarką nustato Atono statutas. Statutą, kurį rengiant dalyvauja ir valstybės atstovas, priima visi čia esantys vienuolynai. Šiuo metu Atoną valdo 20 vienuolynų. Statutas įgyja teisinę galią, kai ją patvirtina Konstantinopolio ekumeninis patriarchatas ir Graikijos parlamentas.

Bažnytinės drausmės laikymosi priežiūrą vykdo Konstantinopolio patriarchatas, o administracinių funkcijų vykdymo priežiūrą – valstybė. Ji privalo užtikrinti Atono bendruomenės saugumą ir viešąją tvarką. Šias valstybės funkcijas vykdo valdytojas, kurio įgaliojimus nustato įstatymas. Įstatymas nustato teisminės valdžios, kurią įgyvendina vienuolių valdžios institucijos ir Šventasis Kinotas, kompetenciją, šiai autonominei sričiai taikomas muitų ir mokesčių lengvatas.

Prancūzija yra laikoma pusiau decentralizuotos valstybės pavyzdžiu. Jai būdinga vadinamoji prancūzų vietos savivaldos sistema, leidžianti centrinei valdžiai įsikišti per specialiai skiriamus savo atstovus ar kitaip. XX a. 9 dešimtmetyje Prancūzijoje įvyko esminės reformos: decentralizuotas šalies valdymas. Prancūzijai būdinga gana sudėtinga administracinė sistema. Konstitucijoje įtvirtintos šios teritorinės bendruomenės: komunos, departamentai, regionai, ypatingą statusą turinčios bendruomenės, užjūrio teritorinės bendruomenės⁵³². Šios teritorinės bendruomenės įstatymo

⁵³¹ XITHALI-KERKYRA Th.; VALATSOS ATHANASIOS, V. Structure and Nature of Government in Greece. Prieiga per internetą: <http://www.ceec-logon.net/download/material/str_gren.doc>.

⁵³² Constitution of October 4, 1958. Prieiga per internetą: <<http://www2.assemblee-nationale.fr/langues/welcome-to-the-english-website-of-the-french-national-assembly>>.

numatytomis sąlygomis laisvai tvarkosi per savo demokratiškai išrinktas atstovaujamasias institucijas. Pagal Konstituciją teritorinės bendruomenės gali priimti sprendimus dėl visų įgaliojimų, kurie geriausiai gali būti įgyvendinami jų lygmeniu. Draudžiama vienai teritorinei bendruomenei globoti kitą bendruomenę.

Šiuo metu Prancūzija yra padalyta į 22 regionus, įskaitant Korsiką, ir 5 užjūrio regionus. Regionų bendruomenės įgyvendina savivaldos teisę per regiono tarybą, kurią šešeriams metams renka departamentų gyventojai visuotiniuose ir tiesioginiuose rinkimuose pagal proporcinę rinkimų sistemą. Tarybos narių skaičius nustatomas proporcingai departamentų gyventojų skaičiui, kiekvienam departamentui turi būti skirta ne mažiau kaip trys vietos taryboje. Vykdomąją valdžią regione įgyvendina regiono tarybos pirmininkas. Derėtų pabrėžti, kad iki 1982 metų šias funkcijas vykdė centrinės valdžios skiriamas pareigūnas – regiono prefektas. Dabar centrinės valdžios skiriamas atstovas – regiono komisaras (prefektas) – vykdo tik regiono tarybos priimamų sprendimų teisėtumo kontrolę.

Departamentas – seniausias administracinis teritorinis Prancūzijos vienetas. Dabar yra 96 departamentai. Šioje teritorinėje bendruomenėje vietos valdymas derinamas su vietos savivalda. Centrinei valdžiai departamente atstovauja Respublikos prezidento skiriamas prefektas (komisaras). Jis yra atsakingas už visų departamente veikiančių centrinės valdžios įstaigų veiklą, atlieka departamento ir jo teritorijoje esančių komunų savivaldos institucijų veiklos kontrolę. Vietos savivaldos teisė departamente įgyvendinama per atstovaujамąją instituciją – generalinę tarybą, kurią renka kantonų (teritorinių vienetų, į kuriuos suskirstytas departamentas) gyventojai visuotiniuose ir tiesioginiuose rinkimuose pagal dviejų turų mažoritarinę sistemą. Taryba renkama šešeriams metams kas trejus metus atnaujinant pusę jos sudėties. Vykdomąją valdžią įgyvendina generalinės tarybos pirmininkas. Iki reformos šiuos įgaliojimus turėjo centrinės valdžios skiriamas prefektas.

Komuna – seniausia Prancūzijos teritorinė bendruomenė, turinti savivaldos teisę, niekada neturėjusi centrinės valdžios atstovo – vyriausybės skiriamo pareigūno. Tai nereiškia, kad centrinė valdžia nekontroliuoja komunos atstovaujamosios institucijos. Šią funkciją atlieka centrinei valdžiai departamentuose atstovaujantys pareigūnai. Įstatymai numato, kad municipalinės tarybos įgaliojimai respublikos prezidento aktu gali būti nutraukti prieš laiką, jeigu ji akivaizdžiai nesugeba atlikti savo funkcijų.

Šiuo metu Prancūzijoje yra daugiau kaip 36 tūkstančiai komunų. Komunos atstovaujamoji institucija yra municipalinė taryba, kuri renka merą. Municipalinę tarybą šešeriams metams tiesiogiai renka komunos

gyventojai. Mažesnėse komunose tarybos renkamos pagal dviejų turų mažoritarinę, didesnėse – pagal mišriąją mažoritarinę proporcinę sistemą.

Federacija – tai tokia valstybės sandaros forma, kuriai esant valstybė yra sudaryta iš atskirų valstybinių junginių. Federacija yra sudėtinė valstybė. Ji atsiranda į vieną valstybę susijungus kelioms unitarinėms valstybėms arba keliems istoriškai ir kultūriškai savitiems kraštams. Tokie į federacijos sudėtį įeinantys junginiai yra visateisiai federacinės valstybės nariai. Jie vadinami federacijos subjektais. Federacijoje yra federacinės ir į federaciją įeinančių valstybinių junginių aukščiausiosios valstybės institucijos, t. y. egzistuoja dviejų aukščiausiųjų valstybės valdžios institucijų sistema – federacijos ir federacijos subjektų.

Federacinėms valstybėms būdingi šie bendrieji požymiai:

- 1) federacinę valstybę sudaro kelios valstybinių junginių teritorijos (valstijos, kantonai, respublikos, žemės ir kt.);
- 2) aukščiausioji įstatymų leidžiamoji, vykdomoji ir teismo valdžia priklauso federacinėms valstybės institucijoms;
- 3) federacijos subjektai turi teisę turėti savo konstituciją, savo aukščiausiąją įstatymų leidžiamąją, vykdomąją ir teismo instituciją;
- 4) federacijos ir jos subjektų teises ir pareigas nustato federacijos konstitucija. Jos nuostatoms negali prieštarauti federacijos subjektų konstitucijos;
- 5) daugumoje federacijų yra bendra pilietybė, tačiau galima ir federacijos subjektų pilietybė;
- 6) federacinės valstybės turi dvejų rūmų parlamentą. Parlamente visada yra vieni rūmai, kurie atstovauja federacijos subjektų interesams;
- 7) federacijos subjektai neturi valstybei būdingo suvereniteto.

Kalbėdami apie valstybinių junginių suverenitetą federacinėje valstybėje vieni teoretikai teigia, kad į federaciją įstojusi valstybė suvereniteto netenka. Kiti teoretikai laikosi riboto suvereniteto teorijos: jų nuomone, į federaciją įstojusi valstybė savo noru apriboja savo suverenitetą. Iš tikrųjų federacinė valstybė yra viena valstybė, todėl ir jos suverenitetas yra vienas. Negali būti vadinamojo suvereniteto suverenitete.

Federacinės valstybės yra labai skirtingos. Kiekviena valstybė, pavyzdžiui, JAV, Vokietija, Šveicarija, Austrija, Argentina, Meksika ir kitos, turi specifinių ypatumų. Paprastai federalinė valdymo forma būdinga didelėms valstybėms, kurių teritorijoje gyvena įvairių žmonių bendrijų ir labai skiriasi jų kalba, kultūra ar politika. Federalizmas yra tarsi tam tikras kompromisas, kuriuo siekiama suderinti ir konkrečių federacijos narių savitumą, ir didelės valstybės vientisumą.

Kaip minėta, JAV yra federacinė valstybė. Ją sudaro 50 valstijų. Ši federacija yra sutartinė, nes atsirado tada, kai trylika buvusių Britanijos kolonijų Šiaurės Amerikoje nutarė įkurti valstybę – Jungtines Valstijas. Visos valstijos yra lygios, jos neturi valstybinio suvereniteto ir neturi secesijos teisės. Taip paaiškinamos ir vis didėjančios unitarizmo tendencijos šalyje, t. y. vis stiprėjančios centrinės valdžios galios. Federacija yra atviro pobūdžio darinys: Kongresas turi teisę į ją priimti naujų valstijų, tačiau jokia valstija negali būti sukurta kokios nors jurisdikcijos pagrindu arba sujungti dvi ar dar daugiau valstijų be suinteresuotųjų valstijų įstatymų leidžiamosios valdžios ir Kongreso sutikimo. Todėl JAV gali būti apibūdinamos labiau kaip centralizuota federacija, nes tokiose federacijose parlamentas gali sukurti ir likviduoti federacijos subjektus, keisti jų sienas, o decentralizuotoje federacijoje pripažįstamos didesnės federacijos subjektų teisės. Federacijos valdžios prioritetas yra įtvirtintas Konstitucijos VI straipsnyje, kuriame teigiama, kad Konstitucija ir Jungtinių Valstijų įstatymai, priimti ją įgyvendinant, taip pat visos sutartys, kurias Jungtinės Valstijos sudarė arba sudarys, yra aukščiausioji šalies teisė. Toliau šiame straipsnyje nurodoma, kad visų valstijų teisėjai privalo šią teisę taikyti, nors jai prieštarautų kokios nors valstijų konstitucijų ir įstatymų nuostatos. Taigi jeigu valstijos konstitucijos ar įstatymų nuostatos prieštarautų federacijos teisei, galiotų pastaroji. Visi asmenys federacijos ir federalinių žemių lygmeniu privalo laikytis federacijos Konstitucijos. Taip garantuojama federacijos Konstitucijos viršenybė. Konstitucijos I straipsnio 8 skyriuje yra įvardytos sritys, kuriose Kongresas turi išimtinę kompetenciją. Visos kitos sritys yra priskirtos valstijų kompetencijai, ir tai yra nurodyta X pataisoje. Be to, egzistuoja ir tam tikros sritys, kuriose federacijos ir valstijų įgaliojimai sutampa. Tačiau Konstitucija nustato ir sritis, kuriose valstijos jokių įgaliojimų neturi arba jie yra apriboti (I str. 10 sk.). Valstijų konstitucinis teisinis statusas yra įtvirtintas federacijos konstitucijoje, federaliniuose įstatymuose, taip pat pačių valstijų konstitucijose ir įstatymuose. Kiekviena valstija turi savo aukščiausiųjų valstybės valdžios institucijų sistemą, savo pilietybę (valstijos pilietis tuo pačiu metu yra ir Jungtinių Valstijų pilietis). Šiuo požiūriu valstija yra unitarinis valstybinis darinys, lygiateisis subjektas su federacija. Valstija neturi teisės pakeisti respublikinės valstybės valdymo formos. Ji naudojasi federacijos valdžios apsauga nuo išorinių intervencijų. Valstijų valstybės valdžios institucijų sistema grindžiama valdžių padalijimo principu, taigi galima teigti, kad kiekviena iš jų yra „miniprezidentinė“ valstybė, neturinti teisės prezidentinės valstybės valdymo formos pakeisti parlamentine valstybės valdymo forma⁵³³.

⁵³³ Plačiau: VAINIUTĖ, M. Teisėkūros stabilumo orientyras – Konstitucija kaip nekvėstionuojama Tautos priimta arba aprobuota aukščiausiaji teisė: pirmosios pasaulio

Federalinė Vokietijos teritorinės sandaros forma įtvirtinta Vokietijos Pagrindinio Įstatymo 20 straipsnio 1 dalyje, kuri pagal Pagrindinio Įstatymo 79 straipsnio 3 dalį negali būti pakeista. Taip pabrėžiama jos svarba: federacinė valstybė gali būti pakeista unitarine tik priėmus naują Konstituciją. Pagrindinio Įstatymo preambulės 2 sakinyje įvardytos tos federacinės žemės, kurios suvienijant Vokietiją sudarė Vokietijos Federacinę Respubliką, taip pat vadinamosios naujosios federacinės žemės, kurios priklausė buvusiai Vokietijos Demokratinei Respublikai. Čia skelbiama, kad Badeno-Viurtemburgo, Bavarijos, Berlyno, Brandenburgo, Brėmeno, Hamburgo, Heseno, Meklenburgo-Pomeranijos, Žemutinės Saksonijos, Šiaurės Reino-Vestfalijos, Reinlando-Pfalco, Saro, Saksonijos, Saksonijos-Anhalto, Šlėzvingo-Holšteino ir Tiuringijos federacinių žemių vokiečiai laisvu apsisprendimu pasiekė Vokietijos laisvę ir vienybę. Taip pabrėžiamas 16 federacinių žemių egzistavimas kaip Vokietijos valstybingumo pagrindas. Vokietijos federalizmo ypatybė yra ta, kad jos subjektai – federacinės žemės – yra suverenios valstybės. Tiesa, jų valstybinė valdžia tam tikrose srityse yra apribota, tačiau pripažinta, o ne kilusi iš jos. Pagrindinio Įstatymo 20 straipsnio 1 dalyje įtvirtintas federacinės valstybės principas konkretnamas daugelyje nuostatų, tačiau svarbiausias klausimas – kaip Federacijai ir federacinėms žemėms padalijama valstybės valdžia, kaip atibojama jų kompetencija įstatymų leidybos, vykdomosios valdžios, teisingumo vykdymo srityse. Šiuo požiūriu svarbus Pagrindinio Įstatymo 30 straipsnis⁵³⁴. Kalbant apie įstatymų leidybą derėtų pabrėžti, kad šiame procese Federacija turi daugiau galių, jos pozicija vyrauja⁵³⁵. Kompetencijos padalijimas vykdomosios valdžios srityje reglamentuojamas Pagrindinio Įstatymo VIII skirsnyje. Vykdomoji valdžia iš esmės priklauso federacinėms žemėms; numatytos tam tikros Pagrindinio Įstatymo 91a ir 91b straipsnių išimtys. Federacija valdymo funkcijas atlieka tada, kai tai aiškiai įvardyta Pagrindiniame Įstatyme (PĮ 86–91 str.)⁵³⁶. Teisminės valdžios vykdymo srityje

Konstitucijos pavyzdys. Iš: Teoriniai teisėkūros pagrindai ir problemos. *Liber Amicorum* Alfonsui Vaišvilai. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2012, p. 239–278.

⁵³⁴ Šiame straipsnyje nustatyta, kad valstybinių įgaliojimų ir valstybinių užduočių vykdymas yra federacinių žemių kompetencija, jei šis Pagrindinis Įstatymas nenumato arba neleidžia kitaip.

⁵³⁵ Pagal bendrąją nuostatą federacinės žemės įstatymų leidybos teisę turi tiek, kiek Pagrindinis Įstatymas jos suteikia Federacijai (PĮ 70 str. 1 d.). Tolesniuose Pagrindinio Įstatymo 71–75 straipsniuose išskiriami trys įstatymų leidybos kompetencijos tipai: išimtinė Federacijos įstatymų leidybos teisė (PĮ 71 str.), konkuruojanti įstatymų leidybos kompetencija (PĮ 72 str.), tipinės Federacijos nustatytos įstatymų leidybos taisyklės (PĮ 75 str.).

⁵³⁶ Federacinės žemės vykdo savo įstatymus, turi valdymo įgaliojimų vykdant Federacijos įstatymus (PĮ 83, 84 str.), taip pat vykdo federalinius įstatymus pagal pavedimą (PĮ 85 str.).

Pagrindinis Įstatymas daugiausia galių taip pat numato federacinėms žemėms (PĮ 92 str.). Šioje srityje Federacijai priklauso tik tokie įgaliojimai, kurie yra būtini siekiant išsaugoti teisinės valdžios vienovę visoje Federacijoje. Federacinėje valstybėje svarbią reikšmę turi kompetencijos padalijimas finansų, ypač mokesčių, srityje (PĮ X skirsnis). Šiuo metu įstatymų leidybos teisė, susijusi su mokesčiais, ypač su pajamomis, faktiškai priklauso Federacijai. Federacinėje valstybėje taip pat svarbus kompetencijos užsienio reikalų klausimais padalijimas jos subjektams (PĮ 32 str., 59 str., 73 str. 1 p., 87 str. 1 d.). Pagrindinio Įstatymo 32 straipsnyje įtvirtinta pagrindinė nuostata: rūpintis santykiais su užsienio valstybėmis yra Federacijos kompetencija. Reikia pabrėžti, kad federacinėms žemėms suteikiama galimybė per Bundesratą dalyvauti formuojant politinę Federacijos valią (PĮ 50 str.). Taip federacinės žemės palaikydamos santykius su Federacija įgauna politinę atsvarą. Per Bundesratą federacinių žemių vyriausybės gali dalyvauti Federacijos įstatymų leidybos procese, vykdyti kitas federalines funkcijas. Taip iš dalies kompensuojamas Federacijos kompetencijos išplėtimas. Bundesrato nariai yra federacinių žemių vyriausybių nariai, todėl Bundesratas reprezentuoja federacinių žemių valstybinę valią ir taip saugo federacinių žemių valstybingumą, o kartu yra ir šio valstybingumo išraiška. Būtent Bundestago ir Bundesrato tarpusavio sąveika atspindi Vokietijos federalinę sandarą. Kalbant apie tai reikia paminėti ir Pagrindinio Įstatymo 28 straipsnio 1 dalyje įtvirtintą homogeniškumo principą, numatantį, kad konstitucinė federacinių žemių santvarka turi atitikti Pagrindiniame Įstatyme nurodytus respublikinės, demokratinės ir socialinės teisinės valstybės principus. Iš valstybės federalinės sandaros išplaukia ir nerašytas vadinamasis federalinės ištikimybės principas, pagal kurį visa valstybė ir jos narės privalo ne tik tinkamai vykdyti jiems priskirtus valstybės valdymo įpareigojimus, bet ir nuolat palaikyti gerus tarpusavio santykius. Federacija taip pat turi vadinamąją federalinės priežiūros teisę, t. y. turi prižiūrėti, kaip federacinės žemės vykdo federalinius įstatymus, ir užtikrinti, kad tai darydamos jos atsižvelgtų į kompetentingų Federacijos institucijų valią (PĮ 84 str. 3 d. ir 85 str. 4 d.). Taigi galima teigti, kad federacinės valstybės principas suteikia galimybę išsaugoti regionų savitumą, plėtoti federacines žemes ir bendruomenes regionams perimant atsakomybę už tokią plėtrą, nustatant tam tikrą pasiskirstymą tarp Federacijos ir federacinių žemių, joms įgyvendinant įstatymų leidžiamąją, vykdomąją ir teisminę valdžias.

Dauguma šiuolaikinių pasaulio valstybių yra pasirinkusios unitarinės valstybės formą. Pagrindinė priežastis, greičiausiai, yra ta, kad federacijos nariai federacijoje neturi valstybei būdingo suvereniteto. Federacijose dažnai kyla separatistinių judėjimų. Jie visada destabilizuoja politinę šalies

vidaus padėtį ir kelia pavojų valstybės vienybei. Atkreiptinas dėmesys, kad kai kurios unitarinės valstybės, pripažįstančios ir garantuojančios tautinių ir teritorinių bendrijų autonomiją, iš tikrųjų nedaug skiriasi nuo federacinių valstybių.

Konfederacija – tai savarankiškų valstybių sąjunga, laikinai sudaryta dėl tam tikrų bendrų tikslų. Konfederacijos kuriamos karo, užsienio politikos ir ekonomikos tikslais. Paprastai konfederacijos būna laikinos. Konfederacijai būdingi šie požymiai:

- 1) konfederacijoje nėra bendrų valstybės valdžios institucijų. Kiekviena konfederacijai priklausanti valstybė turi savo įstatymų leidžiamąją, vykdomąją ir teisminę valdžią. Konfederacijos institucijos, į kurias įeina suverenių valstybių atstovai, sprendžia tik su konfederacijos tikslais susijusius klausimus;
- 2) konfederacijoje nėra bendros kariuomenės, vientisos mokesčių sistemos, bendro valstybės biudžeto;
- 3) konfederacijos nariai išsaugo savo šalies pilietybę. Nėra bendros konfederacijos pilietybės;
- 4) konfederacijos nariai gali susitarti dėl vienos pinigų sistemos, bendrųjų muitų taisyklių, vienodos kredito sistemos, konfederacinės kariuomenės steigimo ir kt.;
- 5) konfederacija yra laikina. Pasiekusi savo tikslą ji arba suyra, arba galiausiai tampa federacine valstybe. Štai JAV 1781–1787 m. buvo konfederacija, o vėliau tapo federacine valstybe.

Derėtų atkreipti dėmesį, kad kai kurios valstybės gali būti oficialiai vadinamos konfederacijomis, tačiau iš tikrųjų jų valstybės santvarka yra federacinė. Pavyzdžiui, oficialus Šveicarijos pavadinimas yra Šveicarijos Konfederacija (vok. *Schweizerische Eidgenossenschaft*, pranc. *Confédération Suisse*, it. *Confederazione Svizzera*, retoromanų k. *Confederaziun Svizra*), nors valstybės sandara yra federacinė. Argentina nuo 1832 metų yra federacinė valstybė, tačiau iki 1860 m. jos pavadinimas buvo Argentinos Konfederacija (isp. *Confederación Argentina*).

4. Politiniai įvairių pasaulio valstybių režimai

Valstybės politinio režimo sąvoka skirta būdų ir metodų, kuriais įgyvendinama valstybės valdžia, visumai nusakyti. Tai trečiasis valstybės formos elementas. Valstybės valdymo ir valstybės sandaros formos neparodo, kokiais būdais valdžia įgyvendinama, kokie yra valstybės valdžios ir žmonių santykiai, kaip valstybės valdžios institucijos tvarko žmonių reikalus, kaip politiniame procese dalyvauja piliečiai, jų susivienijimai ir t. t.

Valstybės režimas gali būti demokratinis ir nedemokratinis. Norint suvokti konkrečios valstybės režimą, nepakanka formaliai nagrinėti teisės normas. Reikia pažinti ir suvokti tos šalies konstitucinę tikrovę – iš tikrųjų besiklostančius teisinius santykius. Aiškinant valstybės režimą, svarbūs ne tik teisiniai, bet ir politiniai šios tikrovės aspektai.

Nėra idealios demokratinio režimo formos. Konkrečioje valstybėje valstybės valdžia įgyvendinama įvairiomis priemonėmis ir būdais. Tačiau ją įgyvendinant visada vyrauja kokios nors vienos valstybės režimo formos požymiai.

Demokratinis valstybės režimas – tai tokia valstybės režimo forma, kuriai esant tauta dalyvauja įgyvendinant valstybės valdžią, nevaržomos politinės piliečių teisės, saugomos ir ginamos žmogaus teisės ir laisvės.

Demokratinis valstybės režimas siejamas su šiais pagrindiniais požymiais:

- 1) žmogaus pagrindinių teisių ir laisvių pripažinimas bei reali šių teisių ir laisvių apsauga;
- 2) teisinis valstybės valdžios galių ribojimas ir reali piliečių apsauga nuo valstybės valdžios savivalės.

Jau minėta, kad valstybės režimas parodo, kaip įgyvendinama valstybės valdžia. Svarbu, ar ji sudaroma demokratiškai, ar šalyje vyksta laisvi ir demokratiniai rinkimai ir t. t. Demokratiški atstovaujamųjų valstybės valdžios institucijų rinkimai yra vienas iš esminių demokratinės valstybės požymių. Būtent per rinkimus kiekvienas pilietis įgyvendina savo teisę kartu su kitais dalyvauti valdant savo šalį. Rinkimai laikomi laisvais, jeigu valstybė sudaro teisingas ir realias galimybes piliečiams ir politinėms partijoms laisvai kelti savo kandidatus į renkamas politines pareigas, užtikrinama laisva rinkimų kampanija, visuotinė, lygi rinkimų teisė ir balsavimo laisvė.

Taigi demokratinėje valstybėje užtikrinama konstitucijos ir įstatymų viršenybė, žmogaus teisių ir laisvių apsauga, politinės piliečių teisės, visų asmenų lygybė įstatymui ir teismui, teisė į teisminę gynybą, be to, vyksta laisvi ir periodiški rinkimai, piliečiai gali dalyvauti sudarant valstybės institucijas ir įsitraukti į jų veiklą, iš tikrųjų įgyvendinamas valdžių padalijimas ir pusiausvyra, užtikrinama valstybės valdžios atsakomybė piliečiams, demokratinis sprendimų priėmimo procesas, politinis pliuralizmas, galimybės plėtotis pilietinei visuomenei ir kt.

Demokratijos priešingybė yra nedemokratinis režimas (diktatūra). Nedemokratinis režimas yra labai įvairių (karinis, teokratinis, rasistinis ir kt.). Visų jų esmę sudaro minėtųjų dviejų esminių demokratijos požymių (principų) pažeidimas arba visiškai šių principų atmetimas.

Nedemokratinis politinis valstybės režimas – tai tokia valstybės režimo forma, kuriai esant įgyvendinant valstybės valdžią ribojamos politinės piliečių teisės, varžomos arba paneigiamos pagrindinės žmogaus teisės ir laisvės. Esant nedemokratiniam režimui valstybės valdžia telkiama vienose rankose, nėra valdžių padalijimo, vyrauja prievarta, nesilaikoma įstatymų.

Skiriamos dvi pagrindinės nedemokratinio režimo formos: autoritarinis režimas ir totalitarinis režimas. Šie režimai skiriasi esminių demokratijos principų pažeidimo arba paneigimo lygiu.

Autoritarinis politinis režimas – tai nedemokratinio valdymo forma, kuriai esant valstybės valdžia nėra atsakinga savo piliečiams, ribojamos žmogaus ir piliečių teisės ir laisvės. Tai reiškia, kad valstybėje nevyksta reguliarūs ir laisvi rinkimai, varžomos piliečių politinės teisės. Esant autoritariniam režimui ribojama arba apskritai draudžiama politinių organizacijų ir partijų veikla, cenzūruojama spauda ir kitos visuomenės informavimo priemonės, prieš politinius oponentus taikomi teroro metodai, civilinę valstybės tarnybą dažnai keičia karinis biurokratinis aparatas ir kt.

Autoritarinio režimo požymis – tai, kad jis visada grindžiamas vieno lyderio autoritetu, o aukščiausioji valdžia sutelkiama vieno asmens rankose. Autoritarinis režimas paprastai remiasi kariuomene ir atsiranda po karinių perversmų, politinių ir socialinių ekonominių krizių. Pavyzdžiui, iš esmės dėl ekonominės krizės 1930 m. Argentinoje įvyko pirmasis šalyje karinis perversmas ir buvo įvesta karinė diktatūra. Karinės chuntos Argentiną su pertraukomis valdė iki 1983 metų. Autoritarinis valstybės valdymas ir kariniai perversmai ypač būdingi XIX–XX a. Lotynų Amerikos valstybėms. Autoritarinio režimo „populiarumą“ šiose valstybėse lemia istorinės ir kultūrinės šio regiono tradicijos, visuomenės mentalitetas (politinis suvokimas, kad valstybei turi vadovauti stiprus lyderis – isp. *caudillo*), politinės ir socialinės ekonominės aplinkybės. Neatsitiktinai Lotynų Amerikos valstybės pasirinko JAV valstybės valdymo modelį – prezidentinį valdymą, kuris labiausiai atitiko visuomenės lūkesčius ir politinį suvokimą, kad tik stiprus prezidentas, o ne atstovaujamosios institucijos gali garantuoti valstybėje taiką ir tvarką. Iš Europos valstybių autoritarinis režimas bene ilgiausiai laikėsi Ispanijoje (generolo F. Franco valdymas 1936–1975 m.).

Reikia pabrėžti, kad norėdama parodyti, jog nedemokratinis režimas nėra absoliuti blogybė, valstybės valdžia taiko įvairias priemones. Pavyzdžiui, po 1930 m. įvykusio karinio perversmo, kurį sukėlė didžioji ekonominė krizė, Argentinos Aukščiausiasis Teismas suformulavo ir šalies teisės sistemoje įtvirtino vadinamąją *de facto* teisės doktriną. 1930 m. rugsėjo 9 d. šis teismas savo sprendimu pripažino *de facto* karinę generolo Jose

Felixo Uriburu (1930–1932 m.) vyriausybę ir remdamasis pozityvizmo bei teisinio realizmo teorija suformulavo pagrindinį šios doktrinos teiginį: jeigu piliečių išrinktoji valdžia nesugeba įgyvendinti konstitucijoje įtvirtinto tautos suvereniteto, tai ją nuvertusioji valdžia yra teisėta, jeigu pripažįsta pagrindines žmogaus teises ir paklūsta teismo sprendimams⁵³⁷. Graikijoje po 1967 m. balandžio 21 d. karinio perversmo diktatūrai įtvirtinti pasinaudota tautos referendumu, be to, buvo priimtoms karinės valdžios parengtos 1968 ir 1973 metų konstitucijos. Atitinkami referendumai joms patvirtinti įvyko 1968 m. lapkričio 15 d. ir 1973 m. liepos 29 dieną.

Autoritarinis režimas pažeidžia demokratijos principus ir vertybes, tačiau autoritarizmo sąlygomis gali pasireikšti kai kurie demokratijos elementai. Autoritarinė valdžia paprastai vadovaujasi savo išleistais įstatymais ir taip sudaro teisinės valstybės regimybę. Be to, jos leidžia veikti tam tikroms demokratinėms institucijoms, nepolitinio pobūdžio organizacijoms, dažniausiai nevaržo ir nekontroliuoja piliečių ūkinės, kultūrinės veiklos ir pan.

Totalitarinis režimas – tai tokia nedemokratinio valdymo forma, kuriai esant ne tik pažeidžiami, bet ir apskritai atmetami ir paneigiami pamatiniai demokratijos principai. Totalitariniam režimui būdingas visiškas asmens pajungimas valstybei. Valdžia ne tik nėra atsakinga savo tautai, bet ir gali kištis bei reguliuoti visas visuomenės gyvenimo sritis, įskaitant ekonominę, kultūrinę ir dvasinę. Ji galutinai panaikina viešųjų ir privačiųjų reikalų ribas. Tokioje valstybėje apskritai nėra demokratinės valstybės valdymo procedūros arba ji fiktyvi, pažeidžiamos žmogaus teisės ir laisvės.

Nors totalitarinio režimo valdžia formaliai leidžia ir net reikalauja, kad piliečiai aktyviai dalyvautų politiniame gyvenime, iš tikrųjų piliečiai yra visiškai atriboti nuo politikos. Totalitarizmo sąlygomis valdžia reikalauja iš tautos vienbalsiškumo ir vienmintiškumo. Tokioje valstybėje visada yra vienos partijos diktatūra.

⁵³⁷ HEVIA, M. A Short Political History of the Argentine Supreme Court. Prieiga per internetą: <<http://www.thecourt.ca/2008/02/29/a-short-political-history-of-the-argentine-supreme-court/>>; OSIEL, M. J. Dialogue with Dictators: Judicial Resistance in Argentina and Brazil. Prieiga per internetą: <<http://www.jstor.org/pss/828952>>.

IX skyrius

Konstitucinis valstybės valdžios sąrangos įtvirtinimas

prof. dr. **DARIJUS BEINORAVIČIUS**
prof. dr. **GEDIMINAS MESONIS**
prof. dr. **MILDA VAINIUTĖ**

IX SKYRIAUS TURINYS

1. Valdžių padalijimo principo samprata ir doktrinos raida	399
2. Valdžių padalijimo principas šiuolaikinėse demokratinėse valstybėse	403

1. Valdžių padalijimo principo samprata ir doktrinos raida

Valdžių padalijimo principas laikomas vienu svarbiausių teisinės, demokratinės valstybės ir pliuralistinės visuomenės principu⁵³⁸. Jo paskirtis – užtikrinti asmens teises ir laisves, padėti visuomenei išvengti despotizmo. Valdžios padalijimo idėja neabejotinai tampa svarbiu valstybių tikslu saugant žmogaus orumą ir ginant laisvę⁵³⁹.

Visuotinai pripažįstama, kad valstybė turi atlikti tris svarbiausias funkcijas: leisti įstatymus, juos vykdyti ir spręsti teisinius ginčus. Tinkamas valstybės funkcijų atlikimas, būtinybė užtikrinti asmens teises ir laisves bei apsaugoti visuomenę nuo valdžios savivalės diktuoja poreikį šias funkcijas atskirti ir jų vykdymą patikėti atskiroms valdžioms: įstatymų leidžiamajai, vykdomajai ir teisminei. Reikėtų pabrėžti, kad visos valdžios yra savarankiškos, nepriklausomos, galinčios atsverti viena kitą. Valdžių padalijimo principą sudaro trys pagrindiniai elementai: valdžių atskyrimas ir savarankiškumas; pusiausvyra (stabdžių ir atsvarų mechanizmas (angl. *checks and balances*) ir tarpusavio kontrolė; valdžių sąveika.

Jau antikos laikų mąstytojai teigė, kad valdžia, atliekanti savo funkcijas, ne visada yra gėrio ir pažangos šaltinis. Antai senovės Graikijoje buvo matomas valdžios polinkis piktnaudžiauti įgaliojimais, teisingumą vertinti subjektyviai. Platonas vienas iš pirmųjų savo kūrinyje „Valstybė“ siūlė idealios santvarkos modelį, kuris galėtų būti įgyvendinamas remiantis valdžių padalijimo principu⁵⁴⁰. Vėliau minėtąją teoriją keitė ir plėtojo Aristotelis, valdžios sandaros problematiką plačiai nagrinėjo ir Polibijus, Ciceronas, kiti teisininkai ir filosofai. Reikėtų atkreipti dėmesį, kad antikos laikų teorija nenurodė jokių valdžios ribojimo priemonių, skirtų jos įgaliojimams padalyti.

Svarbiu ir vienu iš pirmųjų valdžių padalijimo teorijos žingsniu galima pripažinti T. Hobbeso darbus. Šis autorius, nors ir neformuluodamas dabar mums priimtinos valdžių padalijimo doktrinos, pabrėžė svarbiausius tos epochos filosofinius akcentus, kurie tapo prielaida J. Locke'ui sukurti pačią valdžių padalijimo teoriją. Analizuodamas žmogaus santykį su visuomene, šis autorius pasiekė tokį pragmatizmo lygį, kad tapo įmanoma vartoti „socialinės fizikos“ sąvoką. Vadinasi, visuomenėje vykstantys procesai ir

⁵³⁸ MAIER, Ch. Gewaltenteilung bei Aristoteles und in der Verfassung Athens. Keine freiheitliche Demokratie ohne multipolare Institutionenordnung. Berlin: Berliner Wissenschafts-verlag GmbH, 2006, p. 40–41.

⁵³⁹ KLEIN, E. Gewaltenteilung und Menschenrechte. Einführung. Iš: KLEIN, E. (Hrsg.). Gewaltenteilung und Menschenrechte. 2., überarbeitete Auflage. Berlin: Berliner Wissenschafts-Verlag GmbH, 2010, p. 9–10.

⁵⁴⁰ PLATONAS. Valstybė. Vilnius: Mintis, 1981, p. 24–60.

žmogaus vieta valstybėje nebebuvo mistifikuojami – ieškota tikslaus procesų fiksavimo ir korekcijos metodo. T. Hobbesas žmogų suprato kaip individą, kuriam būdingas egoizmas, agresyvumas, neprincipingumas. Savaiame suprantama, kad tokį žmogaus elgesį reikėtų riboti. Kaip išeitį, siekiant pažaboti žemiausius žmogaus instinktus, autorius pasiūlė visuomenės sutartį, kurios pagrindu kuriama valstybė. T. Hobbeso nuomone, sudarydami sutartį žmonės valstybės naudai atsisako dalies savųjų teisių, dėl to taikus gyvenimas valstybėje tampa įmanomas. Tad nuo T. Hobbeso laikų valstybė jau nebevertinama kaip neišvengiamas blogis, o pripažįstama reikšminga institucija, garantuojančia visuomenės raidos perspektyvas⁵⁴¹.

Valdžios ribojimo dalijant jos įgaliojimus principus suformulavo Europos mąstytojai – anglas J. Locke’as (1632–1704) ir prancūzas Ch. Montesquieu (1689–1755). J. Locke’as išdėstė naują, dar negirdėtą valdžių padalijimo modelį – atskyrė įstatymų leidžiamąją valdžią nuo vykdomosios ir sąjunginės (federacinės) valdžios. Pasak J. Locke’o, įstatymų leidžiamoji valdžia (parlamentas) turėtų kurti įstatymus ir juos priimti, vykdomoji (vyriausybė) – įgyvendinti parlamento priimtus įstatymus, o federacinei (sąjunginei) valdžiai turėtų būti suteikiami visi užsienio politikos įgaliojimai. J. Locke’as teismų neišvardijo kaip atskiros valdžios šakos, nes manė, kad jų veikla yra viena iš vykdomosios valdžios funkcijų. Šios trys valdžios nesančios lygios pagal savo įgaliojimų lygį. Pirmenybė teikiama įstatymų leidžiamajai valdžiai, kuri, jo nuomone, yra aukščiausia ir vadovauja kitoms valdžioms. J. Locke’o doktrina valdžios galių sulyginimo nelaikė reikšmingu dalyku⁵⁴².

Ch. Montesquieu teorija rėmėsi buržuazijos kovos su absoliutizmu patirtimi⁵⁴³. Autorius tvirtino, kad laisvė daryti tai, ką leidžia įstatymai, galima tik tokioje valstybėje, kur egzistuoja valdžių padalijimas. Šią padalijimo teoriją jis išdėstė savo veikale „Apie įstatymų dvasią“ (*De L’Esprit de Lois*), kuriame skyrė tris ir šiandien visuotinai pripažįstamas valdžias: įstatymų leidžiamąją, vykdomąją ir teisminę. Priešingai nei J. Locke’as, Ch. Montesquieu nenumatė vienos valdžios viešpatavimo galimybės. Valdžios turėtų būti ne tik lygiavertės, bet ir atsveriančios viena kitą taip, kad išvengtų galimo despotizmo ir apgintų laisves. Autorius suprato ir tai, kad griežtas valdžių padalijimas, nenumatantis bendradarbiavimo galimybių, gali tapti destruktivių procesų valstybėje atsiradimo priežastimi.

⁵⁴¹ Plačiau žr.: MESONIS, G. Valstybės valdymo forma konstitucinėje teisėje: Lietuvos Respublika Vidurio ir Rytų Europos kontekste. Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2003, p. 31–32.

⁵⁴² DICEY, A. V. Konstitucinės teisės studijų įvadas. Vilnius, 1998, p. 35–65.

⁵⁴³ Filosofijos istorijos chrestomatija. Naujieji amžiai. Vilnius, 1987, p. 285–300.

Todėl, skelbdamas valdžių padalijimo būtinumą, Ch. Montesquieu numatė konfliktų tarp valdžių sprendimo mechanizmą abipuses atsvaras⁵⁴⁴. Taigi Ch. Montesquieu įnašas į valdžių padalijimo teoriją svarbus dviem aspektais: jo veikalas pagrindė valstybės valdžios padalijimą į įstatymų leidžiamąją, vykdomąją ir teisminę valdžias; ne mažiau svarbi jo padaryta išvada, kad valdžių padalijimo paskirtis – užtikrinti piliečių teises ir laisves⁵⁴⁵. Ch. Montesquieu pasiūlyto valdžių padalijimo modelio novatoriškumas visuomenės buvo teigiamai įvertintas. Antai 1789 m. Žmogaus ir piliečio teisių deklaracijos 16 straipsnyje skelbiama: „Visuomenė, kurioje teisės negarantuojamos ir kurioje nėra valdžių padalijimo, neturi konstitucijos“⁵⁴⁶. Šis fundamentalus konstitucinis principas atsispindėjo daugelyje XIX–XX a. priimtų konstitucijų.

Didelę įtaką valdžių padalijimo doktrinos plėtrai darė istorinė Jungtinių Amerikos Valstijų patirtis ir žymių teisininkų darbai. Šioje šalyje valdžių padalijimo principas įgijo ne tik fundamentalią teorinę motyvaciją, bet ir unikalios pasitvirtinusią išraišką. JAV konstitucinės teisės doktrina gebėjo įvertinti ir teorinę, ir praktinę valstybės modelių kūrimo patirtį. Buvo remiamasi J. Locke'o, Ch. Montesquieu, J.-J. Rousseau, T. Hobbeso teoriniais darbais, JAV ir kitų Europos valstybių istorine patirtimi. Labai svarbūs JAV valdžių padalijimo doktrinai buvo anglų teisininkų darbai. G. Blackstono „Komentarai“ buvo studijuojami rengiant šalies Konstituciją; jos kūrėjai ir doktrinos atstovai yra šie: T. Jeffersonas, J. Madisonas, A. Hamiltonas, B. Franklinas, D. Jay ir kiti. Teorinis valdžių padalijimo pagrindas buvo išdėstytas garsiojoje straipsnių serijoje „Federalistų raštai“. Remiantis Ch. Montesquieu teorija buvo skiriamos trys valdžios šakos, kurių įgaliojimai dalijami taip, kad nė viena iš jų neturėtų pakankamai galių piktnaudžiauti savo įgaliojimais. Valdžios šakų tarpusavio bendradarbiavimo principus amerikiečiai vadino „stabdžių ir atsvarų“ (angl. *checks and balances*) sistema, kuri turėjo užtikrinti, kad visos valdžios šakos turės galimybę užkardyti viena kitos neteisėtą veiklą ir apginti saugomas vertybes. Tam, kad būtų išsaugota pusiausvyra, siūloma riboti vienos iš valdžių galimybę daryti įtaką kitos teisėtai veiklai. Pripažindami valdžių padalijimo būtinumą, amerikietiškojo modelio kūrėjai pabrėžė ne tik patį padalijimo

⁵⁴⁴ MESONIS, G. Valdžių padalijimas: teisinės valstybės charakteristika. Konstitucingumas ir pilietinė visuomenė. Monografija. Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2003, p. 112–113.

⁵⁴⁵ JARAŠIUNAS, E. Valdžių padalijimas – demokratinės valstybės valdžios organizacijos ir veiklos principas. Iš: BIRMONTIENĖ, T., *et al.* Lietuvos konstitucinė teisė. Vadovėlis. Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2001, p. 678.

⁵⁴⁶ Užsienio šalių konstitucijos. Mokomasis leidinys (sud. E. Jarašiūnas, G. Mesonis). Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2004, p. 36.

aspektą, bet ir nurodė, kad toks padalijimas negriauna valstybinės valdžios vieningumo, ir jau pati padalijimo sąvoka apima bendradarbiavimo būtinumą⁵⁴⁷.

Valdžių padalijimo doktrina buvo diskusijų ir papildymų objektas nuo pat jos atsiradimo, taip pat ir XIX–XXI amžiais. XX a. buvo diskutuojama ir dėl pačios teorijos prasmingumo, net buvo mėginama kvestionuoti trinarę valdžios grandžių sistemą. Kai kurių šalių doktrinose pripažįstamos Ch. Montesquieu nurodytos valdžios, bet jos papildomos naujomis lygiavertėmis valdžios rūšimis. Antai Lotynų Amerikoje įvairios kontrolės įstaigos priskiriamos valdžiai. 1987 m. Nikaragvos ir 1991 m. Kolumbijos konstitucijose įvardijama ketvirtoji valdžia – rinkimų, kurią sudaro rinkėjai⁵⁴⁸. 1976 m. Alžyro Konstitucijoje nurodomos net šešios valdžios: be trijų tradicinių, dar minimos steigiamoji (skirta konstitucijai priimti), kontrolinė ir politinė.

XX a. doktrinoje matyti tam tikrų naujovių – valdžios šakos (vykdomieji organai) atskiriamos nuo jų atliekamų funkcijų (norminių, administracinių, jurisdikcinių). P. Wingy nuomone, tarp atskirų institucijų dalijamos ne valdžios, o įgaliojimai⁵⁴⁹. M. Duverger skiria politines ir administracines funkcijas: sprendimų priėmimą, vykdymą, konsultaciją ir kontrolę. Šias funkcijas valstybei priskiria ir L. Diugi⁵⁵⁰. XX a. viduryje D. Morganas išreiškė abejonę dėl šių teorijų ir tvirtino, kad moderniose valstybėse valdžios yra derinamos, jų funkcijos ir įgaliojimai susilieja ir tampa neatskiriama. O šiuolaikinės anglų doktrinos atstovas A. Jenningsas teigia, kad analizuojant šiuolaikinių valdžių tarpusavio santykius neįmanoma atskirti teisminių ir administracinių funkcijų. M. Beloffas ir D. Pitas, pastebėję, kad valdžių funkcijos dubliuojasi, tvirtina Didžiojoje Britanijoje esant sudarytą valdžių pusiausvyrą. Jų nuomone, valdžia telkiasi vyriausybės rankose, o parlamentas tapo tik patariamuoju organu ir diskusijų vieta⁵⁵¹. Kitas moderniosios amerikiečių doktrinos atstovas M. G. Vile siūlo neapsiriboti vien teisinėmis valdžios šakų tarpusavio santykių išraiškos formomis, bet tyrinėti ir politinius institutus bei socialines grupes (partijas, žiniasklaidą).

⁵⁴⁷ MESONIS, G. Valstybės valdymo forma konstitucinėje teisėje: Lietuvos Respublika Vidurio ir Rytų Europos kontekste. Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2003, p. 38–40.

⁵⁴⁸ ЧИРКИН, В. Е. Конституционное право зарубежных стран. Москва, 1997, p. 280.

⁵⁴⁹ БАРИШАНОВ, А. М. Теория разделения властей. Становление, развитие, применение. Томск, 1988, p. 63.

⁵⁵⁰ ДЮГИ, Л. Конституционное право. 1908, p. 197.

⁵⁵¹ БАРИШАНОВ, А. М., *op. cit.* p. 73.

Apžvelgus daugybę teorinių nuomonių, galima teigti, kad J. Locke'o ir Ch. Montesquieu principai bei modeliai tebėra pagrindiniai, ir tik jais remiantis įmanoma tolesnė valdžios sandaros analizė ir kūryba.

2. Valdžių padalijimo principas šiuolaikinėse demokratinėse valstybėse

Teorinis valdžių padalijimo principas, kaip vienas iš žmogaus teisių garantų, yra įgyvendintas daugelyje pasaulio šalių, bet šio principo taikymo modeliai atskirose pasaulio šalyse yra skirtingi. Nėra valdžių padalijimo modelio, kurį būtų galima vienareikšmiškai įvardyti kaip vienintelį įmanomą, todėl šio principo įgyvendinimas yra nuolatinis kūrybos procesas. Valdžių padalijimas apima ir teisinį, ir praktinį aspektus. Teisinis valdžių padalijimo modelis būna įtvirtintas šalių konstitucijose⁵⁵².

Valdžių padalijimo principo taikymas kiekvienoje valstybėje pirmiausia priklauso nuo to, kokia yra vienos ar kitos valstybės valdymo forma. Pvz., absoliutinėje monarchijoje visa aukščiausiaji valdžia priklauso monarchui: jis pats leidžia įstatymus, savo nuožiūra skiria aukščiausius valstybės pareigūnus, vadovauja vykdomajai valdžiai, skiria ministrus ir juos atleidžia, vykdo aukščiausiąjį teisingumą. Taigi teisiškai jo valdžia neribota. Esant konstitucinei monarchijai, įstatymus leidžia parlamentas, jis gali kontroliuoti ir valdymą. Dualistinėje monarchijoje, kuri yra pradinė (ribota) konstitucinės monarchijos forma, iš dalies jau pripažįstamas valdžių padalijimas, bent jau vykdomoji valdžia yra atibojama nuo leidžiamosios. Įstatymų leidžiamoji valdžia priklauso parlamentui, o vykdomoji – monarchui, kuris pats gali vadovauti tiesiogiai vykdomosios valdžios struktūroms ar skirti vyriausybę. Teisminė valdžia priskiriama monarchui, nors gali būti ir nepriklausoma. Parlamentinėje monarchijoje monarchas dažniausiai atlieka tik simbolines funkcijas. Įstatymus priima parlamentas, vyriausybę formuoja politinės jėgos, po rinkimų sudarančios politinę daugumą. Esant respublikos valdymo formai, vienas iš svarbiausių prezidentinių respublikų požymių – griežtas valdžių atskyrimas. Tokiose valstybėse valdžių santykiams būdinga pusiausvyra ir kontrolė. Parlamentinėse respublikose labiau pabrėžiama parlamento reikšmė, bet jo veiklą neretai kontroliuoja vyriausybė: nors ji ir yra politiškai atsakinga parlamentui, jos rankose – pirma laikų parlamento rinkimų skelbimo galimybė; nors prezidentui suteikti reikšmingi įgaliojimai, bet juos iš esmės įgyvendina vyriausybė ir pan. Pusiausvyra prezidentinėje respublikoje vyriausybė atsakomybės ryšiais yra susijusi tiek su prezidentu, tiek su parlamentu.

⁵⁵² MESONIS, G. Valdžių padalijimas: teisinės valstybės charakteristika. Konstitucingumas ir pilietinė visuomenė. Monografija. Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2003, p. 131.

Aptariant šiuolaikinėse demokratinėse valstybėse funkcionuojantį valdžių padalijimo principą, pirmiausia apžvelgtina keletas valstybių, kurių valdžia sukonstruota pagal monarchijos modelį.

Antai šiuo metu galiojančioje Liuksemburgo Konstitucijoje valdžių padalijimo modelis įtvirtintas implicitiškai. Taip leidžia teigti 1848 m. Konstitucijos III skyriaus „Apie valstybės valdžią“ analizė. Ši skyrių sudarančiuose trijuose paragrafuose išvardijamos trys valdžios: Didysis hercogas, parlamentas (kaip įstatymų leidžiamoji valdžia) ir teismai, bet nustatoma, kad teisingumas vykdomas Didžiojo hercogo vardu. Šios valstybės valdymo forma teisinėje literatūroje įvardijama kaip **dualistinė monarchija**⁵⁵³. Konstitucijos I skyriaus „Valstybė, jos teritorija ir Didysis hercogas“ 1 straipsnis skelbia Didžiąją Hercogystę esant demokratišką, laisvą, nepriklausomą ir nedalomą valstybę⁵⁵⁴. Svarbu pabrėžti, kad Konstitucijos IV skyriuje, kur reglamentuojamas šalies įstatymų leidžiamosios valdžios statusas, įtvirtinta, kad Liuksemburgo Didžioji Hercogystė yra organizuojama parlamentinės demokratijos pagrindais (51 str.). Reikėtų paminėti ir tai, kad šios valstybės Konstitucijos 49a straipsnis numato, jog įgaliojimų įgyvendinimas, kuris pagal Konstituciją suteiktas įstatymų leidžiamajai, vykdomajai ar teisminei valdžiai, sutartimi gali būti laikinai perduodamas tarptautinėms institucijoms.

Jungtinė Karalystė, ko gero, yra seniausia **parlamentinio valdymo** modelio šalis, egzistuojanti jau nuo XVII amžiaus. Britų valdymo modelis paremtas parlamento suvereniteto doktrina, kuriai šioje šalyje būdingi tokie požymiai: a) įstatymų leidžiamoji valdžia turi teisę keisti bet kuriuos pagrindinius įstatymus taip pat laisvai ir tokiu būdu kaip ir visus kitus įstatymus; b) nėra jokio teisinio pobūdžio skirtumo tarp konstitucinių ir kitų įstatymų; c) nėra jokios teisminės ar kitos valdžios, kuri turėtų teisę paskelbti parlamento aktą negaliojančiu ar prieštaraujančiu konstitucijai⁵⁵⁵.

Taigi, kaip jau minėta, šios valstybės valdžios institucijų struktūros modelio esmė yra XVII a. J. Locke'o suformuluota parlamento viršenybės doktrina, kuri konceptualiai nedaug pakito iki šių dienų. Nors parlamento

⁵⁵³ SCHROEN, M. Das politische System Luxemburgs. Iš: ISMAYR, W. Die politischen Systeme Westeuropas. 4., aktualisierte und überarbeitete Auflage. Wiesbaden, 2009, p. 484–486.

⁵⁵⁴ Tokia šio straipsnio redakcija galioja tik nuo 1998 m. sausio 12 d. Pirminė jo formuluotė buvo tokia: „Liuksemburgo Didžioji Hercogystė yra nepriklausoma, nedaloma ir visada neutrali valstybė, kurios negalima atsisakyti.“ Priėmus 1948 m. balandžio 28 d. pakeitimus buvo nustatyta, kad Liuksemburgo Didžioji Hercogystė yra laisva, nepriklausoma ir nedaloma valstybė.

⁵⁵⁵ DICEY, A. V. Konstitucinės teisės studijų įvadas. Antrasis leidimas. Vilnius: Eugrimas, 1999, p. 67.

suverenitetas, jo galios vykstant teisės kūrybos procesui ir toliau egzistuoja, ši institucija negali savavaliauti nesilaikydama savo priimtų įstatymų ir konstitucinių papročių. Todėl parlamento „visagalybė“ iš esmės yra suvaržyta galiojančios teisės imperatyvu. Kalbant apie valdžių padalijimo sampratą, reikėtų pabrėžti, kad nuomonės dėl valdžių padalijimo taikant vadinamąją stabdžių ir atsvarų sistemą šioje valstybėje skiriasi. Kai kurie autoriai mano, kad joje toks valdžių padalijimas visai neegzistuoja. Kiti autoriai teigia priešingai, bet minėtasis padalijimas Jungtinėje Karalystėje nėra toks akivaizdus kaip JAV ar Prancūzijoje. Jau minėta, kad įstatymų leidžiamoji valdžia yra saistoma teisės, bet parlamentas suvereniteto doktrinos kontekste turi galimybę priimti bet kokio turinio įstatymą, jo įgaliojimai nėra ribojami. Pirmiausia konstituciniai papročiai, teismų precedentai, kaip konstitucinės teisės šaltiniai, numato tam tikrą parlamento, ypač Bendruomenių Rūmų, visagalybės ribojimą. Be to, Jungtinėje Karalystėje kaip tam tikra atsvara yra kiti – Lordų Rūmai, nors šios institucijos galios nuolat silpnėja. Svarbiausia atsvara parlamentui yra teismų pozicija vykdamas teisingumą. Jie kuria teismų precedentes, kurie tampa privalomomis elgesio taisyklėmis⁵⁵⁶.

Pirmuoju valdžių padalijimo idėjos teisiniu įgyvendinimu yra laikoma 1787 m. Amerikos Konstitucija. Kaip minėta, JAV sukurtas ir Konstitucijoje įtvirtintas **prezidentinio valdymo** modelis įgyvendina griežtą valdžių padalijimą. Minėtasis modelis yra unikalus dėl dviejų aspektų: a) jis įgijo juridinę išraišką (nustojų būti tik teorija); b) buvo labai sėkmingai įgyvendintas ir valdžių padalijimo teoriją iš utopinės pavertė praktine⁵⁵⁷.

Jau rengiant Konstitucijos projektą, vienas iš svarbiausių diskutuotinių klausimų buvo ne politinės sistemos efektyvumas, o vengimas valdžių sutelkti vienose rankose ir kartu draudimas ja piktnaudžiauti⁵⁵⁸. JAV Konstitucijoje eksplicitiškai minimos dvi valdžios: II straipsnio 1 skyriuje – „Vykdomoji valdžia priklauso Jungtinių Amerikos Valstijų prezidentui“; III straipsnio 1 skyriuje – „Jungtinių Valstijų teismų valdžią vykdo vienas Aukščiausiasis Teismas ir tie žemesnieji teismai, kuriuos steigia Kongresas“: JAV Kongresui, sudarytam iš Senato ir Atstovų Rūmų, suteikiami įstatymų leidžiamosios valdžios įgaliojimai (I straipsnio 1 skyrius). Taigi

⁵⁵⁶ MESONIS, G. Konstitucinio reguliavimo ypatumai Jungtinėje Didžiosios Britanijos ir Šiaurės Airijos Karalystėje. Iš: VAITIEKIENĖ, E.; MESONIS, G. Lyginamoji konstitucinė teisė. Vilnius: *Justitia*, 2011, p. 256–258.

⁵⁵⁷ MESONIS, G. Valstybės valdymo forma konstitucinėje teisėje: Lietuvos Respublika Vidurio ir Rytų Europos kontekste. Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2003, p. 41.

⁵⁵⁸ OLDOPP, B. Das politische System der USA: Eine Einführung. 1. Auflage. Wiesbaden, 2005, p. 17.

Konstitucijoje yra aiškiai įvardytos trys valdžios šakos, turinčios joms būdingus įgaliojimus ir galimybę daryti įtaką kitų valdžios šakų veiklai, jeigu šios viršija savuosius įgaliojimus. Vienai iš šakų suteiktus įgaliojimus atsveria kitų dviejų šakų įgaliojimai.

Konstitucinės teisės praktikoje žinoma įvairių institucinio valdžių pusiausvyros užtikrinimo būdų. Suvokiant, kad visiškas (grynasis) valdžios funkcijų padalijimas ir atskyrimas negalimas, o valdžių padalijimo principas nėra nekintama kategorija, JAV buvo ieškoma būdų (stabdžių ir atsvarų), leidžiančių užtikrinti nepertraukiamą valdžios modelio veikimą ir jos šakų tarpusavio pusiausvyrą⁵⁵⁹. Taigi JAV Konstitucijoje įtvirtinta stabdžių ir atsvarų sistema, kurios paskirtis – sukurti tokį mechanizmą, kuris užtikrintų kiekvienos valdžios galimybę užkirsti kelią kitos valdžios mėginimams savintis jai nepriklausančią valdžią, neteisėtai išplėsti savo galias, kitaip tariant – galimybę „neutralizuoti“ vienai kitą⁵⁶⁰. Ši sistema kūrėjų valia remiasi keliais principais: a) visos valdžios šakos turi skirtingą formavimo šaltinį; b) visos valstybinės valdžios institucijos turi skirtingą įgaliojimų laiką; c) kiekviena iš valdžios šakų gali neutralizuoti kitų institucijų uzurpatoriškas pretenzijas⁵⁶¹. Tai galima įrodyti tuo, kad Konstitucijoje prezidentas kaip vykdomoji valdžia yra nepriklausomas nuo įstatymų leidžiamosios valdžios – Kongreso: numatoma skirtinga prezidento ir Kongreso rinkimų tvarka bei nurodomos aplinkybės, kurioms esant galima pašalinti prezidentą. Taigi vykdomoji valdžia, neatsižvelgdama į Kongreso pasitikėjimą, įgyvendina savo įgaliojimus – būtent tai ir yra laikoma vienu iš svarbiausių prezidentinės valstybės valdymo formos požymių. Nors Konstitucijoje nurodoma, kad visi įstatymų leidybos įgaliojimai priklauso Kongresui, prezidentas, kaip stabdžių ir atsvarų mechanizmo dalis, turi didelę įtaką įstatymų leidybos srityje. Jis gali naudotis veto teise ir nepasirašyti Kongreso priimtų įstatymų. Nors prezidentas turi teisę skirti federacijos teisėjus ir Aukščiausiojo Teismo narius, Senatas turi juos tvirtinti ir kartu neutralizuoti galimą vykdomosios valdžios įtaką teismams. Aukščiausiojo Teismo kompetencijai priskiriama pareiga vykdyti įstatymų ir kitų teisės aktų konstitucingumo kontrolę – tai irgi labai svarbi valstybės valdžios institucijų pusiausvyros garantija. Dėl to amerikietiškaį valdžių padalijimo

⁵⁵⁹ KALINAUSKAS, G. Parlamentinės kontrolės modelis ir jo įtvirtinimo ypatumai Jungtinėse Amerikos Valstijose: doktrininis ir praktinis požiūris. *Jurisprudencija*, 2006, (80): 51.

⁵⁶⁰ JARAŠIONAS, E. Valdžių padalijimo principas: samprata ir keletas interpretavimo problemų konstitucinėje jurisprudencijoje. *Iš: Lietuvos konstitucinė teisė: raida, institucijos, teisių apsauga, savivalda*. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2007, p. 138.

⁵⁶¹ MESONIS, G. Konstitucinio reguliavimo ypatumai Jungtinėse Amerikos Valstijose. *Iš: VAI-TIEKIENĖ, E.; MESONIS, G. Lyginamoji konstitucinė teisė*. Vilnius: *Justitia*, 2011, p. 214–215.

principą dėl puikiai išreikšto stabdžių ir atsvarų mechanizmo galima vadinti klasikiniu⁵⁶². Svarbu ir tai, kad pripažindami valdžių padalijimo reikalingumą amerikietiškojo modelio kūrėjai ne tik pabrėžė patį padalijimo aspektą, bet ir nurodė, kad įgaliojimų pasidalijimas negriauna valstybinės valdžios vieningumo, todėl savaime yra bendradarbiavimo reikalingumo principas⁵⁶³.

Parlamentinio valdymo šalyse (Vokietijoje, Italijoje, Bulgarijoje, Lenkijoje ir kt.) valdžių įgaliojimų pasidalijimas yra kitoks. Svarbiausias šios valdymo formos požymis – vyriausybės atsakomybė parlamentui.

Vokietijos Federacinės Respublikos 1949 m. Pagrindiniame Įstatyme įtvirtintas **demokratinio valdymo** principas. Jame nėra aiškiai pasakyta, kad Vokietijos Federacinė Respublika yra parlamentinė demokratija, bet tai rodo tam tikri tradicinei parlamentinei valstybės valdymo formai būdingi požymiai: ribotas tautos dalyvavimas valdant valstybę, kuris iš tikrųjų pasireiškia tik renkant parlamentą – Bundestagą (20 str. 2 d.; 38, 29, 54, 63 str.); vyriausybės formavimo procedūra (Bundestagas renka federalinį kanclerį; 63, 64 str.); stipri federalinio kanclerio teisinė padėtis (64, 65 ir 69 str.); vyriausybės atsistatydinimas tik esant „konstruktyviam nepasitikėjimo votumui“; 67 str.); labai ribota galimybė paleisti parlamentą (63 str. 4 d., 68 str. 1 d.); silpna federalinio prezidento teisinė padėtis (reprezentacinis valstybės vadovas; 58 str.) ir kt.⁵⁶⁴ Valdžių padalijimo principas įtvirtintas Vokietijos Federacinės Respublikos Pagrindinio Įstatymo 20 straipsnio 2 dalyje, kur nustatyta, kad visa valstybės valdžia kyla iš Tautos. Ši ją vykdo per rinkimus ir balsavimą bei per ypatingas įstatymų leidžiamosios, vykdomosios ir teisminės valdžios institucijas, be to, 1 straipsnio 3 dalyje yra įtvirtinta, kad toliau išdėstytos pagrindinės teisės yra privalomos įstatymų leidžiamajai, vykdomajai ir teisminei valdžioms kaip tiesiogiai taikoma teisė ir kt. Šis principas įgyvendinamas pagrindines valstybinės valdžios funkcijas perduodant skirtingoms valstybės valdžios institucijoms. Pagal valdžių padalijimo principą, Vokietijoje įstatymų leidžiamoji valdžia – dvejų rūmų parlamentas, kurį sudaro Bundestagas ir Bundesratas, įstatymų vykdomoji valdžia – federalinis prezidentas ir vyriausybė, kurią sudaro federalinis kancleris ir federaliniai ministrai, o teisminei valdžiai priskiriama Federalinis Konstitucinis Teismas, Federalinis Aukščiausiasis

⁵⁶² MESONIS, G. Valdžių padalijimas: teisinės valstybės charakteristika. Konstitucingumas ir pilietinė visuomenė. Monografija. Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2003, p. 117.

⁵⁶³ MESONIS, G. Valstybės valdymo forma konstitucinėje teisėje: Lietuvos Respublika Vidurio ir Rytų Europos kontekste. Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2003, p. 40.

⁵⁶⁴ KATZ, A. Staatsrecht: Grundkurs im öffentlichen Recht. 12., überarbeitete Auflage. Heidelberg, 1994, p. 159–160.

Teismas, Federalinis administracinis teismas, Federalinis finansų teismas, Federalinis darbo teismas ir Federalinis socialinis teismas⁵⁶⁵. Teigiama, kad valdžių padalijimo principas Pagrindiniame Įstatyme nėra griežtai įgyvendinamas⁵⁶⁶. Kita vertus, abejojama, ar Vakarų parlamentinėje demokratijoje esant šiuolaikiniais politiniams santykiams valdžių padalijimo modelio užtenka, kad jos būtų atskirtos, turint omenyje tai, jog stipriausia partija arba partijų koalicija turi galimybę vyrauti parlamente bei vyriausybėje ir taip nuslopinti valdžių padalijimo efektą⁵⁶⁷.

1929 m. Austrijos Respublikos federaliniame konstituciniame įstatyme įtvirtintas valdžių padalijimo principas grindžiamas organizaciniu ir materialiuoju valstybės funkcijų skyrimu į įstatymų leidybą, teisingumo vykdymą ir administravimą. Šiame įstatyme aiškiai įvardytas tik teismo ir administravimo galių atskyrimas visose proceso stadijose (94 str.), bet konstitucinės sistemos analizė leidžia konstatuoti ir įstatymų leidžiamosios bei įstatymų vykdomosios valdžios atskyrimą. Įstatymų leidžiamąją valdžią šioje valstybėje įgyvendina dvejų rūmų parlamentas, kurį sudaro Nacionalinė ir Federacinė tarybos, o įstatymų vykdomąją valdžią – federalinis prezidentas ir federalinė vyriausybė⁵⁶⁸.

1999 m. Šveicarijos Konstitucijoje valdžių padalijimo principas įtvirtintas implicitiškai: valstybės valdžios funkcijos atitinkamai padalijamos Federaliniam Susirinkimui, Bundesratui ir Federaliniam teismui. Būdinga tai, kad parlamentui – Federaliniam susirinkimui – kitų valdžių (Bundesrato ir Federalinio teismo) atžvilgiu suteikiama viršenybė, kurią įrodo Konstitucijos 148 straipsnio 1 dalis, nustatanti, kad Federalinis susirinkimas, atsižvelgdamas į tautos ir kantonų teises, Federacijoje vykdo aukščiausią valdžią. Tokia privilegija aiškinama tuo, kad šį susirinkimą renka tauta ir jam suteikiami ypatingi įstatymų leidybos ir priežiūros sričių įgaliojimai. Tačiau tai dar nereiškia, kad Federalinis susirinkimas gali duoti nurodymus Bundesratui ir Federaliniam teismui. Taigi ši nuostata, išreiškianti parlamento viršenybę, nekeičia valdžių padalijimo, kuris nuo seno yra Šveicarijos Konstitucijos pagrindas, esmės⁵⁶⁹.

⁵⁶⁵ MÜNCH, V. I.; MAGER, U. Staatsrecht. Staatsorganisationsrecht unter Berücksichtigung der europarechtliche Bezüge. Stuttgart: Verlag W. Kohlhammer, 2009, p. 42–44.

⁵⁶⁶ KATZ, A. Staatsrecht: Grundkurs im öffentlichen Recht. 12., überarbeitete Auflage. Heidelberg, 1994, p. 86–87.

⁵⁶⁷ HESSELBERGER, D. Das Grundgesetz: Kommentar für die politische Bildung. 9., verbesserte Auflage. Bonn, 1995, p. 171–172.

⁵⁶⁸ ADAMOVICH, L. K.; FUNK, B.-CH.; HOLZINGER, G. Österreichisches Staatsrecht. Band I: Grundlagen. Wien; New York: Springer-Verlag, 1997, p. 177.

⁵⁶⁹ ZIMMERLI, U. Bundesversammlung. Iš: THÜRER, D; AUBERT, J.-F.; MÜLLER, J. (Hrsg.). Verfassungsrecht der Schweiz. Zürich, 2001, p. 1028.

Ketvirtajam konstitucinio reguliavimo raidos etapui, kuris prasidėjo nuo XX a. devintojo dešimtmečio pabaigos, be kita ko, priskirtinas ir dar vienas konstitucijoms būdingas požymis, jog konstituciniame tekste tiesiogiai formuluojamas valdžios padalijimo principas, kurio laikantis nustatomi valstybės valdžios institucijų įgaliojimai ir tarpusavio santykiai. Svarbu ir tai, kad šio etapo konstitucijose siekiama įtvirtinti parlamentinę, „racionalizuotą“ parlamentinę arba pusiau prezidentinę valdymo sistemą⁵⁷⁰.

Antai 1991 m. Bulgarijos Respublikos Konstitucijos 1 straipsnyje įvardijama tiksli šios valstybės valdymo forma – parlamentinė respublika, be to, nustatyta, kad visa valdžia kyla iš Tautos. Ši nuostata galėtų būti vertinama ir kaip aiškus monarchijos kaip valstybės valdymo formos, kurios šalininkų valstybėje dar esama, atsisakymas. Valstybės valdžią Tauta įgyvendina tiesiogiai arba per Konstitucijoje numatytas institucijas (1 str. 2 d.). Konstitucijos 8 straipsnis valstybės valdžią padalija šioms savarankiškomis institucijoms: įstatymų leidžiamajai, vykdomajai ir teisminei. Įstatymų leidžiamąją valdžią įgyvendina parlamentas – Nacionalinis susirinkimas, vykdomąją – Respublikos prezidentas ir Ministrų taryba, o teisminę – teismai⁵⁷¹.

Valdžių padalijimo principas įtvirtintas ir 1997 m. Lenkijos Respublikos Konstitucijos 10 straipsnyje, kuriuo remiantis įstatymų leidžiamajai valdžiai priskiriamas Seimas ir Senatas, vykdomajai – Respublikos prezidentas ir Ministrų taryba, o teisminei – teismai ir tribunolai. Šio straipsnio nuostatas reikėtų vertinti kartu su Konstitucijos preambule, kurioje skelbiamas valdžių padalijimas ir jų bendradarbiavimas. Atitinkamai reikėtų įvertinti, kad valdžių padalijimo principas yra siejamas su minėtųjų valdžių pusiausvyra. Minėtąjį principą pagal šią Konstituciją siekiama užtikrinti stiprinant teisminės valdžios ir Respublikos prezidento įgaliojimus. Lenkijos Respublikos Konstitucijoje ir Konstitucinio Teismo jurisprudencijoje valdžių padalijimo principas suprantamas kaip visiškas trejopos kompetencijos įgyvendinimas. Ginčų atveju valdžios šakų kompetencijos klausimą pagal Lenkijos Respublikos Konstitucijos 189 straipsnį sprendžia Konstitucinis tribunolas⁵⁷².

⁵⁷⁰ JARAŠIUNAS, E. Nuo pirmosios iki naujausių konstitucijų: keletas minčių apie konstitucinio reguliavimo raidą. Iš: Šiuolaikinė konstitucija: studijos apie užsienio šalių konstitucinį reguliavimą. Kolektyvinė monografija. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2005, p. 28–29.

⁵⁷¹ RIEDEL, S. Das politische System Bulgariens. Iš: ISMAYR, W. (Hrsg.) Die politischen Systeme Osteuropas. 3., aktualisierte und erweiterte Auflage. Wiesbaden, 2010, p. 679.

⁵⁷² KALINAUSKAS, G. Lenkijos Respublikos konstitucinė sistema. Iš: Europos Sąjungos valstybių narių konstitucinės sistemos. Mokslo studija. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2012, p. 499.

Pagal 1992 m. Slovakijos Respublikos Konstituciją, šios šalies valdymo forma yra parlamentinė monarchija. Konstitucija įstatymų leidžiamąją, vykdomąją ir teisminę valdžias įtvirtina kaip savarankiškas (atskiras), nors tiesiogiai neminimas pats valdžių padalijimo principas, bet valstybės institucijų tarpusavio įgaliojimų ir santykių pobūdis neleidžia abejoti, kad kuriant pagrindinį šalies įstatymą šio principo buvo paisoma⁵⁷³. Nagrinėjant Konstitucijos nuostatas matyti, kad Nacionalinė Rada, veikdama pagal savo konstitucinius įgaliojimus, atlieka klasikines demokratinės teisinės valstybės parlamento funkcijas, ji yra įstatymų leidžiamosios valdžios institucija. Vykdomąją valdžią vykdo prezidentas ir vyriausybė, o teisminę – Konstitucinis Teismas ir kiti šalyje veikiantys teismai.

Pabrėžtina, kad kitų šio regiono šalių (pvz., Slovėnijos), kuriose taikomas tas pats parlamentinio valdymo modelis, konstitucijose skelbiamos teisinės valstybės idėjos įgyvendinamos valstybės egzistavimą dažniausiai grindžiant tiesiogiai įtvirtinamu valdžių padalijimo principu ir šio principo pagrindu atskiriant valstybės valdžios institucijų įgaliojimus bei nustatant jų tarpusavio santykius.

Valdžių įgaliojimų pasidalijimas, turintis prezidentinio ir parlamentinio valdymo modelių požymių, literatūroje vadinamas **mišriąja valdymo forma**. Kaip žinoma, Prancūzija pagal galiojančią 1958 m. priimtą Konstituciją laikoma mišriosios (pusiau prezidentinės) respublikos etalonu⁵⁷⁴. Kartais ji dar įvardijama kaip pusiau parlamentinis ar racionalizuotas parlamentinis modelis. Taigi Prancūzijos valstybės valdžios institucijų sistema taip pat grindžiama valdžių padalijimu, kuris skelbiamas 1789 m. Žmogaus ir piliečių teisių deklaracijoje. Šios deklaracijos 16 straipsnyje, kaip minėta, yra nustatyta: „Visuomenė, kurioje teisės negarantuojamos ir kurioje nėra valdžių padalijimo, neturi konstitucijos.“ 1958 m. Konstitucijoje įtvirtintas specifinis valdžių padalijimo įgyvendinimo modelis. Jau minėta, kad jį apibūdinant negalima tenkintis tik tradiciniu valdymo formų skirstymu į parlamentinę ir prezidentinę sistemas. Konstitucijoje valdžių sąrašas pradedamas nuo vykdomosios valdžios pareigūnų ir funkcijų reglamentavimo. Reikšmingas šios valstybės valdžios centras – dvinarė vykdomoji valdžia, kurią sudaro prezidentas ir vyriausybė. Pastaroji turi plačius įgaliojimus ir gali būti sudaroma be parlamento pritarimo, nes Prancūzijos Konstitucija suteikia prezidentui teisę dekretu bet kurią asmenį skirti ministru pirmininku. Vyriausybės galių išplėtimas, be kita ko, pasireiškia dar ir tuo, kad ji

⁵⁷³ MESONIS, G. Valstybės valdymo forma konstitucinėje teisėje: Lietuvos Respublika Vidurio ir Rytų Europos kontekste. Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2003, p. 91.

⁵⁷⁴ KAVOLIUNIENĖ, I.; VAINIUTĖ, M. Prancūzijos V Respublikos valdymo modelis – mišrios (pusiau prezidentinės) respublikos etalonas. *Socialinių mokslų studijos*, 2011, 3(3), p. 1049.

tam tikrais atvejais turi teisę leisti ordonansus, kurie prilyginami įstatymui. Konstitucijos 34 straipsnyje yra nurodyta, kokius visuomenės santykius minėtoji institucija gali reguliuoti įstatymais. Ši griežta teisinė priemonė riboja parlamento galimybes norminti bet kokius visuomenės santykius. Tai leidžia patenkinti poreikį turėti stiprią vyriausybę, gebančią operatyviai spręsti kilusias valstybės ir visuomenės problemas, o dvejų rūmų parlamentas turi užtikrinti evoliucinį įstatymų priėmimo būdą. Valdžios centre ypač svarbus valstybės vadovas – Respublikos prezidentas, kuris disponuoja išties reikšmingais įgaliojimais. Ši valdymo forma ypač veiksminga tada, kai Nacionalinio Susirinkimo pasitikėjimą turinti vyriausybė ir prezidentas yra tos pačios politinės pakraipos. Tokiu atveju Respublikos prezidentas daro didelę įtaką vyriausybės veiklai – būdamas faktinis parlamento daugumos lyderis, jis lemia vyriausybės formavimą ir veiklos kryptį. Jeigu prezidento ir parlamento daugumos politinės pakraipos nesutampa, Prancūzijos vykdamosios ir įstatymų leidžiamosios valdžios institucijos pradeda funkcionuoti panašiai kaip analogiškos parlamentinės sistemos⁵⁷⁵.

Apžvelgus kai kurių valstybių konstitucijose įtvirtintą valdžių padalijimo principą, reikėtų pasakyti, kad demokratinių valstybių konstitucinė praktika patvirtino šio principo svarbą – jis tapo būtina taisykle, kurios reikėtų laikytis ir organizuojant valstybės valdžią, ir šiai valdžiai funkcionuojant.

Valdžių padalijimo doktrina vienodai svarbi priimant ir vidinius, ir viršnacionalinius sprendimus. Valstybės valdžios funkcijų paskirstymas, jų padalijimas ir tarpusavio ryšiai yra neginčijami europinių sprendimų priėmimo pagrindai. Konstituciniai integracijos pagrindai remiasi klasikiniais tarptautinės viešosios teisės principais – valstybė, prisiimdama naujus įsipareigojimus ratifikuoti naujas sutartis ir pirminę ES teisę, vadovaujasi konstitucine savo šalies teise. Tokiu būdu įstatymų leidžiamoji ir vykdomoji valdžios atlieka savo funkcijas ir kuria bei plėtoja naują viešosios valdžios tarpusavio santykių modelį. ES eksplicitiškai pripažįsta nacionalinės valdžios valios svarbą ir pirmumą, įskaitant ir teisę pasitraukti iš Sąjungos. Valdžių padalijimo praktika šalyje yra būtina ir priimant nacionalinius sprendimus, turinčius padarinių visai ES (institucijų formavimas, ES teisės perkėlimas ir taikymas valstybės viduje, Sąjungos biudžetas ir pan.).

ES teisė numato valstybės teisę ne tik savo šalyje priimti sprendimus, turinčius reikšmės ES, bet ir tiesiogiai dalyvauti priimant sprendimus. Tai susiję su netiesioginiu, bet neginčijamu šalies valdžių padalijimo pripažinimu,

⁵⁷⁵ JARAŠIUNAS, E. Prancūzijos Respublikos konstitucinė sistema. Europos Sąjungos valstybių narių konstitucinės sistemos. Mokslo studija. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2012, p. 698–699.

be to, šalies vykdomajai valdžiai suteikia daugiau teisių, ir tai šiek tiek išderina valdžių padalijimo pusiausvyros modelį šalyje. Reikėtų pabrėžti, kad priklausymas ES šalies vykdomajai valdžiai kartu su kitų šalių vykdomosiomis valdžiomis suteikia legislatyvinių Sąjungos teisių.

Siekdama išlaikyti šalies valdžių padalijimo pusiausvyrą, ES pripažįsta ir nacionalinių parlamentų indėlį kuriant ES teisę. Svarbiausi ES projektai siunčiami nacionaliniams parlamentams, kurie formuoja nacionalinę politiką dėl ES. Be to, nacionaliniai parlamentai gali dalyvauti priimant ES sprendimus ir teikti ES institucijoms motyvuotas nuomones. Tokiu būdu yra įgyvendinama ir šalies įstatymų leidžiamosios valdžios atliekama vykdomosios valdžios, dalyvaujančios ES veikloje, kontrolė. ES sprendimų priėmimo galimybė nacionaliniams parlamentams grindžiama subsidiarumo principu.

X *skyrius*

Įstatymų leidžiamoji valdžia – parlamentas

DAINIUS KENSTAVIČIUS
prof. dr. VYTAUTAS SINKEVIČIUS
lekt. JUTA VEČERSKYTĖ-ALSHAIBAN

X SKYRIAUS TURINYS

1. Parlamento ir parlamentarizmo samprata.	
Istorinė parlamentarizmo raida	415
2. Parlamentų sudarymo tvarka (rinkimai)	423
2.1. Mažoritarinė rinkimų sistema	423
2.2. Proporcinė rinkimų sistema	426
2.3. Mišrioji rinkimų sistema	428
3. Parlamentų struktūra	430
4. Parlamentas kaip įstatymų leidžiamoji institucija.	
Įstatymų leidybos procesas įvairių valstybių parlamentuose	434
5. Kitos parlamento funkcijos ir įgaliojimai	445
6. Teisinis parlamento nario statusas	452

1. Parlamento ir parlamentarizmo samprata. Istorinė parlamentarizmo raida

Parlamentas – bendrinis terminas⁵⁷⁶, apibūdinantis renkamąją tautos atstovų instituciją. Valstybių parlamentai turi įvairius pavadinimus (pvz., JAV – Kongresas, Jungtinės Karalystės – Parlamentas (*Parliament*), Vokietijos – Bundestagas, Prancūzijos – Parlamentas (*Parlement*), Norvegijos – Stortingas (*Stortinget*), Danijos – Folketingas (*Folketinget*), Švedijos – Riksdagas (*Riksdagen*), Latvijos – Saeima, Estijos – Rygikogas (*Riigikogu*), Austrijos – Federalinis Susirinkimas (*Bundesversammlung*), Ispanijos – Generaliniai Rūmai (*Las Cortes Generales*), Rusijos – Federalinis Susirinkimas (*Федеральное Собрание*). Visų parlamentų esmė yra vienoda – tai renkamoji, tautos atstovaujamoji valstybės valdžios institucija, turinti tik jai būdingas funkcijas ir įgaliojimus, iš kurių svarbiausia yra įstatymų leidyba. Demokratinėse teisinėse valstybėse parlamentas yra viena iš valstybės institucijų, įgyvendinančių valstybės valdžią. Ją dar vykdo valstybių vadovai, vyriausybės ir teismai. Parlamento funkcijos ir įgaliojimai nemažai priklauso nuo to, kokia yra valstybės valdymo forma. Daugiausia funkcijų ir įgaliojimų turi tų valstybių, kurios pagal valdymo formą yra parlamentinės respublikos ar parlamentinės monarchijos, parlamentai. Valstybių, kurios pagal valdymo formą yra prezidentinės respublikos, vadovai (prezidentai) paprastai turi labai didelius įgaliojimus, yra mažai priklausomi nuo parlamento, bet ir tokiose valstybėse kai kurios funkcijos ir įgaliojimai yra tik parlamentų prerogatyva (pvz., mokesčių nustatymas, biudžeto tvirtinimas ir kt.).

Parlamento, kaip tautos atstovaujamosios institucijos, koncepcija yra grindžiama šiomis pagrindinėmis nuostatomis: 1) parlamentas, kaip tautos atstovaujamoji institucija, numatoma valstybės konstitucijoje; 2) parlamentui suteikiama konstitucinė teisė, neperžengiant nustatytų įgaliojimų ribų, vykdyti (įgyvendinti) įstatymų leidžiamąją valdžią, atlikti kitas konstitucijoje numatytas ir iš jos kylančias funkcijas; 3) parlamentas veikia pagal jam konstitucijoje ir įstatymuose nustatytus įgaliojimus, o ne pagal kieno nors nurodymus ar priesakus; 4) parlamentas, vykdydamas jam pagal konstituciją priskirtus įgaliojimus, negali peržengti konstitucijoje jam nustatytų įgaliojimų ribų, jį saisto konstitucija; 5) parlamentas formuojamas demokratiniais, laisvais ir sąžiningais rinkimais; parlamento narys yra visos tautos atstovas, neatsižvelgiant į tai, pagal kokią rinkimų sistemą jis yra išrinktas; parlamento narys negali būti varžomas jokių mandatų – jo mandatas yra laisvasis; 6) parlamentas yra diskutuojanti institucija, kuri

⁵⁷⁶ Terminas „parlamentas“ dažniausiai kildinamas iš pranc. k. žodžio *parler* arba italų k. *parlare* (kalbėti).

sprendimus priima tik po debatų, atspindinčių įvairias nuomones ir interesus; diskusijų metu išsiaiškinamos parlamentarų nuomonės, integruojami skirtingi visuomenės sluoksnių ir grupių interesai; parlamento priimami sprendimai turėtų būti grindžiami bendro gėrio siekimu – visuomenės ir valstybės interesais.

Šios ir kitos nuostatos, kuriomis grindžiama parlamento, kaip tautos atstovaujamosios institucijos, koncepcija, sudaro galimybę tautai įgyvendinti jai priklausantį suverenitetą, dalyvauti valdant valstybę. Parlamentas yra atstovaujamosios demokratijos institutas, šalies politinės sistemos šerdis, politinę sistemą konsoliduojanti ir jos stabilumą užtikrinanti institucija.

Parlamentas yra *aukščiausia tautos atstovaujamoji institucija*. Demokratišnių teisinių valstybių konstitucinė santvarka grindžiama valdžių padalijimo ir jų pusiausvyros principu, stabdžių ir atsvarų sistema, todėl parlamentai, net ir būdami visuotiniuose rinkimuose išrinktos aukščiausiosios tautos atstovaujamosios institucijos, negali savo rankose sukcentruoti visos valdžios. Kaip parlamentų įgaliojimų atsvara konstitucijose yra numatyti valstybės vadovų (prezidentų, karalių) įgaliojimai (pvz., absoliutaus ar santykinio veto teisė parlamentų priimtiems įstatymams; teisė teikti parlamentams aukščiausiųjų valstybės pareigūnų kandidatūras ir, gavus parlamentų pritarimą, skirti juos į pareigas ar iš jų atleisti ir kt.), taip pat kai kurie vyriausybės įgaliojimai (pvz., vyriausybės teisė rengti biudžeto projektus; draudimas parlamentams steigti tam tikras valstybės vykdomosios valdžios institucijas, jeigu nėra vyriausybės teikimo ir kt.). Parlamentų įgaliojimų atsvara yra ir konstitucinės kontrolės institucijos turimi įgaliojimai pripažinti parlamentų išleistus įstatymus ir kitus teisės aktus prieštaraujančiais Konstitucijai, dėl ko tokie įstatymai ir kiti teisės aktai pašalinami iš teisės sistemos ir negali būti taikomi. Tai, kad parlamentai yra aukščiausiosios atstovaujamosios institucijos, dar *neriškia, kad parlamentas yra aukščiausiaji valstybės valdžios institucija*. Be abejo, parlamentai valstybės valdžių sistemoje yra ypatingi, turi tik jiems priklausančių įgaliojimų, bet ši valstybės valdžia yra aukščiausiaji tik jai konstitucijos priskirtoje srityje, nes valstybių konstitucijose numatomi ir įgaliojimai, kuriuos vykdo ne parlamentai, o kitos valstybės valdžios institucijos.

Tokia valstybės valdymo sistema, kai priimant valstybės ir visuomenės gyvenimui svarbiausius sprendimus yra lemiama parlamento atliekama funkcija, jis funkcionuoja pagal tam tikras procedūras kaip diskutuojanti ir po debatų sprendimus balsų dauguma priimanti institucija, o vyriausybės likimas priklauso nuo parlamento pasitikėjimo ar nepasitikėjimo ja, vadinama parlamentarizmu.

Parlamentai atlieka įvairias funkcijas. Demokratinių teisinių valstybių parlamentams būdingos šios: tautos atstovaujamoji, įstatymų leidžiamoji, kitų valstybės institucijų steigimo, parlamentinės kontrolės, biudžeto tvirtinimo (biudžetinė). Šioms ir kitoms funkcijoms atlikti parlamentai turi atitinkamas teises ir pareigas (įgaliojimus), kurie nustatomi konstitucijose, įstatymuose ir kituose teisės aktuose.

Tautos atstovaujamoji funkcija reiškia, kad parlamentas atstovauja tautai, o tauta jai priklausantį suverenitetą įgyvendina per demokratiškai išrinktus parlamento narius, kurių visuma sudaro parlamentą. Antai Portugalijos Konstitucijos 147 straipsnyje nustatyta, kad „Respublikos Asamblėja atstovauja visiems Portugalijos piliečiams“; pagal Rumunijos Konstitucijos 61 straipsnio 1 dalį, „Parlamentas yra aukščiausioji rumunų tautos atstovaujamoji institucija <...>“. Italijos Konstitucijos 67 straipsnyje nustatyta, kad „kiekvienas Parlamento narys atstovauja Tautai ir atlieka savo funkcijas nevaržomas jokio mandato“. Pagal Vokietijos Konstitucijos 38 straipsnio 1 dalį, „Vokietijos Bundestago deputatai yra <...> visos Tautos atstovai, nesusaistyti pavedimais bei nurodymais ir besivadovaujantys tik savo sąžine“. Parlamento priimti įstatymai, kiti teisės aktai ir sprendimai yra tautos valios išraiška. Tauta savo suverenią galią gali įgyvendinti ne tik per demokratiškai išrinktus savo atstovus, kurių visuma sudaro parlamentą, bet ir tiesiogiai, t. y. referendumu; tautos suverenos galios raiška per parlamento priimamus sprendimus negali būti priešpriešinama sprendimams, kuriuos tauta priima per referendumą. Visuotinė rinkimų teisė lemia, kad parlamento nariai atstovauja įvairiems visuomenės sluoksniams ir grupėms. Parlamente sprendimai priimami tik po debatų, per kuriuos kiekvienas parlamento narys turi teisę pareikšti savo nuomonę svarstomuoju klausimu. Taip išreiškiami skirtingi įvairių visuomenės sluoksnių ir grupių interesai. Diskusijų metu siekiama juos racionaliai suderinti ir integruoti, vėliau parlamento narių balsų dauguma priimti tokius sprendimus, kurie būtų naudingi ne tik atskiriems visuomenės sluoksniams ir grupėms, bet ir visai visuomenei bei valstybei. Parlamento, kaip tautos atstovaujamosios institucijos, sprendimai lemia visuomenės ir valstybės ekonominę, socialinę, politinę ir kt. raidą. Būtent dėl to, kad parlamentas yra atstovaujamoji tautos institucija, jis turi įgaliojimus tautos valią paversti valstybės valia. Parlamentas tai daro leisdamas įstatymus ir kitus teisės aktus.

Įstatymų leidžiamoji funkcija reiškia, kad parlamentas turi teisę leisti įstatymus, kurie turi didesnę galią negu valstybės vyriausybės ar valstybės vadovo leidžiami teisės aktai. Parlamento išleistuose įstatymuose ir kituose teisės aktuose yra išreiškiami tautos valia. Įgaliojimus leisti įstatymus paprastai turi tik parlamentas. Nors kai kurių valstybių konstitucijose

numatoma, kad tam tikrais atvejais įstatymų galią turinčius teisės aktus gali leisti ir vyriausybės (pvz., Prancūzijos) ar valstybių vadovai (pvz., JAV), bet visų svarbiausių klausimų sprendimas priklauso tik parlamentui. Antai JAV Konstitucijos 1 skyriuje sakoma: „Visi čia nustatyti įstatymų leidžiamosios valdžios įgaliojimai priklauso Jungtinių Valstijų Kongresui, kurį sudaro Senatas ir Atstovų rūmai“; pagal 8 skyrių, Kongresas „turi teisę nustatyti ir rinkti mokesčius, muitus ir akcizus, kad grąžintų išiskolinimus bei laiduotų bendrą Jungtinių Valstijų gynybą ir visų gerovę“; „reguluoti prekybą su užsienio valstybėmis, tarp atskirų valstijų“; „skelbti karą“; „visoje Jungtinių Valstijų teritorijoje nustatyti vienodas natūralizacijos taisykles ir priimti vienodus bankroto įstatymus“; „leisti visus įstatymus, kurie bus reikalingi ir tinkami išvardytiems įgaliojimams vykdyti“ ir kt. Prancūzijos Konstitucijos 24 straipsnyje nustatyta, kad „parlamentas priima įstatymus“, o 34 straipsnyje tvirtinama, kad tik įstatymu nustatomos taisyklės, susijusios su: „pilietinėmis teisėmis ir pagrindinėmis garantijomis, suteiktomis piliečiams siekiant įgyvendinti viešąsias laisves; žiniasklaidos laisve, pliuralizmu ir nepriklausomybe; su nacionalinės gynybos užtikrinimo nulemtais piliečių ir jų turto suvaržymais“; „pilietybe, asmenų civiline būkle ir teismumu, šeimos turtiniais santykiais, paveldėjimu ir dovanojimu“; „nusikaltimų ir nusižengimų, taip pat už juos skiriamų bausmių nustatymu, baudžiamuoju procesu, amnestija, naujų teisminių instancijų sukūrimu ir teismo pareigūnų statusu“; „visų rūšių mokesčių išieškojimo pagrindais, jų dydžiais, būdais; pinigų emisijos tvarka“ ir kt. Estijos Konstitucijos 59 straipsnyje nustatyta, kad „įstatymų leidžiamoji valdžia priklauso Parlamentui“; pagal Rumunijos Konstitucijos 61 straipsnio 1 dalį, „Parlamentas yra <...> vienintelė šalies įstatymų leidžiamoji valdžia“.

Steigiamoji funkcija reiškia, kad parlamentas turi įgaliojimus steigti kitas valstybės institucijas, nustatyti jų kompetenciją, skirti (rinkti) valstybės institucijų vadovus ar dalyvauti juos skiriant (renkant). Remdamasis Vengrijos Konstitucijos 17 straipsnio 1 dalimi, parlamentas įstatymu nustato ministerijų sąrašą. Italijos Konstitucijos 97 straipsnyje numatyta, kad „valstybės institucijos steigiamos pagal įstatymą taip, kad būtų laiduojamas geras ir nešališkas jų darbas“. Pagal JAV Konstitucijos II straipsnio 2 skyriaus 2 paragrafą, JAV prezidentas „turi teisę patariant ir pritariant Senatui siūlyti ir skirti ambasadorius, kitus įgaliotuosius atstovus ir konsulus, Aukščiausiojo Teismo teisėjus ir visus kitus Jungtinių Valstijų pareigūnus, dėl kurių skyrimo konstitucijoje nėra kitų nurodymų ir kurių pareigybės numatytos įstatymo“. Pagal Austrijos Konstitucijos 10 straipsnio 1 dalies 16 punktą, vienas iš klausimų, dėl kurių federacija turi kompetenciją priimti įstatymus ir juos įgyvendinti, yra „federalinių institucijų ir kitų federalinių

atstovybių steigimas“. Iš parlamento teisės steigti valstybės institucijas, nustatyti jų kompetenciją, skirti (rinkti) ar dalyvauti skiriant (renkant) jų vadovus kyla parlamento teisė vykdyti parlamentinę kontrolę.

Parlamentinės kontrolės funkcija reiškia, kad parlamentas turi įgaliojimus vykdyti vykdomosios valdžios institucijų ir jų pareigūnų, kitų valstybės institucijų ir jų pareigūnų veiklos kontrolę. Tokią kontrolę gali vykdyti tiek visas parlamentas, tiek jo struktūriniai padaliniai (komitetai, komisijos ir kt.). Antai Bulgarijos Konstitucijos 62 straipsnio 1 dalyje nustatyta, kad „Nacionalinis susirinkimas <...> vykdo parlamentinę kontrolę“; pagal 83 straipsnio 2 dalį, „Nacionalinis susirinkimas ir parlamento komitetai gali įpareigoti ministrus dalyvauti jų posėdžiuose ir atsakyti į klausimus“. Pagal Lenkijos Konstitucijos 95 straipsnio 2 dalį, „Seimas vykdo Ministrų Tarybos veiklos kontrolę, kurią apibrėžia Konstitucijos ir įstatymų nuostatos“; o 115 straipsnyje nustatyta, kad „Ministrų Tarybos pirmininkas ir kiti Ministrų Tarybos nariai privalo atsakyti į deputatų interpeliacijas ir paklausimus per 21 dieną“; „Ministrų Tarybos pirmininkas ir kiti Ministrų Tarybos nariai apie einamuosius reikalus privalo pateikti atsakymus kiekviename Seimo posėdyje“. Latvijos Konstitucijos 27 straipsnyje nustatyta, kad „Saeima turi teisę pateikti prašymus bei paklausimus Ministrui Pirmininkui ar atskiriems ministrams, į kuriuos jie, arba jų įgalioti atsakingi valstybės pareigūnai, turi atsakyti. Ministras Pirmininkas ar ministras pateikia atitinkamus dokumentus ir norminius aktus, kurių prašo Saeima ar tam tikras jos komitetas“. Prancūzijos Konstitucijos 24 straipsnyje įtvirtinta, kad parlamentas kontroliuoja Vyriausybės veiksmus, o pagal 50 straipsnį, „jei Nacionalinis susirinkimas priima nepasitikėjimo pareiškimą, nepritaria programai ar bendros politikos deklaracijai, Ministras Pirmininkas privalo pateikti Respublikos Prezidentui pareiškimą dėl Vyriausybės atsistatydinimo“. Estijos Konstitucijos 74 straipsnyje numatyta, kad „parlamento nariai turi teisę pateikti paklausimus Respublikos Vyriausybei ir jos nariams, Estijos banko tarybos pirmininkui, Estijos banko prezidentui, valstybės kontrolieriui, teisingumo kancleriui ir karinių pajėgų vadui ar vyriausiajam vadui“; o „į paklausimus turi būti atsakyta Parlamento posėdyje per 20 sesijos dienų“. Pagal Estijos Konstitucijos 92 straipsnio 3 dalį, Estijos Respublikos Vyriausybė atsistatydina, „jei Parlamentas pareiškia nepasitikėjimą Respublikos Vyriausybe arba Ministru Pirmininku“.

Pabrėžtina, kad nei parlamentas, nei jo struktūriniai padaliniai (komitetai, komisijos ir kt.) *neturi įgaliojimų kontroliuoti, kaip teismai sprendžia konkrečias bylas*, nes taip būtų pažeidžiamas teismų nepriklausomumo vykdamant teisingumą principas, kurį įtvirtina visų demokratinių teisinių valstybių konstitucijos. Parlamentinė kontrolė vykdoma įvairiais būdais: teikiant

parlamento narių paklausimus vyriausybės vadovui ir ministrams arba parlamento skiriamiems valstybės pareigūnams; pateikiant interpeliacijas; reikalaujant, kad parlamentas ar jo struktūrinis padalinys (komitetas, komisija ir kt.) atsiskaitytų už valstybės institucijos ar savo veiklą ir kt. Parlamento nepritarimas atsakymui į interpeliaciją dažniausiai reiškia, kad visa vyriausybė ar tam tikri ministrai turėtų atsistatydinti.

Biudžeto tvirtinimo (biudžetinė) funkcija reiškia, kad tik parlamentas turi įgaliojimus tvirtinti valstybės biudžetą priimdamas specialų įstatymą. Biudžeto projektus dažniausiai rengia vyriausybė, bet juos tvirtina tik parlamentas. Be to, jis prižiūri, kaip vyriausybė tvarko valstybės biudžetą, sprendžia biudžeto vykdymo ataskaitos tvirtinimo klausimus. Pvz., Italijos Konstitucijos 81 straipsnio 1 dalyje nustatyta, kad „Rūmai kasmet tvirtina Vyriausybės teikiamą biudžetą ir jo vykdymo ataskaitą“. Pagal JAV Konstitucijos I straipsnio 7 skyriaus 1 paragrafą, „visus pajamų įstatymų projektus turi siūlyti Atstovų rūmai, tačiau Senatas, kaip ir kitiems įstatymų projektams, gali jiems pritarti arba siūlyti jų pataisas“. Vengrijos Konstitucijoje nustatyta, kad „parlamentas <...> priima valstybės biudžetą ir tvirtina jo vykdymą“ (skyriaus „Valstybė“ 1 str. 2 d. „c“ p.). Parlamentai, turėdami įgaliojimus tvirtinti atitinkamos valstybės biudžetą (numatyti biudžeto pajamų šaltinius ir jo išlaidas), daro didelį poveikį valstybės ekonomikai, socialinei bei kitoms svarbiausioms visuomenės ir valstybės gyvenimo sritims.

Įvairių valstybių parlamentų formavimąsi lėmė tuo metu susiklosčiusios konkrečios istorinės, politinės, ekonominės, kultūrinės, geografinės ir kitos aplinkybės. Svarbiausia priežastis, skatinusi parlamentų atsiradimą, buvo siekis riboti absoliučią monarcho valdžią, užtikrinti įvairių luomų atstovavimą priimant jiems ir visai valstybei svarbius sprendimus (nustatant mokesčius, skelbiant karą, reguliuojant prekybą ir kt.). Pirmasis parlamentas susiformavo XIII a.⁵⁷⁷ Anglijoje⁵⁷⁸ iš šalia karaliaus funkcionavusių įvairių patariamojo pobūdžio institucijų, vadinamųjų karališkųjų tarybų. Iš pradžių į jas buvo kviečiami tik įtakingiausi didikai (baronai) ir bažnyčios atstovai, vėliau – buržua ir dvarininkai. Šių tarybų paskirtis – patarti karaliui mokesčių ir kai kuriais kitais klausimais. XIV a. pabaigoje buvo pradėti šaukti luomų susirinkimai: didikų (baronų) ir bažnyčios atstovų, taip pat

⁵⁷⁷ Nors seniausiu pasaulyje laikomas 930 m. įsteigtas Islandijos parlamentas – Altingas (*Althingi*), bet dėl istorinių aplinkybių (praėjus keliems amžiams po įsteigimo jo galios buvo labai sumažintos, vėliau jis tapo tik patariamąja institucija, o XIX a. pradžioje buvo panaikintas) jis nėra laikomas tokio parlamento, kaip suprantama šiuo metu, prototipu. Juo įvardijamas būtent Didžiosios Britanijos parlamentas.

⁵⁷⁸ BARNETT, H. (Hilaire). *Constitutional and Administrative Law*. 9th Ed. London, 2011, p. 518.

riterių ir miestiečių (buržua). Susirinkimai buvo šaukiami ne reguliariai, o tik kai prireikdavo vykdyti teisingumą ar spręsti subsidijų teikimo karaliui klausimus. Šie susirinkimai posėdžiaudavo atskirai, vėliau iš jų susiformavo skirtingiems luomams atstovaujantis dvejų rūmų parlamentas: Lordų ir Bendruomenių Rūmai. Realiai veikianti parlamentinė sistema Anglijoje atsirado XVII a. pabaigoje, vėliau beveik du šimtmečius vyko parlamento transformacija iš institucijos, turinčios kai kurių viduramžių institucijos požymių (pvz., luominio atstovavimo elementų), į visateisę šiuolaikinę įstatymų leidžiamąją ir tautos atstovaujamąją instituciją.

XIV–XVI a. panašios luominės ar luomams atstovaujančios institucijos susiformavo Prancūzijoje, Lenkijoje, Vengrijoje, Čekijoje, Ispanijoje ir kitose valstybėse. Lietuvos Didžiosios Kunigaikštystės parlamentarizmo raidos tipologija buvo panaši į kitų valstybių, bet nuo jų skyrėsi chronologijos požiūriu: tai, kas Anglijoje ar Prancūzijoje vyko XIV a., Lenkijoje, Vengrijoje ir Čekijoje – XV a., LDK prasidėjo XV–XVI a. sandūroje⁵⁷⁹. Šiuolaikiškai suprantama parlamento institucija Lietuvoje atsirado XVI a. viduryje⁵⁸⁰.

Laikotarpis nuo XIII a. iki XVII a. pabaigos laikomas *pirmuoju parlamentarizmo raidos etapu*. Būtent tuo metu valstybėse pradėjo formuotis įvairiems visuomenės sluoksniams (luomams) atstovaujančios institucijos, kurios dažniausiai turėjo įgaliojimus tik patarti monarchui svarbiausiais valstybės gyvenimo klausimais, bet dar nedarė lemiamos įtakos valdant valstybę. Išskirtinis to meto luomų susirinkimų požymis – tai buvo politiniai dariniai, paremti atstovavimo (reprezentavimo) principu. Esminį parlamentarizmo raidos postūmį padarė Didžioji Prancūzijos revoliucija (1789–1794 m.) ir JAV Nepriklausomybės karas (1775–1783 m.). *Antroju parlamentarizmo raidos etapu*, kurio chronologinės ribos yra XVII a. pabaiga – XX a. pradžia (iki Pirmojo pasaulinio karo), parlamentai iš monarchų patariamųjų institucijų palengva tampa valstybių pagrindinėmis įstatymų leidybos ir tautos atstovaujamosiomis institucijomis. Jų sudarymas ir įgaliojimai grindžiami tautos suvereniteto doktrina, kurią savo darbuose išskėlė J. Locke'as, Ch. de Montesquieu, J.-J. Rousseau ir kiti Švietimo epochos mąstytojai. Konstituciniu lygmeniu tautos suvereniteto doktrina pirmą kartą įtvirtinta 1787 m. JAV Konstitucijoje, kartu įsigalėjo ir valdžių atskyrimo bei jų pusiausvyros principas – stabdžių ir atsvarų sistema. Šiuo

⁵⁷⁹ PETRAUSKAS, R. LDK bajoriško Seimo susiformavimas Vidurio Rytų Europos luominių susirinkimų raidos kontekste. Parlamentarizmo genezė Europoje ir Lietuvos atvejis. Tarptautinės mokslinės konferencijos medžiaga. Vilnius, 2008, p. 8.

⁵⁸⁰ JUČAS, M. Lietuvos Didžiosios Kunigaikštystės parlamentarizmas. Lietuvos Seimas. Vilnius: Kultūra, 1996, p. 79–112.

parlamentarizmo raidos etapu įsitvirtina vadinamosios parlamento viršenybės ir pirmenybės doktrinos. Priimami rinkimų įstatymai, kurie leidžia reguliariai rinkti parlamento narius, baigiami formuoti visi svarbiausieji parlamentiniai institutai: įstatymų leidybos proceso, parlamentarų statuso, parlamento ir vykdomosios valdžios santykių ir pan. Tačiau parlamentų rinkimai nebuvo visuotiniai, rinkimų teisė buvo ribojama įvairiais cenzais (turto, lyties ir kt.). Šiuo parlamentarizmo raidos etapu buvo įtvirtintas vienas iš svarbiausių principų – vyriausybės atskaitingumas parlamentui (pvz., vyriausybės atsiskaitomybė parlamentui Didžiojoje Britanijoje įsigalėjo 1688 m., Prancūzijoje – 1792 m., Belgijoje – 1831 m., Šveicarijoje – 1848 m., Italijoje – 1861 m., Nyderlanduose – 1868 m., Norvegijoje – 1884 m., Danijoje – 1901 m.)⁵⁸¹.

Trečiajam parlamentarizmo raidos etapui, kuris apima laikotarpį po Pirmojo pasaulinio karo iki Antrojo pasaulinio karo pabaigos, būdingas ne tik galutinis parlamentų kaip valstybės valdžios institucijų susiformavimas ir jų tapimas vienintele įstatymų leidžiamąja valdžia, bet ir daugelio naujų valstybių, kurių valdymo forma – parlamentinė respublika, atsiradimas. Panaikinami rinkimų cenzai, rinkimų teisė pripažįstama visuotine, politinio gyvenimo centras palengva persikelia būtent į parlamentus.

Ketvirtasis parlamentarizmo raidos etapas prasideda nuo XX a. vidurio ir tęsiasi iki šiol. Jam būdinga labai sustiprėjusi parlamentų įtaka. Jie tapo valstybės ir visuomenės politinio gyvenimo centrais, kur sprendžiami visi svarbiausi politiniai, ekonominiai, socialiniai ir kt. klausimai. Tai daroma priimant įstatymus, kurie yra didesnės galios negu valstybės vyriausybės ar valstybės vadovo leidžiami teisės aktai. Principas, kad tauta jai priklausanti suverenitetą įgyvendina tiesiogiai ar per demokratiškai išrinktus savo atstovus – parlamento narius, nebekvestionuojamas. XX a. laikomas realaus parlamentų įsitvirtinimo ir įsigalėjimo laikotarpiu. Šiuo metu akivaizdų parlamentarizmo dominavimą įvairių valstybių politinėse sistemose lėmė įvairios aplinkybės: esminiai rinkimų teisės pokyčiai, kai teisę rinkti parlamento narius įgijo ne tik vyrai, bet ir moterys; įvairių rinkimų cenzų (turto, sėslumo, išsilavinimo ir kt.) panaikinimas, dėl to parlamentai galėjo būti sudaromi ne tik iš tam tikrų visuomenės sluoksnių atstovų, bet ir iš visų piliečių, kurie yra visos tautos atstovai ir jos valios reiškėjai; demokratinų ir laisvų rinkimų principo įsitvirtinimas – rinkimai į parlamentą tapo visuotiniai, tiesioginiai, lygūs, o balsavimas – slaptas; parlamentarų veikla pagerėjo ir tapo profesionali, už ją mokamas atlyginimas iš valstybės

⁵⁸¹ LUKOŠAITIS, A. Parlamentarizmas Europoje ir Lietuvoje: bendros vertybės, skirtinga patirtis. Parlamentarizmo genezė Europoje ir Lietuvos atvejis. Tarptautinės mokslinės konferencijos medžiaga. Vilnius, 2008, p. 131.

biudžeto; labai patobulėjo, tapo sudėtingesnės ir racionališesnės įvairios parlamentinės procedūros; padidėjo visuomenės domėjimasis parlamentų ir parlamentarų veikla – tai susiję ne tik su ypatinga parlamento, kaip tautos atstovaujamosios institucijos, padėtimi, bet ir su didesniu visuomenės informuotumu apie parlamentų ir parlamentarų veiklą, kuri lemia nuolatinis žiniasklaidos dėmesys šiai valstybės institucijai.

2. Parlamentų sudarymo tvarka (rinkimai)

Demokratišnių valstybių parlamentų sudarymo tvarka (rinkimai) atitinka bendruosius rinkimų principus: rinkimai yra visuotiniai, tiesioginiai, lygūs, slapti ir laisvi. Vis dėlto skirtingose valstybėse yra įtvirtinta nevienoda rinkimų tvarka – taikomos kitokios rinkimų sistemos (mažoritarinė, proporcinė ar mišrioji), skirtingai sudaromos rinkimų apygardos ir skirstomi balsai.

Parlamentų sudarymo tvarka bus analizuojama pagal rinkimų sistemas. Esminių rinkimų sistemų ypatybių, panašumų ir skirtumų apžvalga ne tik leis išsamiau susipažinti su parlamentų rinkimų tvarka, bet ir padės įžvelgti kiekvienos rinkimų sistemos trūkumus ir pranašumus.

2.1. Mažoritarinė rinkimų sistema

Pagal mažoritarinę rinkimų sistemą, išrinktu yra laikomas toks kandidatas, kuris surinko daugiau balsų negu kiekvienas jo varžovas atskirai. Taikant mažoritarinę rinkimų sistemą dažniausiai yra balsuojama už atskirus asmenis, o ne už politinės partijos sąrašus, bet dėl rinkimų sistemos ypatybių nelabai proporcingai atstovaujama rinkėjų valiai. Vienas iš tokios sistemos pranašumų – gana stiprios valdančiosios daugumos susiformavimas, padedantis užtikrinti vykdomosios valdžios stabilumą.

Čekijos mokslininkas M. Brunclikas nurodo keletą mažoritarinės sistemos pranašumų: 1) ši sistema suteikia galimybę formuoti stabilią vyriausybę, kuri yra pajėgi priimti sprendimus; 2) nubrėžiama aiški riba tarp vyriausybės, opozicijos ir jų tarpusavio pareigų; 3) parlamento rinkimai dažnai ne tik nustato įstatymų leidžiamosios valdžios sudėtį, bet ir atspindi visuomenės nuomonę apie esamą ministrą pirmininką; 4) užmezga artimesnį rinkėjo ir parlamento narių ryšį; 5) skatina radikalias politines partijas rinktis nuosaikesnę politinę poziciją⁵⁸².

Jungtinių Amerikos Valstijų parlamentas yra vadinamas Kongresu, jį sudaro Atstovų (žemieji) Rūmai ir Senatas (aukštieji rūmai). Abeji parlamento rūmai yra lygiateisiai, bet jie sudaromi skirtinga tvarka ir nevienodai

⁵⁸² BRUNCLIK, M. Does the Czech Republic Need a Majoritarian Voting System? *The New Presence: The Prague Journal of Central European Affairs*, Vol. 12, No. 1, 2009.

atstovauja gyventojams – Atstovų Rūmai formuojami proporcingai gyventojų skaičiui, o į Senatą kiekviena valstija siunčia po du atstovus⁵⁸³.

Atstovų Rūmai JAV gyventojų yra tiesiogiai renkami kas dvejus metus. Šių rūmų nariu negali tapti jaunesnis nei dvidešimt penkerių, septynerius metus neišbuvęs JAV piliečiu ir rinkimų metu negyvenantis toje valstijoje, kurioje yra renkamas, asmuo⁵⁸⁴. Šiuo metu Atstovų Rūmus sudaro 435 renkamieji ir šeši paskirtieji (visuotinai nerenkami) nariai. Daugiausia narių yra renkama Kalifornijoje (53 nariai), Teksase (36 nariai), Floridoje (27 nariai), o mažiausiai – Aliaskoje, Delavere, Montanoje, Šiaurės Dakotoje, Pietų Dakotoje, Vermonte, Vajominge (po vieną). Rinkimai į Atstovų Rūmus yra organizuojami kiekvienų lyginių metų pirmąjį antradienį po pirmojo lapkričio pirmadienio. Jie yra vykdomi taikant santykinės daugumos mažoritarinę rinkimų sistemą (angl. *First Past the Post*), išskyrus Džordžijos valstiją, kur nariai yra renkami remiantis absoliučios daugumos taisykle⁵⁸⁵. Pagal šią rinkimų sistemą parlamentai yra renkami ir tokiose valstybėse kaip Didžioji Britanija (Bendruomenių Rūmai), Kanada, Indija, Malaizija, Singapūras⁵⁸⁶.

JAV Senate kiekvienai valstijai atstovauja po du senatorius, kurie yra renkami šešeriems metams. Senatoriumi negali būti asmuo, kuriam nėra sukakę trisdešimt metų ir jis nėra devynerius metus išbuvęs JAV piliečiu bei rinkimų metu negyvena toje valstijoje, kur yra renkamas⁵⁸⁷. Senatas kas dveji metai yra trečdaliu atnaujinamas. Rinkimai į Senatą yra organizuojami pirmąjį lyginių metų antradienį po pirmojo lapkričio pirmadienio. Iki 1913 m. (JAV Konstitucijos XVII pataisos įsigaliojimo) Senatą rinkdavo valstijų įstatymų leidžiamieji susirinkimai, vėliau jis buvo renkamas organizuojant visuotinius tiesioginius rinkimus.

Senatorių ir Atstovų Rūmų narių rinkimų laiką, vietą ir tvarką kiekvienoje valstijoje nustato jos įstatymų leidžiamasis susirinkimas; tačiau Kongresas gali bet kada priimti įstatymą, nustatantį arba keičiantį rinkimų taisykles, išskyrus tas, kuriomis nustatyta senatorių rinkimų vieta. Kiekvieni

⁵⁸³ MESONIS, G.; VAITIEKIENĖ, E. Lyginamoji konstitucinė teisė. Vilnius: Justitia, 2011, p. 221.

⁵⁸⁴ JARAŠIUNAS, E.; MESONIS, G. (sud.) Užsienio šalių konstitucijos. Vilnius, 2004, p. 268.

⁵⁸⁵ Electoral System of House of Representatives of United States of America. Inter-parliamentary Union [interaktyvus, žiūrėta 2015-02-02]. Prieiga per internetą: <http://www.ipu.org/parline-e/reports/2339_B.htm>.

⁵⁸⁶ Countries using FPTP. International Institute for Democracy and Electoral Assistance [interaktyvus, žiūrėta 2015-02-02]. Prieiga per internetą: <<http://www.idea.int/esd/type.cfm?electoralSystem=FPTP>>.

⁵⁸⁷ JARAŠIUNAS, E.; MESONIS, G. (sud.). Užsienio šalių konstitucijos. Vilnius, 2004, p. 239.

rūmai patys sprendžia dėl savo narių rinkimų, jų rezultatų ir narių įgaliojimų teisėtumo; kiekvienų rūmų kvorumą, reikalingą klausimams spręsti, sudaro rūmų narių dauguma.

Jungtinė Karalystė – klasikinis mažoritarinės rinkimų sistemos pavyzdys ne tik Europoje, bet ir visame pasaulyje. Tiesa, šioje valstybėje mažoritarinė rinkimų sistema taikoma renkant tik vienus parlamento rūmus – Bendruomenių. Jungtinėje Karalystėje rinkimai į Lordų rūmus nėra organizuojami, išskyrus vienetinį atvejį 1999-aisiais, kai pagal Lordų Rūmų aktą buvo surengti rinkimai siekiant nustatyti, kurie 92 lordai, turintys paveldėjimo teisę, galės toliau būti šių rūmų nariais⁵⁸⁸.

Bendruomenių Rūmai Jungtinėje Karalystėje renkami penkerių metų kadencijai per laisvus tiesioginius rinkimus, taikant santykinės daugumos mažoritarinę rinkimų sistemą. Iš vienos apygardos yra išrenkamas vienas deputatas. Parlamento nariu tampa tas, kuris surenka daugiausia balsų, neatsižvelgiant į tai, kiek rinkėjų balsavo už šį kandidatą. Nariai yra renkami penkerių metų kadencijai.

Kai kurie mokslininkai atkreipia dėmesį, kad tokiose parlamento rinkimų sistemose, kurios yra įtvirtintos Jungtinėje Karalystėje (taip pat JAV ir Australijoje), gerai matoma didžiulė disproporcija tarp realiai atiduotų balsų ir partijos parlamente gautų vietų (mandatų) – ją lemia net ir atitinkamos partijos rėmėjų geografinis išsidėstymas⁵⁸⁹.

Svarbiausias aspektas analizuojant Bendruomenių Rūmų rinkimus yra tas, kad mažoritarinės (santykinės daugumos) rinkimų sistema užtikrina Jungtinės Karalystės parlamento stabilumą ir, nepaisant šio tokio rinkėjų valios iškraipymo, sudaro sąlygas formuoti stiprioms, ilgametės tradicijas turinčioms partijoms. Taip išvengiama ir pernelyg silpnos valdančiosios daugumos, ir pernelyg stiprios opozicijos, o parlamentas gali susitelkti ne į nuolatinę kompromisų tarp politinių partijų paiešką, bet į tikrai naudingus sprendimus.

Prancūzijoje rinkimai iš dalies irgi vyksta pagal mažoritarinę rinkimų sistemą. Prancūzijos parlamento žemųjų rūmų – Nacionalinio Susirinkimo – deputatai, kurių skaičius neturi viršyti 577, yra renkami tiesioginiais rinkimais. Nacionalinio Susirinkimo deputatai, taikant mažoritarinę sistemą, visuotiniais rinkimais yra renkami vienmandatėse apygardose. Jei gu nėra vienas kandidatas per pirmąjį rinkimų turą nesurenka absoliučios

⁵⁸⁸ BALTUSIS, I., *et al.* Konstitucionalizmas ir teisės politika Europos Sąjungoje. Mokslo studija. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2013, p. 394–395.

⁵⁸⁹ GROFMAN, B. N.; REYNOLDS, A. Electoral Systems and the Art of Constitutional Engineering: An Inventory of the Main Findings. Rules and Reason: Perspectives on Constitutional Political Economy. Cambridge University Press, 2001, p. 137.

rinkėjų, dalyvavusių rinkimuose, ir ketvirčio rinkėjų, įrašytų į rinkėjų sąrašus, balsų daugumos, po dviejų savaičių rengiamas antrasis rinkimų turas, kuriame dalyvauja visi kandidatai, gavę daugiau nei 12,5 proc. apygardoje įregistruotų rinkėjų balsų⁵⁹⁰. Jeigu per pirmąjį turą daugiau nei 12,5 proc. balsų gauna tik vienas kandidatas, antrajame ture dalyvauja minėtasis kandidatas ir asmuo, surinkęs daugiausia balsų iš visų likusių kandidatų. Jeigu nė vienas kandidatas nesurenka 12,5 proc. balsų, į antrąjį turą patenka du daugiausia balsų surinkę asmenys. Galutinai išrinktu laikomas daugiausia balsų per antrąjį turą gavęs kandidatas. Pagal absoliučios daugumos mažoritarinę rinkimų sistemą parlamentai yra renkami tokiose valstybėse kaip Austrija, Argentina, Brazilija, Čilė, Kroatija, Čekija, Kipras, Suomija, Serbija, Slovakija ir Slovėnija.

Aukštesniųjų parlamento rūmų – Senato – narių skaičius negali viršyti 348 asmenų. Jo narius netiesioginiais rinkimais renka specialios rinkimų kolegijos, sudarytos iš deputatų, regionų tarybų narių, generalinių tarėjų, municipalinių tarybų atstovų. Rinkimų sistema skiriasi pagal senatorių, kurie turi būti išrenkami departamente, skaičių. Taikoma arba dviejų turų mažoritarinė, arba proporcinė rinkimų sistemos (jeigu departamente renkami bent keturi senatoriai). Kas treji metai Senato sudėtis atnaujinama ir pakeičiama pusė jo narių⁵⁹¹.

2.2. *Proporcinė rinkimų sistema*

Pagal proporcinę rinkimų sistemą dažniausiai yra balsuojama už partijų sąrašus. Tokiu būdu gana tiksliai išreiškiama rinkėjų valia, nes mandatų skaičius yra paskirstomas proporcingai pagal gautus balsus. Proporcinę rinkimų sistemą taiko šios valstybės: Austrija, Belgija, Ispanija, Lenkija, Šveicarija, Australija, Brazilija, Izraelis, Turkija ir Skandinavijos šalys. Šiame skyriuje bus pateikiama išskirtinių proporcinės rinkimų sistemos pavyzdžių.

Estijoje vadovaujantis Konstitucijos 60 straipsnio 1 dalimi parlamento nariai renkami pagal proporcinę sistemą rengiant laisvuosius rinkimus, remiantis visuotine, lygia ir tiesiogine rinkimų teise bei slaptu balsavimu⁵⁹². Dabartinė rinkimų sistema susiformavo 1994 metais. Pagal šią sistemą, visi kandidatai yra nurodomi rinkimų biuleteniuose, o rinkėjas balsuoja už pasirinktą partijos sąrašą. Rinkėjai turi galimybę teikti pirmumo balsus, todėl po kiekvienų rinkimų partijų sąrašai yra pertvarkomi pagal

⁵⁹⁰ BEINORAVIČIUS, D., *et al.* Europos Sąjungos valstybių narių konstitucinės sistemos. Mokslo studija. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2012, p. 720.

⁵⁹¹ *Ibid.*, p. 721.

⁵⁹² JARAŠIUNAS, E.; MESONIS, G. (sud.). Užsienio šalių konstitucijos. Vilnius, 2004, p. 172.

konkreto kandidato gautų balsų kiekį. Estija yra išskirtinė valstybė, nes joje nuo 2005 m. yra organizuojami ir elektroniniai rinkimai internetu.

Graikijos parlamentą sudaro 300 narių. Remiantis visuotine, lygia ir tiesiogine rinkimų teise bei slaptu balsavimu, deputatai yra renkami ketveriems metams. Aktyviąją rinkimų teisę turi Graikijos piliečiai, kuriems rinkimų dieną yra sukakę 18 metų. Rinkimuose negali dalyvauti asmenys, teismo pripažinti neveiksniais ar teisti už nusikaltimus, kuriems įstatymas nenumato senaties termino.

Parlamento nariai yra renkami pagal proporcinę vieno turo rinkimų sistemą, o rinkėjai gali skirti pirmumo balsus. Pastarieji, balsuodami už konkrečią partiją, pažymi ir kandidato, kurį jie labiausiai palaiko tame sąraše, pavardę. Tokių galimų kandidatų, kuriems rinkėjas teikia pirmenybę, skaičius priklauso nuo konkrečios rinkimų apygardos dydžio – vienoje rinkimų apygardoje yra renkama nuo vieno iki penkių deputatų. Graikijos rinkimų sistemai būdingas išskirtinumas – partijų lyderiai ir buvę ministrai pirmininkai visais atvejais (net ir po rinkėjų suteiktų pirmenybės balsų) galutiniuose sąrašuose užima pirmąsias vietas, jeigu tik ta politinė partija gauna bent vieną mandatą atitinkamoje rinkimų apygardoje. Daugiausia rinkėjų balsų surinkusiai partijai parlamente tenka 50 papildomų vietų, kurias užpildo partijos sąraše toliau esantys nariai. Toks papildomas mandatų skyrimas šiek tiek primena šiuo metu Italijoje taikomą rinkimų sistemą. Be to, pagal Graikijos Konstituciją dalyvavimas rinkimuose yra privalomas⁵⁹³.

Ispanijos žemųjų parlamento rūmų rinkimai kiekvienoje rinkimų apygardoje yra vykdomi pagal proporcinę rinkimų sistemą. Be to, yra nustatytas trijų procentų rinkimų barjeras partijoms, siekiančioms patekti į parlamentą. Mokslininkai atkreipia dėmesį, kad dėl didelio rinkimų apygardų skaičiaus ir balsų pasiskirstymo Ispanijos parlamento žemųjų rūmų rinkimų sistema tampa panaši į kvazimažoritarinę⁵⁹⁴. Visuomenėje vyruoja nuomonė, kad dėl egzistuojančios rinkimų sistemos Ispanijos politinės partijos, kurios atstovauja periferinėms zonoms ar mažumoms, gali daryti neproporcingai mažą įtaką⁵⁹⁵, todėl Ispanijoje randasi tendencija nuo parlamento rinkimų sistemos po truputį pereiti prie dvipartinės politinės sistemos.

⁵⁹³ BEINORAVIČIUS, D., *et al.* Europos Sąjungos valstybių narių konstitucinės sistemos. Mokslo studija. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2012, p. 274.

⁵⁹⁴ VIEYTEZ, E. R. Minority Representation within the Spanish Electoral System. *European Yearbook of Minority Issues*, Vol. 4, 2004/2005, p. 140.

⁵⁹⁵ *Ibid.*, p. 117.

Italija dabartinio parlamento rinkimų modelio pagrindus pritaikė sekdamą Vokietijos pavyzdžiu⁵⁹⁶. Deputatų Rūmai yra renkami penkerių metų kadencijai. Iš viso yra sudaromos 28 rinkimų apygardos: 26 daugiamandatėse apygardose yra renkama 617 deputatų; sudaroma viena vienmandatė apygarda (it. *Valle d'Aosta*); paskutinėje daugiamandatėje apygardoje parlamento narius renka piliečiai, gyvenantys skirtingose užsienio teritorijose, ir išrenkama dvylika deputatų: trys renkami Europoje, trys – Pietų Amerikoje, trys – Šiaurės ir Centrinėje Amerikoje ir trys – Afrikoje, Azijoje, Okeanijoje bei Antarktidoje.

Liuksemburgo vienu rūmų parlamente deputatai yra renkami pagal proporcinę rinkimų sistemą penkerių metų kadencijai. Nepriklausomi kandidatai irgi gali dalyvauti parlamento rinkimuose, bet tokiu atveju yra sudaromas vienas bendras nepriklausomų kandidatų sąrašas. Per rinkimus kiekvienas rinkėjas turi tiek balsų, kiek kandidatų gali būti išrinkta toje rinkimų apygardoje. Rinkėjas balsuoja ne už konkrečią partiją ar sąrašą, bet už kiekvieną konkretų kandidatą, taigi jis gali balsuoti ir už visą tos pačios partijos kandidatų sąrašą, ir už skirtingus kandidatus, esančiuose keliuose sąrašuose, bei skirti vadinamąjį dvigubą balsą jam labiausiai patikusiems. Kiekvienas asmuo turi teisę įvairiai skirstyti savo balsus ir balsuodamas už kandidatus, esančius atskirose partijose, ir skirdamas keletą vadinamųjų dvigubų balsų.

2.3. Mišrioji rinkimų sistema

Mišriajai rinkimų sistemai būdingas proporcinės ir mažoritarinės rinkimų sistemų derinimas. Pvz., Lietuvos Respublikoje 71 Seimo narys yra renkamas pagal mažoritarinę absoliučios daugumos rinkimų sistemą, o kiti 70 – pagal proporcinę. Mišrioji rinkimų sistema yra taikoma tokiose valstybėse kaip Vengrija, Rumunija, Ukraina, Gruzija, Meksika, Pakistanas, Filipinai, Japonija, Pietų Korėja, Naujoji Zelandija.

Vienas iš klasikinių mišriosios rinkimų sistemos taikymo pavydžių – **Vokietija**. Rinkimų sistema, pagal kurią renkamas Bundestagas, siekiama užtikrinti stabilios parlamento daugumos susiformavimą ir išvengti galimų parlamento krizių, kaip dažnai nutikdavo Veimaro Respublikos egzistavimo metu (1919–1933 m.), kai dėl didžiulio politinių partijų skaičius parlamente buvo beveik neįmanoma sudaryti stabilios vyriausybės.

Bundestagą sudaro 622 nariai, ketverių metų kadencijai renkami iš 299 rinkimų apygardų. Maždaug pusė Bundestago narių (299 nariai) yra

⁵⁹⁶ GROFMAN, B. N.; REYNOLDS, A. Electoral Systems and the Art of Constitutional Engineering: An Inventory of the Main Findings. Rules and Reason: Perspectives on Constitutional Political Economy. Cambridge University Press, 2001, p. 132.

renkami pagal mažoritarinę (santykinės daugumos) rinkimų sistemą, o kitos vietos yra užpildomos pagal proporcinę rinkimų sistemą balsuojant už politinių partijų sąrašus. Tačiau kai kurie mokslininkai nurodo, kad Vokietijos mišrioji parlamento rinkimų sistema yra artimesnė proporcingei, o ne mažoritarinei⁵⁹⁷. Be to, patys Vokietijos piliečiai neįžvelgia didelio skirtumo ir net nelabai žino, kurie parlamento nariai išrinkti pagal politinių partijų sąrašą, o kurie – pagal mažoritarinę rinkimų sistemą⁵⁹⁸. Dažniausiai manoma, kad pagal mažoritarinę rinkimų sistemą išrinkti atstovai yra linkę labiau rūpintis savo rinkimų apygardos interesais negu atstovai, išrinkti pagal proporcinę rinkimų sistemą⁵⁹⁹. Taip yra dėl to, kad esant mažoritarinei rinkimų sistemai kandidatai turi labiau rūpintis savo asmenine reputacija ir įrodyti, kad visos kadencijos metu atstovavo juos išrinkusių gyventojų interesams, nes tik taip jie gali tikėtis būti perrinkti per kitus rinkimus⁶⁰⁰.

Balsavimo metu kiekvienas rinkėjas iš viso turi du balsus: pirmasis balsas atitenka konkrečiam kandidatui vienoje iš apygardų (mažoritarinė rinkimų sistema), o antrasis – vienam iš politinių partijų sąrašų. Pagal mažoritarinę sistemą tas kandidatas, kuris atitinkamoje rinkimų apygardoje surenka daugiausia balsų, laikomas išrinktu į parlamentą.

Kita dalis parlamento vietų yra užpildoma vadovaujantis *Laguë/Schepers* metodu. Politinės partijos, kurios pagal proporcinę rinkimų sistemą gavo bent penkis procentus balsų arba kurių bent trys nariai buvo išrinkti pagal mažoritarinę rinkimų sistemą, gauna galimybę patekti į parlamentą daugiamandatėse apygardose (pagal proporcinę rinkimų sistemą). Tuo atveju, jeigu politinė partija daugiau tiesioginių mandatų atitinkamoje žemėje gauna pagal mažoritarinę rinkimų sistemą negu pagal proporcinę, jai atitinkamai suteikiama daugiau vietų parlamente. Tokie mandatai yra laikomi papildomaisiais (vok. *Überhangmandate*)⁶⁰¹. Tai paaiškina faktą, kodėl Bundestago narių skaičius po kiekvienų rinkimų yra vis kitoks.

⁵⁹⁷ NORRIS, P. *Driving Democracy: Do Power-Sharing Institutions Work?* Cambridge University Press, 2008, p. 114.

⁵⁹⁸ WALLACE J. *Reflections on Constitutional and Other Issues Concerning Our Electoral System: the Past and the Future. Iš: Roles and Perspectives in the Law: Essays in Honour of Sir Ivor Richardson.* Victoria University Press, 2002, p. 57.

⁵⁹⁹ STRATMANN, T., BAUR, M. *Plurality Rule, PR and The German Bundestag: How Incentives to Pork Barrel Differ Across Electoral Systems.* Munich: CESifo Group Munich, 2002, p. 8.

⁶⁰⁰ CAREY, J.; SHUGART, M. *Incentives to Cultivate a Personal Vote: A Rank Ordering of Electoral Formulas.* *Electoral Studies*, Nr. 14, 1995, p. 418.

⁶⁰¹ *European Election Database* [interaktyvus, žiūrėta 2015-02-02]. Prieiga per internetą: <http://www.nsd.uib.no/european_election_database/country/germany/parliamentary_elections.html>.

Bundesratas, laikomas aukštaisiais parlamento rūmais, yra institucija, per kurią federacinės žemės dalyvauja leidžiant įstatymus ir tvarkant Europos Sąjungos reikalus. Pagal Pagrindinio įstatymo 50 straipsnio 1 dalį, Bundesratas susideda iš federacinių žemių vyriausybių narių, kuriuos jos ir skiria, ir atšaukia⁶⁰². Kiekviena federacinė žemė turi mažiausiai po tris balsus, o tos, kuriose gyvena daugiau kaip du milijonai gyventojų, – keturis, turinčios daugiau kaip šešis milijonus gyventojų – penkis, o daugiau kaip septynis milijonus – šešis. Kiekviena federacinė žemė gali paskirti tiek narių, kiek turi balsų, ir šie balsai gali būti atiduoti tik vieningai dalyvaujančių narių arba jų atstovų. Bundesratas, kurį šiuo metu sudaro 69 nariai, yra vadinamas amžinąja institucija. Jo sudėtis kinta ne po Bundestago rinkimų, o pasikeitus federacinių žemių vyriausybėms⁶⁰³.

3. Parlamentų struktūra

Parlamentas yra kolegiali institucija, susidedanti iš kelių dešimčių, šimtų ar net tūkstančių narių, kurių darbą reikia atitinkamai organizuoti. Galima skirti vidinę ir išorinę parlamentų struktūrą. Pastaroji nurodo, iš kelių rūmų sudarytas parlamentas. Egzistuoja iš vieno rūmų sudaryti parlamentai (Estijos, Graikijos, Kinijos, Latvijos, Norvegijos, Suomijos, Švedijos parlamentai) ir dvejų rūmų (Čekijos, Čilės, Ispanijos, Italijos, Japonijos, JAV, Jungtinės Karalystės, Kanados, Lenkijos, Prancūzijos, Rusijos, Slovėnijos, Vokietijos). Reikėtų atkreipti dėmesį į monarchų valdomų valstybių parlamentų sandarą, nes kai kuriose iš jų randame parlamentų, kuriuos sudaro dveji parlamento rūmai ir monarchas. Jungtinėje Karalystėje parlamento samprata apima Bendruomenių ir Lordų Rūmus bei monarchą, Kanados Konstitucijos 17 straipsnyje įtvirtinta, kad šioje valstybėje yra vienas parlamentas, sudarytas iš Karalienės, Aukštesniųjų Rūmų (Senato) ir Bendruomenių Rūmų⁶⁰⁴. Anksčiau tokios sudėtinės sandaros parlamentas veikė ir Švedijoje, bet dabar ten vienintelė įstatymų leidybos institucija yra Riksdagas. Šalys, kurių parlamentus sudaro dveji rūmai, neretai yra federacinės sandaros, bet nebūtinai⁶⁰⁵. Ispanijos Konstitucijos 69 straipsnyje

⁶⁰² Vokietijos Federacijos Pagrindinis Įstatymas [interaktyvus, žiūrėta 2015-02-02]. Prieiga per internetą: <<https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80201000.pdf>>.

⁶⁰³ VAINIUTE, M. Vokietijos Federacinės Respublikos Pagrindinis Įstatymas. Iš: Šiuolaikinė konstitucija: studijos apie užsienio šalių konstitucinį reguliavimą. Kolektyvinė monografija. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2005, p. 113.

⁶⁰⁴ Kanados Konstitucija [interaktyvus, žiūrėta 2014-12-05]. Prieiga per internetą: <<http://laws.justice.gc.ca/eng/Const/FullText.html>>.

⁶⁰⁵ HERINGA, A. W.; KIIVER, P. Constitutions Compared. An Introduction to Comparative Constitutional Law. Intersentia Antwerpen-Oxford, 2007, p. 51.

nurodyta, kad Senatas yra teritorinio atstovavimo rūmai. Dvejų rūmų parlamentai, dar vadinami bikameraliniais, sudaryti iš aukštesniųjų ir žemesniųjų rūmų, kurių vieni dažniausiai dominuoja ir jų įgaliojimai yra viršesni. Tačiau egzistuoja valstybių (pvz., Italija), kurių abeji parlamento rūmai laikomi lygiaverčiais ir nesant bendro jų sutarimo neįmanoma atlikti svarbiausių funkcijų: įstatymų leidybos, prezidento rinkimo, pasitikėjimo vyriausybei suteikimo, tarptautinių sutarčių ratifikavimo ir kt. Pasaulyje esama ir išimčių, kai iš esmės nelygiaverčiai parlamento rūmai tam tikrais atvejais privalo veikti kartu kaip jungtinė institucija ir priimti bendrus sprendimus. Pvz., Nacionaliniu Susirinkimu vadinamas Lenkijos Parlamentas tam tikrais atvejais posėdžiauja jungtinėje sesijoje, kuriai pagal Lenkijos Respublikos Konstitucijos 114 straipsnį pirmininkauja Seimo pirmininkas arba, jeigu šis negali – Senato pirmininkas. Ši ypatinga parlamento veiklos forma galima tik trimis atvejais: 1) priimama naujai išrinkto Respublikos Prezidento priesaika, 2) reikia spręsti, ar Respublikos Prezidentas dėl silpnos sveikatos gali toliau eiti savo pareigas, 3) Respublikos Prezidentui reiškiamas kaltinimas Valstybės tribunole. Įprastai Lenkijos Respublikos Seimas ir Senatas savo funkcijas atlieka atskirai.

Vidinė parlamentų struktūra nurodo, kokie struktūriniai dariniai sudaromi parlamentuose. Be abejo, atskirų šalių parlamentai skiriasi, bet galima nustatyti tam tikras pagrindines tradiciškai sudaromų parlamentų vidaus struktūros dalis: vadovybė, komitetai, komisijos ir frakcijos.

Vadovybė renkasi pasitarimams, reiškia oficialią rūmų poziciją, o svarbiausia jos atliekama funkcija – vadovauti parlamento darbui, be to, parlamentarams ji gali taikyti drausminio poveikio priemones. Esant dvejų rūmų parlamento struktūrai, kiekvieni rūmai turi atskiras savarankiškas vadovybes, kurias dažniausiai sudaro parlamento pirmininkas, pirmininko pavaduotojai ir kiti asmenys. Kai kuriose valstybėse vadovybė įvardijama kaip kolegialus organas, bet svarbiausi įgaliojimai vis dėlto priklauso vadovui. Parlamento nariai vadovą dažniausiai išrenka pradėdami naują kadenciją, juo paprastai tampa asmuo iš parlamento rinkimus laimėjusios politinės daugumos. Pvz., Estijos Konstitucijos 69 straipsnyje numatyta, kad parlamento nariai iš savo tarpo renka parlamento pirmininką ir du pirmininko pavaduotojus. Graikijos Konstitucijos 65 straipsnis ir Ispanijos Konstitucijos 72 straipsnis nustato, kad parlamentas iš savo narių renka parlamento pirmininką ir kitus prezidiumo narius. Italijos Konstitucijos 63 straipsnis numato parlamento pirmininkų ir jų tarybų rinkimą abejuose rūmuose, parlamento pirmininko rinkimai nurodyti ir Japonijos Konstitucijos 17 straipsnyje, o Rusijos Konstitucijos 101 straipsnyje numatomas parlamento rūmų pirmininkų ir jų pavaduotojų rinkimas. Vokietijos Pagrindinio

Istatymo 40 straipsnis nurodo, kad Bundestagas renka savo pirmininką, jo pavaduotoją ir sekretorių, o 52 straipsnyje pabrėžiama, kad Bundesratas savo pirmininką išsirenka vieniems metams. Latvijos Saeima renka prezidiumą, kurį sudaro pirmininkas, du pavaduotojai ir sekretoriai⁶⁰⁶. Pagal Norvegijos Konstitucijos 73 straipsnį, Stortingas išsirenka parlamento pirmininką (prezidentą), penkis jo pavaduotojus (viceprezidentus) ir du sekretorius. Jungtinės Karalystės Bendruomenių Rūmų pirmininkas išrenkamas parlamentui susirinkus naujai kadencijai. Įdomu, kad šis pirmininkas, siekiant jo nešališkumo, negali dalyvauti parlamentiniuose debatuose ar priklausyti kokiai nors politinei partijai⁶⁰⁷. Slovėnijoje sudaroma Valsybės Susirinkimo (Nacionalinės Asamblėjos) pirmininko taryba, į kurią pagal parlamento veiklos reglamento 21 straipsnį įeina pirmininkas, vicepirmininkai, deputatų grupių lyderiai ir tautinėms bendruomenėms atstovaujantys deputatai. Panaši ir Suomijos parlamento pirmininko tarybos sandara. Pagal Konstitucijos 34 straipsnį, ją sudaro pirmininkas, du jo pavaduotojai ir parlamento komitetų pirmininkai. Švedijos Riksdagas kiekvienai savo kadencijai iš savo narių išsirenka talmaną ir tris vicetalmanus. Tačiau egzistuoja ir kitokia parlamento rūmų pirmininko rinkimo praktika (dažniausiai išimty susijusios su vadovavimu aukštesniesiems parlamento rūmams), pvz., JAV Senatui vadovauja per prezidento rinkimus išrinktas viceprezidentas. Kartais valstybės savo konstitucijose numato ir tam tikrų apribojimų, susijusių su vadovavimu parlamentui ar parlamento rūmams, pvz., Čekijos Respublikos Konstitucijos 32 straipsnyje įtvirtinta, kad deputatas ar senatorius, būdamas vyriausybės nariu, negali būti Atstovų Rūmų ar Senato pirmininku arba jo pavaduotoju.

Komitetai ir (ar) komisijos yra pagrindiniai parlamento struktūriniai vienetai, parlamento darbo organizavimo forma, formuojami iš parlamentarų atitinkamoms parlamento funkcijoms atlikti ir vertinami kaip lygiaverčiai dariniai. Sudarant komitetus laikomasi proporcinio atstovavimo principo – atsižvelgiama į politinį parlamentarų priklausymą. Parlamento nariai privalo priklausyti bent vienam komitetui (gali būti nustatytas ribojimas priklausyti tik vienam komitetui ar konkrečiam jų skaičiui), kurį pagal galimybes galima rinktis. Pvz., Švedijos parlamentarai privalo būti bent vieno komiteto nariai⁶⁰⁸. Skiriami dviejų rūšių komitetai – nuolatiniai ir laikinieji. Nuolatiniai komitetai veikia visą parlamento kadencijos

⁶⁰⁶ Latvijos Respublikos Konstitucija [interaktyvus, žiūrėta 2014-10-20]. Prieiga per internetą: <<http://www.saeima.lv/en/legislation/constitution>>.

⁶⁰⁷ Europos Sąjungos valstybių narių konstitucinės sistemos. Mokslo studija. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2012, p. 402.

⁶⁰⁸ LARSSON, T. Governing Sweden. Stockholm: Gotab, 1995, p. 32.

laiką ir dažniausiai sudaromi funkcinio (šakiniu) principu – pagal vidinės veiklos kryptis, jiems vadovauja komiteto pirmininkas. Minėtieji komitetai priima sprendimus visais parlamento svarstomais klausimais. Laikinieji komitetai sudaromi apibrėžtam laikotarpiui, nurodant konkrečią priežastį, kuri nesprenžžiama nuolatinuose komitetuose. Jie skiriasi tuo, kad sudaromi ne visam įgaliojam laikui, o kol išsprenžžiamas tam tikras klausimas. Pagal veiklos kryptį jie gali būti skirstomi į šias rūšis: tyrimo komitetus (pvz., kai parlamento nariui taikoma apkaltos procedūra), kontrolinius komitetus (kai kyla abejonių dėl tam tikros institucijos), revizinius komitetus (susiję su finansinės veiklos kontrole). Laikinieji komitetai į darbą gali pasitelkti valstybės aparato vadovus ir nevalstybines organizacijas. Nuolatinųjų komitetų rūšys ir parlamentarų dalyvavimas juose, minimalus ir maksimalus komiteto narių skaičius yra nustatytas parlamento veiklą reglamentuojančiu teisės aktu. Graikijos Konstitucijos 68 straipsnis nustato, kad kiekvienos eilinės sesijos pradžioje parlamentas iš savo narių sudaro nuolatinius parlamentinius komitetus įstatymams nagrinėti ir tvarkyti bei siūlymams dėl teisės aktų teikti, o 2/5 visų parlamento narių balsų dauguma steigiami tyrimo komitetai. Pagal Latvijos Konstitucijos 26 straipsnio nuostatas, Saeimoje gali būti sudaromi specialieji tyrimo komitetai, jeigu tokio komiteto reikalauja ne mažiau nei trečdalis parlamentarų. Lenkijos Konstitucijos 110 straipsnis numato galimybę Seimui sudaryti nuolatinės komisijas, o pagal Rusijos Konstitucijos 101 straipsnį Federacijos Taryba ir Valstybės Dūma steigia savo komitetus ir komisijas. Suomijos Konstitucijos 35 straipsnyje reglamentuojama, kad parlamentas sudaro Pagrindinį (konstitucinės teisės) komitetą, Užsienio reikalų komitetą, Finansų komitetą ir kitus nuolatinius komitetus, numatytus Parlamento statute, taip pat nurodoma, kad Pagrindinį komitetą turėtų sudaryti dvidešimt penki nariai, Konstitucinės teisės, Užsienio reikalų ir Finansų komitetuose turėtų būti bent po septyniolika narių, o kituose nuolatinuose komitetuose – nors po vienuolika. Ispanijos Konstitucijos 75 straipsnyje numatyta, kad Generaliniai Rūmai nuolatiniams komitetams (komisijoms) gali suteikti (deleguoti) įstatymų leidybos teisę, išskyrus teisę priimti organinius ir bazinius įstatymus bei įstatymus, susijusius su konstitucine reforma, tarptautiniais santykiais ir valstybės biudžetu. Kadangi Kinijoje Kongreso deputatai renkami į sesiją kartą per metus, Nacionalinis Liaudies Kongresas sudaro nuolat veikiančią instituciją – Nacionalinio Liaudies Kongreso nuolatinį komitetą. Ši komitetą, pagal Kinijos Konstitucijos 65 straipsnį, sudaro pirmininkas, pirmininko pavaduotojai, generalinis sekretorius ir nariai. Nacionalinis Liaudies Kongresas renka Nuolatinio Komiteto narius ir turi teisę juos atšaukti. Konstitucijos 68 straipsnyje nurodoma, kad Nacionalinio Liaudies

Kongreso nuolatinio komiteto pirmininkas vadovauja Nuolatinio komiteto darbui ir šaukia posėdžius, o pirmininko pavaduotojai ir generalinis sekretorius padeda pirmininkui atlikti savo pareigas. Pirmininkas, jo pavaduotojai ir generalinis sekretorius sudaro Pirmininkų tarybą, kuri organizuoja kasdienę Nuolatinio komiteto veiklą. Šis komitetas yra atskaitingas Nacionaliniam Liaudies Kongresui ir jam teikia ataskaitas.

Frakcijos – tam tikri vidiniai parlamentiniai dariniai. Dažniausiai neformali parlamento struktūra jokių ypatingų įgaliojimų neturi, iš dalies ji padeda užtikrinti tam tikrą darbo drausmę. Frakcijos reikalingos politinėms pažiūroms derinti, bet turėti daug frakcijų parlamentui nenaudinga. Frakcijos reiškia oficialų parlamentarų partinės priklausomybės pripažinimą. Didžiausios iš jų įgyja teisę parlamente užimti vadovaujančius postus ir pirmenybę siūlyti komitetų pirmininkų kandidatūras. Frakcijų vaidmuo būna ypač svarbus sudarant Vyriausybę. Pabrėžtina, kad, pvz., Jungtinės Karalystės Lordų Rūmuose frakcijos yra draudžiamos. Estijos Respublikos Konstitucijos 71 straipsnyje sakoma, kad parlamento nariai gali sudaryti tam tikras frakcijas, o jų formavimo tvarką nustato Parlamento procedūrų įstatymas (veiklos reglamentas). Italijoje frakcijos Deputatų Rūmuose sudaromos ne mažiau kaip iš dvidešimties deputatų, o Senate – iš ne mažiau nei dešimties senatorių. Vienas iš Ispanijos parlamento struktūros ypatumų – tiek Senate, tiek Deputatų Rūmuose veikianti Konstitucijoje numatyta nuolatinė institucija – deputacija, sudaroma iš parlamentinių frakcijų atstovų. Pagal Ispanijos Konstitucijos 78 straipsnį, joje turėtų būti ne mažiau kaip dvidešimt vienas narys. Deputacijai vadovauja atitinkamų parlamento rūmų pirmininkas. Ši institucija turi užtikrinti nepertraukiamą parlamento rūmų veiklą ir atlikti parlamento funkcijas tarp sesijų, paleidus parlamentą ar pasibaigus jo įgaliojimų laikui.

4. Parlamentas kaip įstatymų leidžiamoji institucija. Įstatymų leidybos procesas įvairių valstybių parlamentuose

Parlamentas, be abejo, visų pirma siejamas su svarbiausios, pirmajai jo funkcijos – įstatymų leidybos – atlikimu. Šios ypatingos valstybės valdžios institucijos įgaliojimai skirtingose valstybėse reglamentuojami įvairiai. Labai unikalus ir įdomus yra Norvegijos Konstitucijos 85 straipsnis, nurodantis, kad bet kuris asmuo, paklūstantis tvarkai, turinčiai tikslą trikdyti Stortingo laisvę ir saugumą, yra pripažįstamas kaltu išdavęs valstybę. Atstovaujamosios demokratijos forma įstatymų leidybos funkciją parlamentai atlieka už ją išrinkusius rinkėjus⁶⁰⁹. Apskritai parlamentai pagal jų turimas

⁶⁰⁹ HERINGA, A. W.; KIEVER, P. *Constitutions Compared. An Introduction to Comparative Constitutional Law*. Intersentia Antwerpen-Oxford, 2007, p. 49.

4. Parlamentas kaip įstatymų leidžiamoji institucija. Įstatymų leidybos procesas įvairių valstybių parlamentuose

galias gali būti skiriami į: a) turinčius neribotą kompetenciją (Jungtinė Karalystė); b) turinčius tiksliai apibrėžtą kompetenciją (Prancūzija); c) turinčius sąlygiškai ribotą kompetenciją (JAV).

Skirtingose valstybėse parlamentų veikla gali būti grindžiama įvairiomis doktrinomis. Pvz., parlamento viršenybės ar suvereniteto doktrina, kuria persmelkta visa Jungtinės Karalystės valdymo sistema, reiškia, kad parlamentas turi teisę išleisti bet kokią įstatymą ar jį panaikinti, ir jokia kita valstybės valdžios institucija negali šios teisės įgyvendinti ar riboti⁶¹⁰. Minėtajai doktrinai būdingi šie požymiai: a) įstatymų leidžiamoji valdžia turi teisę laisvai keisti bet kuriuos pagrindinius įstatymus, kaip ir visus kitus; b) nėra jokio teisinio pobūdžio skirtumo tarp konstitucinių ir kitų įstatymų; c) nėra jokios teisminės ar kitos valdžios, kuri turėtų teisę paskelbti parlamento aktą negaliojančiu ar prieštaraujančiu konstitucijai⁶¹¹. Kita vertus, visiškai kitokia padėtis yra Prancūzijoje, kur vyrauja vadinamasis racionalizuotasis parlamentarizmas. Šioje valstybėje parlamento įgaliojimai yra griežtai apibrėžti konstitucijoje, o parlamentui nepriskirti įgaliojimai, pagal Konstitucijos 37 straipsnį, suteikiami reglamentinei valdžiai, t. y. vyriausybei⁶¹². Be to, atkreiptinas dėmesys, kad ne visose valstybėse parlamentams priklauso išimtinė įstatymų leidybos teisė. Neretai atsiranda priskirtosios įstatymų leidybos galimybė, kai įstatymus gali leisti ir vykdomosios valdžios institucijos. Priskirtoji įstatymų leidyba galėtų būti vertinama kaip tam tikras kėsinimasis į tinkamą valdžių padalijimo principo taikymą, nes tokiu būdu dalis parlamento kompetencijos perleidžiama vykdomosios valdžios institucijai ar institucijoms. Tiesa, kartais priskirtoji įstatymų leidyba yra numatoma tik susiklosčius sudėtingoms sąlygoms, kai pats parlamentas negali tinkamai atlikti įstatymų leidybos funkcijos. Kita vertus, nustačius priskirtosios įstatymų leidybos galimybę ir jos įgyvendinimo sąlygas įtvirtinus konstitucijoje, parlamentams gana dažnai suteikiama galimybė iš naujo svarstyti ar tvirtinti vykdomosios valdžios institucijos priimtą teisės aktą, bet svarus įstatymų leidžiamosios valdžios statusas vis dėlto išlaikomas. Pvz., Čilės Konstitucijos 64 straipsnyje nustatyta, kad prezidentas, norėdamas priimti teisinę įstatymo galią turinčius dekretus, gali prašyti Nacionalinio Kongreso ne ilgiau nei vienus metus galiojančio leidimo, bet toks leidimas negali būti suteikiamas dėl pilietybės, rinkimų ar plebiscitų teisinio reguliavimo ar dėl su konstitucinėmis garantijomis

⁶¹⁰ ADLER, J. *Constitutional and Administrative Law*. MacMillan, 1994, p. 60.

⁶¹¹ DICEY, A. V. *Konstitucinės teisės studijų įvadas*. Antrasis leidimas. Vilnius: Eugrimas, 1999, p. 67.

⁶¹² HERINGA, A. W.; KIEVER, P. *Constitutions Compared. An Introduction to Comparative Constitutional Law*. Intersentia Antwerpen-Oxford, 2007, p. 68.

susijusių klausimų, kurie turėtų būti reguliuojami organiniais konstituciniais įstatymais arba įstatymais, priimamais kvalifikuotą balsų dauguma. Šiuo požiūriu labai įdomi Graikija, kurios Konstitucijos 26 straipsnis nustato, kad šalyje įstatymų leidžiamąją valdžią vykdo parlamentas ir prezidentas. Respublikos prezidentui suteikta priskirtoji įstatymų leidybos teisė, numatyta Konstitucijos 43 straipsnyje, o Konstitucijos 44 ir 48 straipsniai nurodo, kad prezidentas gali priimti įstatymus (dekretus) susiklosčius ypatingoms neatidėliotinoms aplinkybėms: karo padėties metu arba laikotarpiu, kai būtina nedelsiant atkurti demokratinių institucijų veiklą ir patenkinti visuomenės poreikius bei interesus. Tačiau Graikijos Konstitucijos 70 straipsnis reglamentuoja, kad priskirtoji įstatymų leidybos teisė galėtų būti suteikiama ir parlamento komitetams, kurie priima įstatymus 2/5 balsų dauguma, tačiau negali priimti tokių įstatymų, kurie priskirti išimtinai parlamento kompetencijai. Tokius komiteto priimtus įstatymus parlamentas turi patvirtinti. Be to, Graikijos parlamentui suteiktas įdomus ir svarbus įgaliojimas autentiškai aiškinti visų rūšių įstatymus. Ispanijoje galima priskirtoji įstatymų leidyba, o pagal Konstitucijos 85 straipsnį šia teise gali naudotis vyriausybė. Tačiau parlamentas turi priimti įstatymą, kuriuo nustatomi konkretūs sprendiniai klausimais ir tokios teisės suteikimo vyriausybei terminas. Konstitucijos 86 straipsnyje dar numatyta, kad esant neatidėliotinoms aplinkybėms vyriausybė turi teisę priimti įstatymo teisinės galios dekretus-įstatymus, kuriuos ne vėliau kaip per 30 dienų nustatyta tvarka turėtų ratifikuoti parlamentas. Be to, parlamentas tam tikrus įstatymus gali pavesti priimti parlamento komitetams (komisijoms), bet šie subjektai, kaip nustatyta Konstitucijos 75 straipsnyje, negali priimti organinių įstatymų ir įstatymų, susijusių su konstitucine reforma, tarptautiniais santykiais ir valstybės biudžetu. Panaši praktika taikoma ir Italijoje, kurios Konstitucijos 76 straipsnis numato priskirtosios įstatymų leidybos funkcijos suteikimą vyriausybei, bet tik griežtai apibrėžiant jos taikymo kriterijus, konkretų tikslą ir galiojimo terminą. Italijos Konstitucijos 77 straipsnis papildo, kad vyriausybė negali be parlamento pavedimo leisti dekretų, turinčių įstatymo galią, bet neatidėliotinais atvejais vyriausybė gali tvirtinti įstatymo galią turinčias laikinąsias priemones ir jas tą pačią dieną teikti tvirtinti parlamento rūmams.

Įstatymų leidybos procesas yra juridškai reikšminga ir griežta tvarka atliekamų veiksmų, būtinų įstatymui priimti, visuma. Šiame procese gali dalyvauti tie, kuriems tokia teisė suteikta šalies konstitucija ar įstatymu. Nors įstatymų leidybos teisė dažniausiai yra išimtinis parlamentų įgaliojimas, šiame procese dalyvauja kur kas daugiau subjektų, galinčių siūlyti įstatymų projektus. Įstatymų leidybos procedūros valstybėse skiriasi

(reikėtų turėti omenyje, kad griežtesnės sąlygos taikomos priimant organinius ir konstitucinius įstatymus), bet galima išvelgti tokias pagrindines įstatymų leidybos proceso stadijas: 1) įstatymų leidybos iniciatyvos teisės įgyvendinimas; 2) įstatymo projekto svarstymas komitetuose ir parlamente; 3) įstatymo projekto priėmimas; 4) įstatymo pasirašymas ir priėmimas.

Įstatymų leidybos iniciatyvos teisė reiškia, kad įstatymų projektus ir siūlymus dėl jų leidybos pateikia atitinkami tai daryti įgalioti subjektai. Tačiau parlamentas yra įpareigotas pagal teisės aktų nuostatas pateiktus įstatymų projektus svarstyti, bet nebūtinai priimti. Teisės doktrinoje įstatymų leidybos iniciatyvos teisė suvokiama plačiąja ir siaurąja prasmėmis. Siaurąja – tai kompetentingų valstybės institucijų ir asmenų teisė siūlyti įstatymų leidybos institucijai naują įstatymą, jau esančių įstatymų pakeitimus ir papildymus, pateikiant siūlymų ar parengiant projektą, kuriuos parlamentas privalo išnagrinėti. Plačiąja – sietina su piliečių politinėmis teisėmis, suprantama kaip piliečių teisė dalyvauti valstybės valdyme. Šią teisę turi visi piliečiai, bet įstatymų leidybos institucija nesaistoma įsipareigojimų būtinai svarstyti šiuos siūlymus ar projektus. Įstatymo iniciatyvos teisė, kurią nustato konkrečios šalies konstitucija ar įstatymas, turi apibrėžtas subjektų skaičius. Šia teise dažniausiai gali naudotis kiekvienas parlamentaras arba jų grupė (vienų arba abiejų rūmų nariai), neretai valstybės vadovai, vyriausybė, o kartais ir tam tikros savivaldos ar kitos valstybės institucijos, atitinkamas rinkimų teisę turinčių piliečių skaičius. Ispanijoje įstatymų projektus gali inicijuoti vyriausybė, Deputatų Rūmai ir Senatas, autonominių bendruomenių asamblėjos (netiesiogiai per vyriausybę) ir 500 tūkst. piliečių (tačiau jie negali inicijuoti organinių įstatymų ir įstatymų, sprendžiančių mokesčių, tarptautinių santykių ir malonės teikimo klausimus)⁶¹³. Čekijoje įstatymų projektus gali teikti deputatai ir jų grupės, Senatas, vyriausybė bei aukštesniojo teritorinio savivaldos vieneto atstovas. Čilėje įstatymų iniciatyvos teisę turi prezidentas ir bet kuris iš deputatų ar senatorių, tačiau siūlymas negali būti pasirašytas daugiau nei dešimties deputatų ar daugiau nei penkių senatorių. Be to, Čilėje mokesčių, viešojo administravimo biudžeto ir įdarbinimo įstatymai gali kilti tik iš Atstovų Rūmų, o dėl amnestijos ir malonės – tik iš Senato. Estijoje įstatymų iniciatyvos teisė suteikta parlamentarams, parlamento frakcijoms bei komitetams, vyriausybei ir prezidentui (dėl Konstitucijos pataisų). Įstatymų iniciatyvos teisė gana detalčiai reglamentuota Graikijoje: ši teisė iš esmės priskirta parlamentui ir vyriausybei, o tam tikrais Konstitucijoje konkrečiai

⁶¹³ Apie įstatymų leidybą Ispanijoje [interaktyvus, žiūrėta 2014-12-11]. Prieiga per internetą: <<http://www.nyulawglobal.org/globalex/spain.htm#Types>>.

nustatytais atvejais – finansų ar kitam kompetentingam ministrui. Italijoje tokia teisė suteikta vyriausybei, kiekvienam parlamento rūmų nariui, taip pat konstituciniame įstatyme numatytiems institucijoms ir įstaigoms bei 50 tūkst. piliečių. Latvijoje įstatymus inicijuoti gali prezidentas, Ministrų Kabinetas, Saeimos komitetai, mažiausiai penki Saeimos nariai ir 1/10 rinkėjų, Lenkijoje įstatymų leidybos iniciatyvos teisė priklauso deputatams, Senatui, prezidentui, Ministrų Tarybai ir 100 tūkst. piliečių, Prancūzijoje įstatymų iniciatyva suteikta ministrui pirmininkui ir parlamento nariams. Rusijoje šios teisės subjektų sąrašas gana ilgas: įstatymus gali inicijuoti prezidentas, Federacijos Taryba ir jos nariai, Valstybės Dūmos deputatai, vyriausybė ir Rusijos Federacijos subjektų įstatymų leidžiamosios institucijos, o jų kompetencijai priskirtais klausimais – Konstitucinis ir Aukščiausiasis teismai. Slovėnijoje įstatymų leidybos iniciatyva priklauso vyriausybei, deputatams ir 5 tūkst. rinkėjų, o Vokietijoje įstatymų projektus Bundestagui teikia vyriausybė, Bundestago nariai ir Bundesratas. Galima paminėti, kad į Norvegijos Stortingą daugiausia įstatymų projektų patenka iš vyriausybės⁶¹⁴. Prancūzijos Konstitucija nustato, kad įstatymų leidybos iniciatyvos teisė kartu priklauso ministrui pirmininkui ir parlamento nariams.

Pateiktas įstatymo projektas yra registruojamas, tada sprendžiama, kokiam komitetui perduoti jį svarstyti. Toks komitetas vertinamas kaip pagrindinis tam įstatymo projektui. Kai komitetas įvertina pateiktąjį projektą ir padaro išvadą, priimamas sprendimas tęsti šio projekto svarstymą – grąžinti jį tobulinti ar atmesti. Jeigu nusprendžiama įstatymo projektą svarstyti, tai daroma parlamento posėdyje keletą kartų, atsižvelgiant į konkrečioje šalyje įtvirtintas taisykles. Pvz., Jungtinės Karalystės Bendruomenių Rūmuose įstatymo projektas yra svarstomas tris kartus ir papildomai – komitetuose. Jeigu įstatymo projektas šiuose rūmuose priimamas, toliau iš esmės ta pati svarstymo procedūra vyksta Lordų Rūmuose⁶¹⁵. Kanados parlamente, kuris remiasi britiškuoju modeliu, įstatymo svarstymo procedūrą irgi sudaro trys skaitymai⁶¹⁶. Kanados Konstitucijoje nustatyta, kad bet kokie įstatymų projektai dėl biudžeto asignavimų, mokesčių ar muitų nustatymo rengiami Bendruomenių Rūmuose. Slovėnijoje įprastinė įstatymų leidybos procedūra per Valstybės Susirinkimą susideda iš trijų įstatymo projekto svarstymų. Įstatymų leidybos iniciatyvos teisė priklauso kiekvienam

⁶¹⁴ Apie įstatymų leidybą Norvegijoje [interaktyvus, žiūrėta 2014-12-18]. Prieiga per internetą: <<https://www.stortinget.no/en/In-English/About-the-Storting/Legislation/>>.

⁶¹⁵ Parliament. London: HMSO, 1991, p. 58–60.

⁶¹⁶ Apie įstatymų leidybą Kanadoje [interaktyvus, žiūrėta 2014-12-05]. Prieiga per internetą: <http://www.parl.gc.ca/About/House/compendium/web-content/c_g_legislativeprocess-e.htm?Language=E>.

4. Parlamentas kaip įstatymų leidžiamoji institucija. Įstatymų leidybos procesas įvairių valstybių parlamenteuose

Valstybės Susirinkimo deputatui, Valstybės Tarybai, vyriausybei ir 5 tūkst. piliečių, turinčių rinkimų teisę. Kad įstatymas būtų priimtas, reikalinga posėdyje dalyvaujančių deputatų balsų dauguma. Vokietijoje įstatymų projektus Bundestagui teikia vyriausybė ir jo nariai arba Bundesratas. Federalinės vyriausybės įstatymų projektai pirmiausia turi būti pateikiami Bundesratui. Šis turi teisę per šešias savaites pareikšti savo nuomonę dėl šių projektų, terminas gali būti pratęstas iki devynių savaičių. Įstatymus priima Bundestagas, projektas svarstomas triskart ir tik tada perduodamas Bundesratui, kurio pritarimas pagal Konstitucijos nuostatas tam tikrais atvejais gali būti būtinas, bet daugeliu atvejų galutinis žodis priklauso Bundestagui⁶¹⁷. Jeigu įstatymui reikalingas Bundesrato pritarimas, šis kartu su vyriausybe gali pareikalauti sukviesti komisiją, sudarytą iš Bundestago ir Bundesrato narių, ir bendrai svarstyti pateiktus projektus. Suomijos Eduskuntoje įstatymo projektai svarstomi ne trijų, o dviejų skaitymų procedūra⁶¹⁸. Pasakutinio svarstymo metu pirmiausia balsuojama pastraipsniui ir tik tada – už visą įstatymo projektą ir, jeigu tam pritaria reikiama parlamento narių dauguma, įstatymas laikomas priimtu. Graikijos Taryboje (Nacionalinėje Bulėje) tarp įstatymo svarstymo parlamente posėdžių būtina minimali septynių dienų pertrauka⁶¹⁹. Jeigu šalyje veikia dvejų rūmų parlamentas, procedūra kartojama kituose parlamento rūmuose. Taikant nedideles išimtis, įstatymui priimti dažniausiai reikalingas abiejų rūmų pritarimas. Jeigu rūmams nepavyksta susitarti, iš abiejų rūmų narių sudaroma derinama komisija, kuri mėgina suvienodinti abiejų rūmų siūlomus keitimus, įvertinti pateiktas pastabas ir pašalinti prieštaras. Japonijoje įstatymų projektui priimti reikalingas abiejų parlamento rūmų pritarimas, bet įstatymų projektai įprastai pradėdami svarstyti Atstovų Rūmuose, tad galutinis žodis dažniausiai tenka Tarėjų Rūmams⁶²⁰. Šiems atmetus įstatymo projektą, Atstovų Rūmai formaliai tebeturi galimybę patvirtinti projektą ir jį paskelbti, bet tam reikalingas 2/3 visų Rūmų posėdžio narių pritarimas. Čilėje įstatymo projektas, visiškai atmestas jį svarstančių antrųjų parlamento rūmų, vertinamas jungtinės, iš vienodo deputatų ir senatorių skaičiaus sudarytos komi-

⁶¹⁷ HERINGA, A. W.; KIIVER, P. *Constitutions Compared. An Introduction to Comparative Constitutional Law*. Intersentia Antwerpen-Oxford, 2007, p. 61.

⁶¹⁸ Apie įstatymų leidybą Suomijoje [interaktyvus, žiūrėta 2014-12-11]. Prieiga per internetą: <<http://web.eduskunta.fi/Resource.phx/parliament/aboutparliament/legislativework.htm?lng=en>>.

⁶¹⁹ Apie įstatymų leidybą Graikijoje [interaktyvus, žiūrėta 2014-11-27]. Prieiga per internetą: <<http://www.hellenicparliament.gr/en/Nomothetiko-Ergo/Nomothetiki-Diadikasia>>.

⁶²⁰ Apie įstatymų leidybą Japonijoje [interaktyvus, žiūrėta 2014-11-20]. Prieiga per internetą: <<http://www.nyulawglobal.org/globalex/spain.htm#Types>>.

sijos, kuri pasiūlo galimą problemos sprendimo variantą. Rusijoje įstatymų projektai teikiami Valstybės Dūmai, kuri juos priima visų deputatų balsų dauguma. Konstitucijoje nustatyta, kad įstatymų projektai dėl mokesčių įvedimo ar panaikinimo, atleidimo nuo jų mokėjimo, valstybės paskolos laktų išleidimo, valstybės finansinių įsipareigojimų pakeitimo ir kiti įstatymų projektai, numatantys iš federalinio biudžeto dengiamas išlaidas, gali būti teikiami tik esant vyriausybės išvadai. Valstybės Dūmos priimti įstatymai per penkias dienas perduodami svarstyti Federacijos Tarybai, kuri šiems įstatymams pritaria, jeigu už juos balsuoja daugiau kaip pusė visų šių rūmų narių, arba jeigu įstatymas per keturiolika dienų nebuvo svarstytas Federacijos Taryboje. Jeigu minėtoji Taryba atmeta įstatymą, abeji rūmai gali sudaryti derinimo komisiją kilusiems nesutarimams spręsti, vėliau pakartotinai svarstyti įstatymą Valstybės Dūmoje. Federacijos Tarybos sprendimo galia gali būti įveikiama, jeigu pakartotinio balsavimo metu už jį balsavo ne mažiau kaip 2/3 visų Valstybės Dūmos deputatų. Italijoje įstatymus leidžia abeji parlamento rūmai kartu. Kiekvienas įstatymo projektas, pateiktas kiekvieniems rūmams, pirmiausia patvirtinamas pastraipsniui, o vėliau – ir visas. Referendumas skelbiamas siekiant iš dalies arba visiškai panaikinti įstatymą, kai to pareikalauja 500 tūkst. rinkėjų arba penkių regionų tarybos. Neleidžiama vykdyti referendumų dėl įstatymų, reguliojančių biudžeto, mokesčių, amnestijos ir malonės teikimo, leidimo ratifikuoti tarptautines sutartis klausimus. Lenkijos Seimas įstatymo projektą svarsto trimis skaitymais ir priima paprastąją balsų daugumą, dalyvaujant ne mažiau kaip pusei nustatytojo deputatų skaičiaus. Seimo priimtą įstatymą jo pirmininkas perduoda Senatui, kuris per 30 dienų nuo pateikimo gali jį priimti be pakeitimų, patvirtinti pataisas arba visiškai atmesti. Jei Senatas laiku nepriima atitinkamo nutarimo, laikoma, kad įstatymas patvirtintas Seimo priimta redakcija. Senato nutarimas, kuriuo įstatymas atmetamas, arba Senato nutarime siūloma pataisa laikomi priimtais, jeigu Seimas jų neatmeta absoliučia balsų dauguma.

Įstatymo pasirašymo ir paskelbimo (promulgavimo) stadija.

Valstybės vadovas turi atitinkamą terminą apsispręsti dėl priimto įstatymo. Per numatytąjį terminą valstybės vadovas, naudodamasis veto teise, gali pasirašyti įstatymą ir jį paskelbti, t. y. promulguoti, arba grąžinti parlamentui su konkrečiomis pastabomis. Teoriškai veto teisė gali būti dvejopa – absoliuti ir sąlyginė. Absoliuti veto teisė demokratinėse valstybėse valstybių vadovams nesuteikiama, bet jeigu tokia teisė egzistuočiau, valstybės vadovo atsisakymas pasirašyti įstatymą būtų galutinis ir neperžiūrimas. Sąlyginė, arba atidedamojo veto, teisė pasaulyje gana paplitusi. Pabrėžtina, kad Prancūzijos vadovas gali tik prašyti parlamento pakartotinai peržiūrėti įstatymą,

bet iš esmės teisės vetuoti jis neturi⁶²¹. Jungtinėje Karalystėje pagal konstitucines konvencijas monarchas neturi veto teisės tiems įstatymams, kuriuos priima abeji parlamento rūmai, – įstatymams pritariama „patarus“ kompetentingam ministrui. Bendruomenių Rūmų pirmininkas praneša parlamentui, kad Karalienė įstatymą pasirašė, bet pagal konstitucines konvencijas tai – tik formali procedūra⁶²². Šią teisę turintys valstybės vadovai gali atidėti įstatymo priėmimą ir pareikšti savo prieštaravimus, kuriuos parlamentas turi apsvarstyti. Su pastabomis parlamentas gali sutikti arba nesutikti, pakartotiniu balsavimu gali įveikti tokį veto pareiškimą, bet tokiu atveju reikalinga absoliučioji arba kvalifikuotoji balsų dauguma. Čekijos prezidentas per penkiolika dienų nuo įstatymo jam pateikimo dienos turi teisę nurodydamas grąžinimo pagrindą grąžinti priimtą įstatymą, išskyrus konstitucinį, o toks pareiškimas veto įveikiamas absoliučia parlamentaru balsų dauguma⁶²³. Čilėje panaikinti prezidento veto reikia net 2/3 Nacionalinio Kongreso daugumos⁶²⁴. Tokia pačia 2/3 balsų dauguma įveikiamas ir JAV prezidento veto, bet reikalinga abeju, o ne kurių nors vienu, rūmų balsų dauguma⁶²⁵. Norint atšaukti Rusijos prezidento veto, reikalinga 2/3 balsų dauguma ir Federacijos Taryboje, ir Valstybės Dūmoje⁶²⁶. Jeigu balsuodamas parlamentas pakartotinai priima pirminį įstatymo projektą, prezidentui nelieka kitos galimybės, kaip tik patvirtinti tokį parlamento sprendimą pasirašant ir oficialiai paskelbiant priimtą įstatymą. Estijos Respublikos prezidentas turi teisę neskelbti parlamento priimto įstatymo ir per keturiolika dienų motyvuotai grąžinti jį parlamentui pakartotinai svarstyti. Jeigu parlamentas grąžintąjį įstatymą pakartotinai priima be prezidento siūlomų pataisų, prezidentas įstatymą arba paskelbia, arba kreipiasi į Aukščiausiąjį Teismą ir siūlo įstatymą paskelbti prieštaraujančiu Konstitucijai (jeigu Teismas pripažįsta įstatymą neprieštaraujančiu Konstitucijai, prezidentas jį paskelbia). Graikijos prezidentas turi pasirašyti ir paskelbti

⁶²¹ HERINGA, A. W.; KUIVER, P. *Constitutions Compared. An Introduction to Comparative Constitutional Law*. Intersentia Antwerpen-Oxford, 2007, p. 70.

⁶²² SAALFELD, T. *Gesetzgebung im politischen System Großbritanniens*. Iš: ISMAYR, W. (Hrsg.) *Gesetzgebung in Westeuropa: EU-Staaten und Europäische Union*. 1. Auflage. Berlin, 2008, p. 183.

⁶²³ Apie įstatymų leidybą Čekijos parlamente [interaktyvus, žiūrėta 2014-11-30]. Prieiga per internetą: <<http://www.czechlegislation.com/en/legislative-process-czech-republic>>.

⁶²⁴ Apie įstatymų leidybą Čilėje [interaktyvus, žiūrėta 2014-12-05]. Prieiga per internetą: <http://www.nyulawglobal.org/globalx/chile.htm#_Ordinary_Law>.

⁶²⁵ Apie įstatymų leidybą JAV [interaktyvus, žiūrėta 2014-12-20]. Prieiga per internetą: <<http://usgovinfo.about.com/od/uscongress/a/legprocess.htm>>.

⁶²⁶ Apie įstatymų leidybą Rusijoje [interaktyvus, žiūrėta 2014-12-11]. Prieiga per internetą: <<http://www.russianlawonline.com/content/legislative-process>>.

parlamento įstatymus per vieną mėnesį nuo balsavimo, bet per šį terminą jis gali grąžinti parlamentui juos persvarstyti, nurodydamas atitinkamas grąžinimo priežastis. Jeigu įstatymas vėl priimamas absoliučios visų narių daugumos, prezidentas privalo jį pasirašyti ir paskelbti per dešimt dienų nuo antrojo balsavimo. Lenkijos Seimo pirmininkas priimtą įstatymą pateikia prezidentui, kuris per 21 dienas terminą turi įstatymą pasirašyti ir oficialiai paskelbti, grąžinti su pataisomis pakartotinai svarstyti arba iki pasirašymo kreiptis į Konstitucinį Tribunalą ir prašyti patikrinti akto konstitucingumą. Suomijos prezidentas per tris mėnesius nuo įstatymo pateikimo turi nuspręsti, ar jį patvirtinti. Be to, jis turi teisę prašyti Aukščiausiojo Teismo ar Aukščiausiojo administracinio teismo išvadų dėl pateikto įstatymo. Jeigu prezidentas nepatvirtina įstatymo, jis grąžinamas parlamentui pakartotinai svarstyti ir šiam antrą kartą priėmus be esminių pakeitimų įsigalioja nepasirašytas. Tačiau jeigu parlamentas ant-rą kartą nepriima įstatymo, laikoma, kad jis neįsigaliojo. Čekijoje priimti įstatymai pasirašomi Atstovų Rūmų pirmininko, prezidento ir ministro pirmininko. Kanadoje įstatymo projektas, skirtas Karalienei pasirašyti, neturi jokios galios tol, kol generalgubernatorius abejiems Parlamento rūmams nepraneša gavęs Karalienės Tarybos pritarimą. Suomijoje įstatymas turėtų būti pasirašytas prezidento ir kontrasienuotas atitinkamo ministro. Pasitaiko atvejų, kai dėl tam tikrų priežasčių valstybės vadovai laiku nepasirašo įstatymo projekto ir jo negrąžina – tada įstatymą dažniausiai pasirašo ir paskelbia parlamento ar vieno parlamento rūmų pirmininkas.

Ypatingos svarstyimo taisyklės taikomos tada, kai kyla iniciatyva keisti šalies konstituciją. Esant tokiai situacijai skiriasi (dažniausiai būna siauresnis) iniciatyvos teisės turėtojų sąrašas, kitokie svarstyimo etapai ir konstitucijos keitimo įsigaliojimo tvarka. Daugumos šalių konstitucijose numatyta, kad šio dokumento keitimas yra išimtinai parlamento galia, kuria jis kartais dalijasi su tauta. Čilės Konstitucijos keitimo iniciatyvos teisė priklauso prezidentui ir bet kuriam Nacionalinio Kongreso nariui, o tam, kad būtų patvirtinta, Konstitucijos pataisa turi gauti 3/5 ją palaikančių parlamentarų balsų daugumą abejuose parlamento rūmuose. Jeigu minėtoji pataisa susijusi su Konstitucijos I, III, VIII, XI, XII arba XV skyrių nuostatų keitimu, abejuose parlamento rūmuose už ją turi balsuoti 2/3 parlamentarų. Jeigu prezidentas visiškai atmeta Konstitucijos pataisą, patvirtintą abejuose parlamento rūmuose, kurie ir toliau šią pataisą remia 2/3 parlamentarų balsų dauguma, prezidentas privalo ją promulguoti, nebent nusprendžia konsultuotis su piliečiais surengdamas plebiscitą. Estijoje inicijuoti Konstitucijos pakeitimą turi ne mažiau kaip 1/5 visų parlamento narių arba prezidentas. Šalyje esant nepaprastajai ar karo padėčiai, negali būti keičiama Konstitu-

4. Parlamentas kaip įstatymų leidžiamoji institucija. Įstatymų leidybos procesas įvairių valstybių parlamentuose

cija ar inicijuojamas jos pataisų svarstymas – pirmojo skirsnio „Bendrosios nuostatos“ ir penkioliktojo „Konstitucijos keitimas“ nuostatos gali būti keičiamos tik referendumu priimtu įstatymu, dviejų parlamentų iš eilės arba parlamento dėl būtinojo reikalingumo. Įstatymo projektas dėl Konstitucijos keitimo parlamente yra svarstomas tris kartus, tarp pirmojo ir antrojo svarstymo paliekant ne mažesnę kaip trijų mėnesių, o tarp antrojo ir trečiojo – ne mažesnę kaip mėnesio pertrauką. Graikijoje iš naujo svarstomos visos Konstitucijos nuostatos, išskyrus tas, kurios valdymo formą nustato kaip parlamentinę respubliką, ir tam tikrus konkrečiai nurodytus straipsnius. Prašymas peržiūrėti Konstituciją turėtų būti pateikiamas ne mažiau kaip 50 parlamento narių ir priimamas 3/5 visų jo narių balsų dauguma dviem balsavimais, tarp kurių yra bent vieno mėnesio tarpas. Konstitucijos neleidžiama keisti, jeigu nuo ankstesnio jos keitimo pabaigos nepraėjo penkeri metai. Kai Ispanijoje siūloma keisti visą Konstitucijos tekstą arba tam tikras konkrečiai įvardytas jos dalis, būtina, kad tokiam siūlymui 2/3 balsų dauguma pritartų kiekvienų parlamento rūmų nariai. Priėmus tokį sprendimą, Generaliniai Rūmai yra paleidžiami. Naujai išrinkti Rūmai patvirtina sprendimą keisti Konstituciją, pradeda svarstyti naują Pagrindinio Dokumento tekstą ir turi pakartotinai jam pritarti 2/3 balsų dauguma. Generalinių Rūmų patvirtintas pakeistos Konstitucijos tekstas teikiamas ratifikuoti referendumu, jeigu tokį siūlymą per penkiolika dienų pateikia 1/10 kurių nors rūmų narių. Italijoje Konstituciją keičiantys ir kiti konstituciniai įstatymai priimami kiekvienuose iš rūmų dviem vienas po kito vykstančiais balsavimais, tarp kurių daroma ne trumpesnė kaip trijų mėnesių pertrauka. Per antrąjį balsavimą tokiems įstatymams turi pritarti absoliuti kiekvienų rūmų narių dauguma. Minėtieji įstatymai teikiami referendumui, jeigu per tris mėnesius nuo jų paskelbimo to pareikalauja 1/5 kurių nors rūmų narių arba 500 tūkst. rinkėjų, arba penkios regionų tarybos. Japonijoje Konstitucijos pataisos gali būti inicijuojamos parlamento, pritariant ne mažiau kaip 2/3 visų abiejų rūmų narių daugumai. Konstitucijos nustatyta tvarka rūmams pritarus jos pataisoms, inicijuojamas visuotinis referendumas arba specialieji rinkimai, per kuriuos rinkėjai teikiamiems Konstitucijos keitimo siūlymams turi pritarti tokia pat balsų dauguma kaip ir parlamento rūmuose. Galutinai patvirtinti Konstitucijos pakeitimai nedelsiant pasirašomi Imperatoriaus Tautos vardu ir tampa sudedamąja Konstitucijos dalimi. Jeigu du trečdaliai abiejų rūmų narių nutaria esant reikalinga, JAV Kongresas gali siūlyti Konstitucijos pataisas arba, prašant dviem trečdaliams valstijų įstatymų leidžiamųjų susirinkimų, – sušaukti Konventą pataisoms siūlyti. Abiem atvejais tokios pataisos įsigalioja, jeigu jas ratifikuoja 3/4 valstijų įstatymų leidžiamieji susirinkimai arba

3/4 valstijų konventai. Kanados Konstituciją pagal oficialų Didžiuoju Kanados antspaudu patvirtintą generalgubernatoriaus pranešimą galima keisti tik tada, kai tai leidžia Senato ir Bendruomenių Rūmų bei bent 2/3 provincijų, kurių gyventojai sudaro ne mažiau kaip 50 proc. visų provincijų gyventojų, įstatymų leidžiamosios valdžios nutarimai. Kinijoje teisė siūlyti Konstitucijos pakeitimus pripažįstama tik dviem subjektams: 1/5 Nacionalinio Liaudies Kongreso deputatų ir Nacionalinio Liaudies Kongreso nuolatiniam komitetui. Konstitucijos pakeitimai laikomi priimtais, jeigu už juos balsavo daugiau nei 2/3 visų Kongreso deputatų. Įstatymai ir nutarimai priimami visų Nacionalinio Liaudies Kongreso deputatų balsų dauguma. Latvijos Konstitucija gali būti keičiama, jeigu posėdyje dalyvauja bent 2/3 Saeimos narių. Pagrindinio Įstatymo pataisa svarstoma tris kartus ir tokiam siūlymui turi pritarti bent 2/3 visų parlamentarų. Tik referendumu gali būti pritariama Saeimos priimtam Konstitucijos keitimo įstatymui, jeigu juo keičiamas Konstitucijos 1 straipsnis, nustatantis, kad Latvija yra nepriklausoma demokratinė respublika; 2 straipsnis, kuriame skelbiama, kad Latvijos valstybės suvereni valdžia priklauso Tautai; ir 3, 4, 6 ar 77 straipsniai. Lenkijos Konstitucijos keitimą gali inicijuoti 1/5 deputatų, Senatas ir Respublikos Prezidentas. Pagrindinio Įstatymo keitimo projektas pirmiausia priimamas Seime ir jis turi būti palaikomas kvalifikuotosios 2/3 deputatų daugumos. Vėliau toks Konstitucijos keitimo projektas per 60 dienų turi būti priimamas Senate, už jį balsuojant absoliučiai senatorių daugumai. Vykstant Konstitucijos keitimo procesui, negali dominuoti nė vieni iš parlamento rūmų, be to, turėtų būti jų bendras sutarimas dėl šio dokumento keitimo. Norvegijoje biliai, susiję su Konstitucijos papildymu, negali būti priimti dalyvaujant mažiau nei 2/3 Stortingo narių. Prancūzijos Pagrindinio Įstatymo keitimo iniciatyvos teisė priklauso prezidentui, veikiančiam ministro pirmininko siūlymu, ir parlamento nariams. Dėl Konstitucijos keitimo projekto turi būti balsuojama abejuose rūmuose, priimant vienodos redakcijos tekstą. Pakeitimas laikomas galutiniu, kai yra patvirtinamas referendumu, bet neteikiamas referendumui, jeigu prezidentas nusprendžia jį teikti į kongresą sušauktam parlamentui. Šiuo atveju laikoma, kad svarstomam Konstitucijos keitimo projektui pritarta, jeigu už jį balsuoja 3/5 dalyvavusių narių (dauguma). Rusijoje siūlymus dėl Konstitucijos pataisų gali teikti prezidentas, Federacijos Taryba, Valstybės Dūma, vyriausybė, Rusijos Federacijos subjektų įstatymų leidžiamosios (atstovaujamosios) institucijos ir ne mažesnė kaip 1/5 Federacijos Tarybos narių ar Valstybės Dūmos deputatų grupė. Konstitucijos 1, 2 ir 9 skirsnių nuostatų negali peržiūrėti Federalinis Susirinkimas, bet jeigu tokį siūlymą keisti nuostatas palaiko 3/5 visų Federacijos Tarybos narių ir Valstybės Dūmos

deputatų, šaukiamas Konstitucinis Susirinkimas, kuris arba patvirtina Konstitucijos nekeičiamumą, arba parengia naują projektą ir jį priima 2/3 visų jo narių balsų, arba teikia referendumui. Konstitucijos 3–8 skirsnių pataisos priimamos ta pačia tvarka, kaip ir federaliniai konstituciniai įstatymai, ir įsigalioja po to, kai joms pritaria ne mažiau kaip 2/3 Rusijos Federacijos sub-jektų įstatymų leidžiamosios valdžios institucijų. Slovėnijoje siūlymą keisti Konstituciją gali teikti dvidešimt Valstybės Susirinkimo deputatų, vyriausybė ir ne mažiau nei 30 tūkst. rinkėjų, bet tokį siūlymą svarsto Valstybės Susirinkimas arba, jeigu to reikalauja ne mažesnė nei 30 deputatų grupė, pataisos yra teikiamos svarstyti Tautai referendumu. Konstitucija įsigalioja po jos promulgavimo, o siekiant užtikrinti priėmimą prie Konstitucijos normų 2/3 visų Valstybės Susirinkime dalyvavusių deputatų balsų dauguma priimamas konstitucinis aktas.

5. Kitos parlamento funkcijos ir įgaliojimai

Pagrindinė parlamento kompetencija, be abejo, yra susijusi su įstatymų leidžiamosios valdžios įgyvendinimu, bet tai tikrai nėra vienintelis jo įgaliojimas. Galima išvardyti dar keletą svarbių įgaliojimų, kuriuos vykdo parlamentai: susiję su biudžetu ir mokesčiais; valdžios institucijų formavimo; kontrolės funkcijos (visų pirma vykdomosios valdžios kontrolė); politinės atsakomybės taikymas (apkalta); amnestijos skelbimas; įgaliojimai, susiję su užsienio politika, ir kt. Be to, reikėtų prisiminti ir keletą originalių įgaliojimų, kurių įstatymų leidžiamosios institucijos dažniausiai nevykdo. Pvz., dar visai neseniai Jungtinėje Karalystėje Lordų Rūmai vykdė teisinius įgaliojimus, kurie iš šių parlamento rūmų buvo atimti ir 2005 m. Konstitucinės reformos akto pagrindu deleguoti Aukščiausiajam Teismui, o nuo 2009 m. spalio lordai teisininkai tapo įsteigto teismo teisėjais. Parlamentams priklauso išimtinė teisė priimti ir keisti mokesčių įstatymus. Nors už valstybės biudžeto projekto rengimą yra atsakingos vyriausybės, teisė tvirtinti valstybės biudžetą priklauso būtent parlamentams. Švedijoje, remiantis Konstitucijos 9 skyriaus 1 straipsniu, Riksdagas nustato mokesčius ir rinkliavas valstybei bei valstybės biudžetą, o parlamentas gautą biudžeto projektą išskaido dalimis ir kiekvieną iš jų iš esmės išanalizuoja atitinkami komitetai, su kurių veiklos sritimi susijusi gautoji biudžeto projekto dalis⁶²⁷. JAV Konstitucijoje įtvirtinta, kad Kongresas turi teisę nustatyti bei rinkti mokesčius, muitus ir akcizus. Italijoje abeji parlamento rūmai kasmet tvirtina Vyriausybės teikiamą biudžetą ir jo vykdymo ataskaitą. Vokietijos Pagrindinio Įstatymo 110 straipsnyje numatyta, kad Bundestagai priklauso svarbus įgaliojimas tvirtinti biudžetą. Jeigu parlamentas nesugeba laiku

⁶²⁷ LARSSON, T. *Governing Sweden*. Stockholm: Gotab, 1995, p. 89.

atlikti šios pareigos, tai gali ne tik neigiamai paveikti visą valstybės valdžios sistemą, bet ir tam tikrais atvejais tapti pirmalaikių parlamento rinkimų priežastimi, t. y. parlamentas gali būti paleidžiamas anksčiau laiko. Be to, parlamentui priklauso ir biudžeto vykdymo kontrolė.

Parlamentinio valdymo valstybėse parlamentai aktyviai dalyvauja formuojant vykdomosios valdžios institucijas – teikia įgaliojimus veikti vyriausybei ir gali rinkti prezidentą. Daugelyje šalių susiformavęs konstitucinis paprotys, kad ministru pirmininku tampa parlamento rinkimus laimėjusios politinės daugumos atstovas, taigi tokia politinė jėga įgyja daugiausia galimybių formuoti vyriausybę. Kuo didesnė politinė persvara, tuo vieningesnė vyriausybė – mažiau ginčų, nei koalicinės vyriausybės atveju. Esant dvejų rūmų parlamentui, vyriausybės tvirtinimas dažniausiai priklauso nuo vieno – aukštesniųjų ir svarbesniųjų – rūmų pritarimo. Graikijos Konstitucijos 37 straipsnis aiškiai nustato, kad partijos, turinčios absoliučią vietų parlamente daugumą, lyderis turėtų būti paskirtas ministru pirmininku. Japonijoje ministras pirmininkas renkamas iš parlamento narių priimant atitinkamą rezoliuciją, ir šis įgaliojimas yra pirmasis išrinkto parlamento uždavinys.

Ne mažiau svarbus ir parlamento įgaliojimas rinkti prezidentą. Gana komplikuota yra Graikijos prezidento, kurį parlamentas renka penkerių metų kadencijai per specialų posėdį atviru balsavimu, rinkimų tvarka. Į prezidento vietą išrinktu laikomas tas kandidatas, už kurį balsuoja ne mažiau kaip 2/3 visų parlamento narių (200 balsų). Tuo atveju, kai už kandidatą balsuoja mažiau parlamentarų, po penkių dienų rengiami pakartotiniai rinkimai. Jeigu ir šio balsavimo metu nesurenkama 2/3 parlamentarų balsų, po penkių dienų vėl rengiami pakartotiniai rinkimai. Kandidatas laikomas išrinktu, jeigu už jį balsuoja ne mažiau kaip 3/5 visų parlamentarų (180 balsų). Jeigu trečiojo balsavimo metu, kaip nustato Konstitucijos 32 straipsnis, nė vienas iš kandidatų nesurenka reikiamos balsų daugumos, parlamentas per dešimt dienų nuo šio balsavimo dienos yra paleidžiamas ir skelbiami nauji parlamento rinkimai. Naujai išrinktas parlamentas nedelsdamas atviru balsavimu turi išrinkti šalies prezidentą. Šiuo atveju kandidatui reikia surinkti 3/5 visų parlamento narių balsų. Jeigu jis nesurenka reikiamos balsų daugumos, po penkių dienų rengiami pakartotinis balsavimas. Išrinktu laikomas kandidatas, už kurį balsavo absoliuti parlamentarų dauguma (151 balsas). Jeigu nesurenkamas reikiamas balsų skaičius, po penkių dienų skelbiami pakartotiniai rinkimai, tada iš dviejų kandidatų, surinkusių daugiausia balsų, išrinktuoju respublikos prezidentu laikomas tas, kuris surinko daugiausia balsų.

Latvijos Respublikos Prezidentas renkamas slaptuoju parlamento balsavimu ir už laimėjusį kandidatą turi balsuoti bent 51 parlamentaras –

absoliuti deputatų dauguma. Pagal Estijos Konstitucijos 79 straipsnio nuostatas, Rygikogas 2/3 balsų dauguma renka Respublikos Prezidentą. Kandidatūrą gali siūlyti penktadalis deputatų, tačiau jeigu nė vienas kandidatas nesurenka reikiamo balsų skaičiaus, formuojamas specialus rinkimų organas, sudarytas iš Rygikogo narių bei savivaldos tarybų atstovų, jis ir išrenka prezidentą. Italijos Konstitucijos 83 straipsnis reglamentuoja, kad prezidentas renkamas per bendrąjį parlamento rūmų posėdį ir jam išrinkti reikalinga 2/3 susirinkimo narių dauguma (jeigu nepavyksta tokios daugumos surinkti – po trečiojo balsavimo užtenka absoliučios daugumos). Vokietijos Pagrindinio Įstatymo 54 straipsnyje nustatyta, kad prezidentą be svarstymų renka Federalinis susirinkimas, susidedantis iš Bundestago narių ir vienodo skaičiaus narių, kuriuos federalinių žemių tautos atstovybės išrenka pagal proporcinės rinkimų sistemos principus. Išrinktu laikomas tas, kuris gauna Federalinio susirinkimo balsų daugumą. Jeigu šios daugumos per du rinkimų turus nesurenka nė vienas kandidatas, išrinktu laikomas tas, kuris gauna daugiausia balsų kitame rinkimų ture. Be to, parlamentai prisideda prie aukščiausių konstitucinę kontrolę vykdančių teismų formavimo, skiria į pareigas valstybės banko vadovą, valstybės kontrolierių, generalinį prokurorą, ombudsmeną ir kitus valstybės pareigūnus. Reikėtų pabrėžti, kad visi Čekijos Konstitucinio Teismo teisėjai į pareigas yra skiriami prezidento ir tvirtinami Senato. Estijos parlamentas prezidento teikimu į pareigas skiria: Aukščiausiojo Teismo pirmininką, Estijos banko valdybos pirmininką, generalinį auditorių ir vyriausiąjį kariuomenės vadą, o Aukščiausiojo Teismo pirmininko siūlymu – Aukščiausiojo Teismo teisėjus ir Estijos banko valdybos narius. Vokietijoje, kaip įtvirtinta Pagrindinio Įstatymo 94 straipsnyje, pusę Konstitucinio Teismo narių renka Bundestagas, o klausimą dėl aukščiausių federalinių teismų rinkimo sprendžia federalinis ministras kartu su teisėjų rinkimo komisija, kurios pusę sudaro Bundestago išrinkti nariai. Suomijos parlamentas irgi renka tam tikrus valstybės pareigūnus: Suomijos socialinio draudimo institucijos valdymo ir kontrolės patikėtinius, parlamento ombudsmeną, parlamento Bibliotekos tarybą, Suomijos banko valdytoją ir kitus pareigūnus, numatytus Konstitucijoje ar kituose teisės aktuose.

Kalbant apie parlamentinio valdymo šalyse parlamentų atliekamą kontrolės funkciją pabrėžtina, kad, didžiausi įgaliojimai, be abejo, jiems yra suteikiami vyriausybės kontrolės srityje. Pvz., Jungtinėje Karalystėje Bendruomenių Rūmų įgaliojimas kontroliuoti vykdomąją valdžią vertinamas kaip svarbiausia parlamento funkcija po įstatymų leidybos⁶²⁸. Parlamentas gali kontroliuoti vyriausybę teikdamas paklausimus, į kuriuos ši,

⁶²⁸ ADLER, J. Constitutional and Administrative Law. MacMillan, 1994, p. 178.

kaip kolegiali institucija, arba jos sudėtyje esantys ministrai privalo atsakyti per nustatytą terminą. Įdomus Norvegijos Konstitucijos 82 straipsnis, nurodantis, kad vyriausybė turi pateikti Stortingui visą informaciją, kuri yra procedūriškai būtina susirinkime nagrinėjamais klausimais. Negalima teikti neteisingos ar klaidingos informacijos Stortingui ar jo organams. Jei-gu atsakymai į paklausimus parlamento netenkina, ši institucija gali imtis griežtesnių priemonių vyriausybei suvaldyti. Viena visos vyriausybės ir atskirų ministrų kontrolės formų yra interpeliacija. Jos esmė – prašymas pasiaiškinti dėl tam tikrų veiksmų ar neveikimo. Neretai šia kontrolės forma naudojasi opozicinės politinės jėgos, nepatekusios į vyriausybės sudėtį, laikydamos tai vyriausybės veiklos kritika. Pateikti atsakymai į interpeliaciją yra aptariami posėdyje ir priimamas galutinis sprendimas, kuris gali lemti net konkretaus ministro atsistatydinimą. Griežčiausia vyriausybės kontrolės forma yra nepasitikėjimo procedūra, pradedama atitinkamos parlamentarų grupės iniciatyva. Tokia kontrolės forma gali pasinaudoti tie parlamento rūmai, kurie suformavo vyriausybę, jeigu ją formuojant dalyvavo tik jie vieni. Nepasitikėjimas pareiškiamas raštu, svarstomas ir balsuojama dėl jo paskelbimo. Reikiamai parlamentaro daugumai pritarus, vyriausybei ar atitinkamam jos nariui pateikiamas nepasitikėjimo votumas. Tam tikrose šalyse prašymą patvirtinti pasitikėjimą gali pateikti pati vyriausybė, jeigu nori įsitikinti, ar tinkamai vykdo jai suteiktus įgaliojimus. Vyriausybė Čekijoje yra atskaitinga Atstovų Rūmams ir per trisdešimt dienų nuo paskyrimo turi jiems prisistatyti, o pastarieji balsuoja dėl pasitikėjimo ja. Kiekvienas deputatas, neperžengdamas savo kompetencijos ribų, gali pareikšti interpeliaciją vyriausybei ar jos nariui dėl su jų veiklos sritimi susijusių klausimų. Kaip reglamentuoja Konstitucijos 53 straipsnis, vyriausybės nariai, kuriems pateikta interpeliacija, privalo atsakyti per trisdešimt dienų nuo jos pateikimo. Konstitucijos 72 straipsnis numato, kad vyriausybei Atstovų Rūmai gali pareikšti nepasitikėjimą, o toks siūlymas gali būti svarstomas, jeigu jį raštu pateikė ne mažiau nei penkiasdešimt deputatų. Siūlymas laikomas priimtu, jeigu jam pritaria absoliuti deputatų dauguma. Vyriausybė privalo atsistatydinti, jeigu Atstovų Rūmai atmetė jos prašymą balsuoti dėl pasitikėjimo ja arba jeigu balsavimu pareiškė nepasitikėjimą. Vyriausybė visada privalo atsistatydinti po naujai išrinktų Atstovų Rūmų steigiamojo posėdžio. Graikijoje vyriausybė privalo prašyti parlamento balsuoti dėl pasitikėjimo per penkiolika dienų nuo tos dienos, kai ministras pirmininkas davė priesaiką, ir tai gali padaryti bet kuriuo kitu metu. Parlamentas gali nuspręsti atsiimti savo pasitikėjimą iš vyriausybės ar jos nario, ir toks siūlymas turėtų būti pasirašytas bent 1/6 visų parlamento narių. Siūlymas pareikšti nepasitikėjimą priimamas tik tada, kai jį patvirtina absoliuti visų parlamento narių

dauguma. Pagal Ispanijos Konstitucijos 108 straipsnį, vyriausybė už savo veiklą yra solidariai atskaitinga Deputatų Rūmams (Kongresui), ji (kiekvienas jos narys) privalo atsakyti į Rūmų pateikiamus klausimus ar interpeliacijas. Konstitucijos 113 straipsnis reglamentuoja, kad Deputatų Rūmai gali reikalauti vyriausybės politinės atsakomybės, absoliučia balsų dauguma išreikšdami nepasitikėjimą. Nepasitikėjimo rezoliuciją turėtų teikti ne mažiau kaip 1/10 deputatų ir pasiūlyti kandidatą į ministro pirmininko pareigas. Japonijos Konstitucijos 16 straipsnyje teigiama, kad jeigu Atstovų Rūmai priima nepasitikėjimo vyriausybe (arba atmeta pasitikėjimo ja) rezoliuciją, visa vyriausybė privalo atsistatydinti arba paleisti parlamentą per dešimt dienų nuo nepasitikėjimo pareiškimo datos. Lenkijos Konstitucijos 158 straipsnis numato, kad nepasitikėjimą Ministrų Taryba, kuriame kartu nurodomas ir konkretus kandidatas į Ministrų Tarybos pirmininkus, Seimas reiškia absoliučia deputatų balsų dauguma (ne mažiau kaip 46 deputatų siūlymu). Be to, Seimas gali pareikšti nepasitikėjimą ir konkrečiam ministrui. Tokį siūlymą gali pateikti ne mažiau kaip 69 deputatai. Lenkijos Konstitucija numato ne tik nepasitikėjimo, bet ir pasitikėjimo suteikimo galimybę – Ministrų Tarybos pirmininkas gali kreiptis į Seimą ir prašyti pareikšti pasitikėjimą Ministrų Taryba, kuris suteikiamas parlamentarų balsų dauguma. Estijos parlamentas sprendžia dėl nepasitikėjimo pareiškimo vyriausybei, Ministrui Pirmininkui ar konkrečiam ministrui. Inicijuoti nepasitikėjimą, kaip nustatyta Estijos Konstitucijos 97 straipsnyje, gali 1/5 deputatų, o pareiškiamas visų parlamento narių balsų dauguma. Tiesa, kad nepasitikėjimo vyriausybe ar Ministru Pirmininku išreiškimo atveju prezidentas per tris dienas vyriausybės siūlymu gali paskelbti neeilinius parlamento rinkimus. Italijoje abeji parlamento rūmai suteikia vyriausybei įgaliojimus veikti, taip išreikšdami pasitikėjimą ja pagal Konstitucijos 94 straipsnio nuostatas. Kiekvieni rūmai, balsuodami dėl konkretaus vyriausybės nario atskirai, pareiškia pasitikėjimą arba nepasitikėjimą juo ir priima motyvuotą sprendimą. Ne vėliau kaip per dešimt dienų nuo vyriausybės sudarymo, ši prašo parlamento rūmų suteikti jai pasitikėjimą. Tačiau rezoliucija dėl nepasitikėjimo vyriausybe turėtų būti pasirašoma ne mažiau negu 1/10 vienu parlamento rūmų narių ir negali būti svarstoma anksčiau nei po trijų dienų nuo jos įteikimo. Prancūzijos Konstitucijos 49 straipsnis numato, kad Nacionalinė Asamblėja iškelia vyriausybės atsakomybės klausimą balsuodama dėl nepasitikėjimo rezoliucijos. Ši laikoma priimtina, jeigu ją pasirašo ne mažiau kaip 1/10 Nacionalinės Asamblėjos narių. Išskyrus Konstitucijoje numatytą išimtį, deputatas negali pasirašyti daugiau kaip trijų rezoliucijų per vieną eilinę sesiją ir daugiau kaip vienos per neeilinę. Jeigu Nacionalinė Asamblėja priima nepasitikėjimo pareiškimą,

nepitaria programai ar bendros politikos deklaracijai, Ministras Pirmininkas privalo pateikti prezidentui pareiškimą dėl vyriausybės atsistatydinimo. Suomijos Vyriausybė yra atskaitinga parlamentui ir gali veikti tik turėdama jo pasitikėjimą. Kaip įtvirtinta Suomijos Konstitucijos 43 straipsnyje, ne mažiau kaip dvidešimties parlamento narių grupė gali pareikšti interpeliaciją vyriausybei ar konkrečiam ministrui dėl vyriausybės ar ministro įgaliojimų. Baigiant svarstyti interpeliaciją, parlamente turėtų būti surengtas pasitikėjimo balsavimas, jeigu nepasitikėjimas vyriausybe ar ministru buvo pareikštas debatų metu. Slovėnijos Konstitucijos 118 straipsnyje nustatyta, kad interpeliaciją vyriausybei ar konkrečiam ministrui Valstybės Susirinkime gali inicijuoti ne mažesnė kaip dešimties deputatų grupė. Jeigu po debatų dėl interpeliacijos visų deputatų dauguma balsuodami pareiškia nepasitikėjimą vyriausybe ar tam tikru ministru, tokia vyriausybė ar konkretus ministras yra atstatydinami. Konstitucijos 117 straipsnis numato galimybę balsuoti dėl pasitikėjimo vyriausybe – jeigu vyriausybė balsavimo metu negauna visų deputatų balsų daugumos palaikymo, Valstybės Susirinkimas per 30 dienų privalo išrinkti naują Ministrą Pirmininką arba per naują balsavimą pareikšti pasitikėjimą pareigas einančiu Ministru Pirmininku, o nepavykus to padaryti prezidentas paleidžia Valstybės Susirinkimą ir skelbia naujus rinkimus.

Parlamentas ar vieni jo rūmai gali inicijuoti apkaltą svarbiausiems valstybės pareigūnams, kuriems šią atsakomybės formą numato šalies konstitucija ar įstatymai, ir ją vykdyti. Ši atsakomybės forma yra politinė, nes šia procedūra asmuo pašalinamas iš pareigų ir gali vykti tolesnis jo baudžiamasis persekiojimas. Dažniausiai apkalta gali būti taikoma prezidentui, parlamento nariams, aukščiausiųjų teismų teisėjams ir ministrams. Ji gali būti inicijuojama skirtingais pagrindais: už valstybės išdavimą (Prancūzija, Suomija), už konstitucijos nuostatų pažeidimą (Vokietija), už korupciją ir kitus sunkius nusikaltimus (JAV). Tam tikrai parlamentarų grupei pasinaudojus apkaltos iniciatyvos teise, pradedama pasirengimo apkaltai procedūra ir šioje stadijoje padėties analizė patikima specialiai tam tikslui sudaromai komisijai, kurios pirminė išvada lemia tolesnę proceso eigą. Jeigu tyrimą atlikusi institucija suformuluoja konkrečius kaltinimus, pradedama apkaltos procedūra, kurios metu parlamentas arba vieni iš parlamento rūmų tampa sprendžiamąja institucija, priimančia galutinį sprendimą dėl asmens pašalinimo iš einamų pareigų. Tokiu atveju balsuojama per posėdį, ir siekiant pašalinti kaltinamą asmenį iš pareigų reikalinga absoliuti arba kvalifikuotoji balsų dauguma. Kai kuriose valstybėse (pvz., Vokietijoje, Italijoje) galutinį sprendimą priima Konstitucinis Teismas, o parlamentas tik pateikia kaltinimus. Čekijos Konstitucijos 65 straipsnis numato, kad Senatas,

turėdamas Atstovų Rūmų sutikimą, gali pateikti Konstituciniam Teismui kaltinimą Prezidentui valstybės išdavimu, šiurkščiu Konstitucijos pažeidimu ar kitais konstitucinės tvarkos pažeidimais. Už minėtuosius pažeidimus Konstitucinis Teismas gali nuspręsti pašalinti prezidentą iš pareigų be teisės jam vėl kada nors būti išrinktam Respublikos Prezidentu. Senate pritariama siūlymui pateikti minėtąjį konstitucinį kaltinimą prezidentui, jeigu už jį balsuoja ne mažesnė nei 3/5 senatorių dauguma. Atstovų Rūmuose konstituciniam kaltinimui turėtų pritarti ne mažesnė nei 3/5 deputatų dauguma. Čilės Atstovų Rūmai gali inicijuoti konstitucinę apkaltos procedūrą dėl Konstitucijos, įstatymų pažeidimo ar piktnaudžiavimo valdžia prezidentui, ministrams, teisėjams, generolams, admirolams, regionų valdytojams ar provincijų vadovams, ir šis įgaliojimas, pagal Čilės Konstitucijos 52 straipsnį, Atstovų Rūmams yra išimtinis. Senatui Čilės Konstitucija suteikia kompetenciją per apkaltos procedūrą veikti kaip teisėjų kolegijai ir spręsti, ar kaltinimai yra pagrįsti. Prezidentas gali būti nušalintas apkaltos būdu už tai balsuojant 2/3 Senato narių. Be to, Senatas yra ta institucija, kuri gali duoti leidimą prezidentui, jeigu šis nori išvykti iš šalies ilgesniam nei 30 dienų laikotarpiui ar iki kadencijos pabaigos likus 90 dienų. JAV Konstitucijos I straipsnis nurodo, kad Senatui priklauso išimtinė teisė svarstyti visas apkaltos bylas, ir nė vienas pareigūnas negali būti nuteistas, jeigu tam pritaria mažiau nei 2/3 dalyvaujančių Senato narių. Slovėnijos Valstybės Susirinkimas prezidento, vyriausybės vadovo ir ministrų apkaltos procedūroje dalyvauja tik tada, jeigu minėtieji pareigūnai, atlikdami savo pareigas, šiurkščiai pažeidžia Konstituciją ar kurį nors kitą įstatymą. Valsybės Susirinkimas gali inicijuoti apkaltos procesą Konstituciniame Teisme absoliučia deputatų balsų dauguma.

Įstatymų leidžiamajai valdžiai priklauso ir įgaliojimas nusikaltimus padariusius asmenis atleisti nuo dalies bausmės skelbiant amnestiją. Paprastai toks galeistingumo aktas paskelbiamas tam tikrai daliai nuteistųjų, kurie atleidžiami nuo likusios bausmės atlikimo arba sušvelninama skirtoji sankcija. Pavyzdžiui, kaip numato Italijos Konstitucijos 79 straipsnis, amnestija ir malonė suteikiamos įstatymu, kuriam pastraipsniui ir visam iš karto pritaria kiekvienų parlamento rūmų narių 2/3 dauguma. Parlamentams dar yra suteikti įgaliojimai, susiję su valstybės užsienio politika – jie ratifikuoja ir denonsuoja tarptautines sutartis. Kaip numatyta Čekijos Konstitucijos 49 straipsnyje, abiejų parlamento rūmų pritarimas būtinas įvairioms straipsnyje nurodytoms tarptautinėms sutartims (pvz., reglamentuojančioms asmenų teises ir pareigas) ratifikuoti. Ispanijos Konstitucijos 94 straipsnis nustato, kurioms tarptautinėms sutartims ir susitarimams reikalingas parlamento pritarimas. Kaip įtvirtinta Italijos Konstitucijos

80 straipsnyje, abeji parlamento rūmai įstatymu patvirtina politinio pobūdžio tarptautinių sutarčių ratifikavimą ir sutartis, kuriose numatoma ginčus reguliuoti arbitražo teisme ar teisme, kuriomis keičiama teritorija, finansiniai įsipareigojimai ar įstatymai. Čilės Konstitucijos 54 straipsnis nurodo, kad išimtinis Kongreso įgaliojimas yra patvirtinti (arba atmesti) tarptautines sutartis, kurios yra pateikiamos prezidento prieš tokių sutarčių ratifikavimą. Būtent parlamentams dažniausiai priskiriama pareiga skelbti karą ar sudaryti taikos sutartį bei įvesti šalyje (ar jos dalyje) nepaprastąją padėtį. Čekijoje parlamentas sprendžia dėl karo padėties paskelbimo, jeigu šalis yra puolama arba reikia vykdyti tarptautinių sutarčių įsipareigojimus imtis bendrų gynybos veiksmų. Be to, parlamentas sprendžia dėl Čekijos Respublikos dalyvavimo tarptautinių organizacijų, kurių narė ji yra, gynybos sistemose ir teikia pritarimą dėl ginkluotųjų pajėgų dislokavimo šalyje bei už jos ribų. Ispanijos Konstitucijos 116 straipsnis nustato, kad karo padėtis skelbiama absoliučia Deputatų Rūmų balsų dauguma, kai tokį siūlymą išimties tvarka teikia vyriausybė. Tokiu atveju Rūmai nustato karo padėties galiojimo teritoriją, laiką ir sąlygas. Lenkijos Konstitucijos 116 straipsnio pagrindu Seimas sprendžia karo padėties paskelbimo ir taikos sudarymo klausimus. Pagal Estijos Konstitucijos 129 straipsnio nuostatas, parlamentas skelbia nepaprastąją padėtį šalyje, o prezidento siūlymu – karo padėtį, mobilizaciją ir demobilizaciją. Italijoje abeji parlamento rūmai bendru sutarimu sprendžia dėl karo padėties skelbimo. Prancūzijos Konstitucijos 35 straipsnis nustato, kad skelbti karą leidžia parlamentas. Slovėnijos Konstitucijos 92 straipsnyje nurodoma, kad tais atvejais, kai valstybės egzistavimui kyla didelis pavojus, vyriausybės siūlymu Valstybės Susirinkimas priima sprendimą skelbti nepaprastąją ar karo padėtį ir tvirtina būtinas veikimo priemones, kartu sprenddamas ir dėl karinių pajėgų naudojimo.

6. Teisinis parlamento nario statusas

Teisinis parlamento nario statusas įtvirtinamas teisės aktuose: Konstitucijoje, įstatymuose, parlamento statutuose ar reglamentuose. Dažniausiai numatoma ir sąlyga, kad visas parlamentarui suteikiamas teisės asmuo įgyja tik tinkamai prisiekęs arba kitu būdu patvirtinęs mandatą. Asmuo, prisiekęs su išlygomis arba apskritai atsisakęs tai daryti, netenka parlamento nario mandato, t. y. neįgyja visų pagal teisės aktus parlamento nariams suteikiamų teisių ir pareigų. Pabrėžtina, kad parlamentaro statusą gali įgyti asmenys, kurie ne tik atitinka jiems taikomus pozityviusius cenzus, aptariamus analizuojant parlamentų rinkimų procedūras – daugelyje šalių draudžiama tapti ar net pretenduoti tapti parlamento nariu einant tam tikras pareigas. Pvz., Jungtinėje Karalystėje draudžiama būti Bendruomenių Rūmų nariais

įvairių teismų teisėjams, valstybės tarnautojams, kariškiams, policijos darbuotojams ir kitiems asmenims⁶²⁹. Dvejų rūmų parlamentai valstybėse formuojami skirtingai, aukštųjų rūmų parlamento nariai dažniausiai į pareigas ne renkami, o skiriami, kartais net iki gyvos galvos. Jungtinės Karalystės lordai savo įgaliojimus įgyja, kai atsiranda pagrindas jiems gauti lordo statusą, arba nuo jų paskyrimo dienos (suteikus titulą). Nors rūmų rinkimų tvarka ir skiriasi, parlamento nario sąvoka apima abiejų rūmų narius, bet vienu metu jie negali būti abiejų rūmų nariais. Griežtas draudimas tuo pat metu būti abiejų parlamento rūmų nariu yra nustatytas Čekijos Konstitucijos 21, Ispanijos Konstitucijos 67, Italijos Konstitucijos 65, Japonijos Konstitucijos 7, Lenkijos Konstitucijos 102, Rusijos Konstitucijos 97 ir Slovėnijos Konstitucijos 100 straipsniuose. Be to, daugelis valstybių švelniau ar griežčiau riboja galimybę užsiimti kitokia nei parlamentaro veikla. Dažniausiai nurodomi ribojimai dirbti valstybės tarnyboje, vykdyti verslą ar eiti tam tikras atitinkamos valstybės teisės aktuose įvardytas pareigas, bet paprastai nedraudžiama užsiimti, kaip numatyta Rusijos Konstitucijos 97 straipsnyje, pedagogine, moksline ar kūrybine veikla. Pavyzdžiui, imperatyvus draudimas vykdyti su parlamentaro pareigomis tiesiogiai nesuderinamą veiklą įtvirtintas Čekijos Konstitucijos 22, Estijos Konstitucijos 63, Graikijos Konstitucijos 57, Ispanijos Konstitucijos 70, Italijos Konstitucijos 65, Lenkijos Konstitucijos 103 ir 107 straipsniuose. Parlamento narys, siekdamas tinkamai atlikti savo pareigas, gali turėti nustatytą skaičių padėjėjų.

Parlamentarams, atsižvelgiant į jų priklausymą vieniems ar kitiems parlamento rūmams (jeigu kalbama apie dvejų rūmų parlamentus), gali būti suteikiami skirtingi įgaliojimai. Tačiau bendroji visiems atvejams tinkanti taisyklė yra įtvirtinta Suomijos Konstitucijos 30 straipsnyje, – parlamento nariui neturėtų būti trukdoma vykdyti įgaliojimus. Galima išvardyti tipines parlamentaro teises ir pareigas:

1. **Dalyvauti parlamento posėdžiuose.** Asmenys turi dalyvauti parlamento posėdžiuose ir komitetų veikloje bei tinkamai eiti savo pareigas visos parlamento kadencijos metu. Jeigu parlamentar neatlieka savo pareigų ir netinkamai dalyvauja parlamento veikloje, jam gali būti taikomos drausminės nuobaudos arba mažinamas atlyginimas, toks asmuo net gali būti šalinamas iš parlamento įstatymo nustatyta apkaltos proceso tvarka.

2. **Siūlyti svarstyti klausimus.** Parlamentarai, kad ir koku būdu būtų išrinkti (jeigu parlamentas ar kurie nors rūmai renkami pagal mišrią rinkimų sistemą), turi vienodas lygias galimybes siūlyti ar svarstyti tam tikrus aktualius klausimus ir spręsti kilusias problemas. Kaip reglamentuoja

⁶²⁹ ADLER, J. Constitutional and Administrative Law. MacMillan, 1994, p. 156.

Suomijos Konstitucijos 31 straipsnis, kiekvienas parlamento narys turi teisę parlamente laisvai reikšti savo nuomonę visais svarstomais klausimais ir apie jų nagrinėjimą. Kita vertus, tame pačiame straipsnyje teigiama, kad kiekvienas parlamentarai turi elgtis oriai ir etiškai, neįžeidinėti kitų asmenų, o taip nutikus toks asmuo gali būti iki dviejų savaičių nušalinamas nuo parlamento darbo.

3. **Teikti siūlymus dėl įstatymų priėmimo.** Įstatymų iniciatyvos teisės esmė tokia, kad parlamento nario ar kito kompetentingo asmens pateiktas siūlymas turėtų būti svarstomas, bet nebūtinai priimamas.

4. **Sprendžiamojo balso teisė.** Parlamentuose teisės aktai ir sprendimai priimami balsuojant ir tam būtina atitinkama parlamentarų balsų dauguma. Visi parlamento nariai turi lygias galimybes veikti įstatymų priėmimo procesą, kiekvienas balsuojantis asmuo turi tik vieną balsą. Įdomus Prancūzijos Konstitucijos 27 straipsnis, kuris numato, kad parlamento narių balsavimo teisė yra asmeninė, o organinis įstatymas išimtiniais atvejais gali leisti perduoti balso teisę, bet tokiu atveju niekam negali būti perduotas daugiau nei vienas mandatas.

5. Parlamento nariai turi teisę, kartu ir pareigą, **būti išrinkti parlamento komiteto ar komisijos nariais.**

6. **Teisė dalyvauti ir kitų komitetų, kurių nariais jie nėra, posėdžiuose,** kur jie turi patariamojo balso teisę. Ši teisė yra tarsi papildomoji ir menkas parlamentarų aktyvumas šiuo aspektu gana retai sukelia jiems neigiamų padarinių.

Tinkamai einantys savo pareigas parlamentarai turi ne tik teisių, bet ir įgyja tam tikrų privilegijų, kurių neaptarus nevisiškai atsiskleistų teisinis parlamento nario statusas. Visų pirma derėtų aptarti teisinę imuniteto ir indemniteto sąvokas. **Imunitetas** – teisinė parlamento nario neliečiamybė, viena iš universaliausių pasaulio valstybių teisės aktuose pasikartojančių privilegijų, dėl kurios parlamento narys negali būti suimamas ar ribojama jo laisvė be parlamento ar atitinkamų jo rūmų sutikimo. Parlamentaro imunitetas garantuojamas Čekijos Konstitucijos 27, Estijos Konstitucijos 76, Graikijos Konstitucijos 62, Ispanijos Konstitucijos 71, Italijos Konstitucijos 68, Japonijos Konstitucijos 9, Kinijos Konstitucijos 74, Latvijos Konstitucijos 29, Prancūzijos Konstitucijos 26, Lenkijos Konstitucijos 105, Rusijos Konstitucijos 98 straipsniuose. Tačiau ši taisyklė irgi turi išimtį – asmuo, užklyptas darantis nusikaltimą (lot. *in flagranti*), gali būti suimamas ir be parlamento leidimo. Vokietijos Pagrindinio Įstatymo 46 straipsnyje nurodoma, kad deputatas gali būti patrauktas atsakomybėn ar suimtas tik gavus Bundestago sutikimą, išskyrus atvejus, kai jis suimamas veikos metu arba kitą dieną. Slovėnijos Konstitucijos 83 straipsnis skelbia, kad deputatas

negali būti suimtas ar traukiamas baudžiamojon atsakomybėn be Valstybės Susirinkimo sutikimo, išskyrus tada, kai buvo užklyptas darantis nusikalstamą, už kurį yra numatoma didesnė nei penkerių metų laisvės atėmimo bausmė. Panašiai suformuluotas ir Suomijos Konstitucijos 30 straipsnis, kuriame nurodoma, kad parlamento sutikimo gali neprireikti, jeigu parlamentaras yra pagrįstai įtariamas padaręs nusikalstamą veiką, už kurią minimali nustatyta bausmė yra įkalinimas ilgiau nei šešiams mėnesiams.

Parlamento nario indėnitetas gali būti suprantamas dvejopai – kaip tam tikra galimybė laisvai reikšti savo mintis ir kaip įvairios finansinės ar socialinės garantijos. Viena vertus, parlamentaras turi teisę laisvai kalbėti posėdžių metu, negali būti traukiamas atsakomybėn už kalbas, sakomas iš parlamento tribūnos. Bendroji taisyklė skamba taip: draudžiama persekioti parlamento narį už kalbas ir balsavimą, nebent jis savo kalbomis šmeižtų kitus asmenis ar juos įžeistų. Čekijos Konstitucijos 27 straipsnis reglamentuoja, kad deputato ar senatoriaus negalima persekioti ir bausti už balsavimą parlamente. Panašiai skamba ir Estijos Konstitucijos 62, Graikijos Konstitucijos 61, Italijos Konstitucijos 68, Prancūzijos Konstitucijos 26 ir Vokietijos Pagrindinio Įstatymo 46 straipsniai. Ispanijos Konstitucijos 71 straipsnis įtvirtina draudimą persekioti parlamento narius už jų išsakytą nuomonę einant pareigas. Švedijos Konstitucijos 4 skyriaus 12 paragrafas numato, kad Riksdago nario teisinis persekiojimas dėl jo kalbų ar veiksmų einant pareigas negalimas tol, kol tam nepritaria 5/6 balsavusių Riksdago narių. Japonijos Konstitucijos 10 straipsnyje įtvirtinta, kad abejų parlamento rūmų nariai negali būti atsakingi ar persekiojami dėl savo pareiškimų, balsavimų ar diskusijų parlamente. Šiek tiek detaliau teisinio poveikio rūšys aptariamos Kinijos Konstitucijos 75 straipsnyje, kuris reglamentuoja, kad Nacionalinio Liaudies Kongreso deputatai negali būti traukiami teisinėn atsakomybėn už savo pareiškimus ir balsavimą per posėdžius. Šiuo aspektu smulkiausiai apibrėžtas Latvijos Konstitucijos 28 straipsnis, kuriame nurodoma, kad Saeimos nariui už balsavimą ar nuomonę, išsakytą atliekant pareigas, negali būti pradėtas teisminis, administracinis ar drausminis procesas. Kita vertus, parlamento nariui užtikrinama teisė gauti atlyginimą už parlamentinę veiklą ir teisė į išlaidų, susijusių su parlamentine veikla, padengimą. Daugelio valstybių parlamentarami gauna mėnesinį atlyginimą, bet, kaip reglamentuojama Japonijos Konstitucijos 49 straipsnyje, abejų parlamento rūmų nariams teisės aktų nustatyta tvarka iš valstybės biudžeto mokamas atitinkamas metinis atlyginimas. Be to, parlamentarams kompensuojamos ir jų kelionių išlaidos (padengiamos išlaidos arba išmokama fiksuota tikslinė išmoka), skiriama lėšų kanceliariinėms ir ryšio priemonėms. Antai Jungtinėje Karalystėje tik Bendruomenių Rūmų nariai

už savo veiklą iš valstybės biudžeto gauna atlyginimą ir transporto išlaidų kompensacijas, o Lordų Rūmų nariams atlyginimas (kaip ir kompensacijos) nėra mokamas. Kanados Konstitucijoje įtvirtinta nuostata, kad parlamento rūmų nariams suteikiamos privilegijos negali būti didesnės nei tos, kuriomis naudojasi Jungtinės Karalystės parlamentarai.

Tiesiogiai su parlamento nario teisiniu statusu susijusi ir laisvojo mandato sąvoka. **Laisvasis mandatas**, suteikiamas visiems demokratiškai renkamų parlamentų nariams, reiškia, kad tautai atstovaujantis parlamento narys visų pirma turėtų ginti tautos ir valstybės interesus, priimti sprendimus vadovaudamasis savo sąžine. Suomijos Konstitucijos 29 straipsnyje nurodoma, kad parlamentaras išsipareigoja paisyti teisingumo ir tiesos, be to, turi laikytis Konstitucijos ir jokie kiti nurodymai šiam asmeniui nėra privalomi. Išrinktasis parlamento narys yra nepriklausomas nuo savo rinkėjų, jis negali būti verčiamas vykdyti kokių nors nurodymų arba vienaip ar kitaip balsuoti. Laisvasis mandatas paneigia pirmalaikio atšaukimo iš pareigų galimybę, parlamentaro įgaliojimai baigiasi tik įstatymų nustatytais pagrindais. Toks imperatyvaus mandato nebuvimas yra įtvirtintas Graikijos Konstitucijos 60, Estijos Konstitucijos 62, Ispanijos Konstitucijos 67, Prancūzijos Konstitucijos 27, Italijos Konstitucijos 67 ir Slovėnijos Konstitucijos 82 straipsniuose. Kita vertus, pagal imperatyvaus mandato sampratą parlamento narys gauna pavedimą atstovauti rinkėjų grupei, kuri, jeigu parlamentaras netinkamai atlieka savo pareigas ir nepateisina rinkėjų lūkesčių, gali jį atšaukti iš pareigų anksčiau laiko. Pvz., Kinijos Konstitucijos 77 straipsnis įtvirtina imperatyvaus mandato sampratą, – nurodoma, kad Nacionalinio Liaudies Kongreso deputatai yra kontroliuojami tų grupių, kurios juos išrinko, o rinkimų grupės turi teisę įstatymų nustatyta tvarka atšaukti savo išrinktus delegatus. Paminėtina ir Bundesrato institucija Vokietijoje, kuri kartu su Bundestagu atlieka įstatymų leidybos funkcijas, – į ją išrinkti atstovai atstovauja regionų vyriausybėms ir valstybės lygiu įgyvendina jų formuojamą politiką. Taigi, atsižvelgiant į Vokietijos Federacinės Respublikos valdymo ypatumus ir Bundesrato kaip institucijos prasmę, tikėtina, kad Bundesrato nariai naudojami imperatyviuoju mandatu.

Parlamentas yra renkamas kadencijoms ir dažniausiai į šią instituciją išrinkti ar paskirti asmenys savo įgaliojimus išlaiko visos kadencijos metu, bet pasitaiko ir išimčių. Kai kurios valstybės numato galimybę sustabdyti parlamentaro įgaliojimus tada, kai šis išrenkamas į vyriausybę. Pvz., Estijos Konstitucijos 64 straipsnis nurodo, kad paskirto į Respublikos Vyriausybę parlamento nario įgaliojimai sustabdomi ir grąžinami tada, kai asmuo atleidžiamas nuo pareigų Vyriausybėje. Šalių konstitucijose įtvirtinamas

baigtinis dažniausiai reglamentuojamų parlamentaro įgaliojimų nutrūkimo pagrindų sąrašas:

1. **Kadencijos pasibaigimas.** Parlamentaras renkamas tam tikrai apibrėžtai kadencijai ir jo mandatas galioja iki jos pabaigos; toks įgaliojimų pasibaigimo pagrindas yra svarbiausias. Žemuosiuose rūmuose visų parlamentarų įgaliojimai nutrūksta vienu metu, t. y. po naujų rinkimų, o aukštuosiuose rūmuose, kur dažniausiai taikomas rotacijos principas, parlamentarų įgaliojimai gali nutrūkti ir ne vienu metu, dalies parlamento narių – kas kelerius metus.

2. **Pirmalaikis parlamento paleidimas.** Šis pagrindas dažniausiai tiesiogiai susijęs su kitos institucijos – vyriausybės – likimu. Neretai konstitucijose numatoma galimybė pareiškus nepasitikėjimą vyriausybe ar kitu atveju paleisti parlamentą anksčiau ir skelbti pirmalaikius parlamento rinkimus.

3. **Parlamentaro rinkimų rezultatų pripažinimas negaliojančiais.** Dažniausia šių įgaliojimų nutrūkimo priežastis – šurkštus rinkimų įstatymų pažeidimas. Galutinį sprendimą dėl rinkimų rezultatų pripažinimo negaliojančiais gali priimti centrinė rinkimus organizuojanti komisija arba atitinkami teismai.

4. **Mandato atėmimas pagal specialias procedūras (apkalta).** Šiuo atveju parlamento narys iš pareigų šalinamas už tam tikrus netinkamus veiksmus. Parlamentaro mandatas apkaltos proceso tvarka naikinamas parlamentui balsuojant, jeigu tokį sprendimą palaiko reikiama teisės aktais nustatyta balsuojančių parlamentarų dauguma.

5. **Parlamentaro mirtis.**

6. **Parlamentaro atsistatydinimas.** Šia galimybe parlamentarai gali pasinaudoti susiklosčius tam tikroms aplinkybėms – dėl sveikatos sutrikimų, atsistatydinimo dėl tam tikrų nusizengimų ar parlamente pradėtos apkaltos procedūros. Parlamentarų teisė atsisakyti mandato dažniausiai nevaržoma, bet esama ir išimčių. Pvz., Švedijos Konstitucijos 4 skyriaus 7 straipsnis reglamentuoja, kad Riksdago narys ar jo pavaduotojas negali atsisakyti savo pareigų be šios institucijos sutikimo.

Gali būti ir unikalių, netipinių atvejų, kai parlamentarai gali netekti savo įgaliojimų. Pvz., Čilės Konstitucijos 60 straipsnyje numatoma, kad deputatas ar senatorius netenka savo pareigų, jeigu išvyksta iš šalies ilgesniam nei 30 dienų terminui be atitinkamų parlamento rūmų, kuriems jis priklauso, leidimo arba be atitinkamų parlamento rūmų pirmininko leidimo, kai parlamentas atostogauja.

XI skyrius

Vykdomoji valdžia – valstybės vadovas ir vyriausybė

prof. dr. **ALVYDAS PUMPUTIS**

dr. **MANTAS VARAŠKA**

XI SKYRIAUS TURINYS

1. Valstybės vadovas	461
1.1. Valstybės vadovo instituto samprata	461
1.2. Valstybės vadovo rinkimų būdai.....	467
1.3. Valstybės vadovo įgaliojimai.....	471
2. Vyriausybė	475
2.1. Vyriausybės samprata. Vyriausybės modeliai šiuolaikinėse valstybėse	475
2.2. Vyriausybės formavimo tvarka ir struktūra	478
2.3. Vyriausybės įgaliojimai ir atskaitomybė.....	480

1. Valstybės vadovas

1.1. Valstybės vadovo instituto samprata

Valstybės vadovo institucijos konstitucinė raida glaudžiai susijusi su valstybės suvereno (arba valdžios turėtojo) sampratos pokyčiais. Atsižvelgiant į suvereniteto šaltinį (Dievas, Valdžia, Tauta), galima skirti tris esminius valstybės vadovo institucijos formavimosi būdus ir laikotarpius: a) Dievo įgaliotasis valdovas, valdžią gaunantis ir jos netenkantis laikantis religinių nuostatų ir dalyvaujant jų atstovams (iki Popiežių Avinjono nelaisvės 1309–1377 m.)⁶³⁰; b) valdžios (pats save ar įtakos grupės (dinastija, partija) nominuotas atstovas, ją gaunantis ir perleidžiantis pagal išskirtinį (privilegiuotąjį) teisinį statusą (nuo XV a. pradžios Europos monarchijų (Prancūzija, Anglija, Švedija) iki šių laikų diktatūrų (Šiaurės Korėjos Liaudies Demokratinė Respublika)); c) Tautos ar jos atstovybės išrinktas ar paskirtas atstovas, savo įgaliojimus vykdamas pagal Tautos ar jos atstovybės nustatytus konstitucinius reikalavimus monarchijoje (1689 m. Jungtinės Karalystės Teisių bilis) arba respublikoje (1789 m. JAV Konstitucija).

Šiuolaikinėse konstitucijose valstybės vadovas yra prezidentas arba valdovas (įvardijant konkretų karaliaus, imperatoriaus, kunigaikščio, emyro, sultono ar kitą titulą). Konstitucinės teisės vadovėliuose dažniausiai teigiama, kad prezidentas yra respublikos valdymo formos atributas, o valdovas – monarchijos simbolis. Taigi Respublikos Prezidentas yra: a) tam tikro amžiaus sulaukęs asmuo (pvz., penkiasdešimties metų⁶³¹); b) skiriamas konkrečiai nustatytai kadencijai (pvz., penkeriems metams⁶³²); c) renkamas tiesiogiai Tautos, o netiesiogiai – valstybės ir teritorinių parlamentų ar specialios rinkėjų kolegijos⁶³³; d) tos šalies pilietis pagal kilmę ar gimimo vietą⁶³⁴;

⁶³⁰ Romos popiežiaus rezidavimo Avinjono mieste (Prancūzija) laikotarpis (1309–1377), kurio metu Katalikų Bažnyčios politiką daugiausia lėmė Prancūzijos karaliai. Plačiau žr.: DWYER, J. C. Church history – twenty centuries of Catholic Christianity. Paulist Press, 1998, p. 195–200 [interaktyvus, žiūrėta 2011-02-21]. Prieiga per internetą: <http://books.google.lt/books?id=FKvo3szVq_sC&dq=avignon+papacy&hl=lt&source=gbs_navlinks_s>.

⁶³¹ Italijos Konstitucijos 84 str. Prieiga per internetą: <https://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione_inglese.pdf>.

⁶³² Prancūzijos Konstitucijos 6 str. Prieiga per internetą: <<http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/english/constitution/constitution-of-4-october-1958.25742.html#TitleII>>.

⁶³³ Vokietijos Pagrindinio Įstatymo 54 str. Prieiga per internetą: <<https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80201000.pdf>>; JAV Konstitucijos II sk. 1 p. Prieiga per internetą: <http://www.senate.gov/civics/constitution_item/constitution.htm>.

⁶³⁴ Argentinos Konstitucijos 89 str. Prieiga per internetą: <http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Argentina/argen94_e.html#title1seconddivisionch1>.

e) asmuo, atitinkantis kitus reikalavimus, keliamus kandidatui į valstybės parlamento narius⁶³⁵.

Monarchijos valdovas yra: a) paveldintis sostą pagal valstybės nustatytą tvarką (salių – tik vyro, Kastilijos – vyro pirmagimio, kognatinė – pirmagimio nepaisant lyties sistemos)⁶³⁶; b) tampantis valdovu nepaisant amžiaus (konstitucinis paprotys „valdovas niekada nėra per jaunas“) ir valdantis per sosto regento instituciją⁶³⁷; c) sostą užimantis iki gyvos galvos⁶³⁸; d) išpažįsiantis oficialią valstybės religiją ar jai vadovaujantis⁶³⁹.

Be valdovo ir prezidento, pasaulio šalių konstitucinėje teisėje buvo ir yra kitokių valstybės vadovo institucijos modelių. Juos galima skirstyti į dvi rūšis. Vienas iš jų – valstybės valdovas yra daugiaasmenė valdžios struktūra, kurioje vienas iš jų renkamas ar rotuojamas konstitucinio reguliavimo nustatyta tvarka. Toks pirmojo tarp lygiųjų (lot. *primus inter pares*) principas buvo žinomas jau nuo senovės Romos laikų ir retkarčiais pasitaikydavo įvairių politinių režimų bei valdymo formų atvejais (Urugvajaus 1952–1967 m. *colegiado*⁶⁴⁰, Bosnijos ir Hercegovinos *trio*⁶⁴¹, Šveicarijos „septintukas“⁶⁴², Malaizijos „devintukas“⁶⁴³, TSRS Aukščiausiosios

⁶³⁵ Turkijos Konstitucijos 101 str. Prieiga per internetą: <http://global.tbmm.gov.tr/docs/constitution_en.pdf>.

⁶³⁶ Jordanijos Konstitucijos 28 str. Prieiga per internetą: <http://www.kinghussein.gov.jo/constitution_jo.htm>; Ispanijos konstitucijos 58 str. Prieiga per internetą: <http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Hist_Normas/Norm/const_esp_texto_ingles_0.pdf>; Jungtinės Karalystės 2013 m. Sosto paveldėjimo akto 1 str. Prieiga per internetą: <<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2013/20/enacted>>.

⁶³⁷ Japonijos Konstitucijos 5 str. Prieiga per internetą: <http://japan.kantei.go.jp/constitution_and_government_of_japan/constitution_e.html>.

⁶³⁸ Jordanijos Konstitucijos 28 str. Prieiga per internetą: <http://www.kinghussein.gov.jo/constitution_jo.html>.

⁶³⁹ Maroko Konstitucijos 41 str. Prieiga per internetą: <http://www.ancl-radc.org.za/sites/default/files/morocco_eng.pdf>.

⁶⁴⁰ WEAVER, R.; ROCKMAN, B. A. Do institutions matter? – government capabilities in the United States and abroad. Brookings Institution Press, 1993, p. 337 [interaktyvus, žiūrėta 2011-03-30]. Prieiga per internetą: <http://books.google.com/books?id=vHxt7x7ixOYC&dq=uruguay+colegiado&hl=lt&source=gbs_navlinks>.

⁶⁴¹ Bosnijos ir Hercegovinos Respublikos 1995 m. Konstitucija, 5 sk. 1 str. [interaktyvus, žiūrėta 2008-02-18]. Prieiga per internetą: <<http://www.ccbh.ba/eng/article.php?pid=833&kat=518&pkat=500>>.

⁶⁴² Šveicarijos Konfederacijos 1848 m. Konstitucijos 94–98 str. [interaktyvus, žiūrėta 2007-01-01]. Prieiga per internetą: <<http://www.verfassungen.de/ch/verf48-i.htm>>.

⁶⁴³ Malaizijos Federacijos 1957 m. Konstitucija, p. 34 [interaktyvus, žiūrėta 2011-11-13]. Prieiga per internetą: <<http://confinder.richmond.edu/admin/docs/malaysia.pdf>>.

Tarybos prezidiumas⁶⁴⁴ ir pan.). Kitais atvejais pagal konstitucijoje nustatytą tvarką valstybės vadovo funkcijas atlieka keli asmenys (senovės Romos princėpų modelį išlaikęs San Marinas⁶⁴⁵). Kita modelio rūšis – valstybė neturi nei prezidento, nei monarcho, nei kolektyvinio vadovo institucijos. Kai kuriose valstybėse visas jos vykdomosios valdžios funkcijas, įskaitant ir valstybės atstovavimą užsienio politikos srityje, atlieka vyriausybės vadovas arba ministras pirmininkas. Toks konstitucinis būvis susiformavo Britų Sandraugos šalyse, kurios formaliai pripažįsta Jungtinės Karalystės valdovą, tačiau realiai veikia visiškai savarankiškai. Jų (Kanados, Australijos, Naujosios Zelandijos ir kt.) vyriausybių vadovai užtikrina visas vykdomosios valdžios galias, atstovauja valstybei ir daro grįžtamąjį poveikį monarchui, savo nuožiūra teikdami arba keisdami sosto atstovą – valdytoją⁶⁴⁶.

Daugelio monarchijų sostai yra paveldimi ir griežtai susieti su negausia kilminga gimine (dinastija). Šis principas ir jo detalės (kam priklauso paveldėjimo teisė) patyrė tūkstantmetę istorinę ir teisinę raidą, sukėlė šimtus karų. Palengva keitėsi ir suvereniteto samprata, nustatanti paveldėjimo taisyklių kūrėjus. Atitinkamai sostas buvo perduodamas Dievo, paties vadovo ir galiausiai – Tautos atstovybės vardu.

Jungtinės Karalystės 1700 m. Sosto paveldėjimo aktas buvo vienas iš pirmųjų, kuriuos patvirtino parlamentas (taigi nustatė daugumą), o Priešaiškos aktas nustatė dalį reikalavimų – paisyti valstybės įstatymų, papročių ir pagal nustatytą tvarką vadovauti protestantų bažnyčiai⁶⁴⁷. Tačiau svarbiausia, kad Aktas patvirtino naują būsimąjį valdovą⁶⁴⁸ (Hanoverio kunigaikštienę Sofiją), jo palikuonis ir dinastiją (Hanoverio).

Per tris šimtmečius paveldimųjų monarchijų konstituciniai šablonai beveik nesikeitė. Tad ir dabartinėse tokiose monarchijose pretendavimas į valstybės vadovo vietą yra griežtai ribojamas – priskiriamas tik nedidelei asmenų grupei pagal aiškias sosto pirmenybės taisykles⁶⁴⁹. Tokio ribojimo

⁶⁴⁴ TSRS Konstitucijos 119, 120 str. Prieiga per internetą: <<http://www.hist.msu.ru/ER/Etext/cnst1977.htm#v>>.

⁶⁴⁵ Leges Statutae Sancti Marini, Primo libro, Rubrica VI. Prieiga per internetą: <<http://www.mindbank.info/item/3760>>.

⁶⁴⁶ Naujosios Zelandijos Konstitucinis Papatrys. Prieiga per internetą: <<http://cabinetmanual.cabinetoffice.govt.nz/2.2>>.

⁶⁴⁷ Išsamų sąlygų sąrašą žr. pačiame akte: UK Coronation Oath Act, 1689 [interaktyvus, žiūrėta 2011-10-21]. Prieiga per internetą: <<http://www.parliament.uk/documents/commons/lib/research/briefings/snpc-00435.pdf>>.

⁶⁴⁸ Act of Settlement 1700, section I. Prieiga per internetą: <<http://www.legislation.gov.uk/aep/Will3/12-13/2/section/I>>.

⁶⁴⁹ 1978 m. Ispanijos Konstitucijos 57 str. aiškiai nurodo, kad Karalystės sostas priklauso Burbonų dinastijai, jį pirmenybės tvarka perima Chuano Karlo I palikuonys. Labai panašiai sosto perdavimo tvarką apibrėžia 2011 m. Maroko Karalystės Konstitucijos 43 str., nurodantis karaliaus Mohamedo VI teisę į sostą ir jos perdavimą giminei.

motyvą ir apskritai valdymo formos pasirinkimą lemia valdovo funkcija (simbolinis ar realus valdymas) ir jo įtaka priimant ar keičiant konstitucijos nuostatas.

Monarchijos valdovas sostą užima po karūnavimo procedūros. Istoriskai regalijas jis gauna iš Dievo, pats iš savęs (XV–XVIII a. Europos absoliutizmas, Napoleono Bonaparto karūnavimasis), o pastaruoju metu (apie tris šimtus metų) valdovas vis dažniau karūnuojamas ir prisaikdinamas parlamente⁶⁵⁰. Priesaikos ar tradicinių reikalavimų neatitikimas, nederamas elgesys, tikėjimo pakeitimas, neleistina santuoka ir kitos aplinkybės gali parlamentą įgalinti paveldėjimo teisę perleisti kitam dinastijos asmeniui ar net kitai sosto giminei⁶⁵¹.

Respublikose asmeniui, siekiančiam tapti prezidentu, keliami įvairių reikalavimų, kurie gali būti grupuojami pagal tam tikras nuostatas:

- a) **amžiaus cenzą**. Daugelyje pasaulio respublikų kandidatas į prezidento postą turi būti sulaukęs tam tikro amžiaus. Toks kriterijus gali būti nustatytas tiesiogiai pačioje konstitucijoje arba netiesiogiai nurodant, kad valstybės vadovas turi atitikti parlamento nariui keliamus reikalavimus⁶⁵². Kandidato į prezidentus amžiaus ribos yra nevienodos – nuo 30 metų (Argentina) iki 50 metų (Italija)⁶⁵³. Kartais specialūs prezidento amžiaus cenzas nenustatomas nei konstitucijoje, nei įstatymuose ir laikomasi tik bendro pasyviosios rinkimų teisės amžiaus reikalavimo (Prancūzija)⁶⁵⁴. Europoje dažniausiai nustatomas 35 metų (Portugalija, Austrija, Lenkija, Rusija, Suomija) arba 40 metų kandidato į valstybės vadovo pareigas reikalavimas (VFR, Estija, Lietuva, Čekija, Latvija, Graikija);

⁶⁵⁰ Parlamento įtaka skiriant monarchą gali būti dvejopa. Viena jų – simbolinė (formalaus tarpininko absoliutinėse ar dualistinėse santvarkose), realiai neturint didesnės įtakos reikalauti iš monarcho prisiimti atsakomybę už sosto asmeniui priskiriamų priedermių paisymą (Kuveitas, Saudo Arabija). Kitu atveju parlamento galios yra labai plačios: jis kontroliuoja sosto regento institutą, prižiūri dinastijos narių veiklą.

⁶⁵¹ Žr.: Švedijos Karalystės Sosto paveldėjimo akto 2012 m. red. Prieiga per internetą: <<https://www.riksdagen.se/Global/dokument/dokument/laws/the-act-of-succession-2012.pdf>>.

⁶⁵² Žr. Argentinos Konstitucijos 89 str. Prieiga per internetą: <<http://www.senado.gov.ar/deInteresEnglish>>; Čekijos Konstitucijos 19 str. Prieiga per internetą: <<http://www.psp.cz/cgi-bin/eng/docs/laws/1993/1.html>>.

⁶⁵³ Italijos Konstitucijos 84 str. Prieiga per internetą: <https://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione_inglese.pdf>.

⁶⁵⁴ Žr.: Prancūzijos 1974 m. įstatymo dėl pilnametystės amžiaus ribos nustatymo (*Loi n° 74-631 du 5 juillet 1974 fixant à dix-huit ans l'âge de la majorité*) 11 str. Prieiga per internetą: <<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT00000700039>>.

- b) **pilietybę pagal kilmę.** Beveik visų šalių konstitucijose pabrėžiama, kad valstybės vadovas turėtų būti ne tik tos šalies pilietis, bet ir gimęs ar kilęs iš joje gimusių piliečių (Turkija), ar būtent iš tėvo linijos (Graikija)⁶⁵⁵. Detaliau tokie reikalavimai plėtojami žemesniosios galios teisės aktuose. Retais atvejais konstitucija nenumato kilmės reikalavimų ir apsiriboja paprasta pilietybės sąlyga (Airija)⁶⁵⁶ arba reikalavimu, kad asmuo neturėtų dvigubos pilietybės (Latvija)⁶⁵⁷;
- c) **sėslumo cenzą.** Ne visada, bet gana dažnai konstitucijose nurodoma, kad kandidatas į prezidentus turi būti išgyvenęs šalyje tam tikrą metų skaičių. Pvz., pirmojoje ir iki šiol galiojančioje prezidentinės respublikos tipo JAV Konstitucijoje (II skyriaus I dalies V punkte) nustatytas keturiolikos metų sėslumo cenzas. Tokios nuostatos konstitucinį pagrindimą lėmė istorinė JAV ir Jungtinės Karalystės priešprieša bei pageidavimas, kad JAV prezidentas būtų visiškai nepriklausomas nuo metropolijos įtakos⁶⁵⁸. Vėlesnėse Lotynų Amerikos ir Europos konstitucijose šis kriterijus irgi gali būti aptinkamas kaip reikalavimas būsimajam prezidentui būti susipažinusiui su šalimi ir išmanyti jos visuomenės santykius. Toks kandidato sėslumo cenzas gali būti vieni (Meksika), dveji (Argentina), treji (Lietuva), penkeri (Bolivija) ar net dešimt metų (Ukraina, Rusija)⁶⁵⁹;
- d) **turėti rinkimų teisę.** Toks reikalavimas apima bent keletą asmenų savybių, kaip antai jo veiksnumą, galimybę rinkti ir būti renkamam (teisė rinkti ir būti renkamam būdinga Graikijai, veiksnumas – Meksikai);

⁶⁵⁵ Graikijos Konstitucijos 31 str. Prieiga per internetą: <<http://www.hri.org/docs/syntagma/artcl50.html#S32>>.

⁶⁵⁶ Airijos Konstitucijos 12 str. Prieiga per internetą: <<http://www.irishstatutebook.ie/en/constitution/index.html#part3>>.

⁶⁵⁷ Latvijos Konstitucijos 37 str. Prieiga per internetą: <<http://www.saeima.lv/en/legislation/constitution>>.

⁶⁵⁸ WHITE, G. E. Re-examining the Constitution's Presidential Eligibility Clause. Prieiga per internetą: <http://www.law.virginia.edu/html/news/2009_fall/white_oped.htm>.

⁶⁵⁹ Argentinos Konstitucijos 55 str. Prieiga per internetą: <http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Argentina/argen94_e.html#title1seconddivisionch1>; Rusijos Konstitucijos 81 str. <<http://www.constitution.ru/en/10003000-05.htm>>; Meksikos Konstitucijos 82 str. <http://www.oas.org/juridico/mla/en/mex/en_mex-int-text-const.pdf>; Ukrainos Konstitucijos 103 str. <http://www.justice.gov/eoir/vll/country/foreign_law/ukraine/constitution.pdf>; Lietuvos Konstitucijos 78 str. <<http://www.lrkt.lt/Konstitucija.html>>; Bolivijos Konstitucijos 167 str. <http://www.constituteproject.org/constitution/Bolivia_2009.pdf>.

- e) **išankstinį rinkėjų palaikymą.** Tų valstybių, kur prezidentai tiesiogiai renkami tautos, konstitucijose kartais nustatomas reikalavimas pateikti tam tikrą jį remiančių rinkėjų parašų skaičių. Taip siekiama atmesti atsitiktinius asmenis, kurie siekia tik prezidento rinkimų kampanijos reklamos. Kandidatus palaikančių rinkėjų skaičiai labai įvairūs ir priklauso nuo konkrečios valstybės bei jose nustatyto atrankos slenksčio (Portugalija – 15 000, Lietuva – 20 000, Lenkija – 100 000 rinkėjų)⁶⁶⁰;
- f) **išpažinti tam tikrą religiją.** Nors toks reikalavimas kur kas dažniau taikomas monarchams, jis lieka ir teokratinėse respublikose. Pvz., Pakistano, Jemeno, Afganistano, Alžyro ir daugelio kitų musulmoniškų valstybių konstitucijos nustato, kad kandidatas į prezidentus privalo būti musulmonų tikėjimo, Libano – krikščionybės sekėjas⁶⁶¹. Tiesa, pasitaiko ir priešingų atvejų, kai konstitucijos draudžia į prezidentus kandidatuoti bet kokios religinės bendruomenės atstovui (Mianmaras, Venesuela, Nikaragva ir kt.)⁶⁶²;
- g) **lytį.** Nors formaliai XXI a. pradžioje lygi vyrų ir moterų rinkimų teisė pripažįstama beveik visose pasaulio šalyse, kai kuriose konstitucijose išliko netiesioginių nuostatų, apibrėžiančių teisę prezidentu tapti tik vyriškosios lyties atstovams. Musulmoniškųjų valstybių konstitucijose nurodoma, kad prezidento žmona (bet ne prezidentės vyras) negali išpažinti kitos religijos⁶⁶³.

Įvairių valstybių konstitucijose numatyta ir kitokių valstybių vadovams taikomų reikalavimų.

⁶⁶⁰ Portugalijos Konstitucijos 124 str. Prieiga per internetą: <http://app.parlamento.pt/site_antigo/ingles/cons_leg/Constitution_VII_revisao_definitive.pdf>; Lenkijos Konstitucijos 127 str. <<http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm>>; Lietuvos Konstitucijos 78 str. <<http://www.lrkt.lt/Konstitucija.html>>.

⁶⁶¹ Pakistano Konstitucijos 41 str. Prieiga per internetą: <<http://www.pakistani.org/pakistan/constitution/part3.ch1.html>>; Jemeno Konstitucijos 106 str.; Afganistano Konstitucijos 62 str. <<http://www.afghanembassy.com.pl/afg/images/pliki/TheConstitution.pdf>>; Alžyro Konstitucijos 73 str. <<http://www.conseil-constitutionnel.dz/indexAng.htm>>; taip pat žr.: LAWRENCE, J. Lebanese lawmakers failed to elect a president for the eighth time. Prieiga per internetą: <<http://www.reuters.com/article/2014/07/02/us-lebanon-president-idUSKBN0F715Q20140702>>.

⁶⁶² THEODOROU, A. In 30 countries heads of state must belong to a certain religion. Prieiga per internetą: <<http://www.pewresearch.org/fact-tank/2014/07/22/in-30-countries-heads-of-state-must-belong-to-a-certain-religion>>.

⁶⁶³ Sirijos Konstitucijos 84 str. 4 d. Prieiga per internetą: <<http://www.voltairenet.org/article173033.html>>.

1.2. Valstybės vadovo rinkimų būdai

Šalies vadovas renkamas įvairiais būdais. Dažniausiai yra taikomi šie:

- a) **tiesioginiai rinkimai**, kai kandidatas išrenkamas tautos piliečių balsų dauguma, taikant vieno ar dviejų balsavimo turų sistemą. Tokia rinkimų sistema populiariausia prezidentinio ar pusiau prezidentinio tipo respublikose, ja išreiškiamas valstybės vadovo nepriklausomumas nuo parlamento (Prancūzija, Lenkija, Portugalija)⁶⁶⁴. Kartais tokiu būdu renkamas ne tik šalies vadovas, bet ir viceprezidentas, bendrai balsuojant už tokių delegatų porą (Argentina, Brazilija)⁶⁶⁵. Įprastai konstitucijose ar rinkimų įstatymuose nustatoma, kad pirmąjį rinkimų turą laimi tas kandidatas, kuris gauna daugiau nei pusę visų registruotųjų rinkėjų balsų, bet kai kurios šalys pasirenka ir mažiau kvalifikuotą (40 ar 45 proc.) daugumą⁶⁶⁶;
- b) **netiesioginiai rinkimai**, kai šalies vadovas išrenkamas parlamente ar kitoje kolegialioje nuolatinėje institucijoje. Taip prezidentai renkami parlamentinio tipo respublikose (Italijoje, Latvijoje, Graikijoje). Jeigu jų parlamentas yra dvejų rūmų (Vokietija), rinkimuose dalyvauja abiejų rūmų nariai. Kartais tokio tipo respublikose prezidentas renkamas parlamente iš vykdomojo pobūdžio institucijos narių (Šveicarijos Konfederacijos Tarybos)⁶⁶⁷. Įprastai parlamentuose prezidentas renkamas tik iš parlamento narių (Italija, Latvija), bet kartais konstitucijos leidžia rinkti ir paprastus valstybės piliečius (Vokietija). Dažniausiai prezidentui

⁶⁶⁴ Prancūzijos Konstitucijos 6 ir 7 straipsniai. Prieiga per internetą: <http://app.parlamento.pt/site_antigo/ingles/cons_leg/Constitution_VII_revisao_definitive.pdf>; Portugalijos Konstitucijos 121 str. <http://app.parlamento.pt/site_antigo/ingles/cons_leg/Constitution_VII_revisao_definitive.pdf>; Lenkijos Konstitucijos 127 str. <<http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm>>.

⁶⁶⁵ Brazilijos Konstitucijos 77 str. Prieiga per internetą: <http://www.stf.jus.br/repositorio/cms/portalStfInternacional/portalStfSobreCorte_en_us/anexo/constituicao_ingles_3ed2010.pdf>.

⁶⁶⁶ Pvz., Argentinos Konstitucija numato, kad asmuo po pirmojo turo gali laimėti prezidento rinkimus, jeigu už jį balsavo daugiau nei 45 proc. registruotųjų rinkėjų, arba daugiau nei 40 proc., ir antrasis kandidatas gavo mažiau nei 30 proc. visų rinkėjų balsų. Žr. Argentinos Konstitucijos 97 ir 98 str. Prieiga per internetą: <http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Argentina/argen94_e.html#title1seconddivisionch2>.

⁶⁶⁷ Italijos Konstitucijos 83 str. Prieiga per internetą: <https://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione_inglese.pdf>; Graikijos Konstitucijos 31 str. <<http://www.hri.org/docs/syntaxma/artcl50.html#S32>>; Latvijos Konstitucijos 35 ir 36 str. <<http://www.saeima.lv/en/legislation/constitution>>; Vokietijos Konstitucijos 54 str. <<https://www.btg-bes-tellservice.de/pdf/80201000.pdf>>; Šveicarijos Konstitucijos 176 str. <<http://www.admin.ch/ch/e/rs/1/101.en.pdf>>.

išrinkti konstitucijose numatomas pusės visų parlamento narių daugumos reikalavimas, kartais jis gali būti didesnis (Italija, Graikija – 2/3, Slovakija – 3/5 visų parlamento rūmų narių);

- c) **netiesioginiai rinkimai**, kai šalies vadovas išrenkamas rinkėjų komitetuose ar tarybose. JAV prezidentas renkamas pagal Valstijų paskirtų ir prieš tai vidaus rinkimuose laimėjusių partijų balsuotojų sistemą. Be to, iki šių rinkimų Valstijose dar vyksta kandidatų atrankos partijų viduje, kai pasirenkamas populiariausias kandidatas. Pagal tokią sistemą, JAV prezidento rinkimus gali laimėti asmuo, gavęs daugiau rinkėjų balsų, bet mažiau visų rinkikų balsų, paduotų už rinkėjus⁶⁶⁸. JAV prezidento rinkėjų kolegijos konstitucinis principas kilo iš valstijų interesų suderinimo poreikio Filadelfijos konvente, vėliau atsirado įvairių politinių ir konstitucinių papročių (pvz., nors Valstijose išrenkami rinkėjai nėra įpareigoti balsuoti už savo partijos atstovą, jie visada palaiko būtent jį).

Respublikos vadovas renkamas tam tikram įgaliojimų laikui arba kadencijai. Daugelio respublikų istorinėse ar galiojančiose konstitucijose kadencija turi apibrėžtą laikotarpį, išskyrus diktatūras, kur asmenys į tokias pareigas renkami ar skiriami iki gyvos galvos (Kolumbija, Kuba, Salvadoras, Šiaurės Korėja)⁶⁶⁹.

Pirmojoje pasaulio prezidentinės respublikos konstitucijoje (JAV) buvo nustatytas ketverių metų įgaliojimų laikotarpis. Tiesa, derybų tarp Filadelfijos konvento narių metu buvo siūlomi vienuolikos, penkiolikos ir net dvidešimties metų trukmės laikotarpiai⁶⁷⁰. Šiuolaikinėse pasaulio konstitucijose galima aptikti įvairių prezidento įgaliojimų laikotarpių, jie svyruoja nuo vieno (Šveicarija) iki aštuonerių metų (1975 m. Liberijos, 1989 m. Čilės Konstitucijos). Dažniausiai pasaulyje taikomos ketverių (Brazilija, Argentina, Islandija, Latvija), penkerių (Prancūzija, Rusija, Vokietija, Lenkija) arba septynerių (Italija, Izraelis, Airija) metų kadencijos.

Respublikos vadovo kadencijos skirtumus lemia kelios aplinkybės:

- a) **perrinkimo ribojimas** (parlamentinėse respublikose, kurių konstitucijos draudžia tą patį asmenį perrinkti prezidentu, kadencija yra ilgesnė);

⁶⁶⁸ P.vz., 2000 m. JAV prezidento rinkimų rezultatai. Prieiga per internetą: <<http://www.presidency.ucsb.edu/showelection.php?year=2000>>.

⁶⁶⁹ VARAŠKA, M. Valstybės vadovo įgaliojimų trukmės problema valstybės valdymo formose: lyginamasis aspektas. Vilnius, 2012, p. 96–97.

⁶⁷⁰ MADISON, J. The Debates in the Federal Convention of 1787. The Constitution Society, 1994 [interaktyvus, žiūrėta 2011-10-05]. Prieiga per internetą: <<http://www.constitution.org/dfc/dfc-0724.txt>>.

- b) **valdymo forma** (prezidentinėse ar pusiau prezidentinėse respublikose vyrauja ilgesnės kadencijos (Afrikos, Azijos respublikos);
- c) **konstitucionalizmo tradicijų laikymasis** (ilgalaikės nuolatinės konstitucijas turinčiose valstybėse istoriškai susiklostė ilgos kadencijos (Airija, Libanas, Meksika);
- d) **kitų institucijų įgaliojimų trukmė** ir siekis vienu metu išvengti visų institucijų (parlamento rūmai, prezidentas, regioninės institucijos ir pan.) rinkimų ir galimos bevaldystės.

Įvairių pasaulio valstybių konstitucijose numatyta galimybė tą patį asmenį perrinkti prezidentu: a) tas pats asmuo respublikos vadovu gali būti ne daugiau kaip du kartus (Lenkija, Vokietija, JAV); b) tas pats asmuo gali būti perrenkamas į prezidento pareigas darant kas antros ar kas trečios kadencijos pertrauką (Austrija, Suomija, Rusija, Lietuva); c) to paties asmens galimybės būti renkama respublikos vadovu yra neribotos (Italija, Prancūzija, Baltarusija, Indija)⁶⁷¹. Esama valstybių, kurių konstitucijos griežtai draudžia tą patį asmenį perrinkti į respublikos vadovo pareigas (Pietų Korėja, Izraelis).

Lyginamojoje konstitucinėje teisėje nurodomi keli prezidento įgaliojimų nutraukimo būdai ir atitinkami pagrindai:

- a) **apkalta (impicmentas)**. Istorinės valstybės vadovo apkaltos ištaikos glūdi Europos miestų ir respublikų teisynuose bei statutuose⁶⁷², taip pat Anglijos puritonų revoliucijos dokumentuose, skubiai parengtuose karaliaus nukirsdinimui pateisinti⁶⁷³. Šiuolaikinė apkaltos kaip respublikos prezidento atsakomybės samprata susiformavo JAV, kurių Konstitucijos II straipsnio 4 skyriuje nustatyta, kad prezidentas, viceprezidentas ir visi JAV pareigūnai gali būti pašalinami iš pareigų, kai apkaltos procedūra yra pripažįstami kalti dėl valstybės išdavimo, kyšininkavimo ar kito sunkaus arba nesunkaus nusikaltimo padarymo.

⁶⁷¹ Plačiau žr.: VARAŠKA, M. Valstybės vadovo įgaliojimų trukmės problema valstybės valdymo formose: lyginamasis aspektas. Vilnius, 2012, p. 217–223.

⁶⁷² MCCORMICK, J. P. Machiavellian Democracy. Cambridge University Press, 2011, p. 92 [interaktyvus, žiūrėta 2011-08-12]. Prieiga per internetą: <http://books.google.lt/books?id=qtxZ2LAycUAC&dq=gonfalonier+lottery&source=gbs_navlinks_s>.

⁶⁷³ GARDINER, S. R. The Constitutional Documents of the Puritan Revolution, 1625–1660: The Act Abolishing the Office of King. An Act Declaring England to Be a Commonwealth. Oxford: Clarendon Press, 1906 [interaktyvus, žiūrėta 2011-08-06]. Prieiga per internetą: <http://oll.libertyfund.org/index.php?option=com_staticxt&staticfile=show.php%3Ftitle=1434&layout=html>.

Šių laikų respublikų konstitucijose prezidento apkaltos procedūra yra visuotinai priimta ir priklauso nuo valstybės politinio režimo, teisinės tradicijos, teismų sistemos sandaros. Jai būdingi šie požymiai:

- apkaltos pagrindai yra numatyti konstitucijoje (Vokietijos – tyčinis federalinio ar žemės įstatymo pažeidimas, Italijos – valstybės išdavystė ir konstitucijos pažeidimas, Brazilijos – veikimas prieš valstybės teritorinį vientisumą, kitų valdžios institucijų galių nusavinimas, piktnaudžiavimas biudžeto lėšomis, teismų sprendimų nepaisymas⁶⁷⁴);
- apkalta pradedama parlamente, iniciatyvos teisę paremiant ne mažesne nei konstitucijoje nustatyta parlamento narių dauguma (Vokietijoje – 1/4 Bundestago ar Bundesrato narių, Turkijoje – 1/3 Didžiosios Nacionalinės Asamblėjos narių, Rumunijoje – 1/2 Deputatų Rūmų ar Senato narių);
- apkaltos nagrinėjimo metu parlamentui gali būti teikiama teisminės institucijos (Konstitucinio Teismo – Vokietija, Lietuva), Aukščiausiojo Teismo išvada (Rumunija) arba šio teismo pirmininkas turi vadovauti parlamento rūmų (įprastai – Senato – JAV, Argentina, Brazilija), priimančių sprendimą dėl apkaltos, posėdžiams;
- parlamento rūmų (abejų arba aukštesniųjų) sprendimas dėl apkaltos pagrįstumo ir prezidento įgaliojimų nutraukimo priimamas kvalifikuotąja visų jo narių dauguma (Vokietijoje, Rumunijoje, JAV, Meksikoje – 2/3, Turkijoje – 3/4, Lietuvoje – 3/5 visų rūmų narių).

Aukščiau minėtieji apkaltos prezidentui teisinio reguliavimo požymiai nėra vieninteliai ir neatspindi visų pasaulio respublikų teisinio reguliavimo patirties⁶⁷⁵;

- b) **priešlaikiniai respublikos vadovo rinkimai** dėl jo ir parlamento ar vyriausybės politinių nesutarimų. Antai Latvijos valstybės vadovas gali pasiūlyti tautai referendumu paskelbti pirmalaikius

⁶⁷⁴ Vokietijos Konstitucijos 61 str. Prieiga per internetą: <<https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80201000.pdf>>; Italijos Konstitucijos 90 str. <https://www.senato.it/documenti/repositorio/istituzione/costituzione_inglese.pdf>; Brazilijos Konstitucijos 86 str. <http://www.stf.jus.br/repositorio/cms/portalStfInternacional/portalStfSobreCorte_en_us/anexo/constituicao_ingles_3ed2010.pdf>.

⁶⁷⁵ Prezidento įgaliojimų nutraukimas apkaltos būdu nėra tik teorinis konstitucinis modelis. Tokios procedūros respublikų prezidentams buvo taikomos dešimtis kartų, gana dažnai pasiekta ir prezidento at(si)statydinimo, antai Brazilijoje – F. C. de Mello (1992 m.), Lietuvoje – R. Pakso (2004 m.), Filipinuose – J. Estrados (2000 m.), Peru – R. Fujimori (2001 m.), Pietų Korėjoje – R. Moo-Hyun (2004 m.) ir pan.

parlamento rinkimus, bet referendumui nepavykus prezidentas privalo atsistatydinti (antai 2011 m. Latvijos prezidento V. Zatlero paskelbtam referendumui buvo pritarta akivaizdžia dauguma, o parlamentas paleistas)⁶⁷⁶. Austrijos konstitucija numato, kad parlamentas gali inicijuoti politinį nepasitikėjimą prezidentu ir perduoti jį svarstyti tautos referendumui, bet jeigu tauta nepritaria prezidento atstatydimui, šis įgyja teisę paleisti parlamentą⁶⁷⁷. Minėtosios konstitucinės nuostatos Austrijoje kol kas nebuvo progos įgyvendinti. Prancūzijos Konstitucija numato prezidento teisę skelbti pirmalaikius parlamento žemųjų rūmų (Nacionalinės Asamblėjos) rinkimus nesuteikiant galimybės Asamblėjai inicijuoti pirmalaikių prezidento rinkimų. Tačiau piktnaudžiavimą minėtąja prezidento funkcija riboja konstitucijos nuostata, draudžianti pirmalaikius Asamblėjos rinkimus anksčiau nei pirmaisiais jos kadencijos metais⁶⁷⁸.

1.3. Valstybės vadovo įgaliojimai

Valstybės vadovo įgaliojimų svarbą iš esmės lemia dvi aplinkybės: formaliosios konstitucinės nuostatos, suteikiančios jam tam tikrų galių, ir realios politinės situacijos, leidžiančios jomis pasinaudoti, bei valstybės vadovo asmenybės bruožai. Valstybės vadovo įgaliojimų pokyčiai rodo, kad jo įgaliojimai palengva ribojami. Tai lemia ne tiek respublikos (valstybės) valdymo formos, kiek parlamentarizmo raida, tautos atstovybei vis labiau perimant ilgaamžes vadovo galias.

Valstybės vadovo įgaliojimai įgyvendinami šiose svarbiausiose srityse: dalyvaujant įstatymų leidyboje, formuojant teismų sistemą, numatant ir vykdant užsienio politiką, kontroliuojant vyriausybės veiklą.

Dalyvaudamas įstatymų leidybos procese, valstybės vadovas turi įstatymų, konstitucijos pataisų ir referendumų iniciatyvos teisę. Šios teisės turinį lemia Konstitucijoje įtvirtinti valstybės vadovui suteikiami įstatymų leidybos įgaliojimai. Pvz., Prancūzijos Konstitucija numato, kad šalies prezidentas yra būtinas bet kokios referendumo iniciatyvos dalyvis, Brazilijos – konstitucijoje numatytų įstatymų leidybos procesų iniciatorius, Estijos –

⁶⁷⁶ Latvijos Konstitucijos 48, 50 str. Prieiga per internetą: <<http://www.saeima.lv/en/legislation/constitution>>; Latvijos vyriausiosios rinkimų komisijos puslapis: dėl 2011 m. referendumo rezultatų. Prieiga per internetą: <<http://www.tn2011.cvk.lv/results.html>>.

⁶⁷⁷ Austrijos Konstitucijos 29, 60 str. Prieiga per internetą: <http://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/Erv/ERV_1930_1/ERV_1930_1.pdf>.

⁶⁷⁸ Prancūzijos Konstitucijos 12 str. Prieiga per internetą: <<http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/english/constitution/constitution-of-4-october-1958.25742.html#TitleII>>.

konstitucijos pataisų teikėjas, o Maroko – karalius gali adresuoti parlamentui privalomus politinės valios ir teisėkūros pranešimus⁶⁷⁹.

Kai kurių valstybių konstitucijose numatyta, kad valstybės vadovas turi teisę paskirti dalį parlamento narių (10 – Egipte iki 2011 m. ir 40 – Malaizijoje⁶⁸⁰). Tiesa, svarbu tai, kad iki šiol Jungtinės Karalystės valdovė nominuoja dalį nerenkamųjų Lordų Rūmų narių (angl. *Lords of Temporal*), kurių dalis tokią teisę paveldėjo ir ją išlaiko pagal 1999 m. Lordų Rūmų akto taikymo išimtį⁶⁸¹.

Valstybės vadovas turi teisę vetuoti parlamento priimtą įstatymą ir grąžinti jį svarstyti iš naujo. Veto teisė gali būti absoliuti arba santykinė (atidedamoji). Dominuoja pastaroji – sąlyginė veto teisė. Antai prezidentinėse respublikose ar absoliutinėse monarchijose (JAV, Meksikoje, Argentinoje, Rusijoje, Malaizijoje) veto gali atmesti tik 2/3 visų parlamento narių, Portugalijoje, remiantis paprastaisiais įstatymais, vetuojama ne mažiau kaip 1/2 parlamento narių balsų dauguma, o vadovaujantis organiniais įstatymais – 2/3 visų parlamento narių balsų dauguma; Lenkijoje visų vetuotų įstatymų atžvilgiu – 3/5 visų parlamento narių balsų dauguma⁶⁸². Estijos, Graikijos, Italijos prezidentų veto gali būti įveikiamas paprastąja parlamento balsų dauguma ir yra vadinamas santykiniu (atidedamuju). Vokietijos, Austrijos ir kai kurių kitų respublikų prezidentai neturi teisės atmesti įstatymo, bet gali (pvz., kaip Estijos ar Lenkijos vadovai) kreiptis į Konstitucinį ar Aukščiausiąjį Teismą prašydami nustatyti, ar įstatymo projektas

⁶⁷⁹ Prancūzijos Konstitucijos 11 str. Prieiga per internetą: <<http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/english/constitution/constitution-of-4-october-1958.25742.html#TitleII>>; Brazilijos Konstitucijos 84 str. Prieiga per internetą: <http://www.stf.jus.br/repositorio/cms/portalStfInternacional/portalStfSobreCorte_en_us/anexo/constituicao_ingles_3ed2010.pdf>; Estijos Konstitucijos 103 str. <<http://www.president.ee/en/republic-of-estonia/the-constitution/index.html#VII>>; Maroko Konstitucijos 52 str. <http://www.constitutionnet.org/files/morocco_eng.pdf>.

⁶⁸⁰ Malaizijos Konstitucijos 45 str. Prieiga per internetą: <<http://www.agc.gov.my/images/Personalisation/Buss/pdf/Federal%20Consti%20%28BI%20text%29.pdf>>; 1971–2011 m. Egipto Konstitucijos 87 str. <<http://www.constitutionnet.org/files/Egypt%20Constitution.pdf>>.

⁶⁸¹ 1999 m. Lordų Rūmų aktas, II d. <<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1999/34/section/2>>.

⁶⁸² Portugalijos Konstitucijos 136 str. Prieiga per internetą: <http://app.parlamento.pt/site_antigo/ingles/cons_leg/Constitution_VII_revisao_definitive.pdf>; Lenkijos prezidentas gali ir vetuoti įstatymo projektą, ir kreiptis dėl jo konstitucingumo į Konstitucinį Tribunalą. Tačiau jei jis projektą vetuoja, o parlamentas 3/5 visų narių dauguma jį patvirtina iš naujo, galimybė ginčyti įstatymo projekto konstitucingumą prezidentui nebesuteikiama. Lenkijos Konstitucijos 122 str. Prieiga per internetą: <<http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm>>.

atitinka Konstituciją⁶⁸³. Esama valstybių, kurių vadovai turi konstitucinę veto teisę, bet pagal susiklosčiusią tradiciją ja nesinaudoja (pvz., Jungtinėje Karalystėje⁶⁸⁴). Kitokių galių turi Latvijos Respublikos Prezidentas: nesutikdamas su parlamento priimtu įstatymu (išskyrus Konstitucijos 73 str. nurodytus atvejus), jis per du mėnesius gali dėl jo inicijuoti referendumą. Tokia prezidento teisė negalioja, jeigu įstatymo projektą pakartotinai patvirtina 2/3 visų Saeimos narių⁶⁸⁵.

Valstybių konstitucijose numatyta ir valstybės vadovų teisė kreiptis į Konstitucinį Teismą dėl tarptautinių sutarčių konstitucingumo. Be to, valstybės vadovams priskiriami įgaliojimai formuoti teismus. Antai monarchas arba prezidentas turi įgaliojimų vienasmeniškai arba kartu su kitomis valstybės valdžios institucijomis skirti bendrosios kompetencijos teismų teisėjus ir teismų vadovus. Tose valstybėse, kurių konstitucijos numato specialiuosius konstitucinius teismus (tarybas, tribunolus), valstybės vadovas turi teisę skirti dalį jo narių (Prancūzija, Rumunija – 3 iš 9, Čilė – 3 iš 10) arba teikti visus (19 – Rusija, 15 – Čekija) ar dalį jo sudėties kandidatų parlamentui balsuoti (Italija – 5 iš 15)⁶⁸⁶. Monarchas ar prezidentas gali turėti reikšmingų galių skiriant visų grandžių teismų teisėjus ar jų pirminkus (Jordanija, JAV – su Senato pritarimu), dalį jų drauge su parlamentu (Aukščiausiasis ir apeliacinis teismai) ir dalį – vienasmeniškai (Rusija, Čekija)⁶⁸⁷. Kai kurių valstybių konstitucijose nėra numatytas prezidentų dalyvavimas skiriant šalies teisėjus (Italija, Bulgarija).

⁶⁸³ Estijos Konstitucijos 107 str. Prieiga per internetą: <<http://www.president.ee/en/republi-c-of-estonia/the-constitution/index.html#VII>>.

⁶⁸⁴ Jungtinėje Karalystėje Bendruomenių Rūmų priimtus įstatymus gali vetuoti ir Lordų Rūmai, ir – teoriškai – valdovas. Kad ir kaip būtų, paskutinį kartą tokia teise monarchas pasinaudojo 1708 m. (karalienė Ana). Plačiau žr.: ADAMS, T. Royal Consent and Hidden Power. Prieiga per internetą: <<http://ukconstitutionallaw.org/2013/01/26/tom-adams-royal-consent-and-hidden-power>>.

⁶⁸⁵ Latvijos Konstitucijos 72–75 str. Prieiga per internetą: <<http://www.saeima.lv/en/legisla-tion/constitution>>.

⁶⁸⁶ Prancūzijos Konstitucijos 56 str. Prieiga per internetą: <http://parlamento.pt/site_an-tigo/ingles/cons_leg/Constitution_VII_revisao_definitive.pdf>; Rumunijos Konstitucijos 142 str. <http://www.cdep.ro/pls/dic/site.page?den=act2_2&par1=5>; Čilės Konstitucijos 92 str. <http://www.constituteproject.org/constitution/Chile_2012.pdf>; Italijos Konstitucijos 135 str. <https://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione_inglese.pdf>; Rusijos Konstitucijos 128 str. <<http://www.constitution.ru/en/10003000-08.htm>>; Čekijos Konstitucijos 84 str. <<http://www.psp.cz/cgi-bin/eng/docs/laws/1993/1.html>>.

⁶⁸⁷ Jordanijos Konstitucijos 98 str. Prieiga per internetą: <http://www.kinghussein.gov.jo/constitution_jo.html>; JAV Konstitucijos II sk. 2 p. <http://www.senate.gov/civics/constitution_item/constitution.htm>; Argentinos Konstitucijos 99 str. <http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Argentina/argen94_e.html#title1seconddivisionch2>; Rusijos Konstitucijos 128 str. <<http://www.constitution.ru/en/10003000-08.htm>>; Čekijos Konstitucijos 93 str. <<http://www.psp.cz/cgi-bin/eng/docs/laws/1993/1.html>>.

Valstybės vadovams dažniausiai priskiriami šie užsienio politikos įgaliojimai: valstybės atstovavimas palaikant tarptautinius santykius (Latvija, Slovakija); tarptautinių sutarčių pasirašymas (Rumunija, Italija); valstybės diplomatinė atstovų užsienio valstybėms skyrimas ar atšaukimas ir užsienio valstybių atstovų skiriamųjų raštų priėmimas (Turkija, Estija)⁶⁸⁸; karo ar taikos skelbimas (JAV, Portugalija, Brazilija, Marokas).

Minėtieji valstybės vadovo įgaliojimai gali būti vykdomi vienasmeniškai (prezidentinės respublikos, absoliutinės monarchijos), parlamentinėse respublikose – dalyvaujant parlamentui (ratifikuojant tarptautines sutartis, skelbiant karą ir taiką) ir vyriausybei (skiriant diplomatinis atstovus ir juos atšaukiant).

Pagal prezidentinių respublikų ar monarchijų konstitucijas valstybės vadovas kartu vadovauja ir vyriausybei (JAV, Saudo Arabijoje, Indonezijoje, Meksikoje, Čilėje, Angoloje, Argentinoje, Filipinuose ir kt.), dažniausiai gali vienasmeniškai skirti ministrą pirmininką ir pirmininkauti vyriausybės posėdžiams (Maroke, Jordanijoje, Katare, Azerbaidžane, Rusijoje, Baltarusijoje, Jungtiniuose Arabų Emyratuose ir kt.). Kita vertus, konstitucijose numatyta, kad valstybės vadovo leidžiamus aktus turi pasirašyti ministras pirmininkas arba atitinkamas ministras (kontrasignavimas). Tokiu atveju jiems tenka atsakomybė už valstybės vadovo išleistą aktą.

Nurodytųjų valstybės vadovo įgaliojimų sąrašas nėra išsamus. Valstybės vadovas gali turėti ir kitų įgaliojimų (pvz., teikti malonę ar pilietybę, skirti valstybės apdovanojimus ir kt.).

⁶⁸⁸ Rumunijos Konstitucijos 91 str. Prieiga per internetą: <http://www.cdep.ro/pls/dic/site.page?den=act_2&par1=3#t3c2s0a94>; Italijos Konstitucijos 87 str. <https://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione_inglese.pdf>; JAV Konstitucijos II sk. 2 p. <http://www.senate.gov/civics/constitution_item/constitution.htm>; Portugalijos Konstitucijos 133 str. <http://app.parlamento.pt/site_antigo/ingles/cons_leg/Constitution_VII_revisao_definitive.pdf>; Brazilijos Konstitucijos 91 str. <http://www.stf.jus.br/repositorio/cms/portalStfInternacional/portalStfSobreCorte_en_us/anexo/constituicao_ingles_3ed2010.pdf>; Maroko Konstitucijos 53 str. <http://www.constitutionnet.org/files/morocco_eng.pdf>; Latvijos Konstitucijos 41 str. <<http://www.saeima.lv/en/legislation/constitution>>; Slovakijos Konstitucijos 102 str. <<http://www.slovakia.org/sk-constitution.htm>>; Turkijos Konstitucijos 104 str. <http://global.tbmm.gov.tr/docs/constitution_en.pdf>; Estijos Konstitucijos 78 str. <<http://www.president.ee/en/republic-of-estonia/the-constitution/index.html#VII>>.

2. Vyriausybė

2.1. Vyriausybės samprata. Vyriausybės modeliai šiuolaikinėse valstybėse

Tradiciškai vykdomoji valdžia tapatinama su vyriausybe – kolegialia institucija, įgyvendinančia vykdomąją (tvarkomąją) veiklą. Tačiau tai netikslu. Beveik nėra valstybės, kur vykdomąją veiklą įgyvendintų vien tik vyriausybė. Sąvoka „vykdomoji valdžia“ yra labai talpi tiek pagal funkcijų sritį, tiek pagal valdymo objektą, tiek pagal šią veiklą įgyvendinančių institucijų sistemą. Prie vykdomosios valdžios dažniausiai priskiriamas valstybės vadovas, įvairios institucijos ir vyriausybė. Atskirose valstybėse vykdomoji valdžia koncentruojama skirtingų institucijų rankose, tarp jų susiklosto įvairūs santykiai, bet daugumoje valstybių vykdomoji valdžia sutelkiama valstybės vadovo ir vyriausybės rankose.

Viena vertus, vyriausybės formavimas gali būti suprantamas kaip tam tikra procedūra, skirta atlikti valdymo funkcijas, kita vertus – kaip valstybės vadovo galių ribojimas. Efektyviai veikianti vyriausybė neleidžia valstybinės vykdomosios valdžios atiduoti į vienas valstybės vadovo rankas⁶⁸⁹. Pasaulio ir Europos valstybėse susiklostė skirtinga valstybės vadovo ir vyriausybės funkcijų bei kompetencijos suderinimo praktika. Tai iš dalies priklauso nuo valstybės valdymo formos. Prezidentinėse respublikose ir atskirose valstybėse, kurių valdymo forma yra monarchija, vykdomoji valdžia dažniausiai koncentruojama valstybės vadovo rankose. Pvz., tokioje prezidentinėje valstybėje kaip JAV net sąvoka „vyriausybė“ beveik nevartojama. Centrinų valdymo institucijų vadovai yra visiškai pavaldūs prezidentui. Daugelyje valstybių (Švedijoje, Danijoje, Olandijoje, Vokietijoje, Estijoje, Lietuvoje, Italijoje ir kt.) valdymo klausimai svarstomi ir kolegialiai sprendžiami per vyriausybės posėdžius, o JAV analogiškus klausimus prezidentas sprendžia vienasmeniškai⁶⁹⁰. Taigi, remiantis JAV Konstitucija, vykdomoji valdžia įgyvendinama išskirtinai tik prezidento. Panaši tvarka, tik gal kiek lankstesnė, įtvirtinta ir Indijoje. Pagal šios valstybės Konstitucijos 53 straipsnio 1 dalį, šalies vykdomoji valdžia patikėta prezidentui, kuris ją įgyvendina arba tiesiogiai, arba per jam pavaldžius pareigūnus.

Visiškai priešinga padėtis nei JAV ar Indijoje susiformavo Vokietijoje. Remiantis pastarosios valstybės 1949 m. Konstitucijos 55 straipsnio 1 dalimi, federalinis prezidentas negali veikti nei vyriausybės, nei Federacijos, nei kurios nors žemės įstatymų leidybos organuose. Reali Vokietijos

⁶⁸⁹ MANFRED, S. The constitution of the Republic of Austria. Oxford, 2011, p. 123–127.

⁶⁹⁰ U. S. Government, United States Department of State, 2000, p. 45–46. Prieiga per internetą: <<http://usinfo.state.gov>>.

Prezidento įtaka šalies vykdomajai valdžiai yra minimali. Tačiau tokia tvarka kaip JAV ar Indijoje, kur prezidentui priskiriama vykdomoji valdžia, ir Vokietijoje, kur prezidentas nedaro jokios įtakos vykdomajai valdžiai, yra tik pasaulinės praktikos išimtys.

Daugelyje pasaulio ir Europos šalių labiausiai paplitęs dualistinis (sudvejintas) vykdomosios valdžios modelis, kur vykdomoji valdžia yra valstybės vadovo ir vyriausybės rankose. Šių šalių konstitucijos įtvirtina tik šiek tiek skirtingas valstybės vadovo ir vyriausybės įtakos proporcijas. Siekiant įgyvendinti vykdomąją valdžią ir įtvirtinti valstybės vadovo bei vyriausybės bendradarbiavimą ir atsakomybę, vienais atvejais pabrėžiamos valstybės vadovo (Prancūzija, Suomija), kitais – vyriausybės (Vokietija, Danija, Švedija) galios. Taigi galima drąsiai tvirtinti, kad daugelyje pasaulio ir Europos šalių svarbiausia vykdomosios valdžios institucija yra vyriausybė.

Kai kurių šalių konstitucijose vyriausybės yra vadinamos skirtingai: Valstybės Taryba – Kinijoje, Federalinė Vyriausybė – Vokietijoje, Federalinė Taryba – Šveicarijoje, Ministrų Taryba (Vyriausybė) – Prancūzijoje, Vyriausybė – Čekijoje, Lietuvoje ir t. t.

Įvertinus vykdomosios valdžios vidinę sandarą ir vyriausybės funkciją, visus esamus vyriausybės modelius būtų galima klasifikuoti (susisteminti). Kaip ir bet kokia klasifikacija, ši irgi negalėtų pretenduoti į visa apimančią, o tik išryškintų kokį nors požymį ar aspektą. Dar XVIII a. Prancūzijos filosofas Ch. Montesquieu pasiūlė suskirstyti vyriausybes atsižvelgiant į valstybių valdymo formą ir politinį režimą. Jis skyrė šias rūšis: respublikų, monarchijų ir despotijų⁶⁹¹. Šiuo metu pasaulyje yra gana didelė vyriausybės modelių įvairovė. Tikslinga būtų paminėti žinomiausias jų sistemas⁶⁹². Vertinant vyriausybių sudėtį ir jų santykį su kitomis institucijomis, išskirtinos dvi pagrindinės sistemos: anglosaksų ir kontinentinė.

Anglosaksiškasis vyriausybės modelis atsirado Didžiojoje Britanijoje ir šiuo metu yra taikomas Indijoje, Kanadoje, Australijoje, Naujojoje Zelandijoje ir kt. Taikant anglosaksiškąjį modelį sudaroma formalioji faktinė vyriausybė, kuri dažniausiai vadinama kabinetu. Šių valstybių vyriausybė formuojama iš šimtų narių daugiau reprezentaciniais tikslais. Tokia didelė vyriausybė yra gana nepaslanki, jai sunku reaguoti į įvykių tėkmę⁶⁹³. Siekiant operatyviau spręsti kylančius klausimus, vyriausybėje iš dvidešimties ar dvidešimt penkių svarbiausių valdymo sričių ministrų, turinčių didžiausią ministro pirmininko pasitikėjimą, suformuojamas kabinetas,

⁶⁹¹ ALAN, R. B. *Modern Politics and Government*. 3rd Ed. London, 1983, p. 37.

⁶⁹² Lietuvos konstitucinė teisė. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2012, p. 667–682.

⁶⁹³ ROSE, R. *Understanding Big Government*. London, 1984, p. 3–11.

kuris realiai valdo šalį. Klasikinis šio modelio vyriausybės pavyzdys – Didžioji Britanija. Šios šalies vyriausybę sudaro maždaug šimtas narių, tarp jų – dvidešimt pagrindinių ministrų (sekretorių). Kartu su kabineto nariais vyriausybę sudaro vadinamieji ministrai be portfelio, tradicines pareigas einantys asmenys (lordas tarybos pirmininkas, lordas antspaudo saugotojas ir kt.), valstybės ministrai (ministrų pavaduotojai), jaunesnieji ministrai ir kitų svarbių žinybų vadovai.

Visus vyriausybei priskiriamus klausimus sprendžia kabinetas, o kiti jos nariai apie priimtus sprendimus tik informuojami⁶⁹⁴. Visa vyriausybė niekada nesusirenka, išskyrus tik atsistatydinimo progą. Kontinentiniam vyriausybės modeliui būdingas didesnis vientisumas. Vyriausybė sudaroma iš pagrindinių (centrinių) žinybų vadovų (ministrų, valstybės sekretorių ir kt.) ir jokių vidinių struktūrinių darinių nesuformuojama. Tarkim, Italijoje valdymo operatyvumo sumetimais sudaromas Vyriausybės Prezidiumas, bet tai padėties nekeičia – visus sprendimus priima visos sudėties vyriausybė.

Kaip žinoma, Europoje iš esmės vyrauja kontinentinės teisės sistema, o tai daro nemažą įtaką ir vyriausybės veiklos modeliui. Anglosaksų ir kontinentinis vyriausybių modeliai yra patys bendriausi, atsižvelgiant į valstybės valdymo formą, partinę struktūrą, rinkimų sistemą ir kt. jie gali būti papildomi įvairiomis vyriausybių sistemomis. Dėl šių aplinkybių įtakos gali susiformuoti vienpartinė, nepartinė ar koalicinė vyriausybės.

Vienpartinė vyriausybė gali būti sudaroma tada, kai kuri nors politinė partija demokratiniuose rinkimuose laimi absoliučią arba jai artimą parlamento narių mandatų daugumą. Paprastai vienpartinės vyriausybės dėl nepakankamo politinės sistemos ir rinkimų demokratiškumo suformuojamos totalitarinėse valstybėse. Spartėjant demokratiniams procesams, vienpartinė vyriausybė tampa tik teorine galimybe, nors gali būti ir išimčių. Kaip žinoma, JAV dėl valdžios realiai konkuruoja dvi politinės partijos – respublikonai ir demokratai. Vyriausybė formuojama iš vienos šių partijų, kuri laimėjo rinkimus, atstovų. Ji gali būti sudaroma ir politinės partijos, kuri parlamente turi mažumą, pagrindu – vadinamoji vienpartinė mažumos vyriausybė. Šiuo atveju nė viena partija neturi daugumos ir tik viena iš jų prisiima atsakomybę formuoti vyriausybę, gaudama kitų partijų pritarimą ir palaikymą. Tokia padėtis gali susiklostyti dėl įvairių aplinkybių ar siekių. Jeigu taip nenutinka, mažumos vyriausybę reikėtų vertinti kaip aukštos politinės kultūros rezultatą.

⁶⁹⁴ RICHARDS, D; SMITH, M. Governance and Public Policy in the UK. Oxford University Press, 2007, p. 173–221.

Labai retais atvejais gali būti sudaromos ir **nepartinės vyriausybės**. Tokia padėtis susiklosto tada, kai partijoms nepavyksta susitarti dėl koalicijos, o paleisti parlamentą yra netikslinga. Tai gali būti valstybės krizės ar kitokių nenumatytų aplinkybių padarinys. Esant tokiai padėčiai, gali būti formuojama vadinamoji dalykinė vyriausybė iš specialistų, kurie gali būti vienos ar kitos politinės partijos nariai arba visai nepartiniai. Pastaruoju metu valstybėse tampa įprastos ir vis dažniau formuojamos koalicinės vyriausybės.

Koalicinė vyriausybė gali būti sudaroma tose valstybėse, kur gausu politinių partijų ir yra taikoma proporcinė rinkimų sistema⁶⁹⁵. Šiose valstybėse parlamento narių mandatus proporcingai pagal gautus rinkėjų balsus pasidalija kelios politinės partijos. Jeigu nė viena iš jų nepajėgi suformuoti vienpartinės vyriausybės, siekiama sudaryti koalicinę vyriausybę iš kelių rinkimus laimėjusių partijų. Tokia vyriausybė paprastai veikia parlamentinėse arba mišriosios valdymo formos valstybėse todėl, kad jose taikoma proporcinė rinkimų sistema.

2.2. Vyriausybės formavimo tvarka ir struktūra

Po parlamento rinkimų vyriausybė dažniausiai pradeda formuoti valstybės vadovo iniciatyva. Valstybėse (Italijoje, Kanadoje, Indijoje), kurios pagal valdymo formą yra parlamentinės, valstybės vadovas vadovauti vyriausybei dažniausiai skiria rinkimus laimėjusios partijos lyderį, o jo teikimu – ir kitus ministrus. Šiuo atveju parlamento nuomonės formaliai neatsiklausiama, bet valstybės vadovas, skirdamas vyriausybės vadovą, atsižvelgia į politinių jėgų santykį parlamente. Italijos Konstitucijos 92 straipsnio 2 dalyje nustatyta, kad Respublikos Prezidentas skiria Ministrą Pirmininką. Pagal Konstitucijos 94 straipsnio 1 dalį, vyriausybė turi įgyti abejų rūmų pasitikėjimą. Tai drausmina ir prezidentą, kuris privalo išrinkti tokį vyriausybės vadovą, kurį remtų dauguma parlamento narių.

Kiek kitaip yra kitose šalyse (Ispanijoje, Vokietijoje, Lietuvoje), kur skiriant vyriausybės vadovą būtinas parlamento pritarimas. Vokietijos Konstitucijos 63 straipsnio 1 dalyje nustatyta, kad federalinį kanclerį prezidento siūlymu nediskutuodamas renka Bundestagas. Išrinktu laikomas tas asmuo, kuris gavo daugumą šios institucijos narių balsų. Šį asmenį federaliniu kancleriu skiria federalinis prezidentas. Išimtis yra Švedija, kur valstybės vadovas išvis nesikiša į vyriausybės formavimą. Čia pagrindinė funkcija priklauso parlamento vadovui – talmanui. Pagal Švedijos Kons-

⁶⁹⁵ GALLAGHER, M.; MITCHEL P. The politics of Electoral Systems. Oxford University Press, 2009, p. 375–392.

tituciją (6 skyriaus 4 straipsnis), prieš patvirtindamas Ministrą Pirmininką talmanas kviečia partinių grupių atstovų pasitarimą būsimam kandidatui į vyriausybės vadovo postą aptarti ir, pasikonsultavęs su vicetalmanais, teikia jį Riksdagui. Šis per keturias dienas turi balsuoti. Konstitucijoje įtvirtinta gana savotiška balsavimo tvarka, – jeigu prieš pateiktąją kandidatūrą balsavo daugiau negu pusė Riksdago narių, ji atmetama.

Jeigu rinkimus į parlamentą laimi kuri nors partija arba tvirtas jų blokas, sudarant vyriausybę didesnių problemų nekyla. Sudėtingiau tada, kai vyriausybė formuojama partinių koalicijų pagrindu. Tam dažniausiai prireikia ilgų derybų ir konsultacijų. Viena iš vyriausybės stabilios veiklos garantijų, kaip minėta, yra parlamento palaikymas. Todėl nesutarimas tarp politinių partijų siūlant vyriausybės vadovo kandidatūrą yra beveik lemiamas. Valstybės vadovas ar kitas asmuo, kuris siūlo vyriausybės vadovo kandidatūrą parlamentui, turi atsižvelgti į jo nuomonę. Partinis apsisprendimas valstybės vadovui realiai yra privalomas.

Prezidentinėms respublikoms, dualistinėms monarchijoms ar mišriosios valdymo formos valstybėms dažniausiai būdingas neparlamentinis vyriausybės sudarymo būdas. Pagal Prancūzijos Konstituciją (2 skyriaus 8 straipsnį), prezidentas skiria ministrą pirmininką, o ministro pirmininko teikimu – ir kitus vyriausybės narius.

Pagal JAV Konstituciją, prezidentas, gavęs Senato pritarimą, formuoja ministrų kabinetą. Vyriausybės vadovas, kad ir kaip jis tam tikrose valstybėse būtų vadinamas (Italijoje – ministrų tarybos pirmininkas, Ispanijoje – vyriausybės pirmininkas, Vokietijoje – kancleris, Lietuvoje – ministras pirmininkas ir t. t.), yra labai įtakingas politikas.

Vyriausybės rankose sutelkiama reali politinė valdžia. Reikėtų įvertinti aplinkybę, kad vyriausybės vadovais tampa įtakingi politinių partijų lyderiai, todėl jų įtaka visuomenei ir valstybei yra labai didelė⁶⁹⁶. Be vadovo, vyriausybę gali sudaryti ministrai, ministrai be portfelio, valstybės ministrai, sekretoriai, parlamento sekretoriai ir t. t. Kiekviena šalis šias pareigybes nustato pagal poreikį ir susiklosčiusias tradicijas, o jų statusas ir funkcijos gali būti įvairios. Analogiškų ar panašių pareigybių statusas atskirose valstybėse iš esmės yra vienodas. Pvz., ministras be portfelio visose šalyse turi vienodą paskirtį – tai ministrai atskiriems pavedimams.

Vyriausybę jos vadovo teikimu tvirtina valstybės vadovas. Tiesa, įmanomi ir kiti teisinio reguliavimo ypatumai. Pagal Švedijos Konstituciją (6 skyriaus 1 straipsnis), ministrus skiria ministras pirmininkas. Kai kurių

⁶⁹⁶ KNAPP, A.; WRIGHT, V. *The Government and Politics of France*. 5th Ed. London and New York, 2006, p. 129.

šalių (Meksikos, Paragvajaus, Brazilijos) konstitucijos numato daugiau vyriausybės nariams keliamų reikalavimų (amžiaus cenzo, tos šalies pilietybės turėjimo ir kt.). Daugelio valstybių konstitucijos arba kiti įstatymai riboja papildomą vyriausybės narių darbinę veiklą. Vokietijos Konstitucijos 66 straipsnyje nustatyta, kad federalinis kancleris ir federaliniai ministrai negali eiti jokių kitų mokamų pareigų, užsiimti verslu, profesine veikla ar priklausyti pelno siekiančios įmonės vadovybei, o be Bundestago pritarimo – ir jos kontrolės tarybai.

Pagal Švedijos Konstituciją (6 skyriaus 2 straipsnis), vyriausybės nariu gali būti asmuo, kuris yra tos šalies pilietis. Atskirose šalyse formuojant vyriausybę būtina atsižvelgti į gana netipiškas, tik toms valstybėms būdingas, aplinkybes. Antai Belgijos Konstitucijos 97 straipsnis skelbia, kad ministrais gali būti tik belgai. Nacionalinės kalbos reikalavimai gana reti, bet Šveicarijos Konstitucijos 175 straipsnyje nustatoma, kad Konfederacijos Nacionalinė Taryba turi būti formuojama proporcingai atsižvelgiant į vietovių ir kalbinių regionų atstovavimą.

Konkrečių šalių konstitucijos skirtingai sprendžia vyriausybės atstovų narystės parlamente klausimus. Tokiose šalyse kaip Norvegija, Austrija ar Prancūzija vyriausybės nariai kartu negali būti ir parlamento nariais. Pagal Austrijos Konstituciją (70 straipsnio 2 dalis), federaliniu kancleriu, vicekancleriu arba federaliniu ministru gali būti asmuo, turintis teisę būti išrinktas į Nacionalratą (parlamentą). Federalinės vyriausybės nariai negali būti ir Nacionalrato nariais.

Labai kategoriškai vyriausybės veiklą nuo parlamentinės atiboja Prancūzijos Konstitucija, kurios 23 straipsnyje teigiama, kad vyriausybės nario įgaliojimai nesuderinami su bet koku parlamentiniu mandatu.

Esama valstybių, kurių vyriausybės narys būtina turi priklausyti ir parlamentui. Pvz., Didžiojoje Britanijoje galioja konstitucinis paprotys, pagal kurį jos nariai turi būti ir Bendruomenių Rūmų nariais, nes taip siekiama padidinti politinę vyriausybės atsakomybę.

2.3. Vyriausybės įgaliojimai ir atskaitomybė

Vyriausybės kompetenciją lemia jos padėtis valdžių sistemoje. Ji yra viena iš pagrindinių institucijų, įgyvendinančių įstatymų leidžiamosios valdžios aktus.

Vyriausybė dažniausiai suprantama kaip bendrosios kompetencijos vykdomoji ir tvarkomoji institucija. Jos kompetencija labai plati. Kita vertus, yra valstybių, kurių konstitucijose vyriausybės įgaliojimai nenurodomi. Pvz., Švedijos Konstitucijos straipsniuose (6–7 skyriai), kurie skirti vyriausybės veiklai, minimi tik procedūriniai vyriausybės formavimo klausimai,

jos santykiai su Riksdagu, bet neužsimenama apie jos kompetenciją. Panaši padėtis susiklostė ir Norvegijoje. Šios šalies Konstitucijoje (3–48 paragrafai) kalbant apie vykdomąją valdžią vyriausybės kompetencija neliečiama, aptariami tik tam tikri procedūriniai santykių su karaliumi klausimai.

Prancūzijos Konstitucijos III skyriuje, skirtame vyriausybei, tik lakoniškai užsimenama, kad ši apibrėžia ir įgyvendina nacijos politiką, dar pabrėžiama, jog vyriausybei yra pavaldi administracija ir ginkluotosios pajėgos. Net Vokietijoje, kur vyriausybės funkcijos labai svarbios, apie jos kompetenciją kalbama gana glaustai. Šios šalies Konstitucijos 64 straipsnyje teigiama, kad federalinis kancleris apibrėžia svarbiausias politikos kryptis ir už tai atsako, o kiekvienas ministras atskirai prisiima atsakomybę už jam pavestą tvarkyti sritį.

Esama valstybių, kurių konstitucijose vyriausybės kompetencija išvardijama gana detalai. Antai Austrijos Konstitucijos 87 straipsnyje teigiama, kad respublikos vyriausybė: 1) įgyvendina valstybės vidaus ir užsienio politiką; 2) nukreipia ir koordinuoja vyriausybinių institucijų veiklą; 3) organizuoja įstatymų, Valstybės Susirinkimo nutarimų, respublikos prezidento aktų įgyvendinimą; 4) teikia Valstybės Susirinkimui įstatymų ir sutarčių su užsienio valstybėmis ratifikavimo arba denonsavimo projektus; 5) rengia valstybės biudžeto projektą ir teikia jį Valstybės Susirinkimui, organizuoja valstybės biudžeto vykdymą ir teikia Valstybės Susirinkimui ataskaitą apie biudžeto įvykdymą; 6) įgyvendina įstatymus, leidžia nutarimus ir potvarkius; 7) organizuoja santykius su kitomis valstybėmis; 8) skelbia ypatingąją padėtį valstybėje arba jos dalyje stichinių nelaimių ar katastrofų atvejais arba siekiant užkirsti joms kelią; 9) atlieka kitas pareigas, kurios nustatytos Konstitucijos ar įstatymų.

Prezidentinėse respublikose, absoliutinėse (atskirais atvejais) ir dualistinėse monarchijose vyriausybės kompetencija yra priklausoma nuo valstybės vadovo įgalinimų. Šiose valstybėse nėra vyriausybės kaip kolegialios institucijos, tik veikia už konkrečias valstybės veiklos sritis ar funkcijas atakingi ministrai, kurie yra tiesiogiai pavaldūs valstybės vadovui. Vyriausybės kompetencija įgyvendinama valstybės vadovo leidžiamais teisės aktais.

Parlamentinėse ar mišriosios valdymo formos valstybėse vyriausybės kaip kolegialios savarankiškos institucijos funkcijos yra visiškai kitokios. Ji reiškiasi kaip labai įtakinga bendrosios kompetencijos vykdomoji ir tvarkomoji institucija. Vyriausybės įtaka dar labiau padidėja valdžioje įsigalėjus vienpartinei sistemai. Politinės partijos, laimėjusios parlamente absoliučią mandatų daugumą, lyderis tampa ne parlamento, o vyriausybės vadovu. Įvertinus aplinkybę, kad vyriausybė disponuoja ūkinėmis, finansinėmis ir kitomis galiomis, vyriausybės, ypač jos vadovo, įtaka tampadominuo-

jančia valstybėje. Ir vienpartinės, ir koalicinės vyriausybės parlamentinės ar mišriosios valdymo formos valstybėse savo įgalinimus ir kompetenciją įgyvendina savarankiškai, kolegialiai priimdamos nutarimus. Nemaža dalis vyriausybės įgalinimų įgyvendinama jos vadovo aktais.

Valstybių konstitucijose yra įtvirtintas vyriausybės atsakomybės (atskaitingumo) principas. Pagal pobūdį ir turinį išskirtina politinė ir teisinė vyriausybės atsakomybė už padarytus teisės pažeidimus⁶⁹⁷. Politinė vyriausybės atsakomybė, kaip ir daugelis jos veiklos aspektų, priklauso nuo valdymo formos. Parlamentinėse ir mišriosios valdymo formos valstybėse vyriausybė solidarčiai atsako už savo veiklą.

Solidarios atsakomybės principas reiškia, kad visi ministrai yra atsakingi už vyriausybės priimtus nutarimus net ir tais atvejais, kai kuris nors iš jų su tuo nesutinka. Parlamentui pareiškus nepasitikėjimą vyriausybe, ji visa turėtų atsistatydinti. **Kolektyvinę atsakomybę** dažniausiai papildo individuali ministrų atsakomybė – parlamentas gali pareikšti nepasitikėjimą ir visa vyriausybė ar jos vadovu, ir konkrečiais ministrais. Vokietijos Pagrindinio Įstatymo 67 straipsnyje nustatyta, kad Bundestagas gali pareikšti nepasitikėjimą federaliniam kancleriui tik tada, kai savo narių dauguma išrenka naują federalinį kanclerį ir prašo federalinio prezidento atleisti buvusįjį. Federalinis prezidentas prašymą turi patenkinti ir skirti išrinktąjį asmenį. Taigi Vokietijos Prezidentas šiuo atveju privalo atsižvelgti į Bundestago sprendimus.

Prancūzijos Konstitucijos 49 straipsnio 2 dalyje teigiama, kad Nacionalinė Asamblėja gali pareikšti nepasitikėjimą vyriausybe. Nepasitikėjimo rezoliuciją gali pateikti ne mažiau kaip 1/10 Nacionalinės Asamblėjos narių. Už šią rezoliuciją balsuojama ne anksčiau kaip po 48 valandų nuo pateikimo ir vyriausybė atstatydinama, jeigu tam pritaria dauguma Nacionalinės Asamblėjos narių. Analogiškų, tik kiek skirtingo turinio, formuluočių esama daugelio šalių konstitucijose.

Prezidentinių respublikų ir atskirų monarchinių valstybių vyriausybė ir jos nariai yra atsakingi valstybės vadovui. Vyriausybės atsakomybė už teisės pažeidimus numatyta visų šalių konstitucijose ar kituose teisės aktuose, kad ir kokia būtų jų valdymo forma. Vyriausybės nariai dažniausiai naudojami imunitetu, todėl norint patraukti juos atsakomybėn būtinas parlamento sutikimas. Antai Austrijos Konstitucijos 76 straipsnyje nustatyta, kad federalinės vyriausybės nariai yra atsakingi Nacionalinei Tarybai (Nacionalratui), o priimant sprendimą dėl pateikto kaltinimo turėtų dalyvauti daugiau nei pusė Tarybos narių. Panašių formuluočių aptinkama ir kitų šalių konstitucijose.

⁶⁹⁷ Конституционное (государственное) право зарубежных стран: общая часть. 4-ое издание. Москва: Норма, 2007, p. 737.

XII skyrius

Teisminė valdžia

doc. dr. **INGA DAUKŠIENĖ**
prof. dr. **LYRA JAKULEVIČIENĖ**
doc. dr. **ELENA VAITIEKIENĖ**

XII SKYRIAUS TURINYS

1. Teisminės valdžios samprata. Konstituciniai teismų veiklos principai	485
2. Teismų sistemos pasaulio valstybėse	491
3. Teisėjų konstitucinio statuso ypatybės	499
4. Nacionalinių teismų santykiai su Europos Sąjungos Teisingumo Teismu ir Europos Žmogaus Teisių Teismu	507
4.1. Nacionalinių teismų santykiai su Europos Sąjungos Teisingumo Teismu	507
4.2. Nacionalinių teismų santykiai su Europos Žmogaus Teisių Teismu	516

1. Teisminės valdžios samprata. Konstituciniai teismų veiklos principai

Teismai ir jų sistema yra tik vienas iš valstybės atributų. Iki pat XVIII a. pabaigos net nekilo minčių, kad teismai galėtų tapti valstybės valdžios dalimi. Šiomis dienomis teisminės valdžios buvimas ir jos atskyrimas nuo kitų valstybės valdžios šakų laikomas būtinu demokratinės ir teisinės valstybės požymiu. Tik demokratinėse valstybėse, pripažįstančiose valdžių atskyrimo principą, teismai laikomi tautos įsteigta savarankiška valstybės valdžios šaka. Atlikdami savo funkcijas jie nėra pavaldūs nei įstatymų leidžiamajai, nei vykdomajai valdžiai. Nė viena iš šių valstybės valdžios šakų negali kištis į teismų veiklą.

Kita vertus, negalima suabsoliutinti teisminės valdžios savarankiškumo ir nepriklausomumo. Minėtąją valdžią su kitomis sieja tam tikri ryšiai. Įstatymų leidžiamoji valdžia priima įstatymus, nustatančius teismų sistemą, teismų veiklos principus, teismų kompetenciją, teisėjų statusą, bylų nagrinėjimo tvarką ir kt. Vykdomoji valdžia užtikrina materialiuosius teismų veiklos pagrindus, vykdo specialistų rengimo programas ir kt. Abi šios valdžios dalyvauja formuojant teismus. Teisminė valdžia įstatymų nustatyta tvarka gali tikrinti įstatymų leidžiamosios ir vykdomosios valdžios priimamų aktų teisėtumą, spręsti ginčus tarp valstybės institucijų, nagrinėti piliečių skundus dėl valstybės institucijų ir pareigūnų veiksmų. Atlikdama šias funkcijas teisminė valdžia užtikrina konstitucijoje ir įstatymuose įtvirtintą įstatymų leidžiamosios ir vykdomosios valdžių pusiausvyrą, jų veiklos teisėtumą, apsaugo asmenį nuo valstybės valdžios savivalės.

Teismas priima sprendimus valstybės vardu (monarchijose – monarcho arba monarcho ir Tautos vardu). Savo galia šie sprendimai prilygsta įstatymams: jie yra privalomi visoms valstybės institucijoms, įstaigoms, organizacijoms, pareigūnams ir piliečiams, jų vykdymas užtikrinamas valstybės prievarta. Teisminės valdžios institucijos turi teisę taikyti įvairias, net pačias griežčiausias, valstybinės prievartos priemones: laisvės atėmimą iki gyvos galvos, turto konfiskavimą ir kt.

Teisminė valdžia, priimdama privalomus sprendimus, kartu atlieka ir konkrečios visuomenės santykių srities socialinio reguliavimo funkciją. Jos paskirtis – užtikrinti teisės viešpatavimą, konstitucinės santvarkos stabilumą, žmogaus ir piliečių teisių bei teisėtų interesų apsaugą. Demokratinėje valstybėje teismas yra svarbiausia pažeistų žmogaus teisių ir laisvių gynimo institucija. Teisė ginti savo teises nepriklausomame ir nešališkame teisme – viena iš svarbiausių asmens teisių garantijų.

Siekiant užtikrinti konstitucijoje ir įstatymuose įtvirtintų teisių ir laisvių apsaugą, teismams suteikiami ypatingi įgaliojimai, kurių neturi nė

viena kita valdžios šaka. Tik teismas gali priimti sprendimą, kuriuo atimama (arba apribojama) žmogaus laisvė, konfiskuojamas fizinių ar juridinių asmenų turtas, uždraudžiama politinės partijos veikla, panaikinamas neteisėtas valstybės institucijos aktas, valstybės institucija įpareigojama atlyginti savo neteisėtais veiksmais asmeniui padarytą žalą ir kita.

Išskirtinę teisminės valdžios vietą valstybės valdžios sistemoje apibūdina tai, kad ši valdžia valstybėje atlieka teisingumo vykdymo funkciją. Tai – svarbiausia teisminės valdžios funkcija, kurios negali atlikti jokia kita valstybės valdžios institucija ar pareigūnas, išskyrus teismą.

Teisingumo turinį sudaro teismų veikla sprendžiant konkrečius ginčus dėl teisės, kylančius visuomenėje įvairių konfliktų pagrindu (turtinius, darbo, politinio pobūdžio ginčus, piliečių skundus dėl neteisėtų valstybės tarnautojų veiksmų ir kt.). Teismai šiuos ginčus sprendžia nagrinėdami baudžiamąsias, civilines ir administracines bylas, griežtai laikydamiesi įstatymų nustatytos teismo proceso tvarkos. Šios tvarkos reikalavimai įgyvendinant teisminę valdžią turi esminę reikšmę: bet kokie procesiniai teisės pažeidimai gali tapti pagrindu aukštesniosios instancijos teismui panaikinti teismo sprendimą. Žemesniojo teismo sprendimą gali pakeisti ar panaikinti tik aukštesnioji (apeliacijų ar kasacijų) teismų institucija.

Išskirtinis teisminės valdžios požymis – jos politinis ir socialinis neutralumas. Svarbiausia teisingumą vykdančio teismo pareiga – išspręsti teisinį konfliktą: visapusiškai, visiškai ir objektyviai ištirti visas bylos aplinkybes bei priimti teisėtą ir pagrįstą sprendimą. Tokį sprendimą gali priimti tik nepriklausomas ir nešališkas teismas, politiškai ir socialiai neutralus, laisvas nuo bet kokio pašalinio poveikio. Teismas nagrinėdamas ir sprenddamas bylas turėtų vadovautis tik įstatymu, savo teisine sąmone ir vidiniu įsitikinimu, kurie yra labai reikšmingi įgyvendinant teisminę valdžią.

Teismams gali būti priskiriamos ir kitos visuomenei svarbios funkcijos. Pvz., kai kuriose valstybėse aukščiausieji teismai atlieka konstitucijos ir kitų teisės normų aiškinimo, o anglosaksų teisinės tradicijos valstybėse – teisės kūrimo funkcijas. Jų sukurti teismo precedentai sudaro vadinamąją bendrąją teisę.

Konstitucinis teisminės valdžios nepriklausomumo pripažinimas užtikrina teismams savivaldos teisę – savarankiškai spręsti tam tikrus su jų veikla susijusius klausimus. Tam tikslui gali būti steigiamos specialios konstitucijoje ir įstatymuose numatytos teisėjų institucijos. Jos turi teisę spręsti teisėjų skyrimo, paaukštinimo, perkėlimo ar atleidimo iš pareigų, drausminių nuobaudų taikymo ir kitus klausimus. Įstatymų leidžiamosios ir vykdomosios valdžios institucijos, nors ir renka arba skiria teisėjus, tokių teisėjų paprastai neturi.

Pvz., Ispanijos Konstitucija teismų veiklai administruoti ir kontroliuoti numato specialią instituciją – Generalinę teismų tarybą (isp. *Consejo General del Poder Judicial*). Jos narius penkeriems metams skiria monarchas (karalius). Minėtąją tarybą sudaro dvidešimt narių ir Aukščiausiojo Teismo pirmininkas, kurį skiria monarchas Generalinės teismų tarybos teikimu. Pagal Konstituciją, dvylika kandidatų į tarybos narius siūlo teisėjai ir magistratai, aštuonis – Senatas ir Deputatų Rūmai (po keturis nuo kiekvienų rūmų 3/5 senatorių ir deputatų balsų dauguma). Galiojantis teismų įstatymas nustato, kad visus dvidešimt narių siūlo Generaliniai Rūmai (isp. *Cortes*) – po dešimt nuo kiekvienų rūmų). Dvylika Tarybos narių turi būti teisėjai ir magistratai, aštuoni – advokatai ir aukštos kvalifikacijos teisininkai, turintys ne mažesnę kaip penkiolikos metų teisinio darbo stažą⁶⁹⁸. Generalinė teismų taryba sprendžia klausimus, susijusius su teisėjų skyrimu į pareigas ir atleidimu iš jų, rengia teisėjų etikos taisykles.

Italijoje veikia Aukščiausioji magistratūros (teismų) taryba, kuriai pirmininkauja Respublikos Prezidentas. Konstitucija numato, kad 2/3 šios tarybos narių sudaro teisėjai, kuriuos renka teisėjų bendruomenė per visuotinį susirinkimą, o 1/3 – ne mažesnę kaip penkiolikos metų darbo stažą turintys teisės profesoriai ir advokatai, kuriuos renka parlamentas bendro abiejų rūmų posėdžio metu (104 straipsnio 4 dalis)⁶⁹⁹. Nustatoma, kad į Tarybą įeina Kasacinio teismo generalinis prokuroras ir šio teismo pirmininkas. Tarybos kadencija yra ketveri metai (104 straipsnio 6 dalis). Tarybos nariai negali būti renkami antrai kadencijai iš eilės, t. y. turi būti vienos kadencijos pertrauka.

Prancūzijos Konstitucijoje šiam tikslui numatyta Aukščiausioji magistratūros taryba, kurią sudaro du skyriai: vienas sprendžia klausimus dėl teisėjų, kitas – dėl prokurorų (65 straipsnio 1 dalis)⁷⁰⁰. Pirmojo skyriaus pirmininkas yra pirmasis Kasacinio teismo pirmininkas, į šio skyriaus sudėtį dar įeina penki teisėjai, prokuroras, Valstybės Tarybos narys, skiriamas Valstybės Tarybos, advokatas ir šeši kvalifikuoti visuomenėje žinomi asmenys, turintys Prancūzijos pilietybę ir nepriklausantys nei parlamentui, nei teisminei valdžiai, nei valstybės administracijai. Po du tokius narius skiria Respublikos Prezidentas, Nacionalinės Asamblėjos ir Senato pirmininkai. Antrojo skyriaus pirmininkas yra generalinis prokuroras prie Kasacinio

⁶⁹⁸ Consejo General del Poder Judicial. Prieiga per internetą: <http://www.cgj.es/org_judicial.html; <<http://www.cgj.es/ingles/index.html>>.

⁶⁹⁹ Constitution of Italian Republic. Prieiga per internetą: <https://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione_inglese.pdf>.

⁷⁰⁰ Constitution of 4 October 1958. Prieiga per internetą: <<http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/english/constitution/constitution-of-4-october-1958.25742.html>>.

teismo, šiam skyriui dar priskiriami penki prokurorai, teisėjas, Valstybės Tarybos narys, advokatas ir šeši kvalifikuoti visuomenėje žinomi piliečiai, skiriami tokia pat tvarka kaip ir pirmojo skyriaus nariai.

Graikijos Konstitucija numato, kad dėl teisėjų ir prokurorų skyrimo, paaukštinimo ar perkėlimo į kitas pareigas Respublikos Prezidentui pataria įstatymo nustatyta tvarka veikiančios specialiosios institucijos – aukščiausiosios teismų tarybos: Aukščiausioji civilinių ir kriminalinių teismų taryba, Aukščiausioji administracinių teismų taryba ir Aukščiausioji audito teismų taryba⁷⁰¹. Į šių tarybų sudėtį įeina atitinkamos aukščiausiosios instancijos teismo pirmininkas ir burtais renkami šio teismo nariai, dirbę jame ne mažiau kaip dvejus metus. Aukščiausiajai civilinių ir kriminalinių teismų tarybai dar turėtų priklausyti Areopago prokuroras ir du jo pavaduotojai, renkami burtais iš prokurorų, dirbusių Areopago prokuratūroje ne mažiau kaip dvejus metus. Į Aukščiausiosios administracinių teismų tarybos ir Aukščiausiosios audito teismų tarybos sudėtį turėtų įeiti ir generalinis valstybės komisaras (Valstybės tarybos pirmininkas).

Maroko Konstitucijoje įtvirtinta Aukščiausioji teismų taryba, kuriai pirmininkauja monarchas (karalius)⁷⁰². Į šios tarybos sudėtį dar įeina Kasacinio teismo pirmininkas, taryboje atliekantis paskirtojo pirmininko funkcijas; generalinis prokuroras prie Kasacinio teismo; Kasacinio teismo pirmųjų rūmų pirmininkas; keturi atstovai, kuriuos iš savo kandidatų renka apeliacinio teismo magistratai; šeši atstovai, kuriuos iš savo kandidatų renka pirmosios instancijos teismų magistratai; mediatorius; Žmogaus teisių nacionalinės tarybos pirmininkas; penki nariai, kuriuos skiria monarchas, atsižvelgdamas į jų kompetenciją, pripažinimą visuomenėje, nuopelnus teisingumui ir įstatymo viršenybės užtikrinimui, ir vienas jų narys turėtų būti skiriamas pasiūlius Uamos aukščiausiosios tarybos pirmininkui (115 str.).

Teisminę valdžią, laikydamiesi nustatytos procesinės tvarkos, vienasmeniškai įgyvendina teisėjas arba teisėjų kolegija. Svarbiausius teismų veiklos principus apibrėžia valstybės konstitucija. Dauguma šių principų yra bendrojo pobūdžio. Procesinius teismų veiklos principus užtikrina procesiniai civiliniai, baudžiamieji ir administraciniai įstatymai.

Daugumos valstybių konstitucijose įtvirtintas **teisėjų nepriklausomumo ir jų veiklos teisėtumo** principas. Šio principo esmė – teisingumą vykdantys teismai yra nepriklausomi, nekeičiami ir paklūsta tik įstatymui. Teisėjų nepriklausomumas – ne tik pagrindinis teisėjų statuso

⁷⁰¹ The Constitution of Greece. Prieiga per internetą: <<http://www.parliament.gr/english/politeuma>>.

⁷⁰² Constitution of Morocco adopted by referendum on July 1st 2011. Prieiga per internetą: <http://www.parlement.ma/en/_text1.php?filename=201109081407010>.

elementas, bet ir svarbiausia procesinė teismo garantija, būtina teisingumo įgyvendinimo sąlyga. Tai ir viena iš svarbiausių žmogaus teisių bei laisvių apsaugos garantijų. Tik nepriklausomas ir nešališkas teismas gali objektyviai įvertinti nagrinėjamos baudžiamosios, civilinės ar administracinės bylos aplinkybes ir priimti teisingą sprendimą.

Teisėjų ir teismų nepriklausomumo principas – vienas svarbiausių teisinės valstybės požymių. Jo laikosi visos demokratinės valstybės ir šis principas yra įtvirtintas beveik visų valstybių konstitucijose. Konstitucijos tekste dažniausiai pateikiama gana lakoniška teismų ir teisėjų nepriklausomumo formuluotė. Pvz., Vokietijos Pagrindiniame Įstatyme įtvirtinta nuostata, kad „Teisėjai yra nepriklausomi ir klauso tik įstatymo“ (97 str. 1 d.)⁷⁰³, Prancūzijos – „Teismų nepriklausomumo garantas yra Respublikos Prezidentas“ (64 str. 1 d.), Italijos – „Teisėjai klauso tik įstatymo“ (101 str. 2 d.), Ispanijos – „Teisingumas kyla iš Tautos, karaliaus vardu teisingumą vykdo teisėjai ir kiti magistratūros atstovai, sudarantys teisminę valdžią, kurie yra nepriklausomi, nekeičiami, yra atsakingi ir klauso tik įstatymo“ (117 str. 1 d.), Graikijos – „Teisingumą vykdo teismai, kurių teisėjai yra nepriklausomi ir neliečiami. Atlikdami savo pareigas teisėjai klauso tik konstitucijos ir įstatymų bei jokiais aplinkybėmis negali vadovautis įstatymais, priimtais panaikinus šią konstituciją.“ (87 str. 1, 2 d.), Maroko – „Teisminė valdžia yra nepriklausoma nuo įstatymų leidžiamosios ir vykdomosios valdžios. Karalius yra teisminės valdžios nepriklausomumo garantas“ (107 str.).

Konstitucijoje tiesiogiai ar netiesiogiai įtvirtinami ir kiti teismų veiklos principai. Valstybėse, kurioms būdinga hierarchinė teisės aktų sistema, turėtų būti laikomasi **konstitucijos viršenybės** principo. Viena iš pamatinių žmogaus teisių ir kartu teismų veiklos principų – teisė į teisminę gynybą arba **teisminės gynybos prieinamumas**. Šis principas užtikrina, kad kiekvienas asmuo turi teisę kreiptis į teismą dėl pažeistų svarbiausių žmogaus teisių ir laisvių gynimo. Šis principas kartu apima ir galimybę apskusti ir peržiūrėti teismo sprendimą. Tokią galimybę asmeniui garantuoja kelių pakopų teismų sistema, leidžianti apskusti žemesniosios instancijos teismo sprendimą aukštesniosios instancijos teismui. Asmuo, nepatenkinamas pirmosios instancijos teismo sprendimu, turi teisę apeliacine ar kasacine tvarka jį apskusti.

Kita pamatinė žmogaus teisė ir kartu teismų veiklos principas – **lygiateisiškumas, lygybė įstatymui ir teismui**. Šis principas reiškia, kad įstatymui ir teismui visi asmenys yra lygūs, žmogaus teisių negalima varžyti ar teikti jam kokių nors privilegijų dėl lyties, rasės, tautybės, kalbos,

⁷⁰³ Basic Law for Federal Republic of Germany. Prieiga per internetą: <http://www.gesetze-im-internet.de/englisch_gg/basic_law_for_the_federal_republic_of_germany.pdf>.

kilmės, socialinės padėties, tikėjimo ar pažiūrų pagrindu. Vykstant teisminiam procesui jis įgyvendinamas per rungtimosi principą – šalių procesinės teisės yra lygios, kiekviena iš jų turi lygias galimybes įrodyti aplinkybes, kuriomis remiasi.

Daugelio valstybių konstitucijos įtvirtina **teismo proceso viešumo ir žodiškumo principą**. Šis principas proceso šalims užtikrina galimybę, kad jų byla bus išnagrinėta visapusiškai ir objektyviai. Šeštojoje JAV Konstitucijos pataisoje įtvirtinta kaltinamojo teisė į greitą ir viešą teismą⁷⁰⁴. Minėtasis principas įpareigoja teismus nevilkinti teismo proceso ir bylą išnagrinėti kaip įmanoma greičiau.

Konstitucijos leidėjas, suteikdamas teismams teisę taikyti pačias griežčiausias valstybės prievartos priemonės (skirti kriminalines bausmes asmenims, padariusiems nusikaltimus), apibrėžia ir tam tikrus baudžiamojo proceso principus – teisingumo garantijas. Viena svarbiausių iš šių garantijų – **nekaltumo prezumpcija**: asmuo laikomas nekaltu, kol jo kaltumas neįrodytas įstatymo nustatyta tvarka ir pripažintas įsiteisėjusiu teismo nuosprendžiu. Pirmasis teisės aktas, kuriame buvo įtvirtinta nekaltumo prezumpcija – minėtasis Anglijos *Habeas Corpus Act*. Šis aktas nustatė, kad asmuo laikomas nekaltu, kol jo kaltė nebus teismo įrodyta, taip pat įtvirtintos nuostatos, numatančios garantijas, kad renkant įrodymus prieš asmenį nebus naudojamas psichologinis ar fizinis smurtas ir jis nebus teisiamas ypatingųjų teismų.

Kitos procesinės garantijos, paprastai įtvirtinamos konstitucijoje – **draudimas bausti asmenį už tą patį nusikaltimą antrą kartą ir teisė į gynybą** (asmeniui, kuris įtariamas padaręs nusikaltimą, ir kaltinamajam nuo jų sulaikymo arba pirmosios apklausos momento garantuojama teisė į gynybą bei teisė turėti advokatą; draudimas versti duoti parodymus prieš save, savo šeimos narius ar artimus giminaičius). Antai penktojoje JAV Konstitucijos pataisoje įtvirtinta, kad asmuo negali būti baudžiamas už tą patį nusikaltimą du kartus ar verčiamas liudyti prieš save patį; kaltės įrodinėjimo pareiga priskirta atitinkamiems subjektams. Šeštojoje pataisoje įtvirtinta kaltinamojo teisė susipažinti su kaltinimo motyvais ir pagrindais; teisė į akistatą su kaltinamojo liudytojais; teisė kviesti savo liudytojus; naudotis gynėjo pagalba. Reikėtų pabrėžti, kad, be minėtųjų principų, JAV Konstitucija (aštuntoji pataisa) draudžia reikalauti didelių užstatų, imti didesnes baudas ar skirti žiaurias ir neįprastas bausmes, tačiau nedraudžia taikyti mirties bausmės. Šios bausmės skyrimo klausimas reglamentuojamas ne federacijos, o valstijų teisės aktuose ir beveik pusė valstijų ją taiko.

⁷⁰⁴ Constitution of the United States. Prieiga per internetą: <http://www.senate.gov/civics/constitution_item/constitution.htm>.

2. Teismų sistemos pasaulio valstybėse

Teisminę valdžią sudaro valstybėje veikianti teismų sistema – valstybės teisminės valdžios institucijų, kurias sieja bendri organizavimo ir veiklos principai, visuma.

Konstitucijose paprastai nenurodoma, kokia turėtų būti šalies teismų sistema ir iš kelių pakopų ar instancijų sudaryta jos hierarchinė struktūra. Konstitucijos normos, reglamentuojančios teismų statusą, paprastai yra labai lakoniškos. Konstitucijose dažniausiai įtvirtinama aukščiausia valstybės teisminė institucija ir nurodoma, kad kitų teismų steigimą ir veiklą reglamentuoja įstatymas. Kai kurių šalių (pvz., Prancūzijos) konstitucijos neturi ir tokių normų. Kita vertus, Prancūzijos Konstitucijoje nemažai dėmesio skiriama teisėjų savivaldos institucijai.

Vienose valstybėse (pvz., Švedijoje, Nyderlanduose, Ispanijoje ir kt.) veikia viena bendra teismų, nagrinėjančių civilines, administracines ir baudžiamąsias bylas, sistema. Pvz., Ispanijos Konstitucijoje įtvirtinta, kad teisminę valdžią įgyvendina teismai, kuriuos sudaro teisėjai ir magistratai (*Magistrados*). Pagal Ispanijos Konstituciją, teismai laikomi tautos įsteigta savarankiška valstybės valdžios dalimi. „Teisingumas kyla iš tautos“ – tokia nuostata įtvirtinta Konstitucijos 117 straipsnio 1 dalyje. Teisminę valdžią sudaro valstybėje veikianti teismų sistema. Reikėtų pabrėžti, kad konstitucija nustato tik bendruosius teismų sistemos pagrindus: 1) teisminė valdžia yra vieninga (unitarinė, 117 str. 5 d.). Vadinasi, Ispanijos autonominės bendrijos negali turėti savo teisminės valdžios institucijų; 2) draudžiama steigti ypatinguosius teismus. Karo teismai gali būti steigiami įstatymu tik karo padėties atveju ir nepažeidžiant Konstitucijoje įtvirtintų principų (117 str. 5, 6 d.); 3) aukščiausioji valstybės teisminė institucija – Ispanijos Aukščiausiasis Teismas (123 str. 1 d.); 4) teismų sistemą ir teisėjų statusą reglamentuoja organinis įstatymas (122 str. 1 d.); 5) teismų veiklą administruoja ir kontroliuoja Generalinė teismų taryba (122 str. 2 d.). Teismų sistemą, jų formavimo tvarką, veiklą ir teisėjų statusą reglamentuoja Teismų organinis įstatymas, priimtas 1985 m. (su vėlesniais pakeitimais)⁷⁰⁵.

Teisingumo funkcijai vykdyti Ispanijos teritorija yra suskirstyta į municipalitetus (*municipios*), teismines apygardas (*partidos judiciales*), provincijas (*provincias*), autonomines bendrijas (*Comunidades Autonomas*). Šis suskirstymas sutampa su administracine teritorine šalies struktūra, išskyrus teismines apygardas: jos vienija keletą municipalitetų, priklausančių vienai provincijai.

⁷⁰⁵ Ley Organica 6/1985, del Poder Judicial. Prieiga per internetą: <http://www.juridicas.com/base_datos>.

Kiekvienam teritoriniam vienetui priskiriami atitinkamos rūšies teismai. Pvz., municipalitetuose veikia municipaliniai (*Juzgados municipales*) ir taikos teismai (*Juzgados de Paz*). Teisminėse apygardose – pirmosios instancijos (*Juzgados de Primera Instancia e Instruccion*), baudžiamieji (*Juzgados de lo Penal*), darbo (*Juzgados de lo Social*), nepilnamečių (*Juzgados de Menores*), administraciniai (*Juzgados de lo Contencioso-administrativo*) ir laisvės atėmimo vietų priežiūros (*Juzgados de Vigilancia penitenciaria*) teismai, o provincijose – provincijų teismai (*Audiencias provinciales*). Kiekvienoje autonominėje bendrijoje yra regiono aukščiausiasis teismas (*Tribunales superiores de las Comunidades autonomas*).

Dviejų teismų – Aukščiausiojo (*Tribunal Supremo*) ir Aukštesniojo nacionalinio (*Audiencia Nacional*) – jurisdikcija apima visos šalies teritoriją.

Ispanijos teismų sistema pagrįsta hierarchijos principu – žemesniųjų teismų sprendimus galima apskųsti aukštesniesiems. Ispanijos Aukščiausiasis Teismas yra aukščiausia kasacinė instancija visų kategorijų byloms nagrinėti, išskyrus tas, kurios susijusios su konstitucinėmis žmogaus teisių garantijomis. Tokių bylų nagrinėjimas priskiriamas Konstitucinio tribunolo jurisdikcijai.

Federacinėse valstybėse gali veikti federalinių subjektų ir federalinio lygmens bendrųjų teismų sistemos, tačiau aukščiausia teisminė institucija yra tik viena. Pvz., JAV veikia bendra federalinė bendrųjų teismų sistema ir penkiasdešimties valstijų teismų sistemos, o aukščiausia teisminė institucija yra JAV Aukščiausiasis Teismas. Šios šalies konstitucijoje nustatyta, kad šalyje gali veikti tik vienas Aukščiausiasis Teismas ir tiek žemesniosios pakopos teismų, kiek nustatys šalies kongresas (III straipsnis, 2 ir 3 dalis). Konstitucija nustato aiškią teismų hierarchiją, kurios viršūnėje yra tik viena institucija – JAV Aukščiausiasis Teismas. Federalinę teismų sistemą sudaro trijų pakopų teismai: regionų (*Federal district courts*), apeliaciniai (*Federal courts of appeals*) ir JAV Aukščiausiasis Teismas (*United States Supreme Court*). Regioniniai, kaip ir pirmosios instancijos, teismai sprendžia baudžiamąsias ir civilines bylas. Šalyje veikia apie šimtą regioninių teismų. Apeliaciniai teismai (jų yra dvylika) nagrinėja apeliacijas dėl regioninių teismų sprendimų ir ginčus dėl tam tikrų neteisminių institucijų sprendimų.

JAV Aukščiausiasis Teismas sprendžia ginčus dėl valstijų aukščiausiųjų teismų ir federacijos teismų sprendimų. Reikėtų pabrėžti, kad šis teismas pats gali spręsti, kokias bylas nagrinėti. Aukščiausiasis Teismas dažniausiai nagrinėja federacijos lygmens ir ypatingos svarbos klausimus. Jis yra pirmosios instancijos teismas sprendžiant ginčus tarp valstijų ir ginčus, kurių viena iš šalių yra užsienio valstybių pasiuntiniai, konsulai ir kt. Šiam teismui priskiriami ir konstituciniai ginčai. Juos sprendžia ir žemesniosios instancijos teismai, tačiau Aukščiausiasis Teismas turi teisę jų sprendimus peržiūrėti.

Dauguma baudžiamųjų ir civilinių bylų sprendžiamos valstijų teismuose, kurių sistemos skiriasi atsižvelgiant į istorines, kultūrinės ir kitas aplinkybes. Valstijų teismams būdinga pakopinė (trijų ar keturių) teismų sistema. Žemiausiosios instancijos teismai (taikos teismai, magistratų teismai, merijų teismai ir kt.) nagrinėja smulkias civilines ir baudžiamąsias bylas. Taikos ar magistratų teisėjai nebūtinai privalo turėti teisinį išsilavinimą (pakanka gyvenimo ir profesinės patirties). Pirmosios instancijos teismai (grafysčių, apygardų, miestų ir kt.) nagrinėja bylas dalyvaujant prisiekusiesiems, o apeliaciniai – skundus dėl pirmosios instancijos sprendimų ir sprendžia rinkimų ginčus. Valstijų aukščiausieji teismai yra apeliacinė instancija dėl žemesniosios pakopos teismų sprendimų. Valstijų teismai nagrinėja ir konstitucinius ginčus.

Panašios yra Argentinos ir Meksikos teismų sistemos. Argentinoje veikia federalinė ir provincijų teismų sistema. Šios šalies konstitucijos 108 straipsnyje įtvirtinta, kad teisminę valdžią vykdo Aukščiausiasis Teismas ir žemesniosios instancijos teismai, kuriuos steigia Nacionalinis kongresas⁷⁰⁶. Argentinos federalinę teismų sistemą sudaro Aukščiausiasis Teismas, 17 apeliacinių teismų (sudarytų iš trijų teisėjų kolegijos) ir pirmosios instancijos apygardų bei apylinkių teismai (vienasmeniai). Kiekvienoje provincijoje yra Aukščiausiasis Teismas (Aukščiausiasis tribunolas), apeliacinis teismas ir pirmosios instancijos teismai, nagrinėjantys civilines, baudžiamąsias bylas ir bylas, susijusias su darbo ginčais.

Aukščiausiasis Teismas (*Corte Suprema de Justicia de la Nacion*) – aukščiausia valstybės teisminė institucija. Jo jurisdikcija apima ne tik ginčų dėl teisės nagrinėjimą, bet ir konstitucinės kontrolės funkciją bei teisę oficialiai aiškinti konstituciją ir įstatymus. Konstitucija neriboja Aukščiausiojo Teismo kompetencijos interpretuoti teisės normas.

Argentinos Konstitucija nustato, kad Aukščiausiasis Teismas ir žemesnieji federaliniai teismai nagrinėja visas bylas ir priima sprendimus dėl teisės pažeidimų, numatytų konstitucijoje ir įstatymuose, išskyrus tam tikrus apribojimus, nustatytus Konstitucijos 116 straipsnyje. Tai apribojimai, susiję su kongreso priimtais įstatymais, nurodytais Konstitucijos 75 straipsnio 12 dalyje; sutartimis su užsienio valstybėmis; bylomis, kurių viena iš šalių gali būti užsienio šalių ambasadoriai, pasiuntiniai ir konsulai; bylomis, susijusiomis su karo laivyno vadovybe ir jūrų teise; bylomis, kurių viena iš šalių yra Argentinos Respublika; ginčiais tarp provincijų; skirtingų

⁷⁰⁶ Constitución de la Nación Argentina. Prieiga per internetą: <<http://www.constitution.org/cons/argentin.htm>>; Constitution of the Argentine Nation <<http://confinder.richmond.edu/country.php>>; Constitución de 1853 con reformas hasta 1957 <<http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Argentina/arg1853.html>>.

provincijų gyventojų ginčais; provincijos ar jos gyventojų ginčais su užsienio valstybe ar jos piliečiais. Konstitucijos 116 straipsnyje nurodytose bylose Aukščiausiasis Teismas yra apeliacinė instancija, o bylose, kurių šalimi yra ambasadoriai, pasiuntiniai, konsulai ar provincija, šis teismas yra pirmoji ir paskutinė instancija.

Konstitucijoje numatyta, kad gali būti steigiamas prisiekusiųjų teismas, kuris nagrinės visas bendrojo pobūdžio baudžiamąsias bylas (išskyrus apkaltos), kurių iniciatyvos teisė priklauso deputatų rūmams (118 str.). Sprendžiant baudžiamosios atsakomybės klausimą turėtų būti laikomasi individualios baudžiamosios atsakomybės principo.

Meksikoje veikia federalinė ir valstijų teismų sistema. Konstitucija numato, kad teismų valdžią federacijoje vykdo Aukščiausiasis Teisingumo Teismas (*Supreme Corte de Justicia*), kolegialūs ir vienasmeniai apygardų teismai (*Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito*) bei apylinkių teismai (*Juzgados de Distrito*) (94 str.)⁷⁰⁷. Kiekvienoje valstijoje yra aukščiausias, apeliacinis ir pirmosios instancijos teismai, nagrinėjantys civilines, administracines ir baudžiamąsias bylas. Skirtingai nei JAV, Meksikos teismų sistema yra pagrįsta ne bendrosios, o kontinentinės teisės tradicija.

Jungtinėje Karalystėje kiekvienas iš autonominių regionų (Anglija, Velsas, Škotija ir Šiaurės Airija) turi savo nuo seno susiklosčiusią teismų sistemą, tačiau visos šalies aukščiausia teisminė institucija yra Jungtinės Karalystės Aukščiausiasis Teismas, įsteigtas 2005 m. Konstitucinės reformos aktu (*Constitutional Reform Act*)⁷⁰⁸. Pvz., Anglijoje ir Velse yra keturių pakopų teismai: pirmosios instancijos yra grafystės teismai (civilinėse bylose) ir magistrato teismai (baudžiamosiose bylose); antrosios instancijos teismai yra aukštasis teismas (nagrinėja apeliacinius skundus dėl grafysčių teismų sprendimų) ir karūnos teismas (nagrinėja apeliacinius skundus dėl magistrato teismų priimtų sprendimų); apeliacinis teismas – aukštesnioji apeliacinė instancija civilinėse ir baudžiamosiose bylose ir Aukščiausiasis Teismas – paskutinė teismo instancija. Škotijos teismų sistema ypatinga tuo, kad ji, skirtingai nuo kitų regionų, laikosi kontinentinės teisės tradicijos. Aukščiausios teisminės institucijos yra Aukštasis justiciarijų teismas, nagrinėjantis baudžiamąsias bylas, ir Sesijų teismas, kuriam priskiriamos civilinės bylos. Žemesniosios instancijos teismai yra šerifų ir rajonų.

⁷⁰⁷ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Prieiga per internetą: <<http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Mexico/textovigente2008.pdf>>; Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos <http://www.senado.gob.mx/marco_juridico.php?ver=constitucion>; 1917 Constitution of Mexico <<http://www.ilstu.edu/class/hist263/docs/1917const.html>>.

⁷⁰⁸ Constitutional Reform Act 2005. Prieiga per internetą: <<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2005/4/contents>>.

Bendrujų teismų sistemos gali būti įvairios, dažniausiai jos yra kuriamos arba pagal anglosaksų (bendrosios teisės), arba pagal romanų ir germanų (kontinentinės teisės) modelį. Pagrindiniai šių dviejų modelių skiriamieji požymiai – teisės šaltinių, kuriais remiasi nacionaliniai teismai priimdami sprendimus, sistema ir teismo funkcijos.

Anglosaksų (bendrosios teisės) modeliui būdingi šie požymiai: 1) teismo šaltiniu pripažįstamas teismo precedentas, prioritetas teikiamas bendrajai teisei (teismo precedentų sistemai); 2) teismai vykdo ne tik teisingumą, bet atlieka ir teisės kūrimo funkciją; 3) išimtinai apeliacinė teismų sprendimų apskundimo tvarka; 4) teismo proceso metu pirmenybė teikiama rungimosi principui, teismas yra gana pasyvus, jis tik stebi, kad šalys nepažeistų proceso teisės normų; 5) sąlygiškai plačiai paplitęs prisiekusiųjų teismų ir taikos teisėjų instituto taikymas; 6) neretai teisėjai yra renkami; 7) žemiausios grandies teisėjai gali neturėti teisinio išsilavinimo ir kita.

JAV teismai gali nagrinėti bylas remdamiesi įvairiais šaltiniais. Jie gali vadovautis bendrąja ir teisingumo teise, įstatymais, sutartimis ar tiesiogiai taikyti konstituciją. Šalies konstitucijoje įtvirtintas prisiekusiųjų teismo institutas ir nustatyta, kad bylos, kuriose sprendžiamas baudžiamosios atsakomybės klausimas, nagrinėjamos dalyvaujant prisiekusiesiems tos valstijos teritorijoje, kur buvo padarytas nusikaltimas.

Aptartoji teismų sistema veikia JAV, Jungtinėje Karalystėje, Naujojoje Zelandijoje, Kipre ir kitose valstybėse, kurios laikosi bendrosios teisės tradicijos.

Romanų ir germanų (kontinentinės teisės) modeliui būdinga: 1) teismų veikla remiasi tik įstatymu; 2) formaliai teismo precedentas nepripažįstamas teisės šaltiniu; 3) be apeliacinės, taikoma ir kasacinė bei revizinė teismo sprendimų apskundimo tvarka; 4) aktyvus teisėjo vaidmuo proceso metu; 5) mažiau paplitę prisiekusiųjų ir taikos teismai; 6) gana stipri teisėjų savivalda; 7) visų grandžių teisėjais gali būti skiriami tik asmenys, turintys teisinį išsilavinimą, ir kita. Ši sistema veikia romanų ir germanų (kontinentinės teisės) tradicijos valstybėse (Prancūzijoje, Ispanijoje, Italijoje, Vokietijoje ir kt.).

Valstybėje gali veikti ne tik bendrujų, bet ir specializuotų teismų sistemos. Gana plačiai yra paplitusi administracinė justicija. Neretai administracinių teismų sistema turi hierarchinę struktūrą. Kai kuriose valstybėse aukščiausieji administraciniai teismai (jie gali turėti ir kitus pavadinimus, pvz., Valstybės taryba Prancūzijoje, Italijoje, Graikijoje ir kt.), be administracinių ginčų, sprendžia ir kitus klausimus.

Klasikiniu administracinės justicijos pavyzdžiu laikoma Prancūzija. 1799 m. Napoleonas Bonapartas įsteigė Valstybės Tarybą (*Conseil d'État*), kuri šiuo metu užima svarbią vietą valstybės valdžios sistemoje. Ji veikia

kaip patariamoji vykdomosios valdžios ir kaip aukščiausia administracinės justicijos institucija. Prancūzijos administracinių teismų sistemą sudaro trys grandys: regioniniai administraciniai teismai, apeliaciniai administraciniai teismai ir Valstybės taryba.

Panaši administracinių teismų sistema būdinga Italijai ir Graikijai (hierarchijos viršuje yra Valstybės taryba). Vokietijoje veikia trijų instancijų administracinių teismų sistema: administraciniai teismai; aukščiausieji žemės administraciniai teismai (apeliacinė instancija) ir Federalinis administracinis teismas (kasacinė instancija).

Be bendrųjų ir administracinių, valstybėje gali veikti ir daugiau savarankiškų teismų sistemų. Pvz., Vokietijoje yra penkios savarankiškos teismų sistemos: bendrųjų teismų sistema (hierarchijos viršuje – Aukščiausiasis Federalinis teisingumo teismas); administracinių teismų sistema (Federalinis administracinis teismas); darbo teismų sistema (Federalinis darbo teismas); socialinių ginčų teismų sistema (Federalinis socialinis teismas) ir finansinių (mokestinių) ginčų teismų sistema (Federalinis finansų teismas). Visi šie aukščiausiosios instancijos teismai įtvirtinti Vokietijos Pagrindinio Įstatymo 95 straipsnio 1 dalyje⁷⁰⁹. Be šių teismų, Vokietijos teismų valdžios sudedamoji dalis yra Federalinis Konstitucinis Teismas.

Reikėtų pabrėžti, kad visų aukščiausiosios instancijos federalinių teismų buveinės yra skirtinguose Vokietijos miestuose, bet ne sostinėje: Aukščiausiasis federalinis teisingumo teismas – Karlsruhėje (Badeno-Viurtembergo žemėje), Federalinis administracinis teismas – Leipcige (Saksonijos žemėje), Federalinis darbo teismas – Erfurte (Tiuringijos žemėje), Federalinis socialinis teismas – Kaselyje (Reino krašto-Pfalco žemėje), Federalinis finansų teismas – Miunchene (Bavarijos žemėje). Federalinio Konstitucinio Teismo buveinė yra Karlsruhėje.

Federacinėse žemėse bendrosios jurisdikcijos teismai yra kelių pakopų: apylinkių, apygardų ir apeliaciniai teismai. Panaši yra ir specializuotų teismų sistemos hierarchinė struktūra. Paprastai bendrųjų ir specializuotų teismų hierarchines (kelių instancijų) sistemas turinčiose valstybėse veikia dviejų teismų sistemos: bendrųjų ir administracinių.

Pvz., Graikijos teismų sistemą sudaro administraciniai ir bendrieji (civilinis ir kriminalinis) teismai, kurių veiklą reglamentuoja įstatymas. Aukščiausiasis civilinis ir kriminalinis teismas yra Areopagas. Aukščiausiasis administracinis teismas – Valstybės taryba. Administraciniai teismai nagrinėja administracinius ginčus, išskyrus tuos, kurie priskiriami audito teismams. Administraciniams teismams įstatymu gali būti perduotos nag-

⁷⁰⁹ Basic Law for Federal Republic of Germany. Prieiga per internetą: <http://www.gesetze-im-internet.de/englisch_gg/basic_law_for_the_federal_republic_of_germany.pdf>.

rinėti kai kurios civilinės bylos, o civiliniams – tam tikros administracinės bylos. Valstybės taryba yra kasacinė administracinių bylų nagrinėjimo instancija, turinti teisę peržiūrėti žemesniųjų administracinių teismų sprendimus ir priimti galutinį sprendimą. Valstybės taryba dar nagrinėja prašymus ir turi teisę panaikinti administracinius aktus, prieštaraujančius įstatymams, ir tuos aktus, kuriais viršijami pareigūnų įgaliojimai; formuoja bendrąją administracinių bylų nagrinėjimo praktiką; rengia norminamuosius dekretus. Viešojo administravimo institucijoms Valstybės tarybos sprendimai yra privalomi.

Valstybėje gali veikti ir specializuoti teismai, nesusiję jokiais hierarchiniais ryšiais. Pvz., Graikijos Konstitucijoje numatyta speciali teisminė institucija – Aukščiausiasis specialusis teismas (100 str.). Šiam teismui priskiriamos šios funkcijos: atlikti teisminį tyrimą (ir jį kontroliuoti) dėl parlamento rinkimų teisės pažeidimų; tikrinti, ar nebuvo pažeisti įstatymai organizuojant referendumą ir sumuojant jo rezultatus; spręsti, ar parlamento nariai nepažeidžia pareigų nesuderinamumo principo; priimti sprendimus dėl parlamento narių nušalinimo nuo pareigų; spręsti ginčus dėl kompetencijos paskirstymo tarp teismų; aiškintis, ar parlamento išleistų įstatymų turinys ir tam tikros nuostatos neprieštaruja konstitucijai, kai jų pagrindu buvo priimti Areopago, Valstybės tarybos ar Audito rūmų sprendimai; aiškinti visuotinai pripažintų teisės normų turinį, vadovaujantis Konstitucijos 28 straipsnio 1 dalyje išdėstytomis nuostatomis, įtvirtinančiomis, kad visuotinai pripažintos tarptautinės teisės normos yra sudedamoji Graikijos teisinės sistemos dalis ir turi viršenybę prieš nacionalinius įstatymus. Aukščiausiojo specialiojo teismo sprendimai yra galutiniai ir neskundžiami.

Graikijos teisminei valdžiai priskiriami Audito rūmai prižiūri, kaip naudojamos valstybės, vietos valdžios ir kitų juridinio asmens statusą turinčių viešojo pobūdžio institucijų, numatytų įstatyme, lėšos; nagrinėja bylas dėl šioms institucijoms padarytos žalos; teikia parlamentui ataskaitas dėl biudžeto vykdymo ir išvadas dėl pensijų įstatymų; nagrinėja ginčus dėl pensijų ir kita.

Meksikoje nuo 1996 m. veikia Rinkimų tribunolas (*Tribunal Electoral*). Jo steigimą paskatino 1990–1994 m. rinkimų reforma, kurios tikslas – nustatyti priemones, užtikrinančias rinkimų skaidrumą ir demokratiškumą, užkirsti kelią galimybei falsifikuoti rinkimų rezultatus, tuo Meksika itin garsėjo. Pagal dabar galiojantį įstatymą, rinkimų tribunolą sudaro nuolatiniai aukštieji rūmai (*sala superior*), į kuriuos skiriami septyni magistratai, ir penki laikinieji regioniniai rūmai (*salas regionales*), veikiantys nacionalinių rinkimų laikotarpiu, į juos skiriama po tris magistratus⁷¹⁰.

⁷¹⁰ Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federacion. Prieiga per internetą: <<http://www.trife.gob.mx>>.

Lichtenšteino Konstitucijoje numatytas Valstybės teismas (104 str.)⁷¹¹. Šio teismo svarbiausia funkcija – ginti teises, įtvirtintas konstitucijoje, spręsti konfliktus dėl jurisdikcijos tarp teismų ir administracinių institucijų, nagrinėti vyriausybės narių drausminės atsakomybės klausimus. Minėtasis teismas dar sprendžia ginčus dėl įstatymų ir sutarčių atitikties konstitucijai, o vyriausybės teisės aktų – įstatymams. Tokiais atvejais Valstybės teismas gali panaikinti teisės aktus, neatitinkančius konstitucijos ar įstatymų. Šis teismas veikia ir kaip rinkimų tribunolas.

Tam tikrų ypatumų turi islamo valstybių teismų sistemos. Pvz., Jordanijos (Jordanijos Hašimitų Karalystės) Konstitucijoje numatyti trijų rūšių teismai: civiliniai, religiniai ir specialieji (99 str.)⁷¹². Šių teismų grandis, instancijas, jurisdikciją ir administravimą nustato specialus įstatymas, dar numatoma, kad administraciniai teismai turi būti dviejų lygių (100 str.). Pagal konstituciją, civiliniai teismai yra bendrieji, jie nagrinėja visas civilines ir kriminalines bylas, išskyrus tas, kurios pagal jurisdikciją priskiriamos religiniams ir specialiesiems teismams. Religiniai teismai skirstomi į dvi rūšis: šariato teismus ir kitų religinių bendruomenių tribunolus (104 str.). Remiantis konstitucija, kitos religinės bendruomenės yra tik religinės bendruomenės, išskyrus musulmonų, kurios yra oficialiai pripažintos ar bus pripažintos vyriausybės kaip įsteigtos Jordanijos Hašimitų Karalystėje (108 str.). Specialieji teismai savo jurisdikciją įgyvendina pagal atitinkamus įstatymus, kuriais jie yra steigiami.

Reikėtų pabrėžti, kad 2011 m. priėmus atitinkamas Jordanijos Konstitucijos pataisas (konstitucijoje atsirado naujas V skyrius, 58–61 str.) šioje valstybėje atsirado galimybė specialiu įstatymu įsteigti Konstitucinį Teismą. Toks teismas savo veiklą pradėjo 2012 metais. Jis tikrina galiojančių įstatymų ir kitų teisės aktų, kuriuos priima parlamentas arba Ministrų Taryba, konstitucingumą. Konstitucinis Teismas turi teisę interpretuoti konstituciją, jeigu yra priimtas ir oficialiai paskelbtas Ministrų Tarybos, Senato arba Atstovų rūmų nutarimas (už tokį nutarimą turi balsuoti absoliuti senatorių ar atstovų dauguma).

Aptariant teismų sistemą, svarbu atkreipti dėmesį, kad demokratinių valstybių konstitucijos dažnai įtvirtina nuostatas, draudžiančias steigti ypatinguosius teismus. Pvz., Ispanijos Konstitucijoje šie teismai yra draudžiami. Karo teismai gali būti steigiami tik esant karo padėčiai ir nepažeidžiant konstitucijoje įtvirtintų principų (117 str. 5, 6 d.). Ypatinguosius teismus steigti draudžiančios nuostatos įtvirtintos Vokietijos Pagrindinio Įstatymo

⁷¹¹ Constitution of the Principality Liechtenstein. Prieiga per internetą: <<http://www.legislationline.org/en/documents/section/constitutions/country/18>>.

⁷¹² Constitution. Prieiga per internetą: <<http://www.parliament.jo/en/node/150>>; Constitution of Jordan <http://cco.gov.jo/Portals/0/constitution_en.pdf>.

101 straipsnyje, Italijos Konstitucijos 102 straipsnyje, Maroko Konstitucijos 127 straipsnyje ir kitų valstybių konstitucijose.

3. Teisėjų konstitucinio statuso ypatybės

Teisminę valdžią įgyvendina teismas – kolegiali teisėjų institucija (arba vienas teisėjas). Būtent teisėjams yra suteikiami ypatingi teisminės valdžios atstovo įgaliojimai ir teisė priimti privalomus sprendimus, vienaip ar kitaip paliečiančius ar pakeičiančius tam tikro žmogaus gyvenimą. Konkrečios bylos nagrinėjimas ir sprendimas reikalauja ne tik didelių asmeninių teisėjo pastangų, bet ir moralinės bei pilietinės atsakomybės, profesinių gebėjimų ir gyvenimo patirties. Neatsitiktinai teisėjams keliami dideli profesiniai ir moraliniai reikalavimai. Kuo aukštesnės instancijos teismas, tuo didesni reikalavimai teisėjui. Šiuos reikalavimus dažniausiai nustato nacionaliniai įstatymai, tačiau aukščiausiųjų teismų teisėjams keliami reikalavimai gali būti numatyti ir konstitucijoje.

Pvz., Meksikos Konstitucija nustato, kad Aukščiausiojo Teismo teisėju gali būti skiriamas nepriklaistingos reputacijos Meksikos pilietis pagal kilmę, turintis visas politines ir civilines teises bei ne mažesnę kaip dešimties metų teisėtai šalyje registruoto advokato praktiką, ne jaunesnis kaip 35 metų ir ne mažiau kaip dvejus pastaruosius metus iki paskyrimo teisėju gyvenantis Meksikoje (95 str.). Teisėjais negali būti skiriami valstybės sekretoriai, respublikos generalinis prokuroras, federacinės apygardos prokuroras, senatoriai, deputatai, valstijų gubernatoriai, federacinės apygardos vadovas ar asmenys, ėję šias pareigas, jeigu nuo jų atsistatydinimo nepraėjo vieni metai (95 str.).

Atkreiptinas dėmesys, kad neretai romanų-germanų teisės tradicijos bei kai kurių kitų valstybių teisėjų ir prokurorų bendruomenė įvardijama kaip magistratūra. Magistratais vadinami teisėjai ir prokurorai (kartais ir kiti teismo pareigūnai). Teisėjų savivaldos institucijos turi savo pavadinimą – magistratų taryba.

Teisėjai dažniausiai yra skiriami, tačiau gali būti ir renkami. Pvz., daugelio JAV valstijų teisėjai yra renkami, neretai jie kandiduoja kaip tam tikros politinės partijos atstovai. Jie paprastai skiriami neribotam laikui (iki gyvos galvos) arba nustatoma tam tikra viršutinė amžiaus riba, iki kokio amžiaus gali eiti teisėjo pareigas. Visuotinai pripažįstama, kad skiriant teisėjus neribotam laikui (iki gyvos galvos) užtikrinamas jų nepriklausomumas nuo politinių jėgų ir jų keitimosi valstybėje. Daugelyje šalių teisėjus skiria valstybės vadovas. Kai kurių valstybių konstitucijos numato, kad skiriant aukščiausių instancijų teismų teisėjus būtinas parlamento pritarimas, arba nustato, kad šiuos pareigūnus skiria parlamentas.

Antai JAV Konstitucija numato, kad Aukščiausiojo Teismo teisėjus skiria Prezidentas Senatui patarus ir pritarus (II straipsnio 2 skyriaus 2 pastraipa), o jų skaičių nustato Kongresas. Reikėtų pabrėžti, kad nuo šio teismo įsteigimo 1789 m. Aukščiausiojo Teismo teisėjų skaičius nekinta – teismą sudaro devyni teisėjai.

Argentinos Konstitucijos 99 straipsnio 4 dalis nustato, kad Aukščiausiojo Teismo teisėjus skiria prezidentas 2/3 visų senato narių pritarimu, o žemesniosios instancijos federalinių teismų teisėjus (vieną iš trijų kandidatų, nurodytų sąraše, kurį pateikia magistratų taryba) – prezidentas viešajame senato posėdyje dalyvaujančių senatorių pritarimu. Konstitucijoje nustatyta, kad teisėjas, kuriam sukanka 75 metai, gali būti skiriamas penkerių metų kadencijai anksčiau nurodyta tvarka. Šių kadencijų skaičius neribojamas. Teisėju tapęs asmuo, prieš pradėdamas eiti pareigas, prisiekia Respublikos Prezidentui būti ištikimas Tautai ir jos konstitucijai, savo pareigas atlikti garbingai, bylas nagrinėti teisingai (112 str.). Įstatymas numato, kad Argentinos Aukščiausiąjį Teismą sudaro septyni teisėjai.

Meksikos Konstitucijoje numatyta, kad Aukščiausiojo Teismo teisėjus skiria Respublikos Prezidentas senato pritarimu penkiolikos metų kadencijai pagal tvarką, kurią nustato konstitucijos 96 straipsnis. Šiame straipsnyje numatyta, kad Respublikos Prezidentas turi pateikti Senatui trijų kandidatų sąrašą, vieną iš jų senatas 2/3 balsų dauguma patvirtina teisėju. Jeigu Senatas per trisdešimt dienų nuo kandidatų pateikimo nepriima sprendimo, prezidentas savo nuožiūra pasirenka vieną kandidatą ir skiria jį teisėju. Jeigu Senatas nepritaria nė vienai iš pateiktų kandidatūrų, prezidentas teikia naują kandidatų sąrašą. Senatui antrą kartą nepritarus pateiktoms kandidatūroms, prezidentas savo nuožiūra pasirenka vieną iš kandidatų ir skiria jį teisėju. Aukščiausiojo Teismo pirmininką renka Aukščiausiojo Teismo teisėjai kas ketverius metus, tas pats teisėjas negali būti perrenkamas pirmininku antrai kadencijai iš eilės. Meksikos Aukščiausiąjį Teismą sudaro vienuolika teisėjų.

Ispanijoje teisėjų skyrimo tvarką ir jų veiklą reglamentuoja organinis įstatymas⁷¹³. Aukščiausiojo Teismo ir kitų teismų teisėjus skiria monarchas (karalius) Generalinės teismų tarybos siūlymu. Teisėju gali būti skiriamas asmuo iki septyniasdešimties metų. Aukščiausiojo Teismo teisėjais gali būti pripažinti teisininkai ar advokatai, turintys ne mažiau kaip penkiolika metų teisinio darbo patirties. Aukščiausiojo Teismo pirmininką renka Generalinė teismų taryba (3/5 narių balsų dauguma) ir siūlo karaliui išrinktą teisėją skirti Aukščiausiojo Teismo pirmininku. Tai yra tik formalumas,

⁷¹³ Ley Organica 6/1985, del Poder Judicial. Prieiga per internetą: <http://www.juridicas.com/base_datos>.

iš tikrųjų šio pareigūno paskyrimas įforminamas monarcho teisės aktu, o Generalinės teismų tarybos siūlymas tėra pagarbos monarcho institucijai išraiška. Paskirtasis Aukščiausiojo Teismo pirmininkas iš karto tampa Generalinės tarybos pirmininku. Šias pareigas teisėjas gali eiti ne daugiau kaip dvi kadencijas iš eilės (kadencija yra penkeri metai). Ispanijos Aukščiausiasis Teismas, palyginti su jau minėtomis valstybėmis, yra gana gausus. Jį sudaro šio teismo pirmininkas, penkių jo skyrių pirmininkai ir 74 teisėjai, priklausantys atitinkamiems skyriams⁷¹⁴.

Vokietijos Pagrindinis Įstatymas numato, kad federalinius teisėjus skiria federalinis prezidentas, jeigu įstatymas nenumato kitaip (60 str. 1 d.). Šiame įstatyme dar nustatyta, kad aukščiausiosios instancijos – federalinių teismų – teisėjus bendrai renka kompetentingas federalinis ministras ir Teisėjų atrankos (rinkimų) komisija, kurią lygiomis dalimis sudaro kompetentingi žemių ministrai ir nariai, kuriuos renka Bundestagas (95 str. 2 d.). Taigi komisiją sudaro šešiolika žemių ministrų ir šešiolika Bundestago išrinktų narių (šie nariai nebūtinai turi būti Bundestago nariai). Kompetentingo federalinio ministro ir Teisėjų atrankos (rinkimų) komisijos bendrą sprendimą dėl teisėjo skyrimo tvirtina federalinis prezidentas (formaliai jis skiria teisėją).

Kitų žemesniosios instancijos federalinių teismų teisėjų skyrimo tvarką nustato atitinkami įstatymai. Reikėtų pabrėžti, kad Vokietijoje pagal nuo seno susiklosčiusias teisėjų skyrimo tradicijas žemesniosios instancijos federalinius teisėjus skiria federalinis teisingumo ministras, o žemių teismų teisėjus – žemių teisingumo ministrai. Įstatymai numato ir specialiųjų atrankos komisijų steigimą formuojant teismus. Teisėjų atrankos komisijos dažniau sudaromos formuojant federalinius teismus, tačiau iš šešiolikos Vokietijos žemių jos veikia tik septyniose⁷¹⁵. Kokių nors bendrų kriterijų sudarant atrankos komisijas nėra.

Monake teisėjus vienasmeniškai skiria monarchas. Šios dualistinės monarchijos konstitucijos X skyriuje įtvirtintas deleguotojo teisingumo vykdymo principas, pagal kurį teismų valdžia priklauso monarchui (kunigaikščiui), o šis ją perduoda teismams ir tribunolams (88 str. 1 d.)⁷¹⁶. Konstitucija garantuoja teismų ir teisėjų nepriklausomumą. Teismų nepriklausomumas nuo vykdomosios valdžios pasireiškia dar ir tuo, kad

⁷¹⁴ Poder Judicial Espana. Prieiga per internetą: <http://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder_Judicial/Tribunal_Supremo?Template=cgpj/ts/principal.htm>.

⁷¹⁵ The appointment of Judges in Germany by Volker G. Heinz. Prieiga per internetą: <<http://www.heinzlegal.com/sites/default/files/AppointOfJudgesInGermany.pdf>>.

⁷¹⁶ Constitution of the Principality. Prieiga per internetą: <<http://en.gouv.mc/Government-Institutions/Institutions/Constitution-of-the-Principality>>.

vyriausybėje nėra teisingumo ministro. Teismų administravimas pavedamas nuo vykdomosios valdžios nepriklausomai institucijai – Teismų departamentui (šio departamento vadovas tiesiogiai atsakingas monarchui). Teismų sudarymą, jurisdikciją, teisminių procesą ir teisėjų statusą reglamentuoja įstatymas.

Monako Konstitucijoje numatyti tik Aukščiausiojo Teismo sudarymo pagrindai, jurisdikcija ir pagrindinės veiklos formos. Pagal konstituciją, Aukščiausiąjį Teismą sudaro penki teisėjai ir du pakaitiniai nariai (89 str.). Teisėjus skiria monarchas (kunigaikštis) tokia tvarka: vieną teisėją ir vieną pakaitinį teisėją – iš kandidatų, kuriuos teikia Nacionalinė taryba (parlamentas); vieną teisėją ir vieną pakaitinį teisėją – iš kandidatų, kuriuos teikia Valstybės taryba (vyriausybė); vieną teisėją – iš kandidatų, kuriuos teikia monarcho taryba (patariamoji institucija); vieną teisėją – iš kandidatų, kuriuos teikia Apeliacinis teismas; vieną teisėją – iš kandidatų, kuriuos teikia pirmosios instancijos civilinis teismas. Konstitucijoje nustatytas bendrasis reikalavimas – institucija negali kaip kandidatų į Aukščiausiojo Teismo teisėjus teikti savo narių. Nurodytosios institucijos siūlo monarchui po dvi kandidatūras į vieną teisėjo ar pakaitinio teisėjo vietą. Monarchas nėra varžomas šių siūlymų: jis gali juos atmesti ir reikalauti pateikti naujas kandidatūras. Aukščiausiojo Teismo pirmininką skiria monarchas. Šio teismo struktūrą, veiklos procedūras, reikalavimus kandidatams į teisėjus, pareigų, nesuderinamų su teisėjo statusu, ir kitus klausimus nustato monarcho teisės aktas.

Lichtenšteino Konstitucija numato, kad teisėjus skiria monarchas (kunigaikštis), vadovaudamasis Konstitucijos 96 straipsniu⁷¹⁷. Šiame straipsnyje numatyta, kad teisėjų atranką vykdo monarcho ir parlamento (landtago) sudaryta bendra komisija, kuriai pirmininkauja monarchas. Jo balsas komisijoje yra lemiamas. Monarchas į komisiją skiria tiek narių, kiek jų paskiria parlamentas, t. y. abi institucijos skiria po lygiai narių. Į komisiją įeina ir vienas už teismų administravimo priežiūrą atsakingas narys, kurį skiria vyriausybė.

Komisija yra tik patariamoji institucija: ji siūlo parlamentui kandidatus monarcho sutikimu. Jeigu parlamentas pritaria pateiktai teisėjo kandidatūrai, monarchas privalo skirti jį teisėju. Kai parlamentas atmeta komisijos pateiktą teisėjo kandidatūrą ir nepavyksta pasiekti sutarimo dėl naujo kandidato per keturias savaites, parlamentas siūlo savo kandidatą į teisėjus ir skelbia referendumo datą. Jeigu organizuojamas referendumas, piliečiai, turintys rinkimų teisę, gali kelti savo kandidatus į teisėjus pagal

⁷¹⁷ Constitution of the Principality Liechtenstein. Prieiga per internetą: <<http://www.legislationline.org/en/documents/section/constitutions/country/18>>.

Konstitucijos 64 straipsnyje numatytas iniciatyvos teisės įgyvendinimo sąlygas. Jeigu referendumui teikiamos daugiau nei dvi kandidatūros, turėtų vykti antrasis balsavimo turas. Kandidatą, už kurį balsuoja absoliuti rinkėjų dauguma, monarchas privalo skirti teisėju.

Reikėtų pabrėžti, kad Lichtenšteino Konstitucija nedraudžia teisėjais tapti užsienio valstybių piliečiams. Joje numatyta, kad Administracinį teismą sudaro penki teisėjai ir penki pakaitiniai teisėjai. Dauguma šio teismo teisėjų turi būti Lichtenšteino piliečiai ir turėti teisinį išsilavinimą (102 str. 1 d.). Valstybės teismas sudarytas iš penkių teisėjų ir penkių pakaitinių teisėjų. Dauguma šio teismo teisėjų turi būti Lichtenšteino piliečiai (105 str.). Konstitucijos straipsniai, skirti bendriesiems teismams, kurių sistemą sudaro trys instancijos (apylinkių teismai, Aukštasis apeliacinis teismas ir Aukščiausiasis Teismas), tokių reikalavimų teisėjams nenustato.

Maroko Konstitucija numato, kad magistratai skiriami monarchui dekretu (*dahir*) patvirtinus Aukščiausiosios teismų tarybos sprendimą dėl teisėjo skyrimo (57 str.).

Valstybėse paprastai galioja bendra taisyklė – paskirtasis teisėjas pradeda eiti savo pareigas tik prisiekęs būti ištikimas valstybei (Tautai) ir jos konstitucijai. Pvz., Argentinos Konstitucijoje numatyta, kad teisėju skirtas asmuo, prieš pradėdamas eiti savo pareigas, prisiekia Respublikos Prezidentui būti ištikimas Tautai ir jos konstitucijai, savo pareigas atlikti garbingai, bylas nagrinėti teisingai (112 str.). Tada jis įgyja visas teisėjo teises ir pareigas bei garantijas, numatytas šalies konstitucijoje ir įstatymuose.

Svarbiausias principas, apibūdinantis teismo ir teisėjo statusą, yra jų *nepriklausomumas*. Šis principas tiesiogiai įtvirtintas beveik visų pasaulio valstybių konstitucijose. Teisėjo nepriklausomumas – ypatingas jo teisinio statuso požymis. Teisėjo ir teismų nepriklausomumas – viena iš svarbiausių teisminės valdžios demokratinėje valstybėje funkcionavimo sąlygų. Teisėjas ir teismai, vykdydami teisingumą, yra nepriklausomi, jie nagrinėja bylas remdamiesi tik teise (paklūsta tik įstatymui).

Su minėtają nuostata siejama ir kita konstitucinė nuostata, įtvirtinama valstybių konstitucijose reglamentuojant svarbiausias žmogaus teises. Ji garantuoja asmeniui, kaltinamam padarius nusikaltimą, teisę, kad jo bylą viešai ir teisingai išnagrinėtų nepriklausomas ir nešališkas teismas. Ši norma įpareigoja teisėją priimti ne tik teisėtą, bet ir įrodymais pagrįstą teismo sprendimą. Procesiniai įstatymai numato, kad teismas įvertina įrodymus pagal savo vidinį įsitikinimą, pagrįstą visapusišku, galutiniu ir objektyviu visų bylos aplinkybių išnagrinėjimu, vadovaudamasis teise (įstatymu) ir teisine sąmone.

Teisėjų ir teismo nepriklausomumo vykdant teisingumą garantijų turinį pirmiausia lemia jų nepriklausomumas nuo bet kokio byloje dalyvaujančių šalių kišimosi ir nuo valstybės valdžios bei valdymo institucijų, politinių partijų ir asociacijų ar neteisėtų asmeninių ar kitokių interesų įtakos. Neatsitiktinai kai kurių valstybių konstitucijose yra įtvirtintos nuostatos, draudžiančios teisėjams dalyvauti politinių partijų ar organizacijų veikloje. Pvz., Ispanijos Konstitucija teisėjams (ir magistratams bei prokurorams) draudžia dalyvauti politinių partijų ir profesinių sąjungų veikloje (127 str. 1 d.).

Viena iš pagrindinių teisėjo nepriklausomumo garantijų yra *teisėjų nekeičiamumas*. Pvz., Ispanijos Konstitucijoje įtvirtinta, kad vykdantys teisingumą teismai yra nepriklausomi, nekeičiami ir paklūsta tik įstatymui (117 str. 2 d.).

Teisėjų nekeičiamumo arba jų įgaliojimų trukmės neliečiamumo nuostata lemia, kad teisėjas negali būti skiriamas į kitas pareigas ar kitą teismą be jo paties sutikimo, o jo įgaliojimai gali būti nutraukiami tik konstitucijos ir įstatymo nustatytais pagrindais ir tvarka. Paprastai teisėjai atleidžiami iš pareigų įstatymo nustatyta tvarka šiais atvejais: savo noru; pasibaigus įgaliojimų laikui arba sulaukę įstatyme nustatyto pensinio amžiaus; dėl sveikatos būklės; išrinkus į kitas pareigas arba jų sutikimu perkėlus į kitą darbą; kai savo poelgiu pažemina teisėjo vardą; kai jiems įsiteisėja apkaltinamieji teismo nuosprendžiai.

Antai Graikijos Konstitucijoje numatyta, kad teisėjus ir prokurorus galima atleisti iš pareigų įstatymo nustatyta tvarka ir tik esant konstitucijoje nustatytiems pagrindams: kai įsiteisėja juos apkaltinę teismų nuosprendžiai; dėl šiurkštaus teisėjų drausmės pažeidimo; sveikatos būklės arba savo poelgiu pažeminus teisėjo ar prokuroro vardą. Teisėjų ir prokurorų, kurių rangas ne aukštesnis kaip apeliacinio teismo prokuroro ir jam prilygintų pareigūnų, įgaliojimai nutrūksta sulaukus 65 metų; aukštesnio rango pareigūnų – 67 metų. Taikant šią nuostatą, visais atvejais turėtų būti laikomasi taisyklės, kad pareigūnų įgaliojimai nutrūksta tų metų, kai pareigūnui sukanka pensinis amžius, birželio 30 dieną (88 str. 5 d.).

JAV Konstitucijos III straipsnio 1 dalyje įtvirtinta nuostata, kad Aukščiausiojo Teismo ir žemesniosios instancijos teismų teisėjai savo pareigas eina iki gyvos galvos, jeigu jų elgesys yra nepriekaištingas. Argentinos Konstitucijoje nustatyta, kad teisėjų kadencija yra neribojama. Jie pareigas eina tol, kol jų elgesys yra nepriekaištingas (111 str.).

Kita vertus, JAV yra pirmoji valstybė, savo šalies konstitucijoje įtvirtinusi apkaltos institutą. Šios konstitucijos II straipsnio 4 skyriuje nustatyta, kad pareigūnai gali būti šalinami iš pareigų apkaltos būdu (kaip ir teisėjai),

jeigu jie pripažįstami kaltais dėl valstybės išdavimo, kyšininkavimo ar kitų sunkių nusikaltimų ir nusižengimų.

JAV apkaltą vykdo Kongresas, dalyvaujant abiem parlamento rūmams: Atstovų rūmai turi teisę inicijuoti apkaltą, o Senatas veikia kaip teisminė institucija, priimanti galutinį sprendimą. Prezidentui ar teisėjui pašalinti iš pareigų reikia ne mažiau kaip 2/3 senatorių balsų. Reikėtų pabrėžti, kad apkalta – labai reta procedūra JAV kongrese: tokiu būdu iš pareigų buvo pašalinti tik keturi teisėjai.

Argentinos Aukščiausiojo Teismo teisėjai gali būti pašalinti iš pareigų tik apkaltos (*juicio publico*) būdu, kaip nustatyta konstitucijos 53 straipsnio. Jame teigiama, kad deputatų rūmams priklauso išimtinė teisė kreiptis į Senatą ir inicijuoti apkaltą (*juicio publico*) Aukščiausiojo Teismo teisėjams tais atvejais, jeigu jie netinkamai atlieka savo pareigas, padaro tarnybinių ar bendrojo pobūdžio nusikaltimų (53 str.). Tokį sprendimą deputatai priima 2/3 visų narių balsų dauguma. Senatui priklauso išimtinė teisė organizuoti viešąją apkaltą ir priimti galutinį sprendimą dėl šių valstybės pareigūnų pašalinimo iš pareigų (59 str.). Sprendimas dėl valstybės pareigūno pašalinimo iš pareigų priimamas ne mažiau kaip 2/3 visų senato narių balsų dauguma. Valstybės pareigūnas, pašalintas iš pareigų apkaltos būdu, netenka teisės eiti garbės, pasitikėjimo ar mokamų pareigų valstybės tarnyboje.

Žemesniosios instancijos teismų teisėjai irgi gali būti nušalinami. Bylas dėl šių teisėjų nušalinimo nagrinėja specialus teismas, sudarytas iš įstatymų leidėjų, teisėjų, teisėtai šalyje registruotų advokatų. Jeigu šis teismas per 180 dienų nuo pradėtos teisėjo nušalinimo procedūros nepriima sprendimo dėl teisėjo nušalinimo, procedūra turėtų būti nutraukiama, o teisėjo įgaliojimai atnaujinami (115 str. 3 d.).

Apkaltos procedūra numatyta Meksikos Konstitucijoje. Jos 74 straipsnyje teigiama, kad deputatų rūmams priklauso teisė kreiptis į senatą ir inicijuoti apkaltą (*juicio politico*) konstitucijoje nurodytiems asmenims (iš jų Aukščiausiojo Teismo teisėjams ir Rinkimų tribunolo magistratams) ir joje nustatytais pagrindais. Toks sprendimas priimamas absoliučia visų deputatų balsų dauguma (111 str.). Senatui priklauso teisė organizuoti apkaltą ir priimti galutinį sprendimą dėl šių valstybės pareigūnų pašalinimo iš pareigų, sprendimas priimamas ne mažiau kaip 2/3 visų senato narių dauguma (110 str.).

Kita svarbi teisėjų nepriklausomumo garantija – *teisėjų neliečiamybė* (imunitetas). Jis apima tiek teisėjo asmens neliečiamybę: teisėjas gali būti patrauktas baudžiamojon atsakomybėn, suimtas, gali būti kitaip suvaržyta jo laisvė tik įstatymo numatytais pagrindais ir tvarka, kuri daugelyje valstybių yra gana sudėtinga, tiek garantiją, kad teisėjas nebus traukiamas drausminėn

ar baudžiamojon atsakomybėn už priimtus sprendimus, išskyrus atvejus, kuriuos nustato įstatymas. Teisėjas nėra materialiai atsakingas už priimtus sprendimus, neprivalo asmeniui atlyginti materialinės ar moralinės žalos, atsiradusios dėl šių sprendimų priėmimo ar kitų teisėjo veiksmų. Atsakomybė už teismo klaidas tenka valstybei. Pvz., Ispanijos Konstitucija numato, kad dėl teisėjo klaidų ar kitų pažeidimų vykdant teisingumą atsiradusią žalą atlygina valstybė įstatymų nustatyta tvarka (121 str.).

Teisėjo neliečiamumo garantija užtikrina ir jo asmens garbės ir orumo apsaugą. Įstatymai numato atsakomybę už viešą teisėjo ar teismo įžeidimą, šmeižimą ar jo autoriteto žeminimą.

Kai kurių valstybių konstitucijose įtvirtinta ir tokia teisėjų nepriklausomumo garantija kaip *materialinis nepriklausomumas*. Vadinasi, teisėjui, kol jis eina šias pareigas, negali būti mažinamas atlyginimas. Bet kokie mėginimai tai daryti laikomi kėšinimusi į teisėjų ir teismų nepriklausomumą. Pvz., JAV Konstitucijoje įtvirtinta, kad teisėjui, einančiam pareigas, privalo būti mokamas atlyginimas (kompensacija), kuris negali būti mažinamas, kol jis eina šias pareigas (III straipsnio 1 dalis). Argentinos Konstitucijoje (111 str.) numatyta panaši nuostata: „Teisėjui mokamas įstatymo nustatytas atlyginimas, kuris negali būti mažinamas, kol eina teisėjo pareigas.“

Teisėjų konstitucinį statusą apibūdina ir *pareigų nesuderinamumo* principas. Vadinasi, teisėjui draudžiama eiti kitas pareigas ar gauti kitą atlyginimą, išskyrus teisėjo atlyginimą ir kitus konstitucijoje ar įstatymuose numatytus atvejus.

Antai Graikijos Konstitucijoje įtvirtinta, kad teismo pareigūnai negali užsiimti jokia kita veikla ir gauti jokio kito atlyginimo, išskyrus teisėjo atlyginimą ir kitus Konstitucijoje numatytus atvejus. Konstitucija nustato, kad teismo pareigūnai gali būti renkami Atėnų akademijos nariais; dirbti pedagoginį darbą universitetinio lygio institucijose; priklausyti specialioms taryboms ar komisijoms, sprendžiančioms drausmės, audito ir teisinio pobūdžio klausimus; įstatymo nustatyta tvarka dalyvauti teisės aktų rengimo komisijose; užsiimti teismo pareigūnų mokymu; dalyvauti tarptautinių organizacijų, kuriose reprezentuojama valstybė, veikloje (89 str. 3 d.). Ispanijos Konstitucijoje įtvirtinta, kad teisėjai, magistratai ir prokurorai negali eiti jokių kitų pareigų viešojoje tarnyboje (127 str. 1 d.) ir pareigų, nesuderinamų su teisminės valdžios atstovo pareigomis. Sistemą, užtikrinančią visišką teisminės valdžios atstovų nepriklausomumą, nustato įstatymas (127 str. 2 d.).

Taigi konstitucinį teisėjų statusą daugelyje pasaulio valstybių apibūdina šie tiesiogiai ar netiesiogiai konstitucijose įtvirtinti principai: teisėjų nepriklausomumas, nekeičiamumas, neliečiamybė ir pareigų nesuderinamumas.

4. Nacionalinių teismų santykiai su Europos Sąjungos Teisingumo Teismu ir Europos Žmogaus Teisių Teismu

4.1. Nacionalinių teismų santykiai su Europos Sąjungos Teisingumo Teismu

ES teisei būdingas savitas ESTT⁷¹⁸ ir valstybių narių nacionalinių teismų (toliau – nacionaliniai teismai) bendradarbiavimo mechanizmas. Jis remiasi SESV 267 straipsnyje nustatyta prejudicinio sprendimo procedūra, pagal kurią valstybių narių teismai turi teisę, o tam tikrais atvejais – ir pareigą kreiptis į Teisingumo Teismą su prašymu priimti prejudicinį sprendimą dėl ES teisės aiškinimo arba galiojimo.

Teisingumo Teismo ir nacionalinių teismų bendradarbiavimas neperžengiant prejudicinio sprendimo ribų yra nulemtas pačios ES teisės kilmės ir ypatumų. ES teisė, kaip ne kartą pabrėžė ESTT, sudaro savarankišką teisės sistemą, kurios subjektai yra ne tik valstybės narės, bet ir jų piliečiai⁷¹⁹. Pastarieji savo teises, kylančias iš ES teisės, gina nacionaliniuose teismuose. Todėl šie teismai yra ES teisės normų taikytojai. Kadangi nuolat remiasi ES teise, jie kartu yra atsakingi ir už jos veiksmingumą⁷²⁰. Dėl ES teisėje išplėto to tiesioginio veikimo principo galimi atvejai, kai asmuo nacionaliniame teisme tiesiogiai remiasi ES teisės norma⁷²¹. Net jeigu savo pretenziją jis grindžia nacionalinėmis teisės normomis, kurios, pvz., buvo priimtose įgyvendinant direktyvą, nacionaliniai teismai privalo jas aiškinti atsižvelgdami į ES teisę⁷²². Be to, jeigu nacionalinis teismas nustato, kad nacionalinės teisės norma prieštarauja ES teisei, jis turėtų vadovautis ES teisės viršenybės principu ir netaikyti tokios nacionalinės teisės normos⁷²³. Taigi funkcinė prasme ne tik ESTT, bet ir nacionaliniai teismai galėtų būti

⁷¹⁸ Europos Sąjungos Teisingumo Teismas, kaip nustatyta ES sutarties 19 straipsnyje, apima Teisingumo Teismą, Bendrąjį Teismą ir specializuotuosius teismus (t. y. šiuo metu veikiančią vienintelį specializuotąjį Tarnautojų teismą). Jurisdikcija priimti prejudicinius sprendimus yra suteikta Teisingumo Teismui. Nors Lisabonos sutartimi tokia jurisdikcija suteikiama ir Bendrajam Teismui, bet jos įgyvendinimui yra reikalingi ESTT Statuto pakeitimai. Kol tokie pakeitimai nėra padaryti, prejudicinius sprendimus priima Teisingumo Teismas.

⁷¹⁹ 1963 m. vasario 5 d. ETT sprendimas *Van Gend & Loos*, C-26/62, Rink. p. 3.

⁷²⁰ SAMUILYTE-MAMONTOVĖ, A. Europos Sąjungos teisės įgyvendinimas valstybės narės teisme: netiesioginio direktyvų veikimo doktrinos taikymo ribos. *Socialinių mokslų studijos*, 2013, 5(3): 865–883, p. 866.

⁷²¹ Pirmą kartą dėl ES teisės tiesioginio veikimo, t. y. galimybės asmeniui remtis ES teisės nuostatomis ginant savo teises nacionaliniame teisme, ESTT pasisakė 1963 m. vasario 5 d. sprendime *Van Gend & Loos*, C-26/62, Rink. p. 3.

⁷²² 1984 m. balandžio 10 d. ETT sprendimas *Von Colson ir Kamann*, 14/83, Rink. p. 1891.

⁷²³ 1978 m. kovo 9 d. ETT sprendimas *Simmenthal*, 106/77, Rink. p. 1453.

laikomi ES teismais, nes sprendami ginčus jie remiasi ES teisės normomis ir taip užtikrina ES teisės laikymąsi nacionaliniu lygmeniu.

Svarbiausia prejudicinio sprendimo paskirtis – vienodai darnus ES teisės aiškinimas ir jos taikymas visose valstybėse narėse⁷²⁴. Efektyviausias būdas to pasiekti – išimtinių įgaliojimų dėl ES teisės aiškinimo ir galiojimo suteikimas ESTT. Jeigu tokie įgaliojimai būtų suteikti nacionaliniams teismams, dėl skirtingų teisės tradicijų, teisinės kultūros ar kitų nacionalinių ypatumų tikrai nebūtų išvengta nevienodo ES teisės aiškinimo ir taikymo atskirose valstybėse narėse⁷²⁵. Skirtingose valstybėse būtų formuojama nevienoda teismų praktika, neatitinkanti ES teisės reikalavimų ir paskirties. Todėl jeigu nacionalinis teismas nustato, kad siekiant priimti sprendimą jo nagrinėjamoje byloje reikia išspręsti vienos ar kelių ES teisės nuostatų aiškinimo ar jų galiojimo klausimą, jis kreipiasi į Teisingumo Teismą ir pašo priimti prejudicinį sprendimą. Išimtiniai šio teismo ES teisės aiškinimo ir galiojimo įgaliojimai išplaukia iš ES sutarties 19 straipsnio, kuriame nustatomas pagrindinis šio teismo uždavinys – užtikrinti, kad aiškinant ir taikant Sutartis būtų laikomasi teisės⁷²⁶.

Prejudicinio sprendimo institutas yra Teisingumo Teismo ir nacionalinių teismų bendradarbiavimo forma. Skirtingai nei tiesioginiai Teisingumo Teismui teikiami ieškiniai, jis nesukuria savarankiško proceso – tai tarpinė nacionaliniame teisme nagrinėjamos bylos proceso grandis⁷²⁷. Teisingumo Teismas savo prejudiciniu sprendimu nesprenžia bylos iš esmės, jis tik atsako į nacionalinio teismo pateiktus klausimus. Sprendimą pag-rindinėje byloje priima nacionalinis teismas, vadovaudamasis Teisingumo Teismo atsakymu. Tokiu būdu pasidalijamos funkcijos tarp Teisingumo Teismo, sprendžiančio ES teisės normos aiškinimo ar galiojimo klausimus, ir besikreipiančio nacionalinio teismo, kuris, vadovaudamasis prejudiciniu sprendimu, priima sprendimą pagrindinėje byloje. Nors Teisingumo Teismo priimtas prejudicinis sprendimas nacionaliniam teismui yra privalomas, dar nereiškia, kad tarp teismų susiklosto hierarchiniai santykiai, būdingi nacionalinių teismų sistemai⁷²⁸. Teisingumo Teismas nacionalinių teismų atžvilgiu nėra nei apeliacijų, nei kasacijų instancija. Jis atlie-

⁷²⁴ KURIS, P. Prejudicinio sprendimo procedūra Europos Bendrijų Teisingumo Teisme. *Jurisprudencija. Mokslo darbai*, 2006, 6(84): 7–15, p. 8.

⁷²⁵ *Ibid.*, p. 7.

⁷²⁶ OPPERMAN, T.; CLASSEN, C. D.; NETTESHEIM, M. *Europarecht*. 5. Auflage. Verlag C. H. Beck, München, 2011, p. 253.

⁷²⁷ NORKUS, R.; PRAPIESTYTĖ, D.; VALANČIUS, V. *Procesas Europos Bendrijų Teisingumo Teisme: preliminarus nutarimas*. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2005, p. 80–81.

⁷²⁸ *Ibid.*, p. 79.

ka tik SESV 267 straipsnyje jam patikėtas funkcijas – nacionalinio teismo prašymu sprendžia dėl ES teisės aiškinimo ar galiojimo, o ne dėl faktinių ginčo aplinkybių, kas būtų būdinga apeliacinės instancijos teismui. Teisingumo Teismas negali aiškinti nacionalinės teisės normų ir vertinti, ar jos neprieštaruja ES teisei⁷²⁹. Prejudicinio sprendimo dalykas gali būti tik ES teisės aktai ar konkrečios normos, todėl įgaliojimus dėl nacionalinės teisės aiškinimo ir galiojimo išlaiko nacionaliniai teismai. Pastarieji lieka juose nagrinėjamų bylų šeiminkais, kurie vieninteliai įgalioti priimti sprendimus tose bylose⁷³⁰.

Reikėtų pabrėžti, kad prejudicinis sprendimas sudaro didžiąją dalį Teisingumo Teismui pateiktų ieškinių. Neperžengiant prejudicinės procedūros ribų, buvo priimti sprendimai, turėję lemiamą įtaką ES teisės plėtros procesui, pvz., šiais sprendimais buvo įtvirtinti ir išplėtoti ES teisės tiesioginio veikimo, netiesioginio veikimo, viršenybės ir valstybių narių atsakomybės už ES teisės pažeidimus principai. Tai rodo, kad teismų bendradarbiavimas padeda plėtoti ES teisę, užpildyti jos spragas, taisyti teisines klaidas ir formuluoti naujus teisės principus⁷³¹.

Kaip minėta, prejudicinio sprendimo procedūra reglamentuojama SESV 267 straipsnyje. Iš šios normos 1 dalies išplaukia, kad Teisingumo Teismo jurisdikcijai priklauso priimti prejudicinį sprendimą tiek dėl ES teisės aiškinimo, tiek dėl jos galiojimo. Tačiau reikėtų atkreipti dėmesį, kad galiojimo klausimas gali būti keliamas tik dėl vadinamosios ES antrinės teisės, t. y. ES institucijų, įstaigų ar organų aktų, bet ne dėl Sutarčių – pirminės ES teisės. Ši teisė yra visos ES teisės pamatas, ji yra kuriama valstybių narių sudarant tarptautines sutartis, kurios atitinkamai patvirtinamos (ratifikuojamos) pagal kiekvienos valstybės narės konstitucines procedūras. Sąjungos teisėje yra preziumuojamas jos teisėtumas, todėl jos normų galiojimas negali būti nei prejudicinio sprendimo, nei tiesioginio ieškinio Sąjungos teisme objektas.

Prejudicinio sprendimo funkcija abiem atvejais (tiek dėl aiškinimo, tiek dėl galiojimo) iš esmės yra ta pati – užtikrinti ES teisės vienovę. Jeigu nacionaliniam teismui kyla abejonių dėl Sąjungos teisės normų taikymo ir aiškinimo, jis kreipiasi prejudicinio sprendimo. Beje, nacionalinio teismo

⁷²⁹ 2000 m. gruodžio 14 d. ETT sprendimas *Algemene Maatschappij voor Investering en Dienstverlening*, C-141/99, Rink. p. I-11640, 17 punktas.

⁷³⁰ NORKUS, R.; PRAPIESTYTĖ, D.; VALANČIUS, V. Procesas Europos Bendrijų Teisingumo Teisme: preliminarus nutarimas. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2005, p. 79–80.

⁷³¹ CHALMERS, D.; DAVIES, G.; MONTI, G. *European Union Law*. Second edition. Cambridge: Cambridge University Press, 2010, p. 157.

kreipimasis dėl aiškinimo netrukdo Teisingumo Teismui patikrinti, ar teisės aktas galioja⁷³².

Teisingumo Teismas, aiškindamas ES teisės aktus ar konkrečias jos teisės normas, nustato jų reikšmę, svarbą ir veiksmingumą⁷³³. Sąjungos teisės normų aiškinimas yra sudėtingas dalykas. Joje egzistuoja specifinė atskira terminologija, dažnai neturinti analogų nacionalinėje teisėje. Aiškinant ES teisės normas, prireikus reikėtų atsižvelgti į jų formuluotes visomis oficialiomis ES kalbomis. Todėl nacionaliniams teismams, taikantiems Sąjungos teisę, neabejotinai yra reikalinga ESTT pagalba. Nacionalinis teismas pagal gautą išaiškinimą taiko ES teisės normas ir priima sprendimą pagrindinėje byloje. Teisingumo Teismas neaiškina nacionalinių teisės normų ir nevertina jų atitikties ES teisei. Tik nacionalinis teismas, gavęs atitinkamą ES teisės normos išaiškinimą, gali spręsti dėl nacionalinės teisės suderinamumo su ES teise. Šis prejudicinio sprendimo aspektas parodo jo svarbą asmenų teisių apsaugos srityje, nes leidžia asmenims ginčyti nacionalines priemones dėl jų suderinamumo su ES teise. Jeigu nacionalinis teismas konstatuoja, kad nacionalinės teisės aktas prieštarauja ES teisei, jis, vadovaudamasis ES teisės viršenybės principu, negali taikyti tokio teisės akto⁷³⁴.

Prejudicinis sprendimas dėl ES teisės akto galiojimo yra svarbus ES teisės aktų teisėtumo priežiūros instrumentas. Kaip minėta, ESTT yra suteikti išimtiniai įgaliojimai spręsti dėl ES antrinės teisės aktų galiojimo. ESTT užtikrina, kad ES institucijos veiktų neperžengdamos joms suteiktos kompetencijos ribų ir nepažeistų pirminės ES teisės – Sutarčių nuostatų. Jeigu nacionaliniam teismui kyla abejonių dėl jo nagrinėjamoje byloje aktualios ES teisės normos teisėtumo, jis turėtų kreiptis į Teisingumo Teismą prejudicinio sprendimo. Nors nacionalinis teismas ir negali pats spręsti dėl ES teisės aktų galiojimo, jis išsaugo svarbią teisę – konstatuoti, kad Sąjungos teisės aktas, dėl kurio galiojimo bylos šalims kilo abejonių, yra galiojantis, ir taikyti Sąjungos teisę⁷³⁵. Teisingumo Teismas irgi neturi įgaliojimų spęsti dėl nacionalinės teisės normų galiojimo ar vertinti jų suderinamumą su ES teise.

ES teisės aktų teisėtumo vertinimas priimant prejudicinį sprendimą yra svarbi asmens teisių apsaugos priemonė. Reikėtų paminėti, kad toks vertinimas atliekamas ne tik per prejudicinio sprendimo, bet ir per tiesioginių ieškinių ESTT procedūras⁷³⁶. Svarbu pabrėžti, kad privačių asmenų

⁷³² NORKUS, R.; PRAPIESTYTĖ, D.; VALANČIUS, V., *supra* note 730, p. 115.

⁷³³ *Ibid.*, p. 93.

⁷³⁴ 1978 m. kovo 9 d. ETT sprendimas *Simmenthal*, 106/77, Rink. p. 1453.

⁷³⁵ 1987 m. spalio 22 d. ETT sprendimas *Foto-Frost*, 314/85, Rink. p. 4199, 14 punktas.

⁷³⁶ Žr. SESV 263 straipsnį.

galimybės teikti tiesioginius ieškinius ESTT yra labai ribotos dėl jiems taikomų itin griežtų ieškinio priimtinumo reikalavimų⁷³⁷. Prejudicinis sprendimas dažnai lieka vienintele asmens teisių apsaugos užtikrinimo priemone, suteikiančia galimybę privatiems asmenims ginti ES institucijų priimtais teisės aktais pažeistas teises, nacionaliniam teismui pateikus prašymą priimti prejudicinį sprendimą dėl ES teisės akto galiojimo⁷³⁸. Nacionaliniuose teismuose ES teisės aktų teisėtumo klausimas keliamas netiesiogiai, nes privatūs asmenys ginčija nacionalines priemones, priimtas remiantis ES teise. Nacionalinis teismas, vertindamas tokių nacionalinių priemonių teisėtumą, gali prašyti Teisingumo Teismo įvertinti ES teisės normos, buvusios pagrindu priimant tokius nacionalinius teisės aktus, galiojimą⁷³⁹. Jeigu Teisingumo Teismas nustato, kad ES teisės norma yra neteisėta, jis konstatuoja tokios normos negaliojimą *erga omnes*⁷⁴⁰. Galima teigti, kad prejudicinis sprendimas dėl galiojimo yra vienas iš ES teisės aktų teisėtumo priežiūros instrumentų šalia tiesioginių ESTT ieškinių.

Prejudicinio sprendimo procedūros iniciatorius visada bus nacionalinis teismas. Būtent jis sprendžia dėl prejudicinio sprendimo poreikio ir jo reikšmės priimant sprendimą pagrindinėje byloje. SESV 267 straipsnio antrojoje dalyje nustatyta: „Tokiam klausimui iškilus valstybės narės teisme, tas teismas, manydamas, kad sprendimui priimti reikia nutarimo šiuo klausimu, gali prašyti Teismą priimti dėl jo prejudicinį sprendimą.“ Taigi kreipimosi dėl prejudicinio sprendimo prielaida yra nacionalinio teismo abejonė dėl ES teisės normos aiškinimo ar galiojimo. Nacionalinis teismas šiuo atveju naudojasi tam tikra diskrecija – įvertinęs faktines bylos aplinkybes bei įrodymus ir nustatęs, kokios taisyklės yra reikšmingos, jis sprendžia ir dėl prejudicinio sprendimo poreikio, ir dėl paties kreipimosi į Teisingumo Teismą⁷⁴¹.

Reikėtų pabrėžti, kad tam tikrais atvejais nacionaliniai teismai turi pareigą kreiptis į Teisingumo Teismą. Pirmiausia galima išskirti atvejus, kai ES teisės aiškinimo ar galiojimo klausimas kyla nagrinėjant bylą

⁷³⁷ Plačiau apie privačių asmenų teisę tiesiogiai kreiptis į ESTT siekiant ginčyti ES teisės aktų teisėtumą žr.: TAMAVIČIUTĖ, V. Privataus asmens *locus standi* ginčijant Europos Sąjungos teisės aktų teisėtumą: ar pagrįstai kritikuojamas Europos Sąjungos Teisingumo Teismas? *Socialinių mokslų studijos*, 2010, 1(5): 271–289.

⁷³⁸ TAMAVIČIUTĖ, V. Prejudicinis sprendimas dėl Europos Sąjungos teisės akto galiojimo. Daktaro disertacija. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2012, p. 17.

⁷³⁹ NORKUS, R.; PRAPIESTYTĖ, D.; VALANČIUS, V. Procesas Europos Bendrijų Teisingumo Teisme: preliminarus nutarimas. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2005, p. 84.

⁷⁴⁰ *Ibid.*, p. 84.

⁷⁴¹ VEGĖLĖ, I. Nacionalinių teismų teisė ir pareiga kreiptis į Europos Bendrijų Teisingumo Teismą. *Jurisprudencija. Mokslo darbai*, 2007, 7(97): 39–45, p. 42.

valstybės narės teisme, kurio sprendimas negali būti toliau apskundžiamas teismine tvarka. Taisyklė dėl galutinės instancijos teismų pareigos kreiptis į Teisingumo Teismą yra nustatyta SESV 267 straipsnio 3 dalyje. Galutinės instancijos teismo sąvoka sutartyje nėra apibrėžta, tačiau, remiantis ESTT praktika, tokiais yra laikomi tie teismai (neatsižvelgiant į jų grandį teismų sistemoje), kurių sprendimai pagal nacionalinę teisę konkrečiu atveju negali būti toliau apskundžiami teismine tvarka⁷⁴². Galutinės instancijos teismų pareiga kreiptis atsiranda nuo to momento, kai jie konstatuoja, kad jų nagrinėjamoje byloje yra reikalingas prejudicinis sprendimas. Tokiu atveju jie nebetenka diskrecijos spręsti, kreiptis ar nesikreipti.

Galutinės instancijos teismų kreipimosi pareiga nėra absoliuti. ESTT savo praktikoje yra įtvirtinęs išimtis, kurios atleidžia nacionalinį teismą nuo pareigos kreiptis dėl prejudicinio sprendimo. Pirmoji išimtis, nustatyta *Da Costa* byloje⁷⁴³, remiasi vadinamąja išaiškinto akto (pranc. *acte éclairé*) doktrina. Vadinasi, galutinės instancijos teismai yra atleidžiami nuo pareigos kreiptis, jeigu jau yra priimtas ESTT sprendimas panašioje ar tokioje pačioje byloje⁷⁴⁴. Taigi nacionaliniai teismai gali pasikliauti ankstesniu ES teisės išaiškinimu ir juo vadovautis savo nagrinėjamoje byloje. *CILFIT* byloje⁷⁴⁵ Teismas papildomai nurodė, kad galutinės instancijos teismas gali nesikreipti ir tuo atveju, jeigu atitinkamu teisės klausimu yra nusistovėjusi ESTT praktika, neatsižvelgiant į procedūras, pagal kurias ji buvo įtvirtinta, net jeigu nagrinėjami klausimai ir nėra visiškai tapatūs. *Acte éclairé* išimtis leidžia išvengti nepagrįsto ESTT darbo krūvio didinimo, nes jis būtų priverstas kelis kartus spręsti tą patį klausimą. Literatūroje galima aptikti nuomonių, kad *acte éclairé* išimties įdiegimas pakoregavo patį ESTT ir nacionalinių teismų bendradarbiavimo mechanizmą, tiksliau – patį teismų santykį. Juk taikant šią išimtį bet kuris nacionalinis teismas yra įgalinamas remtis bet kuriam kitam nacionaliniam teismui skirtu prejudiciniu sprendimu. Taigi iki tol egzistavęs dvišalis teismų santykis pakeičiamas į daugiašalį visų valstybių narių teismų santykį ir jame ESTT suteikiamas hierarchinis statusas⁷⁴⁶. *CILFIT* byloje⁷⁴⁷ ESTT nustatė dar dvi pareigos kreiptis išimtis.

⁷⁴² *Ibid.*, p. 41.

⁷⁴³ 1963 m. kovo 27 d. ETT sprendimas *Da Costa ir kt.*, 28-30/62, Rink. p. 61.

⁷⁴⁴ *Ibid.*, 38 punktas.

⁷⁴⁵ 1982 m. spalio 6 d. ETT sprendimas *CILFIT*, 283/81, Rink. p. 3415, 14 punktas.

⁷⁴⁶ SIONAIDH, D. S. Constitutional law of the European Union. Pearson Longman, 2002, p. 244.

⁷⁴⁷ 1982 m. spalio 6 d. ETT sprendimas *CILFIT*, 283/81, Rink. p. 3415.

Antroji išimtis remiasi vadinamąja aiškaus akto (pranc. *acte claire*) doktrina. Ji aktuali tais atvejais, kai Sąjungos teisės taikymas yra toks akivaizdus, kad nacionaliniam teismui nebelieka jokių pagrįstų abejonių, kaip turėtų būti sprendžiamas klausimas⁷⁴⁸. Šiuo atveju nacionaliniam teismui reikėtų įvertinti ir pagrįsti Sąjungos teisės taikymo akivaizdumą. Siekdamas išvengti tokio vertinimo subjektyvumo ir galimos klaidos, ESTT yra nustatęs gana griežtus Sąjungos teisės akivaizdaus aiškinimo kriterijus. Nacionaliniai teismai, atlikdami akivaizdumo vertinimą, turėtų atsižvelgti į Sąjungos teisės specifiką: skirtingas kalbas, terminologiją, kontekstą ir kt.⁷⁴⁹ Pvz., nacionalinis teismas turėtų įsitikinti, kad atsakymas į aktualų klausimą būtų vienodai suprantamas ir akivaizdus visuose ES valstybių narių teismuose bei pačiame ESTT, be to, būtina palyginti teisės akto tekstą visomis oficialiomis ES kalbomis⁷⁵⁰. Literatūroje pabrėžiama, kad daugelį šių kriterijų gana sunku taikyti, todėl nacionaliniai teismai tokio tyrimo dažniausiai neatlieka ir tik pateikia gana abstrakčių *acte claire* išimties taikymo argumentų.

CILFIT byloje⁷⁵¹ ESTT nurodė, kad galutinės instancijos teismai atleidžiami nuo pareigos kreiptis dėl prejudicinio sprendimo, jeigu ES teisės aiškinimas nėra aktualus bylos baigčiai (trečioji išimtis). Ši išimtis visiškai suderinama su ESTT praktika, pagal kurią valstybės narės teismams paliekama teisė spręsti dėl prejudicinio sprendimo poreikio ir jo reikšmės priimant sprendimą pagrindinėje byloje⁷⁵². Taigi net ir tuo atveju, kai galutinės instancijos teismas susiduria su ES teisės aiškinimo klausimu, jis gali nuspręsti nesikreipti prejudicinio sprendimo, jeigu pagrįstai mano, kad normos išaiškinimas neturės jokie poveikio galutiniam sprendimui.

Reikėtų pabrėžti, kad *CILFIT* byloje suformuluotos galutinės instancijos teismų pareigos kreiptis dėl prejudicinio sprendimo išimtys yra aktualios tik dėl ES teisės aiškinimo klausimų ir atitinkamai negali būti taikomos klausimams, susijusiems su Sąjungos teisės aktų galiojimu⁷⁵³. Todėl jeigu galutinės instancijos teismui kyla abejonių dėl Sąjungos teisės akto teisėtumo, jis visada privalo kreiptis į Teisingumo Teismą ir kelti tokios

⁷⁴⁸ *Ibid.*, 16 punktas.

⁷⁴⁹ NORKUS, R.; PRAPIESTYTĖ, D.; VALANČIUS, V. Procesas Europos Bendrijų Teisingumo Teisme: preliminarus nutarimas. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2005, p. 165.

⁷⁵⁰ 1982 m. spalio 6 d. ETT sprendimas *CILFIT*, 283/81, Rink. p. 3415, 16–20 punktai.

⁷⁵¹ *Ibid.*, 10 punktas.

⁷⁵² 2003 m. gegužės 15 d. ETT sprendimas *Doris Salzmann*, C-300/01, Rink. p. I-04899, 30–31 punktai.

⁷⁵³ 2005 m. gruodžio 6 d. ETT sprendimas *Gaston Schul*, C-461/03, Rink. p. I-10513, 19 punktas.

nuostatos galiojimo klausimą. Be to, iš ESTT praktikos matyti, kad ir ne galutinės instancijos teismai privalo kreiptis į Teisingumo Teismą prejudicinio sprendimo tais atvejais, kai nacionalinis teismas laiko ES teisės aktą neteisėtu ir dėl to ketina jo netaikyti konkrečioje byloje⁷⁵⁴. Pagal šią taisyklę (kitaip dar vadinamą *Foto-Frost* doktrina), nacionaliniams teismams nesuteikiama teisė pripažinti ES teisės akto negaliojančiu⁷⁵⁵. Tačiau, kaip minėta, jie išsaugo galimybę konstatuoti, kad Sąjungos teisės aktas, dėl kurio pagrindinės bylos šalims kilo abejonių, yra galiojantis.

Taigi prejudicinio sprendimo kreipimosi subjektai yra nacionaliniai teismai. Tačiau pagal ES teisę nėra būtina, kad besikreipiančioji institucija būtų laikoma teismu pagal nacionalinę teisę. Galimi atvejai, kai nacionalinė institucija, nepriklausanti nacionalinei teismų sistemai, bus pripažinta teismu SESV 267 straipsnio kontekste. Kilus abejonių, Teisingumo Teismas atlieka vertinimą atsižvelgdamas į daugelį faktorių, t. y. ar institucija įsteigta teisės aktais, vykdo nuolatinę veiklą, jos jurisdikcija yra privaloma, sprendžia ginčą proceso metu, taiko teisės aktus ir yra nepriklausoma⁷⁵⁶. Galėtų kilti klausimas, ar valstybių narių konstituciniai teismai atitinka aukščiau išvardytus kriterijus ir turėtų būti pripažįstami „teismais“ pagal ES teisę? Teisės literatūroje yra pateikiama įvairių nuomonių šiuo klausimu⁷⁵⁷. Pavyzdžiui, pabrėžiama, kad tam tikrais atvejais konstitucinis procesas gali nebūti *inter partes*, t. y. gali nebūti ir ginčo, dėl to nėra atitikties vienam iš Teisingumo Teismo nustatytų kriterijų. Kita vertus, valstybių narių konstituciniai teismai ne kartą kreipėsi dėl prejudicinio sprendimo ir visi jų prašymai buvo priimti. Teisingumo Teismas niekada neatliko vertinimo, ar besikreipiantis konstitucinis teismas atitinka vadinamuosius „teismo“ kriterijus. Tokia praktika rodo, kad Teisingumo Teismui dėl to nekyla abejonių ir jis taiko prezumpciją, kad konstituciniai teismai atitinka minėtuosius kriterijus pagal 267 straipsnio reikalavimus⁷⁵⁸.

Teisinė prejudicinio sprendimo galia nėra apibrėžta nei SESV 267 straipsnyje, nei kitose sutarties nuostatose, bet Teisingumo Teismas, atsižvelgdamas į prejudicinio sprendimo tikslus, ypač į siekį užtikrinti

⁷⁵⁴ NORKUS, R.; PRAPIESTYTĖ, D.; VALANČIUS, V. Procesas Europos Bendrijų Teisingumo Teisme: preliminarus nutarimas. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2005, p. 159.

⁷⁵⁵ 1987 m. spalio 22 d. ETT sprendimas *Foto-Frost*, 314/85, Rink. p. 4199, 19 punktas.

⁷⁵⁶ 1997 m. rugsėjo 17 d. ETT sprendimas *Dorsch Consult*, C-54/96, Rink. p. 4961.

⁷⁵⁷ Plačiau žr., pvz.: KYBARTIENĖ, E. Subjektai, turintys teisę kreiptis prejudicinio sprendimo pagal Europos Sąjungos teisę. Disertacija. Mykolo Romerio universitetas, 2015, p. 112–118.

⁷⁵⁸ Detaliau šiuo klausimu yra pasisakiusi Generalinė advokatė J. Kokott. Žr.: 2008 m. birželio 12 d. GA J. Kokott nuomonė byloje *Julius Sabatauskas ir kt.*, C-239/07, Rink. p. 7523.

vienodą ES teisės aiškinimą ir taikymą visoje ES erdvėje, nurodo, kad prejudicinis sprendimas yra privalomojo pobūdžio⁷⁵⁹. Šis pirmiausia sukelia teisinių padarinių tam nacionaliniam teismui, kuris kreipėsi į Teisingumo Teismą. Nacionalinis teismas privalo tinkamai taikyti Teisingumo Teismo pateiktus atsakymus ir, remdamasis prejudiciniu sprendimu, priimti galutinį sprendimą pagrindinėje byloje. Prejudicinis sprendimas įpareigoja ne tik besikreipiantį teismą, bet ir aukštesniosios grandies teismus, kurie toliau sprendžia bylas apeliacijų ar kasacijų tvarka. Vadinasi, jeigu valstybės narės teismo sprendimas, kurį jis priėmė pagrindinėje byloje, gali būti apskundžiamas, kiekvienas bylą toliau nagrinėjantis teismas turėtų vadovautis žemesniosios instancijos teismui skirtu prejudiciniu sprendimu⁷⁶⁰. Ar prejudicinis sprendimas įpareigoja kitus nacionalinius teismus? Iš ESTT praktikos matyti, kad prejudiciniai sprendimai, kuriuose Teisingumo Teismas nusprendžia dėl ES teisės akto teisėtumo, turi *erga omnes*, t. y. visuotinį, poveikį⁷⁶¹. Vadinasi, tokiu prejudiciniu sprendimu privalo vadovautis tiek visi valstybių narių teismai, tiek nacionalinės ir ES institucijos. Taigi bet kuris nacionalinis teismas, susidūręs su ES teisės aktu, kurį Teisingumo Teismas jau buvo pripažinęs neteisėtu, negali taikyti tokio teisės akto ir turi laikyti jį neteisėtu. Teisingumo Teismui prejudiciniame sprendime nusprendus, kad ES teisės aktas yra teisėtas, nacionaliniai teismai gali kreiptis prejudicinio sprendimo ir prašyti dar kartą įvertinti teisės akto teisėtumą, jeigu pateikia naujų jo neteisėtumą pagrindžiančių argumentų⁷⁶². Kalbant apie prejudicinius sprendimus, kuriuose yra pateikiamas ES teisės normos aiškinimas, reikėtų pabrėžti, kad aiškaus atsakymo dėl jų teisinių padarinių kitiems nacionaliniams teismams nėra. Vis dėlto pastaruoju metu linkstama prie nuomonės, kad Teisingumo Teismo pateiktas ES teisės normos aiškinimas yra privalomas visoje ES, ne tik konkrečios bylos šalims⁷⁶³. Šią poziciją sustiprina jau minėtoje *CILFIT* byloje⁷⁶⁴ suformuluota *acte éclairé* išimtis, pagal kurią galutinės instancijos teismai yra atleidžiami nuo pareigos kreiptis prejudicinio sprendimo, jeigu ES teisės norma jau buvo išaiškinta ankstesnėje ESTT praktikoje. Remdamasis šia

⁷⁵⁹ PRAPIESTYTĖ, D. Prejudicinio sprendimo priėmimo Europos Sąjungos Teisingumo Teisme proceso aiškumas kaip vienodo Europos Sąjungos teisės aiškinimo ir taikymo garantija. Daktaro disertacija. Vilnius, 2012, p. 269.

⁷⁶⁰ *Ibid.*, p. 275.

⁷⁶¹ KURIS, P. Europos Bendrijų Teisingumo Teismo veiklos aktualios. *Jurisprudencija. Mokslo darbai*, 2007, 7(97): 7–16, p. 12.

⁷⁶² PRAPIESTYTĖ, D., *op. cit.*, p. 279.

⁷⁶³ *Ibid.*, p. 269.

⁷⁶⁴ 1982 m. spalio 6 d. ETT sprendimas *CILFIT*, 283/81, Rink. p. 3415.

taisykle nacionalinis teismas turėtų priimti sprendimą nagrinėjamoje pagrindinėje byloje ir vadovautis ankstesniu ES teisės aiškinimu. Be abejo, nacionalinis teismas vis dėlto gali nuspėti kreiptis prejudicinio sprendimo. Toks pakartotinis kreipimasis būtų reikalingas tuo atveju, jeigu ES teisės normos išaiškinimas teismui nebūtų pakankamai aiškus arba jis nuspręstų, kad dėl pasikeitusių aplinkybių Teisingumo Teismas turėtų iš naujo nagrinėti tuos pačius klausimus.

4.2. Nacionalinių teismų santykiai su Europos Žmogaus Teisių Teismu

Europos Žmogaus Teisių Teismas (toliau – EŽTT, Teismas) yra nuolatinė institucija, įsteigta pagal Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos (toliau – EŽTK, Konvencija) 19 straipsnį. Teismas turi jurisdikciją spręsti visus klausimus dėl EŽTK taikymo ir aiškinimo⁷⁶⁵. Jis nagrinėja ginčus tarp valstybių (Konvencijos 33 str.), individualias asmenų, nevyriausybinių organizacijų ar asmenų grupių peticijas (Konvencijos 34 str.) ir teikia konsultacines išvadas Ministrų Komitetui (Konvencijos 47 str.). Teismo sprendimai šalims yra privalomi, o jų vykdymą prižiūri Europos Tarybos Ministrų Komitetas⁷⁶⁶.

Kadangi Konvencijoje nėra jokių formalių taisyklių, tiesiogiai reglamentuojančių EŽTT ir nacionalinių teismų tarpusavio santykius, nacionaliniai teismai iš esmės patys apibrėžė savo santykius su šiuo Teismu, nors šie laikui bėgant kito. Kai kurie nacionaliniai teismai iš pradžių akcentavo stiprią nacionalinę autonomiją, kuri reiškė konkurenciją ir net atvirą ar slaptą priešpriešą (pvz., Vokietijos ir Austrijos konstituciniai teismai ankstyvosios jurisprudencijos atžvilgiu, Italijos konstitucinis teismas ir airių bei britų teismai, Prancūzijos aukščiausieji teismai iki 1990 m.), bet pastaraisiais metais ši įtampa sumažėjo. Kiti teismai pasirinko klusnumą EŽTT (Ispanijos konstitucinis teismas ankstyvojoje jurisprudencijoje, Nyderlandų ir Belgijos teisėjai). Kai kurie rinkosi tarpinį variantą ir siekė bendradarbiauti (pvz., Šveicarijos Federalinis Aukščiausiasis teismas, Lenkijos Konstitucinis Teismas, pastaraisiais metais – Lordų Rūmai, Prancūzijos Aukščiausiasis Teismas ir Valstybės Taryba). Esama ir tokių nacionalinių teismų, kurie apskritai ignoruoja šį Teismą ir su juo išvis nebendradarbiauja (iki 1990 m. tai buvo būdinga Graikijos teismams, Turkijos teismams iki 2004-ųjų ir iki

⁷⁶⁵ Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencija. *Valstybės žinios*, 2000-11-10, Nr. 96-3016, 32 str. 1 d.

⁷⁶⁶ *Ibid.*, 46 str. 1 ir 2 d.

šiol – Rusijos teismams)⁷⁶⁷. Be to, EŽTT ir nacionalinių teismų santykius galima vertinti ir pagal pačiam Teismui būdingus požymius.

Vis dažniau teigiama, kad nuo nacionalinių teismų santykio su EŽTT priklausys EŽTK sistemos ateitis, nes dėl daugybės Teismui pateikiamų peticijų jau kurį laiką vykdomos Teismo reformos, daugėja jo bendradarbiavimo su nacionaliniais teismais galimybių. Šio Teismo santykis su nacionaliniais teismais vėl keitėsi įsigaliojus 2013 m. spalio 2 d. priimtam papildomajam Konvencijos 16 protokolui⁷⁶⁸.

Pagrindiniai EŽTT santykio su nacionaliniais teismais požymiai. Kaip minėta, Konvencija tiesiogiai nenustato nacionalinių teismų funkcijos jos sistemoje. Tačiau jų dalyvavimą šioje sistemoje galima netiesiogiai numanyti remiantis keliais Konvencijos straipsniais ir EŽTT jurisprudencija. Pvz., Konvencijos 35 straipsnio 1 dalyje numatyta vidaus gynybos priemonių išsėmimo taisyklė, subsidiarumo principas ir nacionalinės diskrecijos doktrina (angl. *margin of appreciation doctrine*)⁷⁶⁹. Galima būtų išskirti keletą pačiam EŽTT ir EŽTK sistemai būdingų požymių, kurie atskleidžia šio Teismo santykį su nacionaliniais teismais.

Pirma, pagal Konvencijos 35 straipsnio 1 dalį, šis Teismas gali nagrinėti individualių asmenų ar jų grupių pateiktas peticijas tik tuo atveju, jeigu jau buvo panaudotos visos nacionalinės teisių gynybos priemonės. Valstybės privalo užtikrinti veiksmingą teisinę gynybą pirmiausia nacionaliniu lygiu, kad asmenims nereikėtų kreiptis į EŽTT⁷⁷⁰. Vadinasi, valstybėms narėms turėtų būti suteikiama galimybė pačioms pašalinti tikėtiną žmogaus teisių pažeidimą iki tol, kol skundas dėl jo bus pateiktas Teismui, o nacionaliniams teismams – pareikšti nuomonę dėl tokio galimo Konvencijoje įtvirtintos teisės pažeidimo. EŽTT nagrinėtų peticiją tik tuo atveju, jeigu visos nacionalinės gynybos priemonės jau būtų panaudotos arba dar netaikyta konkreiti priemonė pasirodytų esanti neveiksminga. Pvz., Lietuvos teismuose suformavus Lietuvos Respublikos civilinio kodekso (toliau – CK) 6.272 straipsnio taikymo praktiką dėl galimybės reikalauti žalos atly-

⁷⁶⁷ SWEET, A. S.; KELLER, H. Assessing the Impact of the ECHR on National Legal Systems (2008). *Faculty Scholarship Series*. Paper 88, p.705. Prieiga per internetą: <http://digitalcommons.law.yale.edu/fss_papers/88> [žiūrėta 2016-02-27].

⁷⁶⁸ Dean Spielmann, iš: Dialogue between judges, European Court of Human Rights. Council of Europe, 2014, p. 31; protokolas 2016 m. spalio 9 d. dar nebuvo įsigaliojęs.

⁷⁶⁹ SONELLI, S. The Dialogue between National Courts and the European Court of Human Rights: Comparative Perspectives. University of Leicester, School of Law Research, Paper No. 14–12, p. 2. Prieiga per internetą: <<http://ssrn.com/abstract=2421034>> [žiūrėta 2016-02-27].

⁷⁷⁰ Europos Tarybos Ministrų Komiteto rekomendacija Nr. 6 (2004) dėl vidaus gynybos priemonių tobulinimo.

ginimo už ilgą procesą, 2013 m. spalio 15 d. nutarimu byloje *Savickas ir kiti prieš Lietuvą* Teismas pripažino, kad minėtoji kompensacinė priemonė nuo 2007 m. vasario 6 d. įgijo pakankamą teisinį aiškumą ir todėl laikytina veiksminga teisinės gynybos priemone⁷⁷¹.

Antra, teisinių vidaus gynybos priemonių išsėmimo (panaudojimo) taisyklė yra tiesiogiai susijusi su pamatiniu Konvencijos sistema grindžiančiu subsidiarumo principu, kuris yra kildinamas iš Konvencijos 1, 13 ir 35 straipsnių nuostatų. Kadangi EŽTT neturi įgaliojimų tiesiogiai dalyvauti valstybių narių teisinėse sistemose, jis turėtų gerbti šių sistemų autonomiją. EŽTT savo praktikoje skiria daug dėmesio santykiams su nacionaliniais, ypač nacionaliniais konstituciniais, teismais. Subsidiarus Konvencijos pobūdis numato labai plačias valstybių aukščiausiųjų ir konstitucinių teismų pareigas formuojant partnerystės su Konvencijos sistema santykius⁷⁷². Šis principas EŽTK kontekste reiškia, kad pagal Konvencijos 1 straipsnį, kuriaime įtvirtinta, kad „Aukštos Susitariančios Šalys garantuoja kiekvienam jų jurisdikcijoje esančiam asmeniui teises bei laisves, apibrėžtas šios Konvencijos pirmajame skyriuje“, pagrindinė pareiga įgyvendinti ir užtikrinti Konvencijoje užtikrinamas teises ir laisves tenka nacionalinėms valdžios institucijoms, o skundas Teismui yra subsidiari priemonė nacionalinių sistemų, garantuojančių žmogaus teises, atžvilgiu⁷⁷³. Konvencijos 35 straipsnio 1 dalies ir 13 straipsnio nuostatos yra grindžiamos prielaida, kad vidaus teisė suteikia veiksmingas gynybos nuo įtariamo Konvencijoje garantuotų asmens teisių pažeidimo priemones⁷⁷⁴. Teismas galėtų ir turėtų įsikišti tik tada, kai nacionalinės institucijos nesugeba užtikrinti šios pareigos vykdymo⁷⁷⁵.

Šis subsidiarus EŽTT jurisdikcijos pobūdis ir Konvencijoje apibrėžtos jo kompetencijos ribos lemia, kad Teismas negali būti vertinamas kaip valstybės teismų instancinės sistemos tąsa, „virškasacinė“ instancija. Teismas nėra ketvirtoji instancija, kuri iš naujo svarstytų nacionalinių teismų sprendimus ar turėtų galios juos panaikinti. Dar 1968 m. Teismas *Belgian*

⁷⁷¹ Lietuvos Respublikos Vyriausybės atstovo Europos Žmogaus Teisių Teisme 2014 metų veiklos ataskaita, 2015-02-27, Vilnius, p. 21. Prieiga per internetą: <http://lrv-atstovas-eztt.lt/uploads/Vyriausybes_atstovo_EZTT_Ataskaita_uz_2014.pdf> [žiūrėta 2016-02-27].

⁷⁷² WILDHABER, L. Recent case-law of the European Court of Human Rights. Iš: Constitutional Court of the Republic of Lithuania, Constitutional Justice and the Rule of Law, 2004, p. 70–71, cituota iš: JOČIENĖ, D. Europos Žmogaus Teisių Teismo jurisprudencijos įtaka nacionalinei teisei bei jurisprudencijai, tobulinant žmogaus teisių apsaugą. Konvencijos ir Europos Sąjungos teisės santykis. *Jurisprudencija*, 2007, 9(97), p. 26.

⁷⁷³ *Scordino v. Italy* (no. 1), [GC], no. 36813/97, ECHR 2006-V, 26 March 2006.

⁷⁷⁴ *Cocchiarella v. Italy*, Application no. 64886/01, 29 March 2006, p. 38–39.

⁷⁷⁵ European Court of Human Rights. Interlaken Follow-up. Principle of Subsidiarity. *Note by Jurisconsult*, 08/07/2010, p. 2.

Linguistic byloje teigė: „nacionalinės valdžios institucijos yra laisvos pasirinkti tinkamiausius būdus dėl klausimų, kuriuos reguliuoja Konvencija, įgyvendinimo. Teismas tikrina tik šių priemonių atitiktį Konvencijos reikalavimams.“⁷⁷⁶ EŽTT nevertina žmogaus teisių pažeidimo nacionalinės teisės požiūriu, todėl į jo kompetenciją nepatenka nacionalinių teismų priimtų sprendimų vertinimas jų atitikties valstybės vidaus įstatymams aspektu. Klausimas, ar buvo pažeistos valstybės vidaus teisėje nustatytos žmogaus teisių garantijų ribos, priskiriamas nacionalinių teismų kompetencijai. Taigi EŽTT, nagrinėdamas individualų skundą, sprendžia, ar valstybės narės valdžios institucijos pažeidė Konvencijoje garantuotas žmogaus teises ir ar valstybės vidaus teisinėmis priemonėmis, taip pat ir teismų sprendimais, yra apgintos Konvencijoje užtikrinamos asmens teisės.

Trečia, tam tikrais atvejais nagrinėdamas bylą EŽTT gali nuspręsti, kad nacionalinis teismas geriau išmano nacionalinio konteksto specifiką, todėl palieka valstybei plačią diskrecijos laisvę spręsti, kaip geriausiai turėtų būti užtikrinamas įsipareigojimų pagal Konvenciją vykdymas. Tai vadinama diskrecijos laisvės doktrina, kurią Teismas išplėtojo savo jurisprudencijoje. Ši doktrina patvirtina praktinį subsidiarumo principo veikimą. Vadinasi, Konvencijos šalys neturi diskrecijos tik dėl Konvencijoje įtvirtintų absoliučių teisių (pvz., kankinimų draudimas, užsieniečių išsiuntimo draudimas ir pan.), bet valstybė turi plačią diskreciją reguliuoti naudojimąsi teisėmis (taikydama būtinumo demokratinėje visuomenėje arba proporcingumo kriterijus). Jų taikymas itin paplitęs tose bylose, kuriose svarstomais klausimais nėra vadinamojo Europos konsensuso (pvz., bylose dėl šeimos sampratos – vienodų Europos moralės standartų stoka)⁷⁷⁷.

2013 m. birželio 24 d. priimtu Konvencijos 15 protokolu⁷⁷⁸ į jos preambulę įtraukiama subsidiarumo principo ir diskrecijos laisvės doktrinos nuoroda, nes taip valstybės siekia nubrėžti Teismo kišimosi į nacionalinę teisę ribas⁷⁷⁹. Nauja preambulė patvirtina, kad „aukštosios susitariančios šalys, remiantis subsidiarumo principu, turi pagrindinę pareigą užtikrinti teises ir laisves, apibrėžtas šioje Konvencijoje ir jos Protokoluose, ir kad veikdamos jos naudojasi diskrecijos laisve (angl. *margin*

⁷⁷⁶ 1968 m. liepos 23 d. sprendimas. Series A, No. 6, 10 p.

⁷⁷⁷ European Court of Human Rights. Interlaken Follow-up. Principle of Subsidiarity. *Note by Jurisconsult*, 08/07/2010, p. 14.

⁷⁷⁸ Protokolas įsigalios, kai jį ratifikuos visos Konvencijos valstybės narės. 2016 m. spalio 9 d. protokolą buvo ratifikavusios 32 valstybės.

⁷⁷⁹ JAKULEVIČIENĖ, L. Europos Žmogaus Teisių Teismas – konstitucinė justicija prieš individualią? *Jurisprudencija*, 2014, 21 (2): 373–398, p. 385. Prieiga per internetą: <<https://www.mruni.eu/upload/iblock/7d2/JUR-14-21-2-03.pdf>> [žiūrėta: 2016-02-28].

of appreciation), prižiūrint Europos Žmogaus Teisių Teismui, kuris įsteigtas pagal Konvenciją⁷⁸⁰.

Be to, atkreiptinas dėmesys, kad EŽTT santykis su nacionaliniais teismais skiriasi nuo ESTT santykio su jais. Skirtingai nei ESTT, kuris daugumoje bylų tik nurodo nacionaliniams teismams, kaip turėtų būti aiškinama ar taikoma ES teisė, EŽTT iš esmės išsprendžia ginčą tarp pareiškėjo ir valstybės.

Svarstant nacionalinių teismų santykį su EŽTT konkrečiai šaliai priimtais sprendimais, aktualūs keli aspektai. Pirmiausia EŽTT ir nacionalinių teismų santykį galima nagrinėti ne tik EŽTT sprendimų priėmimo, bet ir jų vykdymo kontekste. Teismo sprendimų vykdymo mechanizmą apibūdina Konvencijos 46 straipsnis, kuris numato, kad šie sprendimai pirmiausia yra privalomi atsakovėms valstybėms narėms, o jų vykdymą prižiūri Ministrų Komitetas. Be to, įsigaliojus 14 Protokolui, šis Konvencijos straipsnis buvo pakeistas – Teismas įgijo tam tikrų galių vykdant sprendimus. Pastaraisiais metais Teismas šioje srityje buvo kur kas aktyvesnis. Kita vertus, M. Villigeris teigia, kad nacionaliniai teismai ir netiesiogiai prisideda prie EŽTT sprendimų vykdymo. Jie užtikrina, kad jų sprendimai vėlesnėse nacionalinėse bylose atitiktų Strasbūro jurisprudenciją⁷⁸¹. Be to, valstybių pareiga vykdyti Teismo sprendimus yra susijusi ne tik su teisinga satisfakcija, bet gali apimti ir individualias ar bendrojo pobūdžio priemones⁷⁸². Jau keletą pastarųjų metų Teismas savo sprendimuose teikia nacionaliniams teismams rekomendacijas, kaip geriausiai įgyvendinti jo sprendimus. Pvz., priėmęs sprendimą *Gençel prieš Turkiją* byloje Teismas bylose dėl teisingo bylos nagrinėjimo pagal Konvencijos 6 straipsnį rekomendavo atnaujinti bylos nagrinėjimą nacionaliniuose teismuose. Be to, jis skatino Vyriausybę atsakovę (kaip ir byloje *Mandić ir Jović prieš Slovėniją*) imtis priemonių sumažinti kalinių skaičių nacionaliniuose kalėjimuose, o kai kuriose bylose net nurodė valstybėms paleisti kalinius iš įkalinimo (pvz., *Assanidze prieš Gruziją*)⁷⁸³.

⁷⁸⁰ 1 str., CETS 213 – Convention for the Protection of Human Rights (Protocol No. 15), 24.VI.2013. Prieiga per internetą: <http://www.echr.coe.int/Documents/Protocol_15_ENG.pdf> [žiūrėta 2016-02-12].

⁷⁸¹ VILLIGER, M. Iš: Implementation of the judgments of the European Court of Human Rights: a shared judicial responsibility? Dialogue between judges. European Court of Human Rights, Council of Europe, 2014, p. 27. Prieiga per internetą: <http://www.echr.coe.int/Documents/Dialogue_2014_ENG.pdf> [žiūrėta 2016-02-28].

⁷⁸² European Court of Human Rights, *The ECHR in 50 questions*, February 2014, p. 10.

⁷⁸³ VILLIGER, M., *op. cit.*, p. 28.

Reikėtų pabrėžti, kad priėmus EŽTT sprendimą, kuriuo konstatuotas Konvencijoje įtvirtintos teisės pažeidimas, nacionaliniai teismai gali taikyti šį sprendimą tiesiogiai, net jeigu nėra pakeisti Konvencijos teisę pažeidžiantys nacionaliniai teisės aktai. EŽTT praktikoje vadovaujama požiūriu, kad tiesioginis šio Teismo sprendimų taikymas galėtų būti pakankama priemonė užtikrinti privalomąjį jo sprendimų vykdymą. Teismas pripažino, kad nacionaliniai teismai Teismo sprendimus turėtų taikyti tiesiogiai, kai įstatymų leidėjas nepagrįstai ilgai įgyvendina Teismo sprendimą: „Valstybių veiksmų laisvė pasirenkant priemones, kuriomis bus įgyvendintos valstybių pareigos pagal Konvencijos 53 straipsnį, nesuteikia teisės suspenduoti Konvencijos taikymo, kol atitinkamos reformos bus įvykdytos <...>.“⁷⁸⁴ EŽTT sprendimų vykdymą prižiūrintis Ministrų Komitetas įsitikinęs, kad EŽTT sprendimų įgyvendinimą gali užtikrinti ne tik įstatymų leidybos priemonės, bet ir kitos valstybių narių pasirinktos priemonės, prie kurių galima priskirti ir tiesioginį EŽTT sprendimų taikymą⁷⁸⁵. Pvz., Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas byloje dėl apribojimų įsidaibinti valstybės tarnyboje konstatavo: „nepaisant to, kad Lietuvos Respublikos įstatymas „Dėl SSRS valstybės saugumo komiteto (NKVD, NKGB, MGB, KGB) vertinimo ir šios organizacijos kadrinių darbuotojų dabartinės veiklos“ nebuvo pakeistas, EŽTK taikymo pirmenybė neleidžia pareiškėjo atžvilgiu taikyti ribojimų dirbti privačiame sektoriuje, kurie yra numatyti Įstatymo 2 straipsnyje.“⁷⁸⁶

Be to, Konvencijos 41 straipsnyje yra įtvirtintas teisingo atlyginimo principas, pagal kurį Teismas, nustatęs Konvencijos ar jos protokolų pažeidimą ir jeigu valstybės vidaus įstatymai leidžia tik iš dalies atlyginti pažeidimu padarytą žalą, prireikus gali priteisti nukentėjusiajai šaliai teisingą atlyginimą. Vis dėlto Ministrų Komitetas 2000 m. sausio 19 d. rekomendacijoje Nr. 2 valstybėms narėms „Dėl bylų peržiūrėjimo ar proceso atnaujinimo nacionaliniu lygmeniu po Europos Žmogaus Teisių Teismo sprendimų priėmimo“ konstatavo, kad tam tikromis aplinkybėmis tam, kad būtų pasiektas asmens teisių gynimo tikslas – grąžinti jį į tą padėtį, kurioje buvo iki Konvencijos pažeidimo (lot. *restitutio in integrum*), gali nepakakti Konvencijos 41 straipsnyje įtvirtinto teisingo atlyginimo, todėl siūlė valstybėms nacionalinėse teisės sistemose numatyti priemones ir užtikrinti galimybę iš naujo svarstyti bylas, kuriose Teismas konstatavo bu-

⁷⁸⁴ *Vermeire v. Belgium*, Application no. 12849/87, 26 p.

⁷⁸⁵ Žr., pvz., Ministrų Komiteto rezoliuciją DH (97) 576; Ministrų Komiteto rezoliuciją DH (2001) 9.

⁷⁸⁶ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2008-04-18 byla Nr. A-248-58-08. Prieiga per internetą: <<http://eteismai.lt/byla/118288476288619/A-248-58-08>> [žiūrėta 2016-02-21].

vus Konvencijos pažeidimą. Viena iš tokių priemonių galėtų būti siūlymas valstybei atnaujinti procesą nacionalinėje teisėje, siekiant ištaisyti buvusio proceso trūkumus (žr. bylą *Ocalan v. Turkey*, Appl. no. 46221/99, [GC], judgment of 12 May 2005)⁷⁸⁷ ir kartu pažeidimo padariniams pašalinti bei pasiekti *restitutio in integrum*, neperžengiant Konvencijoje įtvirtintų garantijų ribų. Šiuo metu valstybėse jau yra paplitusi praktika leisti atnaujinti nacionalines procedūras gavus nepalankų sprendimą iš Strasbūro. Ši „tylioji Europos procesinės teisės revoliucija“ (kaip ją vadina kai kurie autoriai) yra svarbi dėl kelių priežasčių. Formaliai, remiantis Konvencijos 46 straipsniu, valstybės turi tam tikrą diskrecijos laisvę taikyti priemones, kuriomis įgyvendina galutinį EŽTT sprendimą, o Teismas remiasi tarptautinėje teisėje plačiai pripažintu minėtoju *restitutio in integrum* principu. Taigi kai tik Teismas nusprendžia, kad Konvencija yra pažeista, valstybė atsakovė turi teisinę pareigą nutraukti pažeidimą ir kompensuoti jo padarinius tokiu būdu, kuriuo būtų kiek įmanoma atkurta iki pažeidimo buvusi padėtis. Tačiau kai kurie autoriai teigia, kad proceso atnaujinimas esant neigiamam sprendimui nėra nauja idėja, priešingai – ji yra pasiskolinta iš hierarchinės teismų sistemos⁷⁸⁸. Vis dėlto Ministrų Komitetas pripažino nacionalinių procesų atnaujinimo galimybę kaip itin svarbią perkeliant EŽTK į nacionalinę teisę⁷⁸⁹.

Lietuvos Respublikos civilinio proceso kodekso (toliau – CPK) 366 straipsnio 1 dalies 1 punktą nustato nacionalinių teismų ir EŽTT santykį tuo atveju, kai Teismas yra priėmęs sprendimą prieš Lietuvą, ir numato proceso atnaujinimo pagrindą, kai Teismas pripažįsta, kad Lietuvos Respublikos teismų sprendimai, nutartys ar nutarimai civilinėse bylose prieštarauja Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijai ir (ar) jos papildomiesiems protokolams, kurių dalyvė yra Lietuvos Respublika⁷⁹⁰. Lietuvos Aukščiausiasis Teismas, taikydamas šią nacionalinės teisės nuostatą, yra konstatavęs, kad šis pagrindas galėtų būti patvirtintas tada, kai EŽTT pripažįsta, jog valstybės vidaus teismų priimti procesiniai sprendimai dėl asmens teisių ir laisvių gynimo pažeidžia Konvenciją ir tam, kad pažeistos teisės būtų atkurtos neviršijant Konvencijoje ar valstybės

⁷⁸⁷ JOČIENĖ, D., *supra* note 772, p. 25.

⁷⁸⁸ Puz., *Carbonara and Ventura v. Italy* (appl. no. 24638/1994), Judgment (Second Section), 30 May 2000, Reports 2000-VI, 91; *Scordino v. Italy* (No. 1) (appl. no. 36813/97), Judgment (First Section), 29 July 2004, (not reported). SWEET, A. S.; KELLER, H., *supra* note p. 767, p. 704.

⁷⁸⁹ Recommendation (2000) 2 of the Committee of Ministers to Member States on the Re-examination or Reopening of Certain Cases at Domestic Level following Judgements of the European Court of Human Rights, 19 January 2000, II p.

⁷⁹⁰ Lietuvos Respublikos civilinio proceso kodeksas. *Valstybės žinios*, 2002 m. vasario 28 d. Nr. IX-743; Nr. 36-1340; Nr. 42-0.

vidaus įstatymuose įtvirtintų žmogaus teisių garantijų ribų, reikalinga taikyti papildomas nacionalines teisių gynimo priemones⁷⁹¹.

Reikėtų pabrėžti, kad EŽTT ir nacionalinių teismų santykį nustato ir nacionalinė teisė, kuri pirmiausia numato pareigą nacionaliniams teismams sprendžiant žmogaus teisių klausimus taikyti Konvenciją ir EŽTT jurisprudenciją bei įtvirtina nacionalinių teismų santykio su EŽTT priimtais sprendimais principus. Teigiama, kad teismai valdo svarbiausią EŽTK perėmimo nacionalinėje teisėje priemonę tada, kai EŽTT priima sprendimą dėl Konvencijos pažeidimo, nes suderina savo jurisprudenciją su atitinkamais Teismo sprendimais. Tokia praktika daugelyje šalių yra įprasta (nors Rusijos, Ukrainos ir Turkijos teismai gali būti vertinami kaip išimtis)⁷⁹². Pvz., Jungtinės Karalystės žmogaus teisių įstatymo 2 skyriaus 1 dalis numato, kad teismas ar tribunolas, vertindamas dėl Konvencijoje numatytos teisės kilusius klausimus, privalo atsižvelgti į Strasbūro jurisprudenciją tiek, kiek, teismo ar tribunolo nuomone, svarbu nagrinėjant bylą, dėl kurios šis klausimas kilo⁷⁹³. Be to, šio įstatymo 3 skyrius numato kitą svarbų nacionalinių teismų ir europinio teismo dialogo paradigmą – pareigą visais įmanomais atvejais taikyti nacionalinę teisę, ją suderinant su Konvencijos teisėmis. Ši pareiga taikoma visoms viešosioms institucijoms (ne tik teisminėms) ir visai nacionalinei teisei, neatsižvelgiant į tai, kada ji priimta⁷⁹⁴. Vis dėlto nacionaliniai teismai turėtų ne tik remtis EŽTT jurisprudencija, bet ir patys plėtoti nacionalinę žmogaus teisių apsaugą, nes EŽTK nustato tik minimaliuosius standartus, o ne apsaugos ribas. Ypač tais atvejais, kai EŽTT jurisprudencija tam tikru klausimu nėra išplėtotą. Nors nacionaliniai teismai negali kvestionuoti EŽTT sprendimo Konvencijos pažeidimo klausimu, jie yra nevaržomi taikyti platesnes, nei EŽTT pripažino esant būtinas, žmogaus teisių gynimo priemones, jeigu šios yra įtvirtintos vidaus teisės sistemoje.

Lietuvos teisėje yra keletas nuostatų, kurios apibrėžia EŽTT santykį su nacionaliniais teismais. Pvz., Lietuvos Respublikos įstatymas dėl užsieniečių teisinės padėties nuo 2014 m. lapkričio 1 d. numato nacionalinių teismų pareigą sustabdyti sprendimo dėl užsieniečio išsiuntimo iš Lietuvos vykdymą, jeigu gaunamas EŽTT nurodymas taikyti laikinąją apsaugos priemonę pagal šio Teismo Reglamento 39 taisyklę užsieniečio neišsiųsti, t. y. dar iki priimant Teismo sprendimą byloje (128 str. 2 d. 5 p.). Administracinių bylų teisenos įstatyme (toliau – ABTĮ) yra numatyta galimybė

⁷⁹¹ Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2008-10-06 nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-7-363/2008. Prieiga per internetą: <<http://liteko.teismai.lt/viesasprendimupaiska/tekstas.aspx?id=142cf59f-2d2c-4f43-a403-0bd659289a78>> [žiūrėta 2016-02-28].

⁷⁹² SWEET, A. S.; KELLER, H., *supra* note 767, p. 688.

⁷⁹³ Cituota iš: SONELLI, S., *supra* note 769, p. 5.

⁷⁹⁴ *Ibid.*, p. 10.

atnaujinti procesą, jeigu EŽTT pripažįsta, kad Lietuvos teismo sprendimas byloje prieštarauja Konvencijai ir jos papildomiesiems protokolams⁷⁹⁵. Panašių nuostatų dėl EŽTK ir EŽTT sprendimų taikymo ir proceso atnaujinimo esama ir CPK⁷⁹⁶ bei Lietuvos Respublikos baudžiamojo proceso kodekse (toliau – BPK)⁷⁹⁷. 2015 m., siekiant numatyti galimybę nacionaliniams teismams pateikti prašymą dėl konsultacinės išvados EŽTT, buvo papildyti kai kurie Lietuvos teisės aktai. Pvz., ABTĮ numatyta galimybė sustabdyti bylos nagrinėjimą, kai Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas kreipiasi į EŽTT su prašymu pateikti konsultacinę išvadą dėl svarbiausių klausimų, susijusių su EŽTK ar jos protokoluose apibrėžtų teisių ir laisvių aiškinimu ar taikymu. Šios nuostatos bus pradėtos taikyti nuo Konvencijos 16 protokolo įsigaliojimo Lietuvai dienos⁷⁹⁸. Panašių nuostatų 2015 m. įtraukta ir į Konstitucinio teismo įstatymą⁷⁹⁹, CPK⁸⁰⁰ bei BPK⁸⁰¹.

⁷⁹⁵ 153 str. 2 d. 1 p. Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymas, Nr. XII-2399, 2016-06-02 TAR 2016-06-15.

⁷⁹⁶ 3 str. 6 d.: „Teismas, nagrinėdamas bylas, taiko Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos ar jos protokolų nuostatas ir vadovaujasi Europos Žmogaus Teisių Teismo sprendimais“; 366 str. 1 d. 1 p.: „Procesas gali būti atnaujinamas <...>, kai Europos Žmogaus Teisių Teismas pripažįsta, kad Lietuvos Respublikos teismų sprendimai, nutartys ar nutarimai civilinėse bylose prieštarauja Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijai ir (ar) jos papildomiems protokolams, kurių dalyvė yra Lietuvos Respublika“, *supra* note 790.

⁷⁹⁷ 456 str.: „Lietuvos Respublikos teismų išnagrinėtos baudžiamosios bylos gali būti atnaujintos, kai <...> Europos Žmogaus Teisių Teismas pripažįsta, kad sprendimas nuteisti asmenį yra priimtas pažeidžiant Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvenciją ar jos papildomus protokolus, jeigu pažeidimai pagal pobūdį ir sunkumą kelia pagrįstą abejonių dėl asmens nuteisimo ir besitęsiantys pažeidimai gali būti ištaisyti tik atnaujinus nuteistojo bylą“; Lietuvos Respublikos baudžiamojo proceso kodekso patvirtinimo, įsigaliojimo ir įgyvendinimo įstatymas, 2002 m. kovo 14 d. Nr. IX-785. *Valstybės žinios*, 2002, Nr. 37-1341; Nr. 46-0.

⁷⁹⁸ 4 str. 4 d., 98 str. 2 d., Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymo Nr. VIII-1029 4, 98 ir 99 straipsnių pakeitimo įstatymas, 2015 m. birželio 11 d. Nr. XII-1774, TAR 2015-06-16, Nr. 9618.

⁷⁹⁹ 28 str. 2 d. 3 p., Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo įstatymo Nr. i-67 28 ir 49 straipsnių pakeitimo įstatymas, Nr. XII-1775, 2015-06-11. TAR 2015-06-16, i. k. 2015-09619.

⁸⁰⁰ 3 str. 6 d.: „<...> Lietuvos Aukščiausiasis Teismas, kai tai susiję su jo nagrinėjama byla, gali kreiptis į Europos Žmogaus Teisių Teismą su prašymu pateikti konsultacinę išvadą dėl principinių klausimų, susijusių su Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijoje ar jos protokoluose apibrėžtų teisių ir laisvių aiškinimu ar taikymu“; 163 str. 2 d.: „Lietuvos Aukščiausiasis Teismas sustabdo bylą, kai kreipiasi į Europos Žmogaus Teisių Teismą šio Kodekso 3 straipsnio 6 dalyje nustatyta tvarka ir pagrindais“; Lietuvos Respublikos civilinio proceso kodekso 3, 163, 165 ir 366 straipsnių pakeitimo įstatymas, 2015 m. birželio 11 d. Nr. XII-1772, TAR, 2015-06-16, Nr. 2015-09613.

⁸⁰¹ 384 str. 3 d.: „Kasacinės bylos nagrinėjimas taip pat atidedamas, jei <...> prireikia prašyti Europos Žmogaus Teisių Teismo konsultacinės išvados dėl principinių klausimų, susijusių su Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijoje ar jos protokoluose apibrėžtų teisių ir laisvių aiškinimu ar taikymu“ Lietuvos Respublikos baudžiamojo proceso kodekso 381 straipsnio pakeitimo įstatymas, 2015-06-11, TAR 2015-06-16.

Lietuvos teismai vis drąsiau taiko Konvencijos nuostatas vidaus teisėje. Principiniai Konvencijos taikymo aspektai Lietuvos teisėje buvo suformuoti dar 1999 m. gegužės 24 d. Lietuvos Aukščiausiojo Teismo Civilinių bylų skyriaus teisėjų kolegijos nutartyje (civ. byla Nr. k-3-165/99, 47 kategorija): „<...> sprendžiant bet koki klausimą, susijusį su žmogaus teisėmis, reikia turėti omenyje, kad Lietuvos Respublika yra ratifikavusi Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvenciją ir atitinkamus šios Konvencijos protokolus. Konvencijos nuostatos taikomos ne tik Lietuvos Respublikos piliečiams, bet ir teisėtai Lietuvoje gyvenantiems užsieniečiams, nes Konvencijos 1 straipsnis nustato garantijas žmogui, esančiam valstybės – Konvencijos dalyvės – jurisdikcijoje <...>“. Tai patvirtina, kad Lietuvos teismuose sprendžiant su žmogaus teisėmis susijusius klausimus visais atvejais reikėtų atsižvelgti į Konvenciją⁸⁰². Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas gana plačiai taiko Konvencijos nuostatas ir jas aiškinančią EŽTT praktiką. Minėtasis teismas EŽTT jurisprudenciją vertina kaip ypač svarbų teisės aiškinimo šaltinį⁸⁰³.

EŽTT santykis su nacionaliniais teismais po Konvencijos 16 protokolo reformos. EŽTT reformos labiausiai susijusios su didžiuoju Teismui tenkančiu bylų nagrinėjimo krūviu. Geriausias būdas sumažinti Teismo krūvį – tinkamiau užtikrinti Konvencijoje numatytų teisių gynimą nacionalinėje teisėje, kur nacionaliniai teismai turi didelę įtaką. Juolab kad tose šalyse, kur nuolat sistemiškai pažeidžiamos žmogaus teisės, vargu ar EŽTT sprendimai bus veiksmingi platesne apimtimi nei konkrečiam pareiškėjui. Todėl dar 2006 m. Išminčių grupės ataskaita pabrėžė EŽTT bendradarbiavimo su nacionaliniais teismais stiprinimo svarbą⁸⁰⁴. Įsigaliojus EŽTK 16 protokolui, EŽTT santykis su nacionaliniais teismais taps dar glaudesnis. Kaip teigia buvęs EŽTT prezidentas D. Spielmannas, ši protokolą galima vadinti dialogo protokolu, nes jo tikslas – pradėti naujos formos dialogą tarp aukščiausių nacionalinių teismų ir EŽTT⁸⁰⁵. Šio protokolo 1 straipsnio 1 dalis numato, kad kiekvienos valstybės nacionaliniai aukščiausieji teismai galės prašyti konsultacinės Teismo išvados dėl

⁸⁰² JOČIENĖ, D., *supra* note 772, p. 24.

⁸⁰³ BIRMONTIENĖ, T. Intersection of the Jurisprudences of the European Convention on Human Rights and the Constitutional Doctrine formulated by the Constitutional Court of the Republic of Lithuania. *Jurisprudence*, 2010, 1(119): 7–27, p. 9.

⁸⁰⁴ Report of the Group of the Wise Persons to the Committee of Ministers, CM(2006)203, 15 November 2006. Prieiga per internetą: <<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1063779>> [žiūrėta 2016-02-19].

⁸⁰⁵ Dean Spielmann, *supra* note 768, p. 31.

Konvencijoje ir jos protokoluose numatytų teisių aiškinimo ir taikymo⁸⁰⁶. Tokios išvados gali būti prašoma tik konkrečioje byloje, kuri nagrinėjama nacionaliniame teisme (protokolo 1 str. 2 d.) ir tik dėl principinių klausimų (angl. *questions of principle*). Kitaip tariant, šia procedūra nesiekama, pvz., tikrinti abstrakčios teisės aktų, kurie netaikomi šioje byloje. Kartu protokolas numato, kad tokia konsultacinė išvada nebus įpareigojanti (protokolo 5 str.), todėl jos poveikis priklausys nuo prašančiojo teismo diskrecijos nacionalinėse procedūrose. Taigi ši procedūra leis nacionaliniams teismams išsiaiškinti EŽTT nuomonę tam tikrais klausimais ir į ją atsižvelgti, jeigu jie (nacionaliniai teismai) taip nuspręs. Tikėtina, kad šis dialogo tarp nacionalinių teismų ir EŽTT būdas padės išvengti kai kurių bylų patekimo į Teismą, nes jas bus galima išspręsti nacionaliniu lygiu⁸⁰⁷. Tačiau net ir priėmus galutinį nacionalinio teismo sprendimą formaliai išliks galimybė remiantis Konvencijos 34 straipsniu bylos šaliai pateikti individualią peticiją EŽTT, nebent bus žinoma, kad peticija pateikta po to, kai konsultacinė teismo išvada buvo veiksmingai pritaikyta byloje.

⁸⁰⁶ Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos protokolas Nr. 16. TAR, 2015-07-24, Nr. 11609.

⁸⁰⁷ JAKULEVIČIENĖ, L., *supra* note 779, p. 386.

XIII skyrius

Teritorinių bendruomenių savivaldos teisiniai pagrindai

doc. dr. KĘSTUTIS JANKAUSKAS

XIII SKYRIAUS TURINYS

1. Vietos savivaldos teisiniai pagrindai, paskirtis ir funkcijos viešosios valdžios sistemoje	529
2. Vietos valdymo ir teritorinės savivaldos sistemos	537
3. Bendrosios teisės tradicijos (anglosaksų) valstybių vietos savivaldos sistema	539
4. Kontinentinės teisės (romanų, germanų, skandinaviškoji) vietos savivaldos sistema	543
5. Savivaldybių valdžios institucijų modeliai	553

1. Vietos savivaldos teisiniai pagrindai, paskirtis ir funkcijos viešosios valdžios sistemoje

Vietos arba teritorinė savivalda paprastai suprantama kaip ypatinga teritorinių bendruomenių valdžia – savitvarkos pagrindais veikianti tam tikro valstybės administracinio vieneto teritorinės bendruomenės viešųjų reikalų administravimo sistema. Vietos savivaldybėmis yra vadinamos valstybės teritorijos administracinių vienetų bendruomenės, šių bendruomenių atstovaujamosios (savivaldos) institucijos ir kiti joms atskaitingi vietos valdžios organai (administracija)⁸⁰⁸.

Įvairių pasaulio valstybių teritorijų administracinio suskirstymo ir vietos valdžios institucijų sistemos yra skirtingos, skiriasi ir savivaldžių teritorijų pavadinimai (regionai, departamentai, grafystės, apygardos, apskritys, provincijos, kantonai, landtagai, komunos, municipalitetai, savivaldybės ir kt.), tačiau visose valstybėse vietos (arba teritorinė) savivalda panaši bent keliais svarbiausiais požymiais: vietos viešųjų reikalų valdymo decentralizavimas, vietos teritorinių bendruomenių sudarytų valdžios institucijų savaveiksmiškumas ir sąlygiška autonomija, vietos gyventojų ir institucijų iniciatyvos skatinimas savarankiškai tvarkyti viešuosius reikalus.

Savivaldybių valdžios institucijos turi teisę ir gebėjimą (neperžengdamos teisės aktų nustatytų ribų) tvarkyti ir valdyti pagrindinę viešųjų reikalų dalį, vadovaudamosi vietos gyventojų interesais ir prisiimdamos visą atsakomybę už savo veiklos padarinius. Savivaldybių valdžią įgyvendinantys subjektai nėra pavaldūs valstybės valdžios institucijoms, vietos valdžios institucijų veiklos administracinė priežiūra yra ribota – ji gali būti vykdoma siekiant užtikrinti įstatymų ir konstitucinių principų laikymąsi, bet tik teisės aktuose nustatytais pagrindais ir tvarka. Be to, priežiūros subjektų kišimasis turėtų atitikti interesus, kuriuos jie numato ginti.

Miestų gyventojų ir kitų teritorinių bendruomenių laisvės ir savarankiškumo arba municipalinės valdžios ištakos – senovės Romos respublikos valdymo (509–27 m. pr. Kr.) laikotarpis ir viduramžių laisvųjų miestų magdeburgijos.

Reikėtų pabrėžti, kad lotynų kalbos žodis *municipalitetas* (savavaldis miestas) yra susijęs su lotynų kalbos žodžiais *munus*, kuris reiškia pareigas, prievoles, naštą, ir *capio (recipio)* – priimu, pakeliu, gaunu⁸⁰⁹, t. y. save valdančios bendruomenės atstovai savanoriškai prisiima bendrųjų reikalų tvarkymo naštą. Vietos viešųjų reikalų organizacija vienaip ar kitaip atspindėjo Romos valstybinę santvarką. Aukščiausioji vietos valdžia priklausė

⁸⁰⁸ Lietuvos konstitucinė teisė. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2012, p. 821.

⁸⁰⁹ Prieiga per internetą: <<https://lt.glosbe.com/la/lt/munus>>.

piliečių (kurių) susirinkimui ir renkamiems municipalinio senato (tarybos) nariams, o administracinę ir teisminę valdžią įgyvendino municipaliniai magistratai – nustatytam laikui skiriami pareigūnai, kurie rūpinosi mokesčių rinkimu, teismų darbu, prižiūrėjo organizuojamus renginius, kviesdavo miesto piliečių susirinkimus.

XII–XIII a. Vakarų Europoje miestiečiai ir kitų luomų atstovai siekė ginti savo teises nuo feodalų savivalės, todėl susiformavo monarcho ar kitų žemvaldžių suteiktomis privilegijomis grindžiama miestų gyventojų savivalda – Magdeburgo, Kulmo (Chelmo), Liubeko ir kitų miestų laisvių chartijose įtvirtinta municipalinė valdžia, t. y. gyventojų bendruomenės (komunos) teisė formuoti svarbiausias miesto valdžios institucijas: tarybą (magistratą), atskirą miestiečių teismą, ir savarankiškai tvarkyti miesto nuosavybės, prekybos bei amatų reikalus. Miestų savivalda užtikrino ekonominę valstybės klestėjimą, todėl ji išliko ir kuriantis centralizuotoms valstybėms.

Miestų magdeburgijų atsiradimas ir jų plėtra XVI–XVIII a. žymėjo miestiečių luomo didėjimo ir stiprėjimo pradžią. Miestiečių savivaldos teisės ir jų garantijas sankcionavo šalies valdovas, kiti žemvaldžiai, kurie buvo suinteresuoti ekonomiškai stiprinti miestus, proteguoti jiems pavaldžius miestiečius. Taip kūrėsi magdeburginių ir kitų privilegijuotų miestų ir miestelių tinklas⁸¹⁰.

Įvykus Didžiajai Prancūzijos revoliucijai (1789–1799 m.), atsirado daugiau galimybių stiprėti vietos valdžiai: panaikinta feodalinė priklausomybė ir luomai, kilo ekonomika. Pramonės ir prekybos plėtra skatino ir miestų augimą, dėl to radosi įvairių socialinių ir buitinių problemų, vis daugiau spręstinių viešųjų reikalų. Valstybės valdžios institucijoms teko rūpintis neįgaliaisiais, benamiais, bedarbiais ir jų lūšnomis, keliais, gatvėmis, transportu ir komunalinėmis paslaugomis arba dalį įgaliojimų perleisti vietos valdžios organams. Net ir tose valstybėse, kurių valdžia buvo labai centralizuota, prasidėjo valstybės valdžios decentralizavimo ir demokratinizavimo „iš viršaus“ procesas.

XIX a. Anglijos parlamentas prižiūrėjo visų lygių vietos valdžias, nustatydavo jų funkcijas, skirdavo didžiausią lėšų dalį (terminas *local government* pažodžiui reiškia vietinį valdymą). 1835 m. priimtas Municipalinių korporacijų aktas (178 miestų gyventojams suteikta teisė rinkti

⁸¹⁰ 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: LII, 2001, p. 177; GUDAVIČIUS, E. Lietuvos istorija nuo seniausių laikų iki 1569 metų. T. 1. Vilnius: Lietuvos rašytojų sąjunga, 1999, p. 417; ANDRIULIS, V.; MAKSIMAITIS, M. Lietuvos teisės istorija. Vilnius: Justitia, 2002, p. 93–112.

municipalinius tarėjus ir kontroliuoti municipalitetų veiklą, o municipalitetai (savavaldūs miestai ir teritorijos) buvo įgalioti remontuoti ir prižiūrėti kelius, 1848 m. – užtikrinti sveikatos apsaugą, 1870 m. jiems pavesta rūpintis pradinio švietimu. 1888 m. priimtas Vietos valdymo įstatymas, įteisintos tiesiogiai renkamos grafysčių tarybos, pavesta rūpintis benamiais, našlaičiais ir viešąja tvarka. 1899 m. Londone jau veikė 28 municipalitetai, 58 grafysčių ir 82 grafysčių miestų municipalinės tarybos (grafysčių miestams buvo pavaldžios 535 miestų ir 472 kaimų tarybos) bei 270 grafystėms nepriklausančių administracinių vienetų tarybų. Kaimų apygardose buvo sudarytos parapijų tarybos. Netrukus municipalitetams buvo patikėtas žemės sklypų skyrimas ir jų naudojimo kontrolė, vandens, elektros ir dujų tiekimas, keleivinis transportas. 1905 m. municipalinėms taryboms pavesta steigti darbo biržas, rūpintis daugelio komunalinių paslaugų teikimu, siekiama sumažinti šių paslaugų tarifus vartotojams, taigi dalį sąnaudų pradėta dotuoti iš savivaldybės biudžeto.

Šiuolaikinės savivaldos ištakos Vokietijoje – 1808 m. barono von Steino reforma: gyventojai (turintys verslą, žemę ar namus) galėjo rinkti miesto valdžią ir savarankiškai spręsti vietos bendruomenės viešuosius reikalus.

Demokratizacijos „iš apačios“ pavyzdžiu galėtų būti Jungtinės Amerikos Valstijos. 1787 m. Konstitucija įtvirtino miestų ir gyvenviečių savarankiškumą. Centrinei valstybės valdžiai priskirtos tik bendrosios visuotinės gerovės funkcijos: šalies gynyba, bendrieji pinigai, mokesčiai ir lygios sąlygos užsiimti ūkine veikla. Vadovaujantis subsidiarumo principais, savivalda buvo kuriama ir Šveicarijoje. Seniūnijoms (vok. *gemeinde*) patikėti visi klausimai: steigti mokyklas, rūpintis socialiai remtinais žmonėmis, transportu, viešąja tvarka, laisvalaikio organizavimu, komunalinėmis paslaugomis ir kt., kuriuos vietos bendruomenė gali išspręsti be aukštesniųjų valdžios institucijų pagalbos.

Vietos (teritorinė) savivalda yra vienas iš svarbiausių šiuolaikinės demokratinės santvarkos institutų, kurio efektyvus įgyvendinimas neatsiejamas nuo konstitucinių teisinės valstybės, atviros ir darnios pilietinės visuomenės principų, asmens laisvės, lygiateisiškumo, pilietiškumo, kiekvieno asmens teisės į saviraišką, kitų prigimtinių asmens teisių ir laisvių – teisės kurti savo valstybę, aktyviai dalyvauti sprendžiant viešuosius teritorinės bendruomenės, visos valstybės reikalus ir kt. Veiksmingai tvarkyti viešuosius reikalus demokratinėse valstybėse siekiama decentralizuojant valstybės valdymą, užtikrinant valdžios padalijimą, teritorinių bendruomenių valdžios savarankiškumą, suinteresuotumą tikslinga ir racionalia vietos valdžios institucijų veikla. Valstybės valdžios ir savivaldybių institucijų veikla grindžiama bendromis konstitucinėmis vertybėmis, vietos bendruomenių

ir visos visuomenės, valstybės interesų derinimu, bet savivaldybių ir centrinės valdžios formavimo ir veiklos konstituciniai pagrindai yra skirtingi.

Savivaldybių veiklos laisvė ir savarankiškumas lemia teritorinių bendruomenių, jų sudarytų valdžios institucijų savitvarką ir savaveiksmiškumą. Ši laisvė siejama su atsakingu viešųjų reikalų tvarkymu. Tai dvi svarbiausios prielaidos, kuriomis grindžiamas veiksmingas savivaldybių viešųjų reikalų tvarkymas neperžengiant Konstitucijos ir įstatymų nustatytų ribų. Savivaldybėms laiduojama veiklos laisvė priklauso ne tik nuo Konstitucijoje ar įstatymuose įtvirtintos vietos valdžios institucijų sistemos modelio, bet ir nuo pilietinio vietos gyventojų aktyvumo, savivaldybių politikų, kuriems pavesta užtikrinti bendruomenių savitvarką, savivaldybių pareigūnų ir tarnautojų įgaliojimų, jų kompetencijos administruoti viešuosius teritorinių bendruomenių reikalus.

Vietos (teritorinių bendruomenių) valdžios demokratinė samprata, savivaldybių veiklos laisvė ir savarankiškumas, sąlyginė autonomija nuo valstybės centrinės valdžios, vietos valdžios institucijų atsakingumas visuomenei, savivaldybių veiklos laisvės teisinės apsaugos garantijos kartu yra pamatiniai Europos ir kitų valstybių demokratinės santvarkos principai. Šie savivaldybių valdžios pagrindai sukonkretinami įstatymų leidėjo aktuose, juose įtvirtinamas valstybių tradicijomis ir patirtimi paremtas vietos savivaldos institucijų sistemos modelis.

Europos ir kitų demokratinių valstybių vietos savivaldos santykių reguliavimas grindžiamas, *inter alia*, savivaldybių ir valstybės interesų derinimu, valstybės parama savivaldybėms, valstybės valdžios institucijų vykdoma savivaldybių veiklos teisine priežiūra bei demokratinio atstovavimo, laisvų ir teisingų rinkimų, vietos gyventojų atstovybių viršenybės prieš savivaldybių institucijas principais, atsakingo valdymo, valdžios sprendimų konstitucingumo, valdžios įstaigų tarnavimo žmonėms imperatyvais ir kitomis pamatinėmis konstitucinėmis vertybėmis.

Europos Tarybai priklausančios valstybės narės, atsižvelgdamos į Europos gyventojų siekį glaudžiau susivienyti, veiksmingai įgyvendinti paveldėtus idealus bei principus, ir vertindamos tai, kad vietos gyventojų formuojamos savivaldos institucijos yra demokratinės santvarkos pagrindas, o 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 principus bei valdžios decentralizavimu grindžiamos Europos kūrimą, apibrėžė ir įtvirtino bendruosius vietos savivaldos organizavimo ir funkcionavimo standartus Europos vietos savivaldos chartijoje (ji sudaryta 1985 m. spalio 15 d. Strasbūre). Tai viena iš Europos Tarybos sutarčių, kurias įsipareigoja

pasirašyti kiekviena demokratijos standartus gerbianči valstybė Europos Tarybos narė, kartu ir vienas svarbiausių savivaldos santykius reglamentuojančių teisės šaltinių, kuriuo vadovaujasi Europos Tarybai priklausančių valstybių įstatymų leidėjai, nacionalinėje teisėje įtvirtindami tam tikrą vietos savivaldos institucijų modelį ir demokratinės valstybės tradicijas užtikrinančius vietos savivaldos sutvarkymo imperatyvus. Šią Chartiją ratifikavo ir Lietuvos Respublika⁸¹¹. Mūsų valstybės valdžios ir savivaldybių atstovai dalyvauja Europos Tarybos vietos ir regionų valdžios kongrese, kurio sesijų plenariniai posėdžiai kasmet vyksta Europos Tarybos rūmuose Strasbūre. Nuolat dirba Kongreso sudaryta Europos savivaldos chartijos nuostatų įgyvendinimo priežiūros ekspertų grupė. Vietos ir regionų valdžios kongreso tikslas – užtikrinti nuolatinės konsultacijas tarp Europos Tarybos valstybių narių, stebėti vietos ir regionų demokratijos Europoje raidą ir teikti išvadas, padėti kurti ir stiprinti vietos bei regionų valdžių sistemas, jų veiklos demokratinius pagrindus, plėtoti bendradarbiavimą tarp Europos regionų⁸¹².

Europos vietos savivaldos chartijoje yra apibendrinta Europos valstybių vietos savivaldos patirtis, įtvirtinti svarbiausi teritorinės savivaldos principai. Ši teisinį dokumentą sudaro preambulė ir trys dalys, kuriose yra išdėstyta 18 straipsnių. Chartijos preambulėje konstatuojama, kad vietos savivaldos institucijos yra demokratinės santvarkos pagrindas, nes užtikrina piliečių teisę dalyvauti tvarkant viešuosius reikalus. Vietos savivaldos stiprinimas padeda kurti vieningą Europą, kuri vadovaujasi demokratijos ir valdžios decentralizavimo principais. Chartijos nuostatose suformuluota vietos savivaldos samprata, svarbiausi principai ir nustatytos teisinės savivaldos įgyvendinimo garantijos.

Chartijos 2 straipsnyje įtvirtinta, kad vietos savivaldos institutą turėtų pripažinti šalies vidaus įstatymai, o esant būtinybei – ir Konstitucija. Vadinasi, Konstitucijoje arba įstatymuose turėtų būti įtvirtinta vietos valdžios institucijų sistema, jų organizavimo ir veiklos principai, išimtinė savivaldos institucijų kompetencija atlikti įstatymo nustatytas vietos valdžios funkcijas, atskiri savivaldybių biudžetai, finansinis savarankiškumas, savivaldybių teritorijos ribų apsauga ir jų teisių teisminės apsaugos garantijos, ribota, t. y. Konstitucija ir įstatymais grindžiama, proporcingumo principą atitinkanti vietinės valdžios organų administracinė priežiūra ir kt.

⁸¹¹ Lietuvos Respublikos įstatymas „Dėl Europos vietos savivaldos chartijos ratifikavimo“. *Valstybės žinios*, 1999, Nr. 82-2411. Europos vietos savivaldos chartija paskelbta: *Valstybės žinios*, 1999, Nr. 82-2418.

⁸¹² Prieiga per internetą: <<http://www.coe.lt/taryba.htm>> [žiūrėta 2015-12-01].

Chartijoje pateiktas ir bendras visoms Europos valstybėms vietos savivaldos apibrėžimas – tai vietos valdžios teisė ir gebėjimas, vadovaujantis vietos gyventojų interesais ir neperžengiant įstatymų nustatytų ribų, atsakingai tvarkyti svarbiausius viešuosius reikalus (3 straipsnio 1 punktas). Ši teisė Chartijoje laiduojama vietos gyventojų taryboms ar susirinkimams, kurių nariai renkami demokratiniais pagrindais – slaptu balsavimu per tiesioginius, lygius ir visuotinius rinkimus. Demokratiškai sudarytos teritorinių bendruomenių atstovaujamosios valdžios institucijos „gali turėti sau pavaldžius vykdomuosius organus“ (3 straipsnio 2 punktas).

Chartijoje dispozityviai nustatyti atstovaujamosios vietos valdžios įgaliojimai savarankiškai (savo nuožiūra) sudaryti vykdomąsias institucijas arba jų nesudaryti, tačiau sistemiškai aiškinamomis šios Chartijos nuostatomis įtvirtintas gyventojų tarybų arba susirinkimų „galėjimas turėti“ sau pavaldžius vykdomuosius organus yra sietinas su Chartijos 6 straipsnio 1 dalimi, kurioje nustatytos dvi sąlygos: pirma, vietos valdžios (tiek atstovaujamosios, tiek vykdomosios) organai savo nuožiūra nustato vidinę administracinę struktūrą tik tada, jeigu įstatymuose nėra nustatyta kitaip; antra, administracinė struktūra turėtų atitikti gyventojų poreikius ir užtikrinti veiksmingą valdymą.

Be to, Chartijos preambulės nuostatose pabrėžiamas neatsiejamas savivaldos institucijų bei demokratinės santvarkos tarpusavio ryšys ir sąsajos su decentralizuota valstybės valdžia. Šioje 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 ar jų atstovybių sudaryti vykdomieji organai turėtų būti pavaldūs gyventojų susirinkimui arba jiems atstovaujančiai tarybai. Tai vienas iš Chartijos 2 dalies 12 straipsnio 1 punkte nustatytų (privalomai pasirenkamų) įsipareigojimų, kurie skirti kiekvienai prie Chartijos prisidedančiai valstybei. Chartijoje nustatytas minimumas įsipareigojimų, kuriuos turėtų prisiimti bet kuri prie Chartijos prisidedanti valstybė – laikytis ne mažiau kaip 20 iš Chartijos pirmojoje dalyje nustatytų 30 paragrafų (punktų). Be to, ne mažiau kaip 10 jų turėtų būti pasirenkama iš Chartijos 12 straipsnio 1 punkte nurodyto sąrašo, pagal kurį yra privalomos Chartijos nuostatos dėl vietos savivaldos instituto ir vietos valdžios institucijų įgaliojimų teisinio įtvirtinimo, demokratijos standartus atitinkančios vietos savivaldos sąvokos, vykdomųjų institucijų pavaldumo, vietos valdžios veikimo neperžengiant laisvės įstatymų nustatytų ribų, finansinio 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, vietos valdžios institucijų

veiklos išimtinai teisinės priežiūros ir jos proporcingumo pagal įstatymą saugotiniams interesams ir kt.

Chartijos 15–18 straipsniuose įtvirtinta jos pasirašymo, ratifikavimo, įsigaliojimo ir denonsavimo tvarka. Lietuvos Respublikos Seimas, vadovaudamasis Lietuvos Respublikos Konstitucijos 67 straipsnio 16 punktu, be jokių išlygų ratifikavo Europos vietos savivaldos chartiją, taigi vietos savivaldai Lietuvoje užtikrinama dviguba teisinė apsauga – Konstitucijoje ir įstatymuose įtvirtintos garantijos bei tarptautiniai Lietuvos Respublikos įsipareigojimai užtikrinti Europos vietos savivaldos chartijos imperatyvų įgyvendinimą, kurti dalyvaujančios demokratijos modelį atitinkančią vietos savivaldos institucijų sistemą bei valdžios decentralizavimu ir kitais demokratiniais principais grindžiamą Europos teisinę tvarką.

Vadovaujantis Chartijos nuostatomis konstatuotina: vietos gyventojų savivalda suprantama kaip visavertė teritorinių bendruomenių valdžia; ji nėra vien komunalinių ar kitų viešųjų paslaugų teikimo gyventojams institucija arba valstybės centrinės valdžios nustatyta administravimo sistema, skirta tik jos direktyvoms įgyvendinti; Chartijos preambulėje įtvirtinta, kad teritorinė savivalda yra demokratinės santvarkos pagrindas, asmens saviraiškos laisvės dalis, ji neatsiejama nuo vietos gyventojų savaveiksmiškumo, iniciatyvos tvarkyti viešuosius reikalus ir būtina įvairioms kitoms konstituciškai garantuojamoms asmens teisėms įgyvendinti: pvz., stoti į valstybės tarnybą, kritikuoti valdžios įstaigų ar pareigūnų darbą, apskųsti jų sprendimus, aktyviai prisidėti kuriant atvirą, teisingą, darnią pilietinę visuomenę, laisvą, demokratinę ir teisinę valstybę ir kt.; viešųjų vietos reikalų tvarkymas negali būti išimtinė centrinės valstybės valdžios kompetencija, taigi Konstitucijoje ir įstatymuose turėtų būti įtvirtinta vietos gyventojų teisė savarankiškai laisvai tvarkyti viešuosius savo bendruomenės reikalus, be to, turėtų būti nustatyti realūs, savivaldybių sprendžiamais klausimams proporcingi vietos valdžios institucijų įgaliojimai, sudarytos reikiamos sąlygos atsakingai priimti sprendimus, veiksmingai tvarkyti viešuosius reikalus; įstatymų leidėjas ir kitos valstybės valdžios institucijos privalo užtikrinti veiksmingą savivaldos teisės įgyvendinimą – šie reikalavimai kyla ir iš konstitucinių principų, kad valstybė turėtų būti tvarkoma demokratiškai, o demokratija yra neatsiejama nuo pilietinės visuomenės siekio ir kiekvieno asmens teisės dalyvauti sprendžiant viešuosius reikalus; centralizuotas valstybės valdymas turėtų būti derinamas su decentralizacija; valstybės valdymas ir vietos savivalda yra dvi netapačios viešosios valdžios sistemos; valstybė remia savivaldybes, kurios veikia laisvai ir savarankiškai, o jų funkcijos ir įgaliojimai nustatomi įstatymo, be to, savivaldybių ir valstybės interesai turėtų būti derinami; taigi vietos gyventojų teisė savarankiškai

laisvai spręsti bendruomenės reikalus yra konstitucinė kiekvieno pilietinės visuomenės nario teisė, kurią nustatė ne valstybės valdžios institucijos, bet Tauta, priimdama savo Konstituciją:

- vietos bendruomenių ir jų valdžios institucijų įgaliojimai tvarkyti viešuosius reikalus turėtų apimti ne simbolinę (nereikšmingą), bet svarbiausią viešųjų reikalų dalį; Konstitucijoje ir įstatymuose turėtų būti nustatyta išimtinė savivaldybių kompetencija priimti valdymo sprendimus ir juos įgyvendinti vadovaujantis vietos gyventojų interesais, jos įgyvendinimas negali priklausyti nuo kurių nors valstybės institucijų ar pareigūnų sprendimų;
- teritorinės bendruomenės savo valdžią įgyvendina tiesiogiai ir per vietos gyventojų sudarytas atstovaujamasias institucijas – savivaldybių tarybas, kurių nariai renkami slaptu balsavimu per tiesioginius, lygius ir visuotinius rinkimus;
- vietos gyventojų ir jų atstovybės sprendimams įgyvendinti savivaldybių tarybos pagal įstatymą turi teisę sudaryti vykdomuosius vietos valdžios organus, kurie turėtų būti pavaldūs ir atskaitingi gyventojų atstovybėms;
- teritorinių bendruomenių valdžios ir viešojo administravimo institucijų įgaliojimai neatsiejami nuo savivaldybių institucijų atsakomybės už teisėtą, racionalų ir 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;
- teritorinės bendruomenės atstovaujamosios institucijos ir jai pavaldžių vykdomųjų organų sudarymas negali tapti kliūtimi gyventojams tiesiogiai įgyvendinti savivaldos teisę – neperžengiant įstatymo nustatytų ribų rinktis į susirinkimus, rengti referendumus ar kaip nors kitaip tiesiogiai dalyvauti;
- įstatymų leidėjas privalo nustatyti optimalų kiekvienos savivaldybės valdomos teritorijos dydį ir užtikrinti savivaldybėms skirtų teritorijų ribų neliečiamumą, o sprendžiant su teritorinės bendruomenės interesais susijusius klausimus – atsižvelgti į per vietos gyventojų apklausas pareikštą nuomonę;
- Konstitucijoje ir įstatymuose turėtų būti nustatytos vietos bendruomenių gyventojų ir jų sudarytų savivaldybių institucijų teisių apsaugos garantijos (turtinės, finansinės, organizacinės ir pan.);
- teritorinėms bendruomenėms ir jų valdžios institucijoms turėtų būti užtikrinama galimybė savo pažeistas teises ginti teisme.

2. Vietos valdymo ir teritorinės savivaldos sistemos

Vienas iš demokratinės valstybės santvarkos požymių – valstybės valdžios decentralizavimas, savivaldos teisių suteikimas valstybės teritorijos administracinių vienetų (teritorinėms) bendruomenėms. Valstybės valdymas negali būti sutelkiamas vienoje ar keliuose aukščiausiose valstybės valdžios institucijose ir vykdomas vien centralizuotai⁸¹³. Plačiausia prasme decentralizacija suprantama kaip valstybės valdžios įgaliojimų išskaidymas, viešojo administravimo užduočių ir atsakomybės perdavimas vietos administracijoms (regionų ir rajonų valstybinės valdžios organams arba savivaldybių valdžiai). Tai sudaro sąlygas teikti kokybiškesnes viešąsias paslaugas, tinkamai atsižvelgti į vietos bendruomenės poreikius, tolygiai paskirstyti administracinio darbo krūvį įvairiems politikos sektoriams, užtikrinti teisinio reguliavimo, individualių sprendimų priėmimo ir jų įgyvendinimo lankstumą, įvertinti vietos ypatumus⁸¹⁴.

Daugelio demokratinų valstybių administraciniuose teritoriniuose vienetuose paprastai veikia ne tik vietos gyventojų išrinktos savivaldos institucijos, bet ir tam tikro regiono ar mažesnio rajono valstybės valdymo organai. Specializuotos kompetencijos valstybės valdymo organai vietose gali veikti šalia savivaldos institucijų arba būti tarpinė savivaldos ir valstybės valdžios institucijų viešųjų reikalų administravimo grandis, kai vietos valstybinis valdymas organizuojamas aukštesniuose valstybės teritorijos administraciniuose vienetuose – apskrityse (Latvijoje – rajonuose, Italijoje – regionuose ir autonominėse provincijose). Lietuvoje, kaip ir daugelyje kitų valstybių, vietos viešųjų reikalų administravimas yra decentralizuotas. Valstybės teritorijos administraciniuose vienetuose (apskrityse ir savivaldybėse) veiklą vykdo dviejų tipų valstybinio valdymo subjektai – teisinę savivaldybių veiklos priežiūrą užtikrinantys Vyriausybės atstovai ir centrinės valstybės valdžios institucijų dekoncentruotosios administracijos (policijos, mokesčių inspekcijos, darbo biržos teritorinės įstaigos)⁸¹⁵.

⁸¹³ BIRMONTIENĖ, T., *et al.* Lietuvos konstitucinė teisė: vadovėlis. Vilnius: Mykolo Romerio universiteto Leidybos centras, 2001, p. 796.

⁸¹⁴ LANE, J. E. Public Sector Reforms. The International Diffusion of Models of Public Management. *Iš: New public Service*, 2011, p. 44; BALTUŠNIKIENĖ, J. Viešojo valdymo sistemos decentralizacija: turinys, pranašumai ir trūkumai. *Viešoji politika ir administravimas*, 2009, Nr. 27, p. 79–89; ASTRASKAS, A. Decentralizacija vietos savivaldybėje: esmė, turinys ir formos. *Viešoji politika ir administravimas*, 2007, Nr. 20, p. 9–23; STAPONKIENĖ J. Naujosios viešosios vadybos elementų identifikavimas. *Viešoji politika ir administravimas*, 2005, Nr. 13, p. 83–91.

⁸¹⁵ ASTRASKAS, A. Valdymas Lietuvos Respublikos valstybės teritorijos aukštesniuosiuose vienetuose (apskrityse) ir jo tobulinimo galimybės. *Viešoji politika ir administravimas*, Nr. 12, 2005, p. 9–24; PUŠKORIUS, S. Pagrindinės naujosios viešosios vadybos paradigmos. Savivaldos institucijų socialinis politinis veiksmingumas (kolektyvinė monografija). Vilnius: Mykolo Romerio universiteto Leidybos centras, 2006, p. 15–22.

Vietos (teritorinėms) bendruomenėms yra konstituciškai užtikrinama savivaldos teisė. Savivalda yra neatsiejama nuo vietos gyventojų teisės laisvai ir savarankiškai tvarkyti bendruomenės viešuosius reikalus – tiesiogiai ir per savo atstovus kiekvienoje savivaldybėje. Pagal įstatymą⁸¹⁶, savivaldybė yra administracinis valstybės teritorijos vienetas, kurio gyventojams Konstitucijoje laiduojama teisė laisvai ir savarankiškai tvarkyti viešuosius reikalus (tiesiogiai ar per savo išrinktas savivaldybių tarybas). Savivaldybė yra sudaroma iš tos teritorijos gyvenamųjų vietovių, kurių bendruomenės yra pasirengusios tvarkyti ir prižiūrėti savo aplinką, komunalinį ūkį, teikti gyventojams paslaugas ir atlikti kitas įstatymų numatytas funkcijas. Administracinių vienetų (apskričių ir savivaldybių) steigimo kriterijus – socialinių, ekonominių ir etnokultūrinių interesų bendrumas.

Esminis teritorinės savivaldos ir vietos valstybinio valdymo skirtumas – teritorinės bendruomenės narių renkamos atstovaujamosios institucijos (tarybos) ir jų išimtinių įgaliojimų savarankiškai tvarkyti svarbiausius viešuosius reikalus įtvirtinimas valstybės konstitucijoje ir (ar) įstatymuose. Vietos valdymą paprastai įgyvendina centrinės valstybės valdžios skiriami pareigūnai, o savivaldybių institucijos sudaro atskirą (autonomišką) viešųjų reikalų administravimo sistemą. Vadinasi, net ir unitarinių valstybių institucijos neturi viešųjų reikalų administravimo monopolio. Kiekvienos valstybės administraciniuose teritoriniuose vienetuose veikia savita sudėtinga viešojo administravimo institucijų sistema, kurios centrinės valstybės valdžios organai kompetenciją dalijasi su kitais teritorinio valdymo subjektais ir su nevisiškai savarankiškais juridiniais asmenimis – savivaldybių tarybomis, kurias renka vietos bendruomenių nariai.

Centrinės valdžios organai paprastai dominuoja vietos viešųjų reikalų administravimo sistemoje, nes tam tikrų administracinių vienetų teritorinės bendruomenės ir jų atstovaujantieji organai negali įgyvendinti valstybinei bendruomenei priklausančių suverenų galių. Kita vertus, valstybės valdžios organų kompetencija neribota – jų įgaliojimų ribas nubrėžia atsakingo valdymo, subsidiarumo, savivaldybių ir valstybės interesų derinimo tvarkant vietos viešuosius reikalus bei kiti konstituciniai principai. Valstybės valdžios institucijoms tenka pareiga ne tik tinkamai parinkti joms priskirtų valdymo įgaliojimų įgyvendinimo priemones, bet ir veiksmingai jas derinti su savivaldos institucijų priimamų sprendimų laisvės ir savarankiškumo principu, ieškoti įvairių priemonių, kurios padėtų bendrai tvarkyti nacionalinę reikšmę turinčius vietos viešuosius reikalus, užtikrintų deramą

⁸¹⁶ Lietuvos Respublikos teritorijos administracinių vienetų ir jų ribų įstatymas. *Valstybės žinios*, 1994, Nr. 60-1183; Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas. *Valstybės žinios*, 1994, 60-1183.

visų valdžios institucijų sąveiką ir veiklos koordinavimą siekiant bendrų valstybės tikslų.

Vietos bendruomenių savivalda, savarankiškas viešųjų reikalų administravimas yra labai svarbus bet kurios valstybės demokratinės santvarkos elementas, viena veiksmingiausių priemonių siekiant užtikrinti tinkamą viešąjį administravimą, viešųjų paslaugų teikimą, tinkamą ir vienodą valstybinės bendruomenės nacionalinių interesų įgyvendinimą kiekviename valstybės administraciniame teritoriniame vienete (savivaldybėje, komunoje ar aukštesniajame teritoriniame vienete – rajone, apskrityje, regione). Šių tikslų įvairiose valstybėse siekiama labai įvairiomis priemonėmis, net formuojant labai skirtingas vietos savivaldos institucijas.

Pagal vietos savivaldos institucijų vietą viešojo administravimo sistemoje ir jų santykį su valstybės valdžios organais sąlygiškai galėtų būti skiriamos britiškoji ir žemyninė savivaldybių institucijų sistemos. Pastaroji apima romanų⁸¹⁷, germanų ir skandinaviškąją sistemas.

3. Bendrosios teisės tradicijos (anglosaksų) valstybių vietos savivaldos sistema

Britiškojoje ir kitų bendrosios teisės sistemai priklausančių valstybių vietos savivaldos sistemoje (Airijoje, Australijoje, Jungtinėse Amerikos Valstijose, Kanadoje, Naujojoje Zelandijoje) vietos savivaldos pagrindus apibrėžia ne vientisas, kodifikuotas ir visoje šalyje tiesiogiai taikomas konstitucinis aktas, bet specialus parlamento aktas (vietos savivaldos reguliavimas JAV priklauso ne federalinės valdžios, bet atitinkamos valstijos teisėkūrai), taip pat teisės tradicija ir teismų precedentai⁸¹⁸). Vienas iš svarbesnių britų savivaldos sistemos ypatumų – teritorinės bendruomenės ir jų savivaldos institucijos neturi dispozityvumo principu grindžiamos su valstybės valdžia konkuruojančios bendrosios kompetencijos. Kita vertus, neturi ir neginčijamų, konstituciškai aiškiai apibrėžtų išimtinių savivaldos funkcijų

⁸¹⁷ Įvairiuose žodynuose romanais vadinama grupė tautų, kurios kalba iš lotynų k. (*sermo vulgaris*) kilusiomis kalbomis: prancūzų, ispanų, portugalų, katalonų, italų, rumunų ir kt. (prieiga per internetą: <<http://www.zodynas.lt/terminu-zodynas/r/romanai>>). Romanų teise vadinama senovės Romos teisės recepcija grindžiamos kontinentinės teisės sistemos dalis, kurios doktrininis bruožas geriausiai išreiškia 1804 m. Prancūzijos civilinis kodeksas (*Code Civil*). Vadovaujantis teismų praktikos apibendrinimais gebėta tiksliai ir abstrakčiai formuluoti sudėtingiems visuomenės santykiams reguliuoti skirtas teisės normas, išskirti esminius reguliavimo elementus ir veiksmingai juos taikyti nuolat kintančiai tikrovei. Napoleono imperijos (1804–1815 m.) valstybėse romaniškosios teisės bruožas atspindėjo ir teritorinių bendruomenių savivaldos tradicija.

⁸¹⁸ ADRIAN, CH. *Governing Our Fifty States and Their Communities*. NY: McGraw-Hill, 1972, p. 140; *State and Local Government*. NY: McGraw-Hill, 1978, p. 36; DAVIES, K. *Local Government Law*. London: Butterworths, 1983, p. 23.

pagrindinėse viešųjų reikalų srityse (viešojo saugumo užtikrinimo, švietimo, sveikatos ir socialinės apsaugos, transporto ir komunalinių paslaugų). Atitinkamos savivaldybės tarybos teisė priimti sprendimus grindžiama parlamento priimtais aktais (*Local Acts*), kuriais vietos valdžiai priskiriama labai įvairi kompetencija. Savivaldybių tarybų ir kitų vietos savivaldos institucijų įgaliojimai dar įtvirtinti tarybų statutuose, miestų ir gyvenviečių chartijose (angl. *municipal charter*) bei reglamentuose, kurie priimami jų nuostatas suderinus su valstybės valdžia.

Vietos savivaldybėse ir aukštesniuose administraciniuose vietuose nėra bendrąją kompetenciją įgyvendinančių centrinės valdžios institucijų, kurios veiktų savivaldybei priskirtoje teritorijoje ir tiesiogiai vadovautų tvarkant viešuosius vietos reikalus, vykdytų bendrojo pobūdžio administracinę priežiūrą ar koordinuotų savivaldybių institucijų veiklą, taigi tokiai savivaldybių sistemai būdingas aukštas valdymo decentralizacijos ir savivaldos institucijų administracinės autonomijos lygis. Teritorinės bendruomenės nariai, aktyviai naudodamiesi pilietine iniciatyva teikti paklausimus savivaldos institucijoms ir siūlymus dėl atitinkamų teisės aktų priėmimo, dalyvaudami svarstant ir priimant vietos bendruomenei aktualius vietos valdžios sprendimus ir, žinoma, ginčydami teisme savivaldybės institucijų ir pareigūnų priimtus teisės aktus, griežtai kontroliuoja savivaldos institucijas ir visus svarbiausius savivaldybės pareigūnus.

Kita vertus, Anglijoje, Škotijoje ar Velse savivaldybių ir valstybės interesų derinimą, bendrų valstybinių standartų įgyvendinimą ir įvairių lygių valdžių bendradarbiavimą užtikrina ir centrinės vykdomosios valdžios pareigūnas – regionų, vietos valdymo, aplinkos apsaugos ministerijos ar specialaus departamento vadovas (JAV – atitinkamos valstijos gubernatorius). Bet kuriuo atveju valstybės valdžios ir savivaldybių institucijų funkcijos yra skirtingos, o municipalitetai, neperžengdami įstatymų nustatytų ribų (o jas peržengus įsikiša valstybės valdžia ar teismas), savarankiškai įgyvendina valdžią.

Išskirtinis JAV vietos viešosios valdžios požymis – tiesiogiai renkami valstybės valdžios pareigūnai (šerifai, prokurorai, teisėjai). Kartu pabrėžtina, kad bendrosios teisės tradicijos šalyse vietos savivaldos institucijas teismai vertina kaip savarankiškus viešosios valdžios įgyvendinimo subjektus, kuriems pavedama užtikrinti ne tik bendruosius nacionalinius standartus atitinkančias viešąsias paslaugas vietos gyventojams, bet ir valstybinių uždavinių bei funkcijų įgyvendinimą. Specialių valstybės kontrolės pareigūnų savivaldybėse nėra, tačiau efektyviai veikia teisminė kontrolė, o valstybės valdžios formuojamos bendrosios politikos gairės brėžia valstybės dotacijų ir finansinių paskatų sistema.

Anglijoje (pagal jos pavyzdį – Velse, Škotijoje ir Šiaurės Airijoje) grafysčių (angl. *counties*), jos teises turinčių miestų (angl. *cities*) ir apygardų, nedidelių miestelių ir gyvenviečių (angl. *municipal boroughs, towns, villages*) nuolatiniai gyventojai ketveriems metams (nuo 2004 m. Airijoje – penkeriems, Naujojoje Zelandijoje – trejiems) pagal mažoritarinę rinkimų sistemą renka (paprastai vienu metu visoje šalyje – gegužę) vietos valdžios atstovaujamosias institucijas – savivaldybių tarybas. Nuo 2000 m. šios tarybos gali būti periodiškai atnaujinamos (pusė tarybos narių – kas dveji metai arba kasmet po trečdalį)⁸¹⁹.

Tarybos nariai viešuosius reikalus tiesiogiai sprendžia per tarybos sesijų posėdžius, be to, jie gali perduoti savo įgaliojimus rengti teisės aktų ir sprendimų projektus, atlikti įvairius kitus pavedimus (išskyrus tuos, kurie susiję su vietos mokesčiais, biudžetu ir finansais) savivaldybės administracijai arba įvairioms laikinosioms, nuolatinėms ir specialiosioms tarybos komisijoms, šakų komitetams (komunalinių paslaugų, švietimo, viešosios tvarkos užtikrinimo finansų ir kt.), kurie formuojami iš tarybos narių ir atitinkamos srities specialistų. Siekiant užtikrinti veiksmingą administravimą, komisijoms suteikiama teisė samdyti atitinkamos srities profesionalus.

Savivaldybės tarybos darbui vadovauja jos pirmininkas – meras (angl. *mayor*), kurį iš savo tarpo renka tarybos nariai. Tarybos išrinktas meras dažniausiai neturi savarankiškų vykdomosios valdžios įgaliojimų, tačiau koordinuoja visų savivaldybės ir jos administracijos padalinių veiklą, užtikrina bendrąjį politinį vadovavimą.

Vykdomąją valdžią savivaldybėse paprastai įgyvendina administracijos vadovas (angl. *chief executive*) kartu su tarybos formuojamais komitetais ir komisijomis. Tipinė komitetų ir komisijų sistema veikia daugelyje savivaldybių, todėl tarybos per savo narius, esančius tarybos struktūriniuose padaliniuose, aktyviai dalyvauja sprendžiant įvairias viešųjų reikalų administravimo problemas. Komisijų ir komitetų bei administracijos struktūrą, sudėtį ir įgaliojimus nustato taryba. Tai klasikinis, labiausiai paplitęs savivaldybių institucijų modelis, pagal jį savivaldybės taryba turi neiginčijamą viršenybę, o jos padaliniai priklauso visa viešoji savivaldybės valdžia – ir atstovaujamoji, ir vykdomoji. Rečiau pasitaikantys kraštutinumai – savivaldybės taryba įgyvendinti vykdomąją valdžią paveda jos politinį pasitikėjimą turinčiam administracijos vadovui, atitinkamiems savivaldybės administracijos struktūriniams padaliniams ir teritoriniams filialams, o nedidelėse savivaldybėse administracijos vadovo pareigybės išvis nėra, nes

⁸¹⁹ Prieiga per internetą: <<https://www.gov.uk/understand-how-your-council-works/local-councillors-and-elections>> [žiūrėta 2015-12-01].

vykdomosios valdžios įgaliojimus taryba perduoda tik savo struktūriniais padaliniais – komitetams ir komisijoms.

Savivaldybės administracijos vadovas yra atsakingas už savivaldybės tarybos ir jos formuojamų komitetų sprendimų įgyvendinimą, jis organizuoja administracijos padalinių darbą, koordinuoja tarybos komisijų veiklą, tačiau vykdomosios valdžios galiomis jam tenka dalytis su meru tose savivaldybėse, kurių merą tiesiogiai renka vietos gyventojai.

Savivaldybės, kurių vykdomajai valdžiai suteikiamas didesnis savarankiškumas, ši gali būti formuojama pagal vieną iš trijų modelių, kurių renkasi savivaldybės taryba, suderinusi su valstybės vykdomosios valdžios pareigūnu – valstybės sekretoriumi ar ministru: 1) vietos gyventojų tiesiogiai renkamas meras turi vykdomosios valdžios įgaliojimus ir savivaldybės tarybos priimamų sprendimų veto teisę, savarankiškai formuoja savo kabinetą, renkasi patarėjus ir skiria savivaldybės administracijos padalinių vadovus; 2) vykdomajai valdžiai vadovauja savivaldybės tarybos politinės daugumos pasitikėjimą turintis savivaldybės tarybos narys, kuris kartu su taryba formuoja kolegialią vykdomosios valdžios instituciją; 3) tiesiogiai gyventojų renkamas meras (kartu ir tarybos pirmininkas) dalijasi vykdomosios valdžios įgaliojimais su savivaldybės administracijos vadovu, kuri skiria savivaldybės taryba.

Nuo 2000 m. Didžiosios Britanijos sostinės Londono gyventojai ketveriems metams tiesiogiai renka merą, kuriam suteikiami labai dideli savarankiški vietos valdžios įgaliojimai, konkuruojantys su savivaldybės atstovybės – Didžiojo Londono susirinkimo (angl. *Great London Assembly*) įgaliojimais: savivaldybės ekonomikos plėtros strategijų ir teritorijų planavimo dokumentų rengimas, aplinkos apsauga, vadovavimas vietos policijos ir priešgaisrinės apsaugos institucijoms. Savivaldybės atstovaujamoji valdžia net neturi teisės atmesti mero parengto savivaldybės biudžeto projekto, išskyrus atvejį, kai tarybos (susirinkimo) nariai kvalifikuota balsų dauguma patvirtina alternatyvų (mero pateiktajam) biudžeto projektą⁸²⁰.

Reikėtų pabrėžti dar vieną svarbų britų vietos savivaldos sistemos ypatumą – vietose nėra savivaldybių veiklos administracinę priežiūrą ir abstrakčiąją savivaldybės instucijų ir pareigūnų veiksmų bei jų priimtų teisės aktų kontrolę vykdančių valstybės valdžios intitucijų. Tai dar nereiškia, kad savivaldybių veikla ir teisės aktų atitiktis įstatymams apskritai nekontroliuojama, nes bet kokie savivaldybių veiksmai ir aktai gali būti skundžiami teismui. Be to, atitinkamos specializuotos centrinės valstybės valdžios institucijos nuolat tikrina, kaip atliekamos savivaldybėms priskirtos valstybinės funkcijos, ar nenukrypstama nuo valstybės nustatytų viešųjų paslaugų

⁸²⁰ Prieiga per internetą: <<https://www.gov.uk/understand-how-your-council-works/local-councillors-and-elections>> [žiūrėta 2015-12-01].

4. Kontinentinės teisės (romanų, germanų, skandinaviškoji) vietos savivaldos sistema

standartų švietimo, sveikatos, aplinkos apsaugos ir įvairiose kitose srityse. Finansinė vietos savivaldybių veiklos kontrolė dažniausiai užtikrinama dviem būdais. Kiekvienoje savivaldybėje privalo būti jos tarybos sudaryta ir jai savo išvadas teikianti vidaus audito institucija, o nepriklausomas periodines finansines ataskaitas šalies vyriausybei teikia speciali nepriklausoma auditorių komisija, kurią sudaro vykdomoji valstybės valdžia (iš valstybės tarnautojų, kurie turi aukščiausią profesinę kvalifikaciją finansų ir audito srityje, dažnai – iš privačiai dirbančių nepriklausomų auditorių)⁸²¹.

4. Kontinentinės teisės (romanų, germanų, skandinaviškoji) vietos savivaldos sistema

Prancūzų (arba romaniškoje) sistemoje savivaldos teisė teritorinėms bendruomenėms (pranc. *collectivités territoriales*) užtikrinama ne tik vadovaujantis Konstitucija ar įstatymu, bet ir prigimtinės teisės doktrina, kurioje pripažįstamos miestų ir gyvenviečių komunų bei kitų įstatymo nustatytų administracinių teritorinių vienetų gyventojų išimtinės teisės savo nuožiūra spręsti viešuosius vietos reikalus. Prancūziškoji vietos savivaldos sistema dėl savo administracinio veiksmingumo ir loginio nuoseklumo, kai įvairiais kompromisais buvo siekiama rasti aukso vidurį ir suderinti klasikinės atstovaujamosios demokratijos principus bei centrinės administracijos dominavimą, du visiškai priešingus vietos viešųjų reikalų administravimo atskaitos taškus – miestų ir kitų vietos teritorinių bendruomenių prigimtine teise savarankiškai tvarkytis ir valstybės institucijų vykdomą centralizuotą valdymą, kuriuo siekiama kovoti su šalies ekonominio ir politinio susiskaldymo padariniais bei užtikrinti visos valstybės bendruomenės bendruosius interesus, – paplito ir kai kuriose Napoleono imperijos (1804–1913) šalyse (Graikijoje, Ispanijoje, Italijoje, Portugalijoje ir kt.).

Pagrindiniai šios savivaldos sistemos požymiai yra šie: unifikuota visų administracinių teritorinių vienetų valstybės valdymo ir vietos savivaldos organų sistema, kelių lygių centrinės valdžios (ministerijų ir žinybų) administracija, kuri koordinuoja savivaldos institucijų veiklą ir, neperžengdama įstatymo nubrėžtų ribų, su savivaldos organais dalijasi viešosios valdžios kompetencija, taip pat konstitucinio lygmens specialios kompetencijos vyriausybės atstovai, kuriems pavesta kontroliuoti vietos savivaldos priimtų teisės aktų teisėtumą ir įgyvendinti vyriausybės politiką.

⁸²¹ HANCOCK, M. D.; CONRADT, D. P.; PETERS, B. G.; SAFRAN W.; WHITE S.; ZARISKI, R. *Politics in Europe: An Introduction to the Politics of the United Kingdom, France, Germany, Italy, Sweden, Russia, and the European Union*. NY: Chatham House Publishers, 2003, p. 65; WOLLMANN, H. Local government reforms in Great Britain, Sweden, Germany and France: Between Multifunction and Single-Purpose Organisations. *Local Government Studies*, Vol. 30, 2004, No. 4, p. 639–655.

Teritorinėmis bendruomenėmis vadinami labai įvairūs valstybės teritorijos administracinių vienetų socialiniai ir politiniai kolektyvai, kurie apima ir nuolatinius vietos gyventojus bei jų sudarytas vietos viešosios valdžios ir administravimo institucijas. Svarbiausias teritorinių bendruomenių požymis – savitvarka ir savarankiškumas, t. y. veiksmingas vietos reikalų tvarkymas, įstatymu įtvirtintos viešojo juridinio asmens teisės (įskaitant savarankišką savo biudžeto formavimą ir sukauptų lėšų naudojimą bei teisę ginti savo interesus teisme). Savivaldos organai savarankiškai veikia įstatymo nustatytuose valstybės teritorijos administraciniuose vienetuose ir gali priimti sprendimus bet kuriais vietos bendruomenei aktualiais klausimais, kurie nėra priskirti kitų valdžios institucijų kompetencijai, tačiau centrinė valstybės valdžia prižiūri savivaldos organų veiklą per vietose specialiai skiriamus prefekto (lot. *praefectus* – viršininkas) tipo atstovus, kuriems suteikta teisė kreiptis į administracinę teisumą dėl savivaldybių institucijų priimtų teisės aktų teisėtumo ir finansinės kontrolės įgaliojimai.

Prancūzijos Respublikos komisaras (anksčiau vadintas prefektu) turi teisę pradėti įstatyme numatytą procedūrą dėl savivaldybės tarybos paleidimo ir savivaldybės mero nušalinimo nuo pareigų. Atitinkama savivaldos atstovaujamoji institucija gali būti paleidžiama, o meras (Ministrų Tarybai pritarus) – atstatydas motyvuotu Respublikos Prezidento sprendimu, kai vietos savivaldos institucijos negeba užtikrinti tinkamo vietos viešųjų reikalų administravimo.

Savivaldybių atstovaujantieji ir vykdomieji organai ne vėliau kaip per keturias dienas privalo vyriausybės atstovui pateikti visų jų priimtų norminių teisės aktų kopijas. Jeigu valstybės pareigūnas abejoja tokių aktų teisėtumu, jis privalo kreiptis į administracinę teisumą ir reikalauti sustabdyti ginčijamų teisės aktų vykdymą, jeigu tai galėtų sukelti neigiamų padarinių vietos bendruomenei. Savivaldybių administracinės priežiūros pareigūnams įstatymu pavesta finansinė ir savivaldybių biudžeto formavimo bei vykdymo kontrolė. Jie turi teisę atitinkamai savivaldybės tarybai teikti vietos biudžeto projektą arba jo pataisas, jeigu vietos savivaldybės institucijos pažeidžia įstatyme numatytus savivaldybių biudžetų formavimo terminus ar nesilaiko finansinės drausmės rodiklių. Finansinę savivaldybių kontrolę valstybei padeda vykdyti specializuotos nepriklausomos finansinės kontrolės institucijos – atitinkamo regiono Audito rūmai, kuriuos formuoja vyriausybė.

Respublikos komisaras veikia ir kaip tiesioginio valstybinio valdymo organas aukštesniuose valstybės teritorijos administraciniuose vienetuose (departamentuose ir regionuose), įgyvendina vyriausybės ekonominės ir socialinės politikos priemones, rengia strateginius regiono plėtros planus, priima sprendimus, susijusius su valstybės investicijomis

atitinkamame regione, departamente ar apskrityje, vadovauja valstybės institucijoms ir koordinuoja jų veiklą. Taigi Prancūzijoje, kaip ir Italijoje, Ispanijoje ar daugelyje kitų Rytų Europos valstybių, centralizuotas valstybės institucijų valdymas administraciniuose teritoriniuose vienetuose derinamas su decentralizacija, įstatymuose įtvirtinant savivaldybių ir vietos bei centrinės valstybės valdžios institucijų bendradarbiavimą⁸²².

Prancūzijoje komuna (pranc. *Commune*, bendras) yra mažiausias teritorinis administracinis vienetas, kuriam laiduojama savivaldos teisė. Absoliuti dauguma komunų (visoje šalyje – apie 36 tūkstančius) turi ne daugiau kaip po du tūkstančius gyventojų. Prancūzijoje komunos įsteigtos 1789 m. siekiant suvienodinti valstybės teritorijos valdymą. Aukštesniajai savivaldos teisės turinčių administracinių vienetų grandžiai priklauso kelias ar keliolika komunų vienijantys kantonai (*canton*). Kelis kantonus apima aukštesnieji teritoriniai vienetai – apskritys (*arrondissement*), o kelias apskritis – departamentai (*département*) ir regionai, kuriuose viešųjų reikalų administravimas derinamas su tiesioginiu valstybės valdymu vietose. Kantonai ir apskritys neturi teritorinėms bendruomenėms laiduojamos savivaldos teisės. Visų lygių administracinių vienetų savivaldos institucijų veiklą reguliuoja specialius komunų, departamentų ir regionų įstatymus bei savivaldai skirtus vyriausybės aktus konsoliduojantis 2000 m. balandžio 7 d. Teritorinių bendruomenių kodeksas (*Code general des collectivites territoriales*), kuriuo garantuojamas savivaldos institucijų politinis ir ekonominis visų teritorinių lygių savarankiškumas. Šiuo teisės aktu siekiama mažinti valstybės valdymo centralizaciją, plėsti išimtinės savivaldybių funkcijas ir atsakomybę, vietos savivaldą padaryti demokratiškesnę, skatinti vietos gyventojų visuomeninį aktyvumą ir politinį organizuotumą.

Nuolatiniai komunos gyventojai per visuotinius tiesioginius rinkimus (šešeriems metams – pagal įvairias rinkimų sistemas) formuoja savo atstovybę – tarybą, kuri iš savo narių renka aukščiausią vykdomosios valdžios (municipalitet) pareigūną – merą. Kartu jis vadovauja ir tarybos posėdžiams, pasirašo tarybos priimtus sprendimus.

Nedidelėse komunose (iki 3 500 gyventojų) savivaldybių tarybos renkamos taikant mažoritarinę dviejų turų rinkimų sistemą su absoliučia (ne mažesne kaip 1/4 visų rinkėjų) dauguma pirmajame ture ir santykinė – antrajame ture. Rungiasi patys save iškėlę kandidatai ir asmenys, įrašyti į atvirus įvairių politinių partijų ir nepriklausomų kandidatų sąrašus, kuriuos rinkėjai gali koreguoti savo nuožiūra, t. y. išbraukti bet kurį rinkimuose

⁸²² CHANDLER, J. A. Public Policymaking for Local Government. London: Croom Helm, 1989, p. 89, 149.

dalyvaujanti kandidatą arba įrašyti naują. Kandidatų sąrašo sudarymą paprastai inicijuoja vienas iš vietos teritorinės bendruomenės lyderių, pretenduojančių eiti savivaldybės mero pareigas.

Didesnėse komunose (per 3 500 gyventojų) irgi taikoma mažoritarinė rinkimų sistema, tačiau pasitaiko ir tam tikrų proporcinės sistemos elementų. Kandidatų sąrašai yra iš anksto registruojami, o pretendentų turi būti tiek, kiek renkama tarybos narių. Pusė tarybos vietų atitenka daugiausia balsų surinkusiems kandidatams, kita pusė paskirstoma proporcingai tiems kandidatų sąrašams, kurie surinko daugiau nei penkis procentus balsų. Derinant abiejų tipų rinkimų sistemas, siekiama suformuoti veiksmingą komunos atstovybę, kurios politiniai sprendimai būtų priimami lemiama balsų persvara, ir kartu užtikrinti bent minimalų opozicinių politinių jėgų dalyvavimą sprendžiant viešuosius reikalus.

Tarybos nariais negali būti renkami verslo atstovai, kurių įmonės su komuna yra pasirašiusios koncesijos sutartis, prefektūros ir teisėsaugos įstaigų darbuotojai, komunos gyventojai, kurie nėra atlikę teismo paskirtos bausmės, taip pat tie, kurie iš atitinkamos savivaldybės gauna socialinę paramą, ir kt. Komunų taryboms suteikiami išimtiniai įgaliojimai steigti municipalines įstaigas ir organizacijas, tvirtinti savivaldybės biudžetą ir savivaldybės mero finansinę atskaitą bei žemės, teritorijų planavimo ir tvarkymo dokumentus ir kt.

Komunos taryba savo įgaliojimų laikotarpiui (šešeriems metams) iš savo narių išrenka merą ir (mero teikimu) jo pavaduotojus. Meras vienasmeniškai formuoja savo kabinetą, kurį sudaro jo patarėjai ir politinių reikalų patikėtiniai. Jis pirmininkauja ir tarybos posėdžiams, rengia tarybos sprendimų projektus, užtikrina tarybos sprendimų įgyvendinimą ir bendrąjį vadovavimą įvairioms municipalinėms tarnyboms bei vietos policijai. Merui yra pavaldus tiesioginis savivaldybės administracijos vadovas – generalinis sekretorius.

Meras savo įgaliojimus įgyvendina savarankiškai ir nėra atskaitingas komunos tarybai, bet privalo vykdyti tarybos sprendimus, susijusius su savivaldybės biudžeto ir kai kurių tarybos perleistų funkcijų atlikimu, įvairių kontraktų pasirašymu, atstovavimu komunos interesams ir pan. Taryba negali pareikšti merui politinio nepasitikėjimo ir atleisti jo iš pareigų, bet gali ginčyti jo sprendimus teisme.

Merui pavedamos ir tam tikros valstybės funkcijos: tvirtinti civilinius aktus, vykdyti prokuroro pavedimus atliekant ikiteisminį tyrimą, rinkti duomenis apie asmens turtinę ir socialinę padėtį ir kt.⁸²³

⁸²³ CHANDLER, J. A. Public Policymaking for Local Government. London: Croom Helm, 1989, p. 89, 149

Prancūzijoje yra 95 departamentai (neskaičiuojant užjūrio teritorijų) – aukštesnysis vietos savivaldos lygmuo, kuriame šešeriems metams per visuotinius ir tiesioginius rinkimuose renkama vietos gyventojų atstovybė, vadinamoji generalinė taryba. Nuo 1994 m. rinkimai organizuojami kas trejus metus (pagal mažoritarinę dviejų turų rinkimų sistemą), taigi vyksta reguliari generalinės tarybos narių rotacija – atnaujinama pusė jos narių. Generalinės tarybos posėdžiams vadovauja jos pirmininkas, kuris kartu yra ir departamento vykdomosios valdžios vadovas (jį renka generalinė taryba iš savo narių trejiems metams). Generalinės tarybos plenarinės sesijos vyksta ne rečiau kaip keturis kartus per metus, o tarp sesijų dirba nuolatinė šios tarybos komisija. Tiesiogines vykdomosios valdžios funkcijas atlieka generalinės tarybos pirmininkui pavaldus departamento administracijos generalinis direktorius. Nuo 1986 m. regionuose (iš viso jų yra 21) vietos gyventojai renka atitinkamo regiono tarybą, kuriai vadovauja jos pirmininkas (kartu atsakingas ir už vietos viešųjų reikalų administravimą), taigi aukštesniųjų administracinių vienetų vietos savivaldos institucinės sistemos yra labai panašios. Viešųjų vietos reikalų administravimo regionų ypatumas – glaudus bendradarbiavimas su ES regionų plėtros ir ekonominio planavimo institucijomis siekiant mažinti visų Europos valstybių regionų gyvenimo lygio skirtumus.

Italijos Respublikos teritorija padalyta į dvidešimt regionų. Penki iš jų turi specialųjį statusą, pvz., Trentino–Alto Adidžės (*Adige*) regioną sudaro dvi autonominės provincijos (Pietų Tirolio ir Trentino), kurios naudojasi regiono savitvarkos teisėmis. Iš viso regionuose yra 95 provincijos, kurios apima daugiau kaip aštuonis tūkstančius komunų (it. *comuni*). Nuolatiniai provincijų ir komunų gyventojai renka savo teritorinės bendruomenės atstovybę – tarybą, kuri iš savo narių formuoja kolegialią vykdomąją instituciją – džiuntą (it. *giunta*). Komunų tarybų posėdžius organizuoja ir jiems pirmininkauja tiesiogiai komunos gyventojų renkamas sindikas (it. *sindaco*), kuris kartu yra ir vykdomosios valdžios vadovas. Savivaldybių veiklą prižiūri regionų valdytojai ir provincijų prefektai⁸²⁴.

⁸²⁴ ELGIE, R. Political Institutions in Contemporary France. Iš: Comparative Political Institutions. NY: Oxford University Press, 2003, p. 210–239; STEVENS, A. *The Government and Politics of France*. NY: Palgrave Macmillan, 2003, p. 141–164; HANCOCK, M. D.; CONRADT, D. P.; PETERS, B. G.; SAFRAN, W.; WHITE, S.; ZARISKI, R. *Politics in Europe: An Introduction to the Politics of the United Kingdom, France, Germany, Italy, Sweden, Russia, and the European Union*. NY: Chatham House Publishers, 2003, p. 117–214; 327–432; SADLAN, P. The Evolution of Public Personnel Systems in France: Structure and Reforms (p. 75–88); ORANGE, G. French Territorial Administration and Changes in Public Management (p. 111–124). Iš: State and Local Government Reforms in France and Germany: Divergence and Convergence. Editors: HOFFMANN-MARTINOT, V.; WOLLMANN, H. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2006.

Vietos valdymas – tai valstybinio valdymo (vykdomosios valdžios) organinė dalis, jo tęsinys vietose. Dažnai tai apibūdinama kaip valdžios dekoncentracija, t. y. dalinis centrinės valdžios įgaliojimų perkėlimas į vietas – administracinius vienetus. Daugelyje Europos valstybių vietos valdymas organizuojamas aukštesniuose administraciniuose vienetuose – regionuose, departamentuose, provincijose, prefektūrose ir pan., suteikiant jiems nemažą savarankiškumą. Tokiuose administraciniuose vienetuose centrinei valdžiai atstovauja vyriausybės (o kai kur – valstybės vadovo) skiriami ir jai tiesiogiai atsakingi pareigūnai: prefektai, gubernatoriai, komisarijai ir pan. Šie pareigūnai vietose vadovauja daugumai valstybės įstaigų, atlieka koordinavimo ir kontrolės funkcijas⁸²⁵.

Vokiškojoje sistemoje (Austrijoje, kai kuriuose Šveicarijos kantonuose ir Vokietijoje) vietos savivaldos teisės įgyvendinimo ypatumas – savivaldybių institucijos ne tik įgyvendina valstybės priskirtas funkcijas, bet ir valstybės vardu tvarko viešuosius teritorinės bendruomenės reikalus. Kartu pabrėžtina, kad savivaldybių institucijos, neperžengdamos įstatymo nustatytų ribų, savo sprendimus priima laisvai ir savarankiškai, vadovaudamosi vietos gyventojų interesais. Rajonų (kreisų) teritorinių bendruomenių savivaldos institucijos yra integruotos į bendrą valstybės organų hierarchinę sistemą, jos atlieka ne tik savivaldos, bet ir valstybines funkcijas.

Vokiškosios savivaldos tradicijos ištakos – XIX a. pradžios Prūsijos valstybės valdymo reformos. 1808 m. patvirtinti „Miestų nuostatai“ vietos gyventojams suteikė savivaldos teisę, įgyvendinamą per tiesiogiai renkamas bendruomenių atstovybes, kolegialius vykdomuosius organus (magistratus) ir savivaldos organams vadovaujančius burmistrus. Valdant valstybę dalyvauja ne tik įstatymų leidėjas, bet ir savarankiškai savo įgaliojimus įgyvendinanti vykdomoji valdžia – vyriausybė ir jai pavaldžios bei savivaldos institucijos. Vietos savivalda suprantama kaip piliečių dalyvavimas įgyvendinant valstybės valdžią. Savivaldybių institucijos priima privalomus sprendimus ir prisideda prie gyventojų gerovės, bet vyriausybė kontroliuoja savivaldos aktų teisėtumą ir užtikrina valstybinės valdžios vieningumą⁸²⁶.

⁸²⁵ Lietuvos Respublikos 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.

⁸²⁶ SMALSKYS, V. Lorenzo von Steino viešojo administravimo koncepcija. *Viešojo politika ir administravimas*, Nr. 2, 2002, p. 44.

Vokietijos, kaip ir daugelio kitų federacinių valstybių, Konstitucijoje (1949 m. Pagrindiniame Įstatyme) yra nustatyti svarbiausi vietos savivaldos institucijų formavimo ir veiklos principai⁸²⁷. Konstitucinis vietos savivaldos instituto įtvirtinimas yra viena iš svarbiausių šiuolaikinės demokratinės valstybės santvarkos ir teritorinių bendruomenių savarankiškumo garantijų, taigi konstitucinio reguliavimo požymiai dažniausiai yra panašūs: nustatomi valstybės administracinio teritorinio suskirstymo pagrindai, teritorinių bendruomenių atstovybių rinkimų principai ir tvarka, savivaldybių institucijų statusas, išimtiniai įgaliojimai ir funkcijos, teisminės apsaugos ir finansinio savarankiškumo garantijos. Federacijos subjektų įstatymų leidėjų pareiga – įgyvendinti ir sukonkretinti šiuos principus, todėl įvairiuose federacijos subjektuose veikia kelių modelių savivaldybių institucinės sistemos. Badeno-Viurtembergo, Heseno federacinių žemių (vok. *Land*) konstitucijose nustatyta, kad vietos bendruomenėms (vok. *Gemeinden*) laiduojama teisė dalyvauti sprendžiant viešuosius vietos reikalus, tačiau negalima peržengti ribų, kurias nustato federaliniai ir atitinkamos žemės teisės aktai. Vadovaudamasi vietos savivaldybių savarankiškumo ir subsidiarumo principais, vietos valdžia gali tvarkyti visus viešuosius reikalus, kurie nėra priskirti kitų valstybės valdžios institucijų kompetencijai.

Miestų ir kaimo gyvenviečių teritorinės bendruomenės per laisvus ir demokratinius rinkimus ketveriems (arba šešeriems – pvz., Bavarijoje) metams formuoja savo atstovaujamasias institucijas – tarybas (mažose bendruomenėse gali būti ir vietos gyventojų susirinkimai). Daugeliui federacinių žemių taikoma proporcinė rinkimų sistema. Kandidatų sąrašai gali būti atviri. Žemosios Saksonijos (*Niedersachsen*) žemėje rinkėjai turi tiek balsų, kiek reikia išrinkti atstovų, taigi suteikiama galimybė rinktis ne (tik) vienos, bet įvairių politinių jėgų kandidatus ir juos reitinguoti.

Vietos savivaldos atstovaujantieji organai Vokietijos Federacinėje Respublikoje iš esmės visur (išskyrus pačias mažiausias bendruomenes, kuriose sudaromas tik vienas sąrašas) renkami pagal proporcinio atstovavimo arba mišriąją rinkimų sistemą (dalis tarybos narių mandatų paskirstomi pagal vieną iš mažoritarinių sistemų balsuojant „už pavardes“; o kiti mandatai – pagal vieną iš proporcinių sistemų balsuojant už partijų sąrašus). Taikomos įvairios proporcinės rinkimų sistemos modifikacijos – uždari ar atviri sąrašai; rinkėjai turi nevienodą skaičių balsų – nuo vieno iki tiek, kiek renkama atstovų; kai kur galima balsuoti už kelis skirtingų partijų kandidatus ar sudaryti savo sąrašą iš skirtingų partijų kandidatų. Daugelyje žemių manda-

⁸²⁷ Išimtis – Austrijos Konstitucija, kurios Penktajame skyriuje (115, 117–119 str.) nustatyta ne tik vietos savivaldos institucijų sistema, bet ir savivaldybių pareigūnų įgaliojimai.

tams skirstyti taikomas aukščiausio vidurkio metodas (pagal *D'Hondt* arba *Sainte-Laguë* ir *Schepers* formules), o septyniuose žemėse – kvotų ir liekanų metodas pagal *Hare-Niemeyer* formulę.

Nuo 1996 m. visose VFR žemėse savivaldybių merai renkami per tiesioginius rinkimus. Išrenkamas kandidatas, kuris per pirmąjį turą surenka daugiau kaip pusę visų balsų. Jeigu tokio neatsiranda, antrajame ture varžosi du daugiausia balsų gavę kandidatai ir laimi tas, kuris surenka daugiau balsų. Brandenburge abiem turams taikoma papildoma sąlyga – laimėtojas turi surinkti ne mažiau kaip 15 procentų visų rinkėjų balsų; jeigu antrajame ture ši sąlyga neįvykdoma, merą išrenka taryba. Kai kuriose žemėse (Šiaurės Reino-Vestfalijos, Žemutinės Saksonijos) nustatyta, kad esant tik vienam kandidatui jis išrenkamas tada, kai už jį balsuoja dauguma rinkėjų, tačiau būtina sąlyga – ne mažesnis kaip 25 procentų rinkėjų aktyvumas.

Heseno ir Bremeno žemių savivaldybių tarybos iš savo narių renka tarybos pirmininką ir formuoja kolegialų vykdomąjį organą – magistratą (kai kuriose Vokietijos žemėse magistratas sudaromas iš profesionalių vadybininkų). Magistrato posėdžiams vadovauja tarybos skiriamas burmistras. Šiaurės Vakarų Vokietijos žemių (Šiaurės Reino-Vestfalijos, Žemutinės Saksonijos) bendruomenės taryba iš savo narių renka burmistrą, kuris pirmininkauja tarybos posėdžiams, o vykdomajai valdžiai (savivaldybės administracijai) vadovauja tarybos skirtas profesionalus vadybininkas – miesto ar bendruomenės direktorius (vok. *Stadtdirektor*, *Gemeindedirektor*). Reino krašto-Pfalco, Saro, Šlėzvingo-Holšteino žemių bendruomenės taryba iš savo narių renka burmistrą, o šis pirmininkauja ne tik tarybos posėdžiams, bet ir vykdomajai valdžiai – iš tarybos narių ir profesionalių vadybininkų formuojamai valdybai. Pietų Vokietijos žemėse (Bavarijoje, Saksonijoje, Badeno-Viurtenbergo) burmistrą (tarybos pirmininką ir vykdomosios valdžios vadovą) renka ne taryba, bet tiesiogiai bendruomenės gyventojai pagal mažoritarinę dviejų turų rinkimų sistemą.

Aukštesnysis vietos savivaldos lygmuo – keletą teritorinių bendruomenių vienijantys rajonai (vok. *Landkreis*) ir ne mažiau kaip 50 000 gyventojų turintys miestai (vok. *Stadtkreis*). Šių teritorinių vienetų atstovybės (vok. *Landkreistag*) renkamos nuo ketverių iki šešerių metų, o rajono vykdomosios valdžios vadovas (vok. *Landrat*, *Oberkreisdirektor*) kartu vadovauja ir rajonuose veikiančiai centrinės valstybės valdžios administracijai (vok. *Landratsamt*). Taigi rajonuose viešuosius atitinkamos teritorinės bendruomenės reikalus tvarko ne tik savivaldos, bet ir centrinės valstybės valdžios pareigūnai, kuriems teisės aktais yra priskirta savivaldos institucijų administracinės kontrolės funkcija. Abejonių dėl atitikties įstatymui keliančius savivaldybių teisės aktus privalo panaikinti juos priėmusi institucija,

o jeigu ši nesutinka, tokį aktą panaikina kontroliuojantis organas (kraštu-tiniu atveju teritorinės bendruomenės atstovybė paleidžiama arba savival-dybės vykdomoji valdžia atstatydinama ir gali būti paskiriamas įgaliotinis, kuris atlieka atitinkamas savivaldybės funkcijas). Galutinį ir neginčijamą sprendimą dėl ginčijamų teisės aktų priima administracinis teismas.

Savivaldybės finansų vidaus kontrolę nuolat atlieka teritorinės ben-druomenės revizijos valdyba. Jai vadovaujantis revizorius yra pavaldus bur-mistrui (savivaldybės vykdomosios valdžios vadovui, kuriam turi kasmet pateikti privalomąją metų biudžeto ir finansų ataskaitą), o į pareigas revi-zorių skiria ir iš jų atleidžia bendruomenės taryba. Išorinė finansų kontro-lė pavesta atitinkamos žemės (federacijos subjekto) specialiajai teritorinių bendruomenių finansinės kontrolės valdybai⁸²⁸.

Austrijos vietos savivaldos sistema yra labiau unifikuota nei Vokietijo-je, tačiau išsiskiria gana didele žemių (federacijos subjektų) valstybinio val-dymo centralizacija, aktyvia federalinės vyriausybės veikla sprendžiant vie-šuosius vietos reikalus. Teritorinės savivaldos pagrindus nustato ne atskirų žemių, bet federalinis įstatymas, kuriuo įtvirtinama vienintelė savivaldos pakopa: teritorinės bendruomenės (vok. *Ortsgemeinde*) pagal proporcinę rinkimų sistemą formuoja (4–6 metams) savo atstovybes – bendruome-nių tarybas. Taryba iš savo narių renka burmistrą – tarybos pirmininką, vykdomosios valdžios vadovą ir kelis jo pavaduotojus bei sudaro kolegialų vykdomąjį organą tarybos sprendimams rengti ir įgyvendinti, t. y. valdybą (vok. *Gemeindevorstand*) – bendruomenės tarybai atskaitingą instituciją, į kurios sudėtį gali įeiti tarybos nariai, kiti politiniai lyderiai ir savivaldybės administracijos tarnautojai (dažnai valdybos narys kartu yra ir kurio nors savivaldybės administracijos padalinio vadovas). Teritorinių bendruomenių savivaldos lygmenyje nėra tiesioginio valstybinio valdymo organų, taigi visos savivaldybės institucijos kartu vietose atlieka ir valstybinio valdymo funkcijas. Savivaldybių veiklos teisėtumo priežiūrą, panašiai kaip ir Vokie-tijoje, vykdo aukštesniojo lygmens teritorinių vienetų – rajonų (*Bezirke*)

⁸²⁸ MANFRED, G. S. Political Institutions in The Federal Republic Of Germany. *Is: Comparative Political Institutions*. NY: Oxford University Press, 2003, p. 118–227; BANNER, G. Local Government – A Strategic Resource in German Public Management Reform (p. 125–144); BONKER, F.; WOLLMANN, H. Public Sector Reforms and Local Governments in Germany: The Case of Local Social Policy (p. 189–206); VETTER, A. Modernizing Ger-man Local Government: Bringing the People Back in? (p. 253–268). *Is: State and Local Government Reforms in France and Germany: Divergence and Convergence*. Editors: HOFFMANN-MARTINOT, V.; WOLLMANN, H. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2006; WOLLMANN, H. Local government reforms in Great Britain, Sweden, Germany and France: Between Multifunction and Single-Purpose Organisations. *Local Government Studies*, Vol. 30, 2004, No. 4, p. 639–655.

valstybinio valdymo administracija, vyriausybės skiriami rajonų valdytojai (*Bezirkshauptmann*).

Panaši vietos savivaldos institucijų sistema ir bendruomenės tarybos formuojamas kolegialus vykdomasis organas, kuriam vadovauja burmistras (kartu jis yra ir tarybos pirmininkas), veikia Nyderlandų Karalystėje (*Koninkrijk der Nederlande*). Tačiau jai būdingas ir svarbus skirtumas, nes burmistrą skiria ne bendruomenės taryba, o centrinė vyriausybė. Nors burmistras yra būtent atitinkamos teritorinės bendruomenės pareigūnas, jis nėra vyriausybės atstovas ir neatlieka valstybinio valdymo funkcijų.

Centrinės valstybinės valdžios (Karūnos) skiriami regiono savivaldos institucijų vadovai yra skiriamasis Danijos Karalystės ir kitų skandinaviškųjų konstitucinių monarchijų (Švedijos ir Norvegijos) vietos savivaldos sistemų požymis. Šiose labiausiai centralizuotose Europos valstybėse paradoksaliai pavyksta suderinti vietos savivaldos, jos institucijų formavimo savarankiškumą ir bendros valstybinės politikos įgyvendinimą mažiausiuose valstybės teritorijos administraciniuose vienetuose.

Danijoje vietos savivaldą įgyvendina dviejų lygių administraciniai vienetai: 2007 m. įvykdžius administracinio suskirstymo reformą vietoj anksčiau buvusių trylikos apskričių (*amt*) ir 273 nedidelių komunų (*kommune*) įsteigti penki regionai (*regioner*) ir 98 savivaldybės (vidutinis gyventojų skaičius vienoje komunoje padidėjo nuo 17 tūkst. iki 55 tūkst.). Specialų teisinį statusą turi Grenlandijos ir Farerų salų teritorinės bendruomenės, sostinė Kopenhaga ir Frederiksbergeno miestas.

Komunose nėra tiesioginio valstybinio valdymo pareigūnų ir administracijos. Nuolatiniai teritorinės bendruomenės nariai (ir užsienio piliečiai, kurie gyvena komunos teritorijoje ne mažiau kaip trejus metus) pagal proporcinę rinkimų sistemą ketveriems metams renka komunos tarybą, kuriai pirmininkauja meras (kartu jis yra ir savivaldybės administracijos vadovas). Meras renkamas iš tarybos narių jos kadencijos laikotarpiui ir taryba dėl politinių priežasčių neturi teisės pašalinti jo iš pareigų anksčiau laiko. Merui yra pavaldus savivaldybės administracijos direktorius, o šiam gana dažnai pavedamos tarybos sekretoriaus pareigos. Savivaldybės meras yra dar vienos svarbios institucijos – Komunos tarybos Finansų komisijos – pirmininkas. Daugelį savo įgaliojimų (išskyrus savivaldybės biudžeto tvirtinimą, ekonominio ir teritorinio planavimo sprendimus, savivaldybės įstaigų steigimą ir pan.) Komunos taryba perduoda savo struktūriniais padaliniais – komisijoms.

Regionuose irgi veikia panaši institucinė sistema, bet savivaldybės vykdomosios valdžios vadovą renka ne teritorinės bendruomenės atstovybė, o skiria vyriausybė. Vietos valdymo įstatyme nėra atskirta valstybinio

valdymo ir regionų bei komunų savivaldos institucijų kompetencija, tačiau sveikatos apsaugos, švietimo ir ekonomikos plėtros santykius reguliuojantys specialieji įstatymai nustato aiškias pareigas ir įgaliojimus visų administravimo grandžių valstybinėms ir savivaldos institucijoms. Dažniausiai valstybės valdžia nustato bendrus atitinkamų socialinių paslaugų kokybės standartus, o jų taikymas paliekamas atitinkamiems teritorinės savivaldos organams. Šių standartų taikymo kontrolę užtikrina atitinkamos ministerijos ir specializuotos vyriausybės įstaigos, ombudsmenai ir administracinis teismas.

5. Savivaldybių valdžios institucijų modeliai

Net ir labai skirtingas vietos savivaldos sistemas vienija jų paskirtis – vadovaujantis teisės viršenybės ir demokratijos principais kuo arčiau gyventojų sukurti savarankiškas, finansiškai nepriklausomas vietos viešųjų reikalų tvarkymo institucijas, užtikrinti teritorinės bendruomenės poreikius ir galimybes, atitinkančias šių institucijų veiklos formas ir būdus, kurie skatintų vietos gyventojų aktyvumą, didintų vietos valdžios sprendimų skaidumą ir autoritetą, suteiktų papildomų galimybių tinkamai įvertinti vietos ypatumus, padėtų koordinuoti ir integruoti įvairių valstybės ir savivaldybių institucijų pastangas tvarkant viešuosius reikalus, suderinti bendruosius valstybinius ir atitinkamos teritorinės bendruomenės interesus. Socialinė tikrovė ir viešųjų reikalų tvarkymas tampa vis sunkesne pareiga, taigi atsakingai veikiančioms vietos valdžios institucijoms tenka taikyti vis rafinuotesnes valdymo, finansų, kontrolės ir kitų užduočių planavimo procedūras. Vietos valdžiai neretai svarbiausiu iššūkiu tampa ne viešųjų reikalų tvarkymo sprendimų nepriklausomumas nuo centrinės valstybės valdžios, bet racionaliai argumentuotas ir teisiškai nepriekaištingas bendradarbiavimas su įvairiomis už vietos viešųjų interesų įgyvendinimą atsakingomis ar suinteresuotomis institucijomis ir su privatiems interesams atstovaujančiais socialiniais partneriais.

Kiekvienoje valstybėje veikia savita teritorinių bendruomenių savivaldos ir vietos viešųjų reikalų administravimo sistema, kurios pasirinkimas priklauso nuo atitinkamos valstybės konstitucinių principų, teritorinės bendruomenės viešųjų reikalų tvarkymo tradicijų ir įstatymų leidėjo diskrecijos įgyvendinimo ypatumų. Savivaldybių instituciniai modeliai paprastai skirstomi pagal teritorinės bendruomenės atstovybės – savivaldybės tarybos, jos vadovo ir savivaldybių vykdomosios valdžios (kolegialios arba vienasmenės) institucijos – įgaliojimų apimtį ir tarpusavio santykių ypatumus.

Labiausiai yra paplitęs *savivaldybės tarybos – mero* vietos valdžios modelis, kurio įgyvendinimas gali skirtis atsižvelgiant į tai, kokia yra mero įgaliojimų apimtis ir jo skyrimo į pareigas tvarka. Meras yra savivaldybės tarybos pirmininkas, o gana dažnai ir savivaldybės vykdomosios valdžios vadovas. Juo gali būti skiriamas tarybos narys, kuris per tarybos rinkimus surinko daugiausia asmeninio reitingo balsų, arba savivaldybės tarybos vadovo pareigas eina pačioje taryboje slaptu balsavimu išrinktas jos pirmininkas.

Tiesiogiai vietos gyventojų renkamo mero kompetencija dažniausiai yra platesnė, nes jam pavedamas ne tik bendrojo pobūdžio vadovavimas teritorinės bendruomenės atstovybės veiklai, pirmininkavimas tarybos posėdžiams, tarybos darbotvarkės sudarymas, sprendimų priėmimo ir paskelbimo procedūrų laikymosi užtikrinimas, bet ir kitos įstatymu nustatytos savarankiškos (tarybos deleguotosios) funkcijos, kurias meras atlieka vienasmeniškai tarp savivaldybės tarybos sesijų. Be to, tiesiogiai renkamas meras koordinuoja kitų savivaldybės institucijų veiklą, užtikrina vykdomajai valdžiai nustatytą tam tikrų politinių gairių įgyvendinimo kontrolę ir kt.

Taikant *savivaldybės tarybos – valdytojo (arba burmistro)* modelį, tarybos pirmininko vaidmuo nėra labai svarbus, paprastai jis nėra tiesiogiai renkamas vietos gyventojų. Savivaldybės taryba tiesiogiai atlieka išimtinės savivaldybės funkcijas ir savo sprendimais nustato politines bendrojo pobūdžio gaires, o jos sprendimų įgyvendinimo priemonių pasirinkimas priklauso tarybai, kuri yra atskaitinga, bet stipri vykdomoji valdžia – sąlygiškai savarankiškas profesionalus vadybininkas (valdytojas) ir jo vadovaujama savivaldybės administracija arba burmistras ir jo vadovaujama valdyba (kolegiali savivaldybės vykdomosios valdžios institucija).

Nedideliuose administraciniuose vienetuose populiariausias yra *savivaldybės tarybos – komisijų* modelis, kuriam nebūdingas griežtas savivaldybių atstovaujamosios ir vykdomosios valdžių atskyrimas. Vykdomąją valdžią įgyvendina iš savivaldybės tarybos narių sudaromų specialiųjų komisijų ir komitetų nariai, kurie atlieka tarybos funkcijas ir kartu užtikrina jos sprendimų įgyvendinimą įvairiose savivaldybių kompetencijai priskirtose srityse: švietimo, kultūros, sveikatos priežiūros paslaugų, viešosios tvarkos apsaugos, kelių ir statybų priežiūros ir kt.

Trumpa savivaldybių institucinių modelių svarbiausių požymių apžvalga negali išsamiai atskleisti įvairių šalių savivaldybių institucijų įvairovės. Be to, net ir labai panašios savivaldybių institucijų sistemos gali skirtis ne tik formaliais teisės aktuose įtvirtintais požymiais, bet ir faktiniais jų įgyvendinimo ypatumais. Savivaldybės tarybos pirmininkas (politinę daugumą taryboje turinčios politinės partijos lyderis) arba stiprus tarybos

sudarytos vykdomosios institucijos vadovas, t. y. turintis didelę politiko patirtį ir (ar) profesinę kompetenciją, vietos gyventojams gerai pažįstamas populiarus asmuo neretai turi didesnę autoritetą ir daugiau galimybių veiksmingai naudotis jam suteiktais įgaliojimais nei kuri nors kita (vien formaliai savo įgaliojimais dominuojanti) savivaldybės institucija.

IŠSAMUS KNYGOS TURINYS

<i>Pratarmė</i>	9
I skyrius.	
Valstybių konstitucinė teisė ir jos šaltiniai.	
Lyginamosios konstitucinės teisės samprata	13
1. Konstitucinė teisė ir jos šaltiniai pasaulio valstybėse	15
1.1. Konstitucinės teisės samprata ir raida	15
1.2. Konstitucinės teisės reguliavimo objektas ir metodai	20
1.3. Konstitucinė teisė kaip mokslo sritis	21
1.4. Konstitucinės teisės ir konstitucinės doktrinos sampratos įvairovė ..	22
1.5. Pasaulio valstybių konstitucinės teisės šaltinių įvairovė. Teisės tradicijos įtaka konstitucinės teisės sistemai ir šaltiniams	32
1.6. Konstitucinės teisės šaltinių sistema	37
2. Lyginamosios konstitucinės teisės samprata	73
2.1. Lyginamoji konstitucinė teisė kaip teisės mokslo šaka ir lyginamosios teisėtyros dalis	73
2.2. Lyginamosios konstitucinės teisės mokslo tyrimo objektas ir metodologija, tikslai, santykis su kitomis teisės mokslo šakomis	76
2.3. Lyginamoji konstitucinė teisė kaip studijų dalykas	78
II skyrius.	
Konstitucinės teisės mokslo kryptys ir mokyklos	79
1. Konstitucinės minties raida	81
2. Pagrindinės konstitucinės teisės mokslo kryptys ir mokyklos ...	93
2.1. Klasikinė (teisinio pozityvizmo) konstitucinės teisės mokykla	94
2.2. Sociologinės krypties atstovai	101
2.3. Politologinė kryptis	106
2.4. Šiuolaikinių mokslininkų konstitucionalistų požiūrių įvairovė	110
3. Lyginamosios konstitucinės teisės krypties moksliniai darbai ir jų reikšmė	116
III skyrius.	
Šiuolaikiniai konstitucijos modeliai	123
1. Konstitucionalizmo esmė ir raida	125
2. Pagrindiniai konstitucionalizmo raidos etapai	132
3. Konstitucijų klasifikavimas. Konstitucijų forma, struktūra ir turinys	142
4. Konstitucijos aiškinimas	151
5. Pasaulio valstybių konstitucijų rengimas, priėmimas ir keitimas	155

IV skyrius.

Konstitucinė justicija	169
1. Teisinė konstitucijos apsauga. Konstitucinės justicijos (kontrolės) instituto samprata. Konstitucinės justicijos (kontrolės) funkcijos	171
2. Konstitucinės kontrolės raida. Istorinės konstitucinės kontrolės atsiradimo prielaidos, konstitucinės justicijos (kontrolės) modeliai.....	178
2.1. Konstitucinės justicijos (kontrolės) modeliai	179
2.2. Konstitucinės justicijos (kontrolės) istorinės raidos etapai	183
3. Konstitucinės justicijos (kontrolės) institucijos, jų sudarymas ir jurisdikcija	188
3.1. Konstitucinės justicijos (kontrolės) institucijų kūrimas	188
3.2. Konstitucinės justicijos (kontrolės) institucijų jurisdikcija.....	197
3.3. Konstitucinės kontrolės būdai ir formos	203
3.4. Kai kurie bylų nagrinėjimo konstituciniame teisme ypatumai.....	206
3.5. Konstitucinės justicijos (kontrolės) institucijų sprendimai ir jų teisiniai padariniai.....	207

V skyrius.

Asmens teisių ir laisvių konstitucinis įtvirtinimas	213
1. Konstitucinių asmens teisių samprata.....	215
2. Žmogaus teisių istorinė raida. Konstitucinis žmogaus teisių įtvirtinimas	220
3. Konstitucinis žmogaus teisių katalogas.....	225
4. Konstitucinių teisių klasifikavimo įvairovė	234
4.1. Teisių skirstymas pagal turinį	237
4.2. Teisių nedalumas	243
5. Asmens konstitucinių teisių ribojimas.....	244
6. Žmogaus teises ginančios institucijos	250
7. Pilietybės konstitucinis institutas valstybių konstitucinėje teisėje.....	259

VI skyrius.

Konstituciniai tiesioginės demokratijos institutai	273
1. Rinkimų teisės institutas pasaulio valstybių konstitucinėje teisėje, rinkimų teisės principai ir rinkimų rūšys.....	275
2. Rinkimų organizavimo ypatumai pasaulio valstybėse.....	288
2.1. Prezidento rinkimai	289
2.2. Parlamento rinkimai	293
2.3. Savivaldos institucijų rinkimai.....	298
2.4. Europos Parlamento rinkimai.....	301
3. Rinkimų sistemų įvairovė.....	305

3.1. Proporcinė rinkimų sistema	307
3.2. Mažoritarinė rinkimų sistema	309
3.3. Mišrioji rinkimų sistema	313
4. Rinkimų teisė Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijoje.....	314
5. Referendumo institutas pasaulio valstybėse	320
VII skyrius.	
Politinės partijos ir organizacijos, kiti visuomeniniai susivienijimai	333
1. Politinės partijos	335
1.1. Politinių partijų samprata ir funkcijos.....	335
1.2. Politinės partijos organizavimo pagrindai ir finansai	338
1.3. Politinių partijų klasifikavimas	341
2. Profesinės sąjungos.....	342
2.1. Teisė jungtis į profesines sąjungas ir profesinių sąjungų steigimas...342	
2.2. Profesinių sąjungų teisės ir jų narių garantijos.....	345
3. Kiti visuomeniniai susivienijimai (asociacijos) kaip konstitucinės teisės subjektai	347
VIII skyrius.	
Valstybė konstitucinėje teisėje	353
1. Valstybės sampata. Valstybės suverenitetas ir funkcijos	355
2. Valstybės valdymo forma. Monarchija ir respublika. Netipinės valdymo formos	360
3. Valstybės sandaros forma. Unitarinė ir federacinė valstybė.....	381
4. Politiniai įvairių pasaulio valstybių režimai	393
IX skyrius.	
Konstitucinis valstybės valdžios sąrangos įtvirtinimas	397
1. Valdžių padalijimo principo samprata ir doktrinos raida	399
2. Valdžių padalijimo principas šiuolaikinėse demokratinėse valstybėse	403
X skyrius.	
Įstatymų leidžiamoji valdžia – parlamentas	413
1. Parlamento ir parlamentarizmo samprata. Istorinė parlamentarizmo raida	415
2. Parlamentų sudarymo tvarka (rinkimai).....	423
2.1. Mažoritarinė rinkimų sistema.....	423
2.2. Proporcinė rinkimų sistema.....	426
2.3. Mišrioji rinkimų sistema	428
3. Parlamentų struktūra	430

4. Parlamentas kaip įstatymų leidžiamoji institucija.	
Įstatymų leidybos procesas įvairių valstybių parlamentuose	434
5. Kitos parlamento funkcijos ir įgaliojimai	445
6. Teisinis parlamento nario statusas	452
XI skyrius.	
Vykdomoji valdžia – valstybės vadovas ir vyriausybė	459
1. Valstybės vadovas	461
1.1. Valstybės vadovo instituto samprata	461
1.2. Valstybės vadovo rinkimų būdai	467
1.3. Valstybės vadovo įgaliojimai	471
2. Vyriausybė	475
2.1. Vyriausybės samprata. Vyriausybės modeliai šiuolaikinėse valstybėse	475
2.2. Vyriausybės formavimo tvarka ir struktūra	478
2.3. Vyriausybės įgaliojimai ir atskaitomybė	480
XII skyrius.	
Teisminė valdžia	483
1. Teisminės valdžios samprata. Konstituciniai teismų veiklos principai	485
2. Teismų sistemos pasaulio valstybėse	491
3. Teisėjų konstitucinio statuso ypatybės	499
4. Nacionalinių teismų santykiai su Europos Sąjungos Teisingumo Teismu ir Europos Žmogaus Teisių Teismu	507
4.1. Nacionalinių teismų santykiai su Europos Sąjungos Teisingumo Teismu	507
4.2. Nacionalinių teismų santykiai su Europos Žmogaus Teisių Teismu	516
XIII skyrius.	
Teritorinių bendruomenių savivaldos teisiniai pagrindai	527
1. Vietos savivaldos teisiniai pagrindai, paskirtis ir funkcijos viešosios valdžios sistemoje	529
2. Vietos valdymo ir teritorinės savivaldos sistemos	537
3. Bendrosios teisės tradicijos (anglosaksų) valstybių vietos savivaldos sistema	539
4. Kontinentinės teisės (romanų, germanų, skandinaviškoji) vietos savivaldos sistema	543
5. Savivaldybių valdžios institucijų modeliai	553

Li386 **Lyginamoji** konstitucinė teisė : vadovėlis / [Darius Beinoravičius, Toma Birmontienė, Darius Butvilavičius ... [et al.] ; [redakcinė kolegija: Toma Birmontienė ... [et al.] ; Mykolo Romerio universitetas. – Vilnius : Registrų centras, 2016. – 560 p.

Aut. nurodyti p. 5

ISBN 978-9955-30-226-1 (spausdintas)

ISBN 978-9955-30-225-4 (internete)

„Lyginamoji konstitucinė teisė“ – pirmasis Lietuvoje vadovėlis, kuriame valstybių konstitucinė teisė nagrinėjama lyginant svarbiausius konstitucinės teisės institutus ir konstitucinių sistemų ypatybes. Vadovėlį parengė Mykolo Romerio universiteto Teisės fakulteto Viešosios teisės ir kitų institutų, taip pat kitose institucijose dirbantys Lietuvos teisės mokslininkai. Jis skirtas visų pirma aukštųjų mokyklų teisės fakultetų studentams, bet bus naudingas ir studijuojantiems politologiją, istoriją, kitus visuomenės mokslus, taip pat suteiks naudingų žinių visiems, kas domisi užsienio valstybių konstitucijomis, konstitucionalizmo raida pasaulio valstybėse.

UDK 342(075.8)

LYGINAMOJI KONSTITUCINĖ TEISĖ

Išleido VĮ Registrų centras

Redaktorės Jurgita Marija Abraitytė, Jūratė Juknevičiūtė

Vilija Kruopienė

Maketavo Janina Kaminskaitė

Viršelio dailininkė Jūratė Juozėnienė

Parengė leidybai Algis Švedas

SL 1613. 2016-10-14. 70 sąlyginių spaudos lankų

Tiražas 800 egz. Užsakymo Nr.

VĮ Registrų centro Teisinės informacijos departamentas

Žirmūnų g. 68A, 09124 Vilnius

tel./faksas (8 5) 261 2806

www.teisineliteratura.lt, leidyba@teisineliteratura.lt

Spausdino STANDARTŲ SPAUSTUVĖ

S. Dariaus ir S. Girėno g. 39, 02189 Vilnius

Kaina sutartinė