

## XI skyrius

### KONSTITUCINĖ VALSTYBĖS VALDŽIOS INSTITUCIJŲ SISTEMA

*1 poskyris. Valdžių padalijimas – demokratinės valstybės valdžios organizacijos ir veiklos principas*

*2 poskyris. Valstybės valdžios institucijos*

*1. Kiekviena valstybė savo funkcijas įgyvendina per valstybės valdžios institucijų sistemą. Šios institucijos valstybės valdžią įgyvendina įvairiais būdais ir priemonėmis. Valstybės valdžios organizacijos ir veiklos pagrindai, valstybės valdžios institucijų teisinė padėtis, jų tarpusavio santykiai – svarbi konstitucinės teisės reguliavimo sritis.*

*2. Pagrindinis valstybės valdžios organizavimo ir veiklos principas yra valdžių padalijimas. Demokratinėje valstybėje valdžios šaltinis yra tauta, ji įgyvendina valdžią ir tiesiogiai, ir per valstybės valdžios institucijas. Siekiant, kad jokia valstybės valdžios institucija savo rankose nesutelktų visos valdžios ir kad ja nesinaudotų nekontroliuojama, pagal valstybės vykdomas funkcijas valstybės valdžia daloma į įstatymų leidžiamąją, vykdomąją, teisminę.*

*3. Valstybės valdžią įgyvendina valstybės valdžios institucijos. Jos veikia valstybės vardu, vykdo tam tikras funkcijas, ir joms yra suteikti valdingi įgaliojimai. Demokratinėje valstybėje valstybės valdžios institucijų sistema grindžiama valdžių padalijimo principu. Lietuvos Respublikoje įstatymų leidžiamąją valdžią įgyvendina Seimas, vykdomąją valdžią – Respublikos Prezidentas ir Vyriausybė, o teisminę valdžią – teismai.*

**1 poskyris****VALDŽIŲ PADALIJIMAS – DEMOKRATINĖS VALSTYBĖS  
VALDŽIOS ORGANIZACIJOS IR VEIKLOS PRINCIPAS****1.1. Valdžių padalijimas – svarbiausias demokratinės valstybės valdžios  
organizacijos ir veiklos principas****1.2. Valdžių prigimtis****1.2.1. Įstatymų leidžiamoji valdžia****1.2.2. Vykdomoji valdžia****1.2.3. Teisminė valdžia****1.3. Valdžių padalijimo principo elementai:****1.3.1. Valdžių atskyrimas ir savarankiškumas****1.3.2. Valdžių pusiausvyra****1.3.3. Valdžių sąveika****1.4. Valdžių padalijimo principo įgyvendinimo problemos****1.5. Valdžių padalijimas Lietuvos Respublikos Konstitucijos tekste****1.1. Valdžių padalijimas – demokratinės valstybės valdžios organizaci-  
jos  
ir veiklos principas**

Šiuolaikinėje teisinėje literatūroje aksioma laikomas teiginys, kad demokratinėje valstybėje valdžios organizacija ir veikla turi būti grindžiama valdžių padalijimo principu. Šio principo paskirtis – garantuoti asmens teises ir laisves, padėti visuomenei išvengti despotizmo. Atsižvelgiant į tai, kad valstybė vykdo tris funkcijas (leidžia įstatymus, juos vykdo ir sprendžia iškilusius ginčus), valstybės valdžia dalijama į įstatymų leidžiamąją, vykdomąją ir teisminę. Skirtingos funkcijos pavedamos skirtingoms valdžios institucijoms, uždraudžiant savintis svetimas funkcijas. Valdžios yra pakankamai savarankiškos, nepriklausomos, kontroliuoja ir riboja viena kitos galias.

Lietuvos konstitucinėje praktikoje šį šalies Konstitucijoje įtvirtintą principą ne kartą yra atskleidęs savo nutarimuose Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas. Ne viename nutarime Konstitucinis Teismas yra konstatavęs, kad vadovaujantis šiuo principu, įstatymų leidžiamoji, vykdomoji ir teisminė valdžios turi būti atskirtos, pakankamai savarankiškos, bet tarp jų turi būti pusiausvyra. Kiekviena valdžia įgyvendinama per jos institucijas. Kiekvienai valstybės valdžios institucijai suteikiama jos pa-

skirtį atitinkanti kompetencija, o pastarąją lemia tos valstybės valdžios institucijos vieta tarp kitų valdžios institucijų, jos įgaliojimų santykiai su kitais įgaliojimais. Parlamentas leidžia įstatymus, Vyriausybė juos įgyvendina, teismai vykdo teisingumą (žr.: Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1995 m. spalio 26 d., 1995 m. gruodžio 6 d., 1998 m. sausio 10 d., 1998 m. balandžio 21 d., 1999 m. balandžio 20 d., 1999 m. birželio 3 d., 1999 m. liepos 9 d., 1999 m. gruodžio 21 d., 2000 m. spalio 18 d., 2000 m. gruodžio 6 d. nutarimus).

Tokia interpretacija siejasi su garsiuoju 1789 m. Žmogaus ir piliečio teisių deklaracijos 16 str.: „Visuomenė, kurioje žmogaus teisių garantijos nėra užtikrintos ir valdžių padalijimas nenustatytas, neturi konstitucijos“<sup>1</sup>.

Valdžių padalijimo teorijos atsiradimas teisinėje literatūroje siejamas su Johno Locke'o ir Ch. L. Montesquieu vardais. Būtent pastarojo veikale „Apie įstatymų dvasią“ valdžių padalijimo teorija įgauna klasikine tapusią formą. Feodalizmą griovusių revoliucijų epochoje valdžių padalijimas tampa privalomu reikalavimu, kuriuo turi būti grindžiamas demokratinės visuomenės valdymas.

Kuo grindžiama valstybės valdžios padalijimo būtinybė? Kodėl reikia atskirti įstatymų leidžiamąją, vykdomąją ir teisminę valdžias? Kokia turi būti valstybės valdžios organizacija apskritai?

Atsakymų į šiuos klausimus paieškos pradžią turėtume nukelti į antikos laikus. Antikos laikų mąstytojai, suprasdami valdžios reikšmę visuomenės gyvenime, suvokė ir tai, kad ji ne visados yra gėris, kad jai būdinga polinkis piktnaudžiauti savo galia ar imtis savivalės. Graikų filosofų Platono, Aristotelio veikaluose bandoma ieškoti geriausių valdžios organizacijos formų, imamasi tirti jų įgyvendinimo mechanizmą. Tai pirmieji idealaus valstybės modelio paieškų bandymai.

Antai Platonas, kurdamas idealios valstybės modelį, teigė, kad ideali valstybė turi būti sudaryta iš dviejų dalių: valdančios ir valdomos. Pirmoji hierarchijos atžvilgiu skiriama į tikruosius valdytojus ir gynėjus karius. Platono idealas – kad filosofai, suprantantys valstybės reikalų esmę taip, kaip suprantama aukščiausioji gėrio idėja, būtų valdovai. Idealios valstybės sargyba būtų patikėta kovotojams gynėjams, kurie sudaro atskirą luomą ir padeda valdytojams filosofams. Idealios valstybės tikslas – tarnauti visuomenės gerovei. Valdančiųjų specializacija, valstybės tikslas – užtikrinti valstybės gerovę – gairės, kurių negalima praleisti ieškant tinkamo valstybės santvarkos modelio.

---

<sup>1</sup> Les constitutions de la France depuis 1789, (présentation par Jacques Godechot). Paris, Garnier-Flammarion, 1970. P. 35.

Pagal Aristotelį, kiekvienos valstybės pagrindas turėtų būti aukščiausiojo gėrio siekimas. Tačiau konkrečios valstybės skiriasi savo organizacija, nevienodai jose įgyvendinama valdžia. Ir demokratija, oligarchija, ir kitos valdymo formos vystosi, joms būdinga atsiradimo, pakilimo ir nuosmukio etapai. Aristoteliui svarbu suvokti nuosmukio priežastis, nustatyti sąlygas, kurios užtikrintų didžiausią valstybės stabilumą. Pagal Aristotelį, kiekvienoje valstybėje galima skirti tris gyventojų sluoksnius – labai turtingus ir labai nuskurdusius bei esančius viduryje tarp šių dviejų sluoksnių. Ir labai turtingiems, ir vargšams proto argumentai neretai nepriimtini, todėl stabili valstybė yra ta, kurioje dominuoja vidutinio sluoksnio atstovai. Valdžių padalijimo teorijos požiūriu Aristotelio mintys svarbios dėl valstybę stabilizuojančių elementų reikšmės, dėl kraštutinių valstybės gyvenime pavojingumo. Aristotelio pažiūros darė didelę įtaką vėlesnių laikų mąstytojams. Matyt, neatsitiktinai XVIII a. mąstytojas Ch. L. Montesquieu visą gyvenimą žavėjosi Aristotelio kūryba.

Naujieji laikai žymi ir naują teisinės minties etapą. Valdžių padalijimo teorijos formavimosi prasme ypač reikšmingas Johno Locke'o veikalas „Du traktatai apie valdymą“, kuriame pripažįstama, kad aukščiausioji suvereni valdžia priklauso tautai, kuri sudaro valstybę, jos valdžią bei gali ją keisti, kad piliečiai turi neperleidžiamų teisių. Kaip garantija asmens laisvėms užtikrinti numatomas valdžių, ypač įstatymų leidžiamosios, atskyrimas. Pagal J. Locke'ą, valstybės valdymas turi būti grindžiamas įstatymu, bet ne jėga. J. Locke'as skiria įstatymų leidžiamąją, vykdomąją ir federacinę valdžias.

Įstatymų leidžiamoji valdžia, pati aukščiausioji, pagal J. Locke'ą, gali priklausyti tik parlamentui, kuris atstovauja visai tautai, turėdamas vienintelį tikslą – užtikrinti visuomenės narių gerovę bei apsaugą. Jis įgyvendina valdžią, kuri yra subordinuota įstatymų leidžiamajai valdžiai, nors turi tam tikrą taikymo laisvę siekiant užtikrinti korektišką ir tęstinį įstatymų taikymą, taip pat ir federacinę valdžią, palaikydamas santykius su užsienio šalimis (tarptautinės sutartys, karo ir taikos reikalai). J. Locke'as prioritetą teikė įstatymų leidžiamajai valdžiai, kuri yra aukščiausioji ir vadovauja kitoms valdžioms, t.y. pagal įgaliojimus valdžios yra nelygios. Ir tik Ch. L. Montesquieu veikale „Apie įstatymų dvasią“ valdžių padalijimo teorija įgauna baigtinę išraišką. Ch. L. Montesquieu rašė:

„Kiekvienoje valstybėje yra trys valdžios rūšys: įstatymų leidžiamoji valdžia, vykdomoji valdžia, kuriai priklauso tautų teisės<sup>2</sup> dalykai, ir vykdomoji valdžia, kuriai priklauso civilinės teisės reikalai.

Pirmoji valdžia, valdovas ar įstaiga, priima laikinus ar nuolatinius įstatymus, juos taiso ar panaikina. Antroji valdžia sudaro taiką ar vykdo

---

<sup>2</sup> „Tautų teise“ vadinta „tarptautinė teise“.

karą, priima ir siunčia pasiuntinius, užtikrina saugumą, saugo nuo užpuolimų. Trečioji baudžia už nusikaltimus ar sprendžia atskirų asmenų ginčus. Šią pastarąją valdžią vadiname teismine valdžia, o antroji paprastai vadinama valstybės vykdomąja valdžia”<sup>3</sup>.

Pagal Ch. L. Montesquieu, nėra laisvės, kai viename asmenyje ar vienoje įstaigoje įstatymų leidžiamoji valdžia sujungta su vykdomąja valdžia. Vadinasi, pagrįstai galima baimintis, jog bus priimti tironiški įstatymai, kurie bus tironiškai vykdomi. Taip pat nėra laisvės, jei teisminė valdžia neatskirta nuo įstatymų leidžiamosios ir vykdomosios valdžių. Jeigu teisminė valdžia bus sujungta su įstatymų leidžiamąja valdžia, tai piliečių teisė į gyvybę ir laisvę bus pažeista, nes teisėjas bus ir įstatymų leidėjas; jei ji bus sujungta su vykdomąja valdžia, tai teisėjas galės naudoti priešpriešos jėgą. „Apie įstatymų dvasią” autorius teigia, kad viskas pražus, jei tas pats žmogus ar įstaiga, tas pats luomas (kilmingieji ar liaudis) vykdys visas tris valdžios rūšis – leis įstatymus, juos vykdys ar teis už nusikaltimus ir spręs individų ginčus.

Ch. L. Montesquieu įnašas į valdžių padalijimo teoriją svarbus dviem aspektais.

Pirma, jis pasiūlė tapusį klasikiniu valdžių padalijimo apibūdinimą, pakeisdamas J. Locke'o federacinę valdžią teismine valdžia. Taigi Ch. L. Montesquieu veikalas pagrindė valstybės valdžios padalijimo į įstatymo leidžiamąją, vykdomąją ir teisminę sampratą.

Antra, ne mažiau svarbi kita Ch. L. Montesquieu išvada, kad valdžių padalijimo paskirtis – garantuoti piliečių teises ir laisves. Valdžių padalijimas užtikrina įstatymų leidžiamosios, vykdomosios ir teisminės valdžios ribojimą vienos kita ir piliečių laisvės laidavimą. Pagal Ch. L. Montesquieu, valdžia nepiktinaudžiaujama, kai „valdžia sulaiko valdžią”<sup>4</sup>. Ch. L. Montesquieu, remdamasis to meto Anglijos pavyzdžiu, siekė įrodyti, kad piliečių laisvė priklauso nuo valdžių padalijimo įgyvendinimo. Svarbu, kad kiekviena valdžia galėtų ginti jai priskirtas prerogatyvas, kad viena valdžia sulaikytų kitas. Taip užtikrinamas nuosaikus valdymas.

Ch. L. Montesquieu suformuotos teorijos padarė didžiulę įtaką teisinės minties tolesnei raidai, taip pat ir teisinei praktikai. Šią teoriją toliau vystė Didžiosios Britanijos teisininkas Williamas Blackstonas „Anglijos teisės komentaruose”. Valdžių padalijimo teorija darė įtaką ir pirmosios pasaulyje modernios rašytinės JAV Konstitucijos kūrėjams. Antai Thomas Jeffersonas (1743–1826 m.) savo „Pastabose apie Virdžinijos valstiją” rašė, kad maža naudos iš piliečių išrinktų institucijų, jei įstatymų leidybos, valdymo ir teisminiai įgaliojimai atitinka įstatymų leidybos korpu-

<sup>3</sup> Montesquieu. De l'esprit des lois. T. 1, Paris, Garnier-Flammarion, 1979. P. 294.

<sup>4</sup> Montesquieu. Op. cit. P. 293.

sui. Prieš įstatymų leidžiamosios valdžios visagališkumą pasisakė Jamesas Madisonas, Alexanderis Hamiltonas. Amerikiečiai mąstytojai ir politiniai veikėjai rėmė valdžių padalijimo teoriją manydami, kad valdžių padalijimas – būtina individų laisvės užtikrinimo sąlyga. Tai socialinės sutarties, kuria grindžiamas valstybės atsiradimas, viena iš būtinų pasekmių. Todėl valstybėje valdžios turi būti atskirtos viena nuo kitos, jos privalo turėti savo veiklos sritis ir galėti atsverti viena kitą. Tačiau visos jos turi siekti vieno tikslo – garantuoti piliečių laisvę ir demokratiją.

Valdžių padalijimo principas buvo įkūnytas jau pirmosiose rašytinėse konstitucijose. Antai 1787 m. JAV Konstitucijoje įtvirtinta valdžios organizacija buvo grindžiama valdžių padalijimo teorija ir JAV kolonijinių laikų bei nepriklausomo gyvenimo laikotarpio patirtimi. JAV Konstitucijoje buvo nustatyta, kad įstatymų leidžiamosios valdžios įgaliojimai<sup>5</sup> suteikiami Jungtinių Valstijų Kongresui, susidedančiam iš Senato ir Atstovų rūmų (I str. 1 skyrius), kad vykdomoji valdžia priklauso Jungtinių Amerikos Valstijų prezidentui (II str. 1 skyrius), kad Jungtinių Amerikos Valstijų teismų valdžią vykdo vienas Aukščiausiasis Teismas ir tie žemesnieji teismai, kuriuos steigia Kongresas.

Didžiosios prancūzų revoliucijos aktas, skelbęs valdžių padalijimo būtinybę konstitucinėje santvarkoje, buvo Nacionalinio susirinkimo 1789 m. rugpjūčio 26 d. priimta „Žmogaus ir piliečio teisių deklaracija“, vėliau tapusi 1791 m. rugsėjo 3 d. Prancūzijos Konstitucijos įvadu. Šios Konstitucijos III skirsnyje „Viešoji valdžia“ buvo nustatyta, kad įstatymų leidžiamoji valdžia perduodama Nacionaliniam susirinkimui, kurį sudaro liaudies rinkti atstovai (3 str.), kad Vyriausybė yra monarchinė: vykdomoji valdžia yra perduota karaliui, jo vardu ją vykdo ministrai ir kiti įgalioti atstovai (4 str.), o teisminė valdžia patikėta liaudies rinktiems teisėjams (5 str.).

Konstitucijų likimai skirtingi. JAV Konstitucijos 200 metų galiojimo jubiliejus žymėjo nuoseklų teisės vystymąsi, 1791 m. Prancūzijos Konstitucija jau po metų, žlugus monarchijai, neteko galios. Šioje šalyje valdžių padalijimu grindžiamą valdymo sistemą pakeitė naujas revoliucijos kūrinys – „susirinkimo (konvento) valdymo“ sistema.

Tolesnė demokratinių valstybių konstitucinė praktika patvirtino valdžių padalijimo principo svarbą; jis tapo būtina taisykle, kurios reikia laikytis ir organizuojant valstybės valdžią, ir šiai valdžiai funkcionuojant.

Taip pat reikia pažymėti ir teisinės minties, ir teisinės praktikos pastangas modifikuoti tradicinę valdžių padalijimo sampratą. Siūloma skirti

---

<sup>5</sup> Tai diskusijų dėl įstatymų leidžiamosios valdžios galimos visagalybės atspindys. JAV Konstitucijos kūrėjai sąmoningai į Konstitucijos tekstą įrašė: „Kongresui suteikiami įstatymų leidžiamosios valdžios įgaliojimai“, bet ne „Kongresas vykdo įstatymų leidžiamąją valdžią“. Tačiau toks formulavimas nepaneigia trinarės valdžių padalijimo sistemos.

politines ir administracines funkcijas, sprendimo, vykdymo, konsultavimo funkcijas, valdžių padalijimą įtvirtinti įvairiais aspektais (pvz.: horizontalus ir vertikalus valdžių padalijimas: pirmas apibūdina aukščiausių valstybės valdžios institucijų santykius, o antras – centrinės ir vietinės valdžios santykius).

Lotynų Amerikos šalyse konstitucinė doktrina siūlo tradicinį valdžių trejetą papildyti ketvirta, rinkimine, valdžia (ši valdžia įtvirtinta Nikaragvos 1987 m. Konstitucijoje, Kolumbijos 1991 m. Konstitucijoje). Kai kurių šalių konstitucijose skiriama ypatinga steigiamoji valdžia (Kubos 1976 m. Konstitucijos 68 str.) ir t.t.

## 1.2. Valdžių prigimtis

Pagal tradicinę valdžių padalijimo sampratą valstybės valdžios skirstomos į: 1) įstatymų leidžiamąją; 2) vykdomąją; 3) teisminę. Šias valstybės valdžias įgyvendinančios institucijos vykdo svarbiausias valstybės funkcijas. Siekiant užtikrinti kiekvienos valstybės valdžios institucijos kryptingą veiklą, nustatoma šių institucijų kompetencija, apibrėžiama jų tarpusavio sąveika.

Kiekvienai iš nurodytų valstybės valdžių būdinga tam tikri ypatumai, kuriuos visų pirma lemia šių valdžių prigimtis.

### 1.2.1. Įstatymų leidžiamoji valdžia

Įstatymų (t.y. aukščiausios teisinės galios norminių aktų, reguliuojančių svarbiausius visuomeninius santykius) priėmimas patikimas parlamentui – valdžios institucijai, kurią sudaro tautos išrinkti atstovai. Jie išreiškia įvairius visuomenės interesus, taip pat atstovauja visai visuomenei. Tautos atstovų vykdoma įstatymų leidžiamoji valdžia užtikrina demokratiją ir tautos savivaldą. Kartu reikia pažymėti, kad ne tik parlamentas, bet ir pati tauta tiesiogiai gali priimti įstatymus. Tačiau daugelis įstatymų yra priimti parlamento laikantis sudėtingos įstatymų leidybos procedūros. Parlamentas įvairiose šalyse vadinamas skirtingai: kongresas, riksdagas, folketingas, asamblėja, susirinkimas, parlamentas ir pan. Parlamentas – bendrinis įstatymų leidžiamosios institucijos pavadinimas. Parlamento narių skaičių, parlamento struktūrą, darbo procedūras nustato kiekvienos šalies konstitucija ir įstatymai, taip pat parlamentų reglamentai (statutai). Nors parlamentui patikėta svarbiausių bendro elgesio taisyklių – įstatymų – priėmimas, vis dėlto pasitaiko, kad parlamentai priima ir individualaus pobūdžio aktų, t.y. išsprendžia konkretų klausimą (JAV, Didžiosios Britanijos parlamentinės praktikos pavyzdžiai tai pa-

tvirtina). Be to, kai kurių šalių konstitucijos pripažįsta deleguojamąją įstatymų leidybą, kai konstitucijos nustatytais atvejais ir sąlygomis vykdomoji valdžia perima turinčių įstatymo galią bendro pobūdžio aktų kūrimo teisę.

### **1.2.2. Vykdomoji valdžia**

Prisiminkime, kaip keitėsi monarcho vaidmuo valstybės gyvenime. Jie evoliucijos eigoje (pradžia Didžiojoje Britanijoje) neteko teisės vieni leisti įstatymus, vėliau – dalyvauti juos priimant, tačiau jiems liko teisė užtikrinti įstatymų įgyvendinimą, įpareigoti piliečius jų laikytis, prirėkęs net tuo tikslu panaudoti jėgą prieš piliečius. Jiems paklūsavo kariuomenė, jie buvo atsakingi už šalies gynybą.

Vykdomoji valdžia labiausiai pakito moderniose visuomenėse. Ji iš monarcho perėjo į vyriausybės ir ministrų rankas, įgavo naujų funkcijų, kurioms įgyvendinti parlamentas neturi priemonių. Pripažįstama, kad vykdomosios valdžios institucijų įgaliojimai išsiplėtė, jų padaugėjo.

Vykdomoji valdžia – tai institucijos, kurios įgyvendina valstybinę valdžią vykdydamos įstatymus ir kitus teisės aktus. Valstybės vadovas (prezidentas, monarchas) atstovauja šaliai, vykdo kitus šalies konstitucijoje ir įstatymuose numatytus įgaliojimus. Vyriausybė – aukščiausioji kolegiali vykdomosios valdžios institucija. Vyriausybės skyrimo būdas priklauso nuo šalies valdymo formos, politinių ir istorinių tradicijų, kitų ypatumų. Parlamentinėse monarchijose ir respublikose vyriausybę formuoja parlamentas. Prezidentinėse respublikose vyriausybę formuoja prezidentas. Parlamentinėse monarchijose ir respublikose vyriausybei vadovauja ministras pirmininkas, o prezidentinėse respublikose – pats prezidentas. Vyriausybės kompetencijai paprastai priklauso:

- 1) įstatymų ir kitų teisės aktų įgyvendinimas;
- 2) vadovavimas civilinei ir karinei administracijai;
- 3) vidaus ir užsienio politikos įgyvendinimas;
- 4) biudžeto projekto sudarymas ir biudžeto vykdymas, t.t.

Šiuolaikinė vykdomosios valdžios raidos tendencija – Vyriausybė „išaugo“ tradicinį jai patikėtą vaidmenį. Šiandien vis dažniau pabrėžiama vykdomosios valdžios prioritetinė reikšmė, ypač akcentuojant vyriausybės vaidmens didėjimą. Vyriausybę linkstama vis rečiau traktuoti kaip parlamento valios įgyvendintoją. Pabrėžiama, kad Vyriausybės politinė reikšmė ypač padidėjo dėl būtinumo skubiai spręsti įvairius klausimus, dėl techninio pobūdžio problemų, su kuriomis ji tiesiogiai susiduria.



### **1.2.3. Teisminė valdžia**

Teismas įgyvendina teisminę valdžią. Tai nepriklausoma ir savarankiška valdžia. Teisminę valdžią įgyvendina teismai. Teismų paskirtis – teisingumo vykdymas sprendžiant nustatyta procesine tvarka baudžiamąsias, civilines bei administracines bylas. Teismai formuojami įvairiais būdais: teisėjai vienur renkami, kitur skiriami. Teismų nepriklausomybė nuo kitų valstybės valdžios institucijų užtikrinama tuo, kad teismai niekam nepavaldūs, išskyrus įstatymą. Svarbi teismų nepriklausomumo garantija – teisėjų kadencija, neliečiamybė, aukšta socialinė padėtis ir tinkamas materialinis aprūpinimas.

Teisminė valdžia laiduoja tikslų įstatymų taikymą, teismas kiekvienu konkrečiu atveju užtikrina teisingumą, jis laiduoja įstatymų laikymąsi.

Teismai nebus tikra valdžia, jei jų nepriklausomybė nebus garantuota. Pamokomas istorinių skaitinių vaikams knygelėje pateikiamas viduramžių Prancūzijos karaliaus Šv. Liudviko, vykdančio teisingumą po ažuolais, pavyzdys yra tik valdžių sujungimas. Teisėjui negali įsakinėti nei parlamentas, nei vyriausybė. Jis paklūsta tik įstatymui, yra jo saugotojas. Teismo nepriklausomybė – esminė piliečių teisių garantija. Piliečiams teismas kasdieniame gyvenime – tai bene svarbiausia iš valdžių. Jie yra labiausiai suinteresuoti, kad šia valdžia kitos valdžios nemanipuliuotų. Teisminės valdžios nepriklausomybė ypač svarbi tais laikotarpiais, kai ir įstatymo leidžiamąją, ir vykdomąją valdžią kontroliuoja viena politinė „dauguma“. Teisminės valdžios nepriklausomybė įkūnija valdžių padalijimą, ji saugo asmenį, garantuoja, kad valstybė gerbs teisę. Todėl galima tik apgailestauti, kad valdžių padalijimo teorijoje tradiciškai jai skiriama palyginti nedaug vietos.

## **1.3. Valdžių padalijimo principo elementai**

Nagrinėjant valdžių padalijimo principą, paprastai atskleidžiami tokie jo sudėtiniai elementai, kaip valdžių atskyrimas ir savarankiškumas, valdžių pusiausvyra („stabdžiai ir atsvaros“, tarpusavio kontrolė), valdžių sąveika.

### **1.3.1. Valdžių atskyrimas ir savarankiškumas**

Valdžių padalijimas, kaip minėta, grindžiamas tuo, kad valstybė vykdo ar privalo vykdyti tris funkcijas: leisti įstatymus, juos vykdyti ir spręsti ginčus. Šios funkcijos yra atskiriamos ir patikimos atskiroms valdžioms –

įstatymų leidžiamajai, vykdomajai ir teisminei. Šios valdžios yra savarankiškos, jas įgyvendinančioms valstybės valdžios institucijoms suteikiami tam tikri įgaliojimai.

Nagrinėjant Lietuvos Respublikos Konstituciją paaiškėja, kad įstatymų leidžiamoji, vykdomoji ir teisminė valdžios yra atskirtos, kiekviena iš jų patikėta valstybės valdžios institucijai, savarankiškai įgyvendinančiai jai patikėtas funkcijas.

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

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

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

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

### ***1.3.2. Valdžių pusiausvyra***

Teisinėje literatūroje pabrėžiama: „Valdžių padalijimo principo esmė (ne tik modernios politikos ir konstitucionalizmo teorijos, bet ir šios koncepcijos „klasikos“ požiūriu) – ne formalus, schematiškas atskirų valdžios šakų galių diferencijuotas išvardijimas, bet visų pirma tam tikras

stabdžių ir atsvarų mechanizmas, garantuojantis jų santykinę autonomiškumą ir pusiausvyrą”<sup>6</sup>.

Taigi susiduriame su valdžių konstitucinės pusiausvyros problema, kuri visada yra demokratinės valdžios organizacijos konstitucinės konstrukcijos centre.

Pirmiausia reikėtų pažymėti, kad konstitucinėje praktikoje žinoma įvairių valdžių pusiausvyros institucinio užtikrinimo būdų. Vienas jų, įtvirtintas Jungtinių Amerikos Valstijų Konstitucijoje, vadinamas „*checks and balances*” („stabdžių ir atsvarų”) sistema. Tai JAV aukščiausiųjų valstybės valdžios institucijų organizacijos ir funkcionavimo pagrindas<sup>7</sup>.

JAV Konstitucijos „tėvai kūrėjai”, siekdami užtikrinti kiekvienos iš valdžių savarankiškumą, jų tarpusavio kontrolę, numatė, kad kiekvienos valstybės valdžios šakos formavimo šaltiniai yra skirtingi (įstatymų leidžiamosios valdžios – Kongreso – vienus rūmus tiesiogiai renka piliečiai, kitus – valstijų legislaturas (tik JAV Konstitucijos XVII pataisoje nustatyta, kad Senate visos valstijos turi po du senatorius, renkamus jų gyventojų), šalies prezidentą renka rinkikų kolegija, o pastarąją – šalies gyventojai; Aukščiausiojo Teismo teisėjus skiria prezidentas „*patariant ir pritariant*” Senatui; kiekvienos iš šių institucijų įgaliojimų trukmė – skirtinga (Atstovų rūmų nariai renkami dvejim, senatoriai – šešerim, prezidentas – ketveriems metams, o Aukščiausiojo Teismo ir Kongreso įsteigtų žemesniųjų teismų teisėjai eina savo pareigas tol, kol jų elgesys nepriekaištingas ir t.t.).

„Stabdžių ir atsvarų” sistemos paskirtis – sukurti tokį mechanizmą, kuris užtikrins kiekvienos valdžios galimybę užkirsti kelią kitos valdžios bandymams pasisavinti jai nepriklausančią valdžią, neteisėtai išplėsti savo galias. Tai galimybė neutralizuoti vienai kitą. Antai įstatymų leidyba – Kongreso funkcija, tačiau ją vykdydamas Kongresas jaučia ir Prezidento, ir Aukščiausiojo Teismo „kvėpavimą”. Prezidento svarbiausia poveikio priemonė šioje srityje – atidedamojo veto teisė. Valstybės vadovo prieštaravimas gali būti įveiktas tik biliams ar rezoliucijoms abejuose rūmuose pritarus kvalifikuotai balsų daugumai. Aukščiausiajam Teismui tenka kitoks vaidmuo. Jis, nagrinėdamas konkrečią bylą, Kongreso aktą gali pripažinti prieštaraujančiu Konstitucijai.

Prezidento rankose sutelkta vykdomoji valdžia. Nors jam suteikti didžiuliai įgaliojimai vykdam šią funkciją, jo veiksmus gali kontroliuoti kitos dvi valdžios. Antai Konstitucijoje numatyta tokia efektyvi kontrolės

<sup>6</sup> Kūris E. Politinių klausimų jurisprudencija ir Konstitucinio Teismo *obiter dicta*: Lietuvos Respublikos Prezidento institucija pagal Konstitucinio Teismo 1998 m. sausio 10 d. nutarimą // Politologija. 1998. Nr. 1 (11). P. 44.

<sup>7</sup> Apie valdžių padalijimo principo įtvirtinimą JAV konstitucinėje sistemoje žr.: *Lafitskij V. I. Osnovy konstitucionnogo stroja SŠA*. Moskva, Norma, 1988. S. 140–191.

priemonė, kaip balsavimas dėl valstybės biudžeto. Spręsdamas klausimą dėl valstybės pajamų ir išlaidų, Kongresas gali iš esmės apriboti prezidento veiklą. Kitas atvejis: į aukščiausias valstybės pareigas prezidentas gali skirti asmenį tik „*patarus ir pritarus*“ Senatui. Ta pati taisyklė galioja ir sudarant tarptautines sutartis, taip pat kitais atvejais. Kongresas gali apkaltos tvarka Prezidentą pašalinti iš pareigų, jei jis apkaltinamas ir nuteisiamas už tėvynės išdavimą, kyšininkavimą ar kitus sunkius nusižengimus.

„Stabdžių ir atsvarų“ sistema užtikrina valdžių stabilumą, palaiko valstybės valdžios institucijų pusiausvyrą. Tai viena iš valstybės valdžios institucijų veiklos teisėtumo užtikrinimo garantijų. Taip teigti leidžia 200 metų JAV konstitucinė praktika.

Europos šalių, kurioms būdinga parlamentinė ir pusiau prezidentinė valdymo forma, konstitucinėje praktikoje žinomos įvairios valdžių savitarpio kontrolės formos. Pirmiausia reikia atkreipti dėmesį į tai, kad parlamentas – įstatymų leidžiamoji institucija – traktuojama kaip tautos atstovybė, tautai atstovaujanti institucija. Todėl, atrodytų, niekas negali atsverti įstatymų leidžiamosios valdžios. Neatsitiktinai XIX–XX a. sandūros konstitucinės teisės autoritetas A. V. Dicey tvirtino, kad „Parlamentas pagal Anglijos Konstituciją turi teisę priimti arba panaikinti bet koki įstatymą; be to, joks asmuo ar institucija pagal Anglijos teisę neturi teisės pažeisti ar nevykdyti parlamento priimtų teisės aktų“<sup>8</sup>. Bet šis teiginys nereiškia valdžių padalijimo paneigimo. Parlamentinei ar pusiau prezidentinei valdymo formai būdinga specifinės valdžių pusiausvyros užtikrinimo priemonės. „Lankstaus“ valdžių padalijimo sistemose įstatymų leidžiamosios ir vykdomosios valdžių pusiausvyrą atspindi vykdomosios valdžios teisė paleisti parlamentą ir parlamento teisė pareikšti nepasitikėjimą vyriausybe. Tai savitarpio priklausomybė, nes pareikšdamas nepasitikėjimą, įstatymų leidėjas, jei ne provokuoja pirmalaikius parlamento rinkimus, tai bent smarkiai rizikuoja.

Taip pat reikėtų pažymėti, kad XX a. išitvirtinus ir sustiprėjus konstituciniam teismui – konstitucinės kontrolės institucijai – įstatymų leidžiamosios valdžios institucijos veikla kontroliuojama ir atitikimo konstitucijai požiūriu. Taip pat pažymėtina, kad vykdomosios valdžios aktų kontrolė yra dar griežtesnė. Teisės aktų hierarchijoje jos priimtiems aktams tenka tik poįstatyminis lygmuo, todėl šie aktai tikrinami, ar atitinka konstituciją ir įstatymus. Tai yra svarbus konstitucinių teismų, administracinių teismų veiklos baras.

Europos šalyse žinomas ir apkaltos institutas, taikomas aukščiausioms valstybės pareigūnams. Neretai apkaltos procesą realizuoja ne tik parla-

<sup>8</sup> Dicey A. V. Konstitucinės teisės studijų įvadas. Vilnius, Eugrimas, 1998. P. 35.

mentas, bet ir konstitucinis teismas (parlamentas pareiškia kaltinimą, o konstitucinis teismas priima sprendimą) ar specialiai sudaryta institucija. Įgyvendinti užsienio politiką taip pat patikima įvairioms valdžioms. Paprastai vykdomoji valdžia sudaro tarptautines sutartis, o parlamentas jas ratifikuoja.

Nors konstitucijoje įtvirtinamas teisminės valdžios nepriklausomybės principas, tačiau tai nepaneigia ir vykdomosios valdžios vaidmens užtikrinant finansines ir materialines teismų funkcionavimo sąlygas, be to, pažymėtina, kad įvairios valdžios neretai dalyvauja formuojant teisėjų korpusą ir t.t.

### *1.3.3. Valdžių sąveika*

Valdžių atskyrimas, savarankiškumas, jų pusiausvyra nereiškia, kad jos visiškai atskirtos, nesusijusios viena su kita jokiais ryšiais. Valstybės valdžios institucijų savarankiškumas, jų vykdomų funkcijų apibrėžtumas nepaneigia valdžių sąveikos.

Gal ir paradoksas – įgyvendinti savo funkciją konkreti institucija neretai gali tik derindama savo veiksmus su kitomis institucijomis. Todėl kartais net kalbama, kad konstitucijoje yra įtvirtinta „institucinės intervencijos“ galimybė. Atmetę perdėjimus, matyt, turėtume kalbėti apie valstybės valdžios institucijų sąveiką. Institucijų sąveika yra susijusi su valdžių pusiausvyra (t.y. tuo pačiu santykiu akivaizdūs ir sąveikos, ir abipusio poveikio, ir kontrolės aspektai). Tokią sąveiką iliustruotų Lietuvos Respublikos konstitucinio reguliavimo pavyzdžiai: Respublikos Prezidentas turi teisę skirti Ministrą Pirmininką, tačiau šią teisę gali įgyvendinti tik gavęs Seimo pritarimą (Lietuvos Respublikos Konstitucijos 67 str. 6 p., 84 str. 4 ir 5 p., 92 str. 1 d.); Seimas skiria Aukščiausiojo Teismo teisėjus ir šio teismo pirmininką (Lietuvos Respublikos Konstitucijos 67 str. 10 p.), bet tam būtinas Respublikos Prezidento teikimas (Lietuvos Respublikos Konstitucijos 84 str. 11 p.); Seimas steigia ir panaikina Lietuvos Respublikos ministerijas, tačiau tam reikia Vyriausybės siūlymo (Lietuvos Respublikos Konstitucijos 67 str. 8 p.). Dar vienas pavyzdys: Seimui priklauso teisė tvirtinti biudžetą, prižiūrėti jo vykdymą (Lietuvos Respublikos Konstitucijos 67 str. 14 p.). Tačiau atlikti šią funkciją Seimas gali tik glaudžiai bendradarbiaudamas su Vyriausybe. Lietuvos Respublikos Konstitucijos 94 str. 4 p. nustatyta, kad Vyriausybė rengia valstybės biudžeto projektą ir teikia jį Seimui (Lietuvos Respublikos Konstitucijos 130 str. nustatyta, kad sudarytą valstybės biudžeto projektą Vyriausybė pateikia Seimui ne vėliau kaip prieš 75 dienas iki biudžetinių metų pabaigos). Valstybės biudžeto projektą svarsto Seimas ir tvirtina

įstatymu iki naujų biudžetinių metų pradžios (Lietuvos Respublikos Konstitucijos 131 str. 1 d.).

Nors kiekviena iš nurodytų valstybės valdžios institucijų turi apibrėžtą funkciją, tačiau viena be kitos jos nepajėgia atlikti savo uždavinių. Vyriausybė pateikia biudžeto projektą Seimui svarstyti, Seimas įstatymu patvirtina biudžetą ir jis tampa svarbiausia Vyriausybės veiklos atrama. Vyriausybė vykdo valstybės biudžetą, o Seimas kontroliuoja biudžeto vykdymą. Regime nuoseklią teisinių veiksmų grandinę, kai vienos valstybės valdžios institucijos funkcijos įgyvendinimas galimas tik kitai valstybės valdžios institucijai veiksmingai atliekant savąsias.

Tą patį, matyt, galėtume pasakyti ir apie kitas valstybės valdžios institucijų veiklos sritis. Imkime įstatymų leidybą. Lietuvos Respublikos Konstitucijos 68 str. 1 d. nustatyta, kad įstatymų leidybos iniciatyvos teisė priklauso Seimo nariams, Respublikos Prezidentui ir Vyriausybei. Du pastarieji subjektai, kuriems priklauso įstatymų leidybos iniciatyvos teisė, atstovauja vykdomajai valdžiai. Didžiąją dalį įstatymų projektų, dažniausiai svarbiausiais klausimais, pateikia būtent Vyriausybė. Įstatymų leidybos procedūroje Seimo statutas Vyriausybei ir Respublikos Prezidentui taip pat numato tam tikrus prioritetus. Antai Seimo statuto 140 str., numato iniciatorių teisę atšaukti įstatymo projektą, o 4 d. įtvirtinta: jei iniciatorių atšauktą įstatymo projektą ne vėliau kaip kitą dieną paremia ir pateikia kitas įstatymų leidybos iniciatyvos teisę turintis subjektas, įstatymo projektas svarstomas toliau. Tačiau ši nuostata netaikoma įstatymų projektams, kuriuos teikia Respublikos Prezidentas ir Vyriausybė. Statuto 158 str. 5 d. numatyta: jeigu priimant įstatymą balsuojama dėl mokesčių įstatymo projekto straipsnių ar kitų įstatymų straipsnių, reglamentuojančių mokesčius arba galinčių labai pasikeisti valstybės pajamas, Vyriausybės nariui, Vyriausybės įgaliotam asmeniui pareikalavus, daroma pertrauka iki artimiausios Seimo posėdžio dienos. Statuto 162 str. 2 d. Respublikos Prezidentui, Vyriausybei taip pat suteikta teisė motyvuotu teikimu siūlyti svarstyti įstatymo projektą. Respublikos Prezidentas ir Vyriausybė pagal Statuto 169 str. 1 d. gali motyvuotu teikimu siūlyti projektą svarstyti ypatingos skubos tvarka ir t.t. Seimo priimti įstatymai įsigalioja po to, kai juos pasirašo ir oficialiai paskelbia Respublikos Prezidentas.

Taigi Seimui, kurio svarbiausia funkcija yra įstatymų leidyba, ją įgyvendinant tenka veikti kartu su vykdomąja valdžia.

#### 1.4. Problemos, išskylančios įgyvendinant valdžių padalijimo principą

Vienu balsu tvirtinama, kad griežčiausiai ir nuosekliausiai valstybės valdžia padalinta Jungtinėse Amerikos Valstijose (pagal šios šalies 1787 m. priimtą Konstituciją). „Griežtas“ valdžių padalijimas būdingas apskritai visoms prezidentinėms respublikoms. JAV funkcionuoja trys viena nuo kitos nepriklausomos valdžių sistemos: 1) įstatymus leidžia Kongresas; jį sudaro Atstovų Rūmai ir Senatas; 2) valdymas patikėtas Prezidentui ir jam pavaldiems pareigūnams; 3) teisingumą vykdo teismų sistema; jos viršuje – Aukščiausiasis Teismas. Šios valdžios yra nepriklausomos ir savo funkcijas vykdo savarankiškai. Amerikietiška „stabdžių ir atsvarų“ sistema ne tik padeda padalinti valdžias, bet ir išlyginti jas. Gal todėl JAV istorijoje ir apsieita be konstitucinių krizių, nors valdžių, ypač vykdomosios ir įstatymų leidžiamosios, susidūrimų pasitaiko.

Jau esame minėję, kad tam tikri valdžių padalijimo ypatumai (t.y. „lankstus“ valdžių padalijimas) būdingi parlamentinei valdymo sistemai (parlamentinėje respublikoje ar parlamentinėje monarchijoje). Joje, kaip ir kiekvienoje konstitucinėje teisinėje valstybėje, užtikrinamas santykinis įstatymų leidžiamosios, vykdomosios ir teisminės valdžios savarankiškumas ir nepriklausomybė, toliau pusiausvyra tarp jų užtikrinama specifinėmis priemonėmis. Įstatymų leidžiamosios ir vykdomosios valdžios pusiausvyra užtikrinama parlamento galimybe pareikšti nepasitikėjimą vyriausybe, o valstybės vadovo – skelbti priešlaikinius parlamento rinkimus.

Tam tikrų ypatumų rasime ir pusiau prezidentinėje (mišrioje) respublikoje. Štai Prancūzijos Konstituciją grindžiančioje doktrinoje teigiama, kad valdžių padalijimas nėra jų suskaldymas ir susilpninimas, bet priešingai, turi užtikrinti jų bendradarbiavimą ir kooperaciją – tik tada valstybės valdžia atitiks visuomenės ir asmens interesus; tai ir yra valdžios paskirtis. Pusiau prezidentiniam valdymo modeliui būdinga ir prezidentinės, ir parlamentinės respublikos požymiai. Dabartinėje Prancūzijoje prezidentą renka tauta, jis disponuoja svariais *de jure* ir *de facto* įgaliojimais (teisė paleisti parlamentą, veto teisė, gali skelbti referendumą, karo ir nepaprastosios padėties atvejais vykdo nepaprastuosius įgaliojimus ir t.t.). Vyriausybė yra susijusi ir su prezidentu, ir su parlamentu. Pažymėtina, kad Vyriausybės veiklai, skirtingai nei prezidentinėje respublikoje, būtina parlamento daugumos pasitikėjimas. Kita vertus, nepasitikėjimo Vyriausybei pareiškimą gali lydėti priešlaikiniai Nacionalinio susirinkimo rinkimai. Dvejų rūmų parlamentas yra aukščiausioji įstatymų leidybos institucija. Prancūzijos Respublikos Konstitucija, atskirdama

įstatymų leidybos ir reglamentinės valdžios sritis, labai aiškiai riboja įstatyminio reguliavimo sritį. Tai dar vienas prancūziško valdžių padalijimo modelio ypatumas. Įstatymų atitikimą Konstitucijai kontroliuoja Prancūzijos Konstitucinė Taryba. Ji taip pat sprendžia valdžių kompetencijos konfliktus.

### **1.5. Valdžių padalijimo principas Lietuvos Respublikos Konstitucijos tekste**

Lietuvos Respublikos Konstitucijos 5 str. nustatyta: „Valstybės valdžią Lietuvoje vykdo Seimas, Respublikos Prezidentas ir Vyriausybė, Teismas“. Šia norma, kurios turinys detaliau atskleidžiamas kituose Konstitucijos straipsniuose, įtvirtintas valdžių padalijimo principas.

Konstitucijos 5 str., nustatančio institucijas, vykdančias valstybės valdžią, turinį atskleidžia ir kiti Konstitucijos skirsniai, nustatantys konkrečių valstybės valdžios institucijų organizaciją ir funkcionavimą: V skirsnis „Seimas“, VI skirsnis „Respublikos Prezidentas“, VII skirsnis „Vyriausybė“ ir IX skirsnis „Teismas“. Kiekviename iš šių skirsnių yra apibrėžta valstybės valdžios institucijų kompetencija, joms būdingos funkcijos. Imkime V skirsnio „Seimas“ normas. Konstitucijos 55 str. įtvirtinta, kad Seimą sudaro Tautos atstovai – 141 Seimo narys. Jie renkami ketveriems metams remiantis visuotine, lygia, tiesiogine rinkimų teise slaptu balsavimu. Konstitucijos 67 str., apibrėžiančiame Seimo kompetenciją, nustatyta, kad Seimas leidžia įstatymus, pritaria ar nepitaria Respublikos Prezidento teikiamai Ministro Pirmininko kandidatūrai, pritaria Vyriausybės programai, prižiūri Vyriausybės veiklą, gali reikšti nepasitikėjimą Ministru Pirmininku ar ministru, tvirtina valstybės biudžetą ir prižiūri jo vykdymą, nustato valstybinius mokesčius ir kitus privalomus mokėjimus, sprendžia kitus Konstitucijoje numatytus klausimus. Tai tipiškai įstatymų leidžiamosios valdžios institucijos įgaliojimai.

Lietuvos Respublikos Konstitucijos VI skirsnyje „Respublikos Prezidentas“ išdėstomos normos, nustatančios, kad Respublikos Prezidentas yra valstybės vadovas, jis atstovauja valstybei ir daro visa, kas jam pavesta Konstitucijos ir įstatymų. VII skirsnyje „Vyriausybė“ įtvirtinama, kad Lietuvos Respublikos Vyriausybę sudaro Ministras Pirmininkas ir ministrai; tai vykdomoji tvarkomoji šalies institucija, vykdanči įstatymus ir Seimo nutarimus dėl įstatymų įgyvendinimo, taip pat Respublikos Prezidento dekretus, tvarkanti krašto reikalus, koordinuojanti ministerijų ir kitų Vyriausybės įstaigų veiklą, rengianti valstybės biudžeto projektą, vykdanči valstybės biudžetą ir t.t. IX skirsnis „Teismas“ įtvirtina, kad teisingumą Lietuvos Respublikoje vykdo tik teismai. Lietuvos Respublikos



Konstitucijoje ypatinga vieta skiriama konstitucinės kontrolės institucijai – Konstituciniam Teismui (VIII skyrius „Konstitucinis Teismas”).

Jau esame nurodę, kad Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo ne viename nutarime (1995 m. spalio 26 d., 1995 m. gruodžio 6 d., 1998 m. sausio 10 d., 1998 m. balandžio 21 d. 1999 m. birželio 3 d., 1999 m. liepos 9 d., 1999 m. gruodžio 21 d., 2000 m. spalio 18 d., 2000 m. gruodžio 6 d. nutarimai), atskleisdamas Lietuvos Respublikos Konstitucijoje įtvirtintą valstybės valdžios organizacijos modelį, yra pažymėjęs, kad Konstitucijoje įtvirtintas valdžių padalijimas yra pagrindinis demokratinės teisinės valstybės organizacijos ir veiklos principas. Konstitucinis Teismas savo nutarimuose nagrinėjo įvairius šio principo elementus: valdžių atskyrimą ir savarankiškumą, jų pusiausvyrą ir sąveiką (šie klausimai aptarti III skyriaus 5 poskyrio skyrelyje „5.3. Valdžių padalijimas”).

## **2 poskyris**

### **VALSTYBĖS VALDŽIOS INSTITUCIJOS**

#### **2.1. Valstybės valdžios institucijų sąvoka**

#### **2.2. Valstybės valdžios institucijų sistema, jų struktūra ir kompetencija**

#### **2.3. Lietuvos Respublikos valstybės valdžios institucijų sistema**

#### **2.1. Valstybės valdžios institucijų sąvoka**

Kiekviena valstybė vykdo funkcijas per specialiai tuo tikslu sukurtą valstybės valdžios institucijų sistemą. Nacionalinėje (Lietuvos) doktrinoje, be sąvokos „institucija”, kaip sinonimas lygiagrečiai vartojama sąvoka „organas”. Dabartinės lietuvių kalbos žodynas pateikia tokį sąvokos „organas” apibrėžimą: „organizacija, įstaiga, atliekanti tam tikrus uždavinius”. Tačiau „Kanceliarinės kalbos patarimuose” (1998 m.) nurodoma, kad žodis organas traukiasi iš vartosenos, išigali kiti tos pačios reikšmės žodžiai – „institucija, tarnyba”. Kadangi Lietuvos Respublikos Konstitucijoje vartojama „institucijos” sąvoka, manytume yra tikslingiau ir mums ją vartoti.

Neabejotina, kad šios valstybės institucijos pasižymi tik joms būdingais bruožais ir savybėmis ir pabrėžia jų priklausomybę tai pačiai grupei. Taigi valstybės valdžios institucijos pasižymi ypatingais bruožais, specifi-

niais požymiais, kurie išskiria jas iš kitų visuomenės ir valstybės organizacijų.

Konstitucinės teisės mokslas vienareikšmiai skiria požymius, pagal kuriuos galima pažinti valstybės valdžios instituciją. Valstybės valdžios institucijos statusą lemia:

- a) konstitucinis institucijos statusas,
- b) formavimo specifika,
- c) įgaliojimų apimtys,
- d) santykių tarp institucijų ir visuomenės pobūdis.

Konstitucinės teisės doktrinoje dėl šių požymių svarbumo ir subordinacijos yra diskutuojama. Tačiau vienu svarbiausiu valstybės valdžios ir valdymo institucijų požymiu yra vertinami valstybės valdžios įgaliojimai. Valstybės valdžios įgaliojimai pasižymi tik jiems būdingais požymiais. Pirma, tokios institucijos priimti sprendimai yra privalomi visiems piliečiams, pareigūnams ir organizacijoms, kuriems jie skirti. Antra, priimto sprendimo vykdymas yra garantuojamas materialiniu aspektu (pvz., valstybės fondai, valstybės biudžetas). Trečia, priimto sprendimo vykdymas garantuojamas kitokiais metodais ir būdais (įtikinimu, visuomeniniu poveikiu, valstybės prievarta). Tenka pastebėti, kad valstybės valdžios institucijos, vykdydamos jiems pavestas funkcijas, taiko ne vieną, anksčiau minėtą, aspektą, o jų visumą.

Be jau išsakytų požymių, yra ir kitokių, būdingų valstybės valdžios institucijai.

**Pirma**, valstybės valdžios institucija yra tam tikra organizacija, kolektyvas žmonių, kuriuos jungia tie patys tikslai ir veiklos pobūdis. Tačiau galima situacija, kada valstybės valdžios institucijai gali atstovauti vienas asmuo (pvz., valstybės vadovas – Lietuvos Respublikos, Vokietijos Federacinės Respublikos, Jungtinių Amerikos Valstijų – prezidentas).

**Antra**, valstybės valdžios institucijos formuojamos griežtai numatyta tvarka.

**Trečia**, valstybės valdžios institucija yra valstybės įgaliota vykdyti valstybės funkcijas ir užduotis (pvz., valstybės vadovas, parlamentas, vyriausybė, teismai). Ji veikia valstybės vardu ar jos pavedimu.

**Ketvirta**, valstybės valdžios institucijai teisės normose yra priskirta apibrėžta kompetencija.

**Penkta**, valstybės valdžios institucija gali vykdyti jai pavestus įgaliojimus tik valstybės nustatyta tvarka.

**Šešta**, valstybės valdžios institucija yra sudėtinė ir integrali valstybės valdžios institucijų sistemos dalis.

Taigi **valstybės valdžios institucija** yra valstybės įgaliota institucija vykdyti jos užduotis ir funkcijas, jas vykdyti griežtai valstybės nustatyta tvarka.

Demokratinėse valstybėse yra nusistovėję konstituciniai principai, kurių pagrindu yra formuojamos valstybės valdžios institucijos.

Vienas iš svarbiausių principų yra *atstovaujamosios demokratijos* principas. Šis principas numato, kad įstatymų leidžiamoji institucija (Prezidentas – Prancūzijoje, Lenkijoje, Lietuvoje; Ministras Pirmininkas – Izraelyje) yra renkama tiesiogiai, todėl išreiškia tautos valią. Parlamentai yra renkami absoliučioje daugumoje pasaulio valstybių (JAV, Jungtinė Karalystė, Vokietija ir kt.). Tačiau įstatymų vykdomąsias ir teismines institucijas dažniausiai skiria kitos valstybinės valdžios grandys.

Taip pat jau minėtas *valdžių padalijimo* principas yra pamatinis formuojant valstybės valdžios institucijų sistemą. Jos pagrindas yra „stabdžių ir atsvarų“ mechanizmas. Šiuo mechanizmu siekiama subalansuoti įgaliojimus tarp skirtingų valstybės valdžios institucijų taip, kad nė viena negalėtų dominuoti (Apie tai plačiau skaitykite šio skyriaus pirmame poskyryje).

Formuojant valstybės valdžios institucijas, taikomas ir *valstybės valdžios nepartiškumo* principas, kuriuo ribojamos galimybės tam tikriems pareigūnams dalyvauti politinių judėjimų ar partijų veikloje. Tokia praktika yra žinoma ir Lietuvoje. Pvz., Lietuvos Respublikos Prezidentas, Konstitucinio Teismo teisėjai, kitų teismų teisėjai negali dalyvauti politinių partijų ir judėjimų veikloje ir būti jų nariai.

*Teisėtumo* principas pasireiškia tuo, jog visos valstybės valdžios institucijos, įgaliojami asmenys privalo laikytis Konstitucijos ir įstatymų.

*Viešumo ir atvirumo* principas pasireiškia tuo, jog valstybės valdžios institucijos turi viešai informuoti visuomenę apie savo veiklą ir sprendimus, taip pat ir tuo, kad piliečiai turi teisę kritikuoti valstybės valdžios institucijų veiklą.

Kai kuriose valstybėse yra taikomas *federalizmo* principas, kuriuo yra atskiriami federacijos valstybės valdžios institucijų ir jos subjektų įgaliojimai. Tai būdinga Jungtinėms Amerikos Valstijoms, Vokietijos Federacinei Respublikai, Rusijos Federacijai ir kt. Lietuvai kaip unitarinei valstybei šis principas yra nebūdingas.

## 2.2. Valstybės valdžios institucijų sistema, jų struktūra ir kompetencija

Demokratinės valstybės valdžios institucijos sudaro vieningą sistemą, pasižyminčią tam tikrais požymiais. Tas vieningumas atspindi tautos interesus ir valią. Visų valstybinės valdžios institucijų veiklos tikslas – siekti valstybės gerovės ir ją garantuoti. Vieningumas pasireiškia dar ir tuo, kad visos institucijos veikia ne išsisklaidžiusios, o kartu, glaudžiai bendradarbiaudamos sprendžiant svarbias valstybės problemas. Visos valstybės

valdžios institucijos veikia įstatymų nustatyta tvarka. Svarbesnės institucijos aktai (jei jie neprieštarauja Konstitucijai) yra privalomi pavaldžioms institucijoms. Taigi tarp valstybės valdžios institucijų yra glaudus organizacinis ir teisinis ryšys. Reikia pastebėti, kad valstybės valdžios institucijų sistema nėra nekintama, ji vystosi ir tobulėja kartu su valstybe.

Valstybės valdžios institucijų sistemos vienvėdis taip pat sudaro galimybę ją skirstyti į skirtingas valstybės valdymo institucijas. Institucijų struktūra ir rūšys pasireiškia, priklausomai nuo valstybės formos, nuo realizuoto valdžių padalijimo modelio. Priklausomai nuo valstybės formos, konstitucinės teisės moksle yra skiriamos tokios valstybės valdžios institucijos:

a) valstybės aukščiausiosios ir vietos valdžios institucijos šalyse su unitarine valstybės sandaros forma (pvz., Prancūzijos Respublikoje Prezidentas, parlamentas, Vyriausybė yra aukščiausiosios valstybės valdžios institucijos, o departamentų prefektai ir prefektūros – vietų valstybės valdžios institucijos);

b) federacijos ir federacijos subjektų valstybės valdžios institucijos valstybėse su federacine valstybės sandaros forma (pvz., Vokietijos Federacinėje Respublikoje Federalinis Prezidentas, Federalinis Kancleris, Federalinė Vyriausybė, parlamentas yra federacinės valstybės valdžios institucijos, o žemių valstybės valdžios institucijos federacijos subjektų).

Valdžių padalijimo principas numato, kad valstybės valdžios institucijų sistemoje veikia įstatymų leidžiamoji, įstatymų vykdomoji ir teisminės institucijos, kurių visuma sudaro valstybės institucijų sistemos šerdį bet kurioje pasaulio šalyje.

Įstatymų leidžiamajai institucijai, kuriai valdžių padalijimo doktrinos pagrindu yra suteikta įstatymų leidybos teisė, vykdo teisės normų kūrybos funkciją. Ši institucija priima įstatymus, aukščiausiąją teisinę galią (po Konstitucijos) turinčias normas, reguliuojančias svarbiausias visuomeninių santykių sritis. Ši institucija renkama tiesioginiuose ir lygiuose rinkimuose, todėl įgaliota atstovauti tautos interesams. Prisimename, kad šiuolaikiniame pasaulyje labai nevienodai įvardijamos įstatymų leidžiamosios institucijos. Jungtinėse Amerikos Valstijose – Kongresas, Švedijoje – Riksdagas, Ispanijoje – Kortesai, Jungtinėje Karalystėje – Parlamentas, Lietuvoje – Seimas. Tačiau visuotinai vartojama sąvoka „parlamentas“ suprantama kaip bendrinis žodis įstatymų leidžiamajai institucijai apibūdinti. Parlamentų struktūra ir narių skaičius yra skirtingi, kadangi juos lemia gyventojų skaičius, istorinė patirtis ir kiti faktoriai. Parlamentus dažniausiai sudaro vieneri arba dveji rūmai, labai retai – treji rūmai. Dvejų rūmų parlamentai yra būdingi federacinėms valstybėms (Jungtinės Amerikos Valstijos, Vokietijos Federacinė Respublika, Rusijos Federacija), tačiau yra ir unitarinių valstybių (Prancūzija, Len-

kija), kurių parlamentus sudaro dveji rūmai. Federacinėse valstybėse aukštesnieji parlamento rūmai atstovauja federacijos subjektų interesams, unitarinėse valstybėse dviejų rūmų parlamentas išikomponuoja į „stabdžių ir atsvarų“ mechanizmą.

Vykdomoji institucija realizuoja valstybės valdžią organizuodama ir garantuodama įstatymų vykdymą. Aukščiausioji vykdomosios valdžios institucija yra vyriausybė (ministrų kabinetas), kuri paskyrimo metu gauna įgaliojimus. Vyriausybės paskyrimo būdą lemia valdymo formos, politinės ir istorinės valstybės tradicijos. Parlamentinėse monarchijose (Jungtinė Karalystė, Švedija, Belgija, Norvegija, Ispanija, Danija), nors vyriausybę skiria parlamentas, tačiau formaliai turi patvirtinti monarchas. Prezidentinėse respublikose (Jungtinės Amerikos Valstijos, Meksika) vykdomąją valdžią formuoja prezidentas. Konstitucinės teisės moksle yra keletas nuomonių dėl prezidento institucijos. Viena nuomonė, kad prezidentas priskiriamas įstatymų vykdomosios valdžios institucijoms; kita – valstybės vadovo institucija yra savarankiška, vienareikšmiai netapatinama su vykdomąja valdžia. Lietuvoje dominuojanti nuomonė yra ta, kad Respublikos Prezidentas yra įstatymų vykdomoji institucija.

Nors skirtingose šalyse vyriausybių funkcijos skiriasi, daugeliui jų būdinga tie patys įgaliojimai. Vyriausybių kompetencijai priklausančius klausimus jau esame aptarę skyriuje „Vykdomoji valdžia“.

Priklausomai nuo kriterijų, pagal kuriuos išskiriama valstybės valdžios institucija, vykdomosioms institucijoms galėtų būti priskirtos ir ministerijos bei kitos centrinės administracijos įstaigos, realizuojančios skirtingų valstybinio gyvenimo sričių valdymą, organizuojančios įstatymų ir kitų norminių aktų vykdymą. Tiesa, jeigu įgaliojimus veikti valstybės vardu vertinsime kaip svarų kriterijų, atspindintį valstybės valdžios institucijas, tai reiktų suabejoti tokio vertinimo pagrįstumu.

Teisminės institucijos realizuoja teisminę valdžią, kuri yra nepriklausoma ir savarankiška. Teisminės institucijos yra specialios valstybės institucijos – teismai. Pagrindinė teismų funkcija yra visų teisės subjektų teisių gynimas, laikantis griežtai reglamentuotos tyrimo formos.

Egzistuoja keletas teisminių institucijų formų. Daugumoje anglosaksų teisinės sistemos šalių egzistuoja vieninga teismų sistema su vieninteliu aukščiausiuoju teismu. Romanų–germanų teisės sistemos valstybėse dažniausiai nėra vieningos teismų sistemos. Čia teismai turi skirtingas veiklos sritis, yra sujungti į atskiras teismines sistemas ir turi nuosavas aukščiausiasias institucijas (administracinės ir bendrosios kompetencijos teismų sistemos).

Bendrosios kompetencijos teismams priklauso baudžiamosios, civilinės, darbo ir panašios bylos. Administraciniai teismai sprendžia piliečių bei valstybės institucijų ginčus valdymo klausimais, susijusiais su piliečių

teisių pažeidimais. Taip pat būna ir specializuotų teismų, sprendžiančių tam tikrų subjektų ar problemų bylas (nepilnamečių reikalų ir pan.).

Konstituciniai teismai užima ypatingą vietą. Nors doktrinoje yra diskutuojama dėl konstitucinių teismų vietos, tačiau jų svarba nekelia abejonių. Konstituciniai teismai sprendžia įstatymų atitikimo konstitucijai problemą. Konstituciniai teismai gali turėti ir kitokių funkcijų. Vokietijos Konstitucinis Teismas, be kitų funkcijų, gali spręsti politinės partijos konstitucingumo klausimus. Jungtinėse Amerikos Valstijose konstitucinės justicijos klausimus sprendžia bendros kompetencijos aukščiausieji teismai. Prancūzijoje yra speciali institucija – Konstitucinė Taryba.

Aukščiausiosios teisminės institucijos – aukščiausieji teismai, konstituciniai teismai yra labai svarbi valdžių padalijimo bei „*stabdžių ir atsvarų*“ mechanizmo sistemos dalis. Jie naudojami svarbiais įgaliojimais, galinčiais atsverti ir stabdyti įstatymų leidžiamosios ar įstatymų vykdomosios valdžios sprendimus, kuriems būdinga įgaliojimų viršijimas.

Teismai gali būti formuojami skirtingais būdais. Jie gali būti skiriami arba renkami. Tačiau pasaulyje dažniau teisėjus skiria nei renka. Teismų nepriklausomumas nuo kitų valstybinių institucijų yra garantuojamas tuo aspektu, kad teismai įpareigoti vadovautis tik įstatymu ir sąžine, yra niekam nepavaldūs. Viena svarbiausių teismų nepriklausomumo garantų yra teisėjų nekeičiamumas. Tai garantuojama teisėjavimo termino neribotumu arba ilgu jo laikotarpiu. Taip pat teisėjų imuniteto garantijomis.

Kaip jau buvo minėta, valstybės vadovas yra ypatinga institucija valstybės valdžios institucijų sistemoje. Politinėje praktikoje tai oficialus asmuo, formaliai užimantis aukščiausiąją padėtį valstybės valdžios institucijų sistemoje ir atstovaujantis valstybę vidaus ir užsienio santykiuose. Labiausiai paplitęs prezidento ir monarcho institutas. Pagal tai skiriamos dvi valdymo formos: monarchija ir respublika.

Monarchas (karalius, imperatorius, didysis kunigaikštis) valstybės vadovo postą užima griežtai numatyto sosto paveldėjimo būdu<sup>9</sup>. Tradiciškai monarchas laikomas suvereniu aukščiausiosios valstybinės valdžios atstovu. Konstitucinėse monarchijose monarcho įgaliojimai apriboti konstitucijos ir įstatymų (Jungtinė Karalystė, Ispanija, Japonija, Danija ir t.t.).

Prezidentas kaip valstybės vadovas renkamas ribotam laikotarpiui. Prezidentas gali būti išrinktas tiesiogiai tautos (Lietuva, Prancūzija). Taip pat prezidentą gali rinkti parlamentas (Latvija), speciali rinkikų kolegija (Jungtinės Amerikos Valstijos). Dažniausiai prezidento įgaliojimų apimtys nepriklauso nuo išrinkimo būdo.

Valstybės vadovo institutas yra svarbus tuo, kad būtent valstybės vadovas koordinuoja kitų valstybės valdžios institucijų veiklą, išreiškia ir

<sup>9</sup> Žr.: Alder J. Constitutional and administrative law. London, 1997.

gina visos visuomenės interesus, yra nacionalinio suvereniteto garantas. Tačiau valstybės vadovo įgaliojimų apimtys yra labai nevienodos, jos priklauso nuo valstybių istorinės, politinės patirties.

Be išvardytų valstybės valdžios institucijų, šių institucijų grupei gali būti priskirtos ir kitos institucijos. Tai gali būti kontroliuojančios, priežiūrą vykdančios institucijos. Ispanijoje tokioms institucijoms priskiriama prokuratūra, Italijoje – finansinės kontrolės institucijos.

### 2.3. Lietuvos Respublikos valstybės valdžios institucijų sistema

Lietuvos Respublika savo veiklą vykdo per valstybės institucijų sistemą. Išskirdami valstybės valdžios institucijas Lietuvos Respublikoje, vadovausimės koncepcija, jog šias institucijas apibūdina du požymiai: *a) įgaliojimai veikti valstybės vardu* ir *b) valdingi įgaliojimai*.

Šių institucijų teisinių įgaliojimų apimtys ir tarpusavio bendradarbiavimo principai yra nustatyti Konstitucijos, įstatymų, Prezidento dekretų, Vyriausybės nutarimų, Konstitucinio teismo sprendimų bei kitų norminių aktų. Lietuvos Respublikos Konstitucijos 5 str. įtvirtina, kad „Valstybės valdžią Lietuvoje vykdo Seimas, Respublikos Prezidentas ir Vyriausybė, Teismai”.

Valstybės valdžios institucija Lietuvos Respublikoje gali būti pilietis arba piliečių kolektyvas, kuris formuojamas valstybės nustatyta tvarka ir naudojami valdingais įgaliojimais vykdyti jam valstybės pavestas funkcijas.

Lietuvos Respublikos valstybės valdžios institucijų visuma sukuria vieningą sistemą. Valstybės valdžios institucijų sistemą sudaro Respublikos Prezidentas (valstybės vadovas – vykdomoji valdžia), Seimas (įstatymų leidžiamoji valdžia), Vyriausybė (vykdomoji valdžia), Valstybės kontrolė, Konstitucinis Teismas, Aukščiausiasis Teismas, kiti teismai, prokuratūra.

Lietuvos Respublikoje savo funkcijas valstybės valdžios institucijos realizuoja valdžių padalijimo principu. Todėl institucijų sistemą sudaro įstatymų leidžiamoji, įstatymų vykdomoji bei teisminės valdžios. Kiekviena iš jų sudaro tam tikrą vieningos Lietuvos Respublikos valdžios posistemę.

Lietuvos Respublikoje įstatymų leidžiamoji institucija yra Seimas. Seimą renka tauta tiesioginiuose ir slaptuose rinkimuose. Parlamentas yra vienintelė institucija, leidžianti įstatymus. Savo sprendimais Seimas išreiškia visos tautos interesus. Įstatymų leidžiamosios institucijos Seimo sprendimai yra privalomi (plačiau Seimo įgaliojimai įvardyti skyriuje „Lietuvos Respublikos Seimas”).

Vyriausybė yra svarbiausia vykdomoji institucija. Svarbią vietą valstybės valdžios institucijų sistemoje užima Lietuvos Respublikos Prezidentas (Lietuvos Respublikos Konstitucijos 77 str.). Tačiau pagal savo įgaliojimų apimtį Respublikos Prezidentą reikėtų priskirti vykdomosios valdžios institucijų grupei. Vyriausybę sudaro Ministras Pirmininkas ir ministrai (Lietuvos Respublikos Konstitucijos 91 str.). Ministrai vadovauja atitinkamos srities ministerijoms, kurios vykdo joms pavestas funkcijas.

Ministrą Pirmininką Seimo pritarimu skiria ir atleidžia Respublikos Prezidentas; ministrus skiria ir atleidžia Ministro Pirmininko teikimu Respublikos Prezidentas. Valstybės kontrolė taip pat gali būti priskirta valstybės valdžios institucijų sistemai, nes ši institucija yra įgaliota veikti valstybės vardu ir turi valdingus įgaliojimus.

Teisės teorijoje vykdomoji valdžia gali būti skirstoma į bendros (atsakinga už didumą vykdomajai valdžiai būdingų funkcijų) ir specialios (atsakinga už tam tikrą sritį) kompetencijos.

Teisminę valdžią sudaro Aukščiausiasis Teismas, Apeliacinis Teismas, administraciniai bei kiti teismai. Doktrinoje yra diskutuojama dėl Konstitucinio Teismo vietos valdžios institucijų sistemoje (viena nuomonė: Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas priskiriamas teisminės valdžios grandžiai; kita: šis teismas išskiriamas iš bendrosios teisminės valdžios dėl Konstitucinio Teismo išskirtinės padėties ir įgaliojimų). Konstitucinis Teismas sprendžia, ar įstatymai ir kiti Seimo aktai neprieštarauja Konstitucijai, o Respublikos Prezidento ir Vyriausybės aktai neprieštarauja Konstitucijai arba įstatymams (Lietuvos Respublikos Konstitucijos 102 str.). Kadangi Konstitucinis Teismas konstitucinės justicijos problemose yra paskutinioji instancija, jo svarba nacionaliniame „*stabdžių ir atsvarų*“ mechanizme yra neabejotina.

Lietuvos Respublikoje teisingumą vykdo tik teismai. Ši fundamentali nuostata yra įtvirtinta Lietuvos Respublikos Konstitucijoje (109 str.). Teisingumas vykdomas įstatymų griežtai numatyta procedūra. Visi teismai yra nepriklausomi ir vykdo teisingumą vadovaudamiesi tik įstatymu. Aukščiausioji ir galutinė institucija civilinėse ir baudžiamosiose bylose yra Lietuvos Respublikos Aukščiausiasis Teismas. Administracinio pobūdžio problemoms tokia instancija yra Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas. Lietuvos Respublikos Konstitucija (111 str.) numato galimybę steigti specializuotus teismus, sprendžiančius tik tam tikros rūšies visuomeninių santykių bylas. Tai gali būti darbo, šeimos ir kitokių kategorijų byloms nagrinėti įsteigti teismai. Tačiau Lietuvos Respublikos Konstitucija imperatyviai įtvirtina, kad „Teismai su ypatingais įgaliojimais taikos metu Lietuvos Respublikoje negali būti steigiami“. Ši nuo-



stata garantuoja, kad neatsiras teismų, kurių veiklos principai nesiderina su teisės ir teisingumo principais, ir kad bus garantuotos žmogaus teisės.

Lietuvos Respublikos Konstitucijos IX skirsnyje „Teismas“ yra minima prokuroro institucija. Įtvirtinta, kad „Valstybinį kaltinimą baudžiamosiose bylose palaiko, baudžiamąjį persekiojimą vykdo ir kvotos organų veiklą kontroliuoja prokurorai“ (Lietuvos Respublikos Konstitucijos 118 str.). Taigi prokuroras yra pareigūnas, kuris baudžiamosiose bylose, palaikydamas kaltinimą, tai daro *valstybės* vardu. Nors prokuratūra veikia savarankiškai ir į jos veiklą negalima kištis, tačiau valdžių padalijimo principo aspektu ši institucija yra labiausiai susijusi su teismine valdžia. Nors teisingumą vykdo tik teismas, prokuratūra yra ta institucija, kuri savo veikla padeda teismui tiriant bylas nepadaryti klaidos. Kartais teisinėje literatūroje prokuratūra yra vadinama valstybės valdžios institucija su ypatinguoju statusu<sup>10</sup>. Tačiau manytume, kad vertinant Lietuvos Respublikos prokuratūrą kaip valstybės valdžios instituciją reikėtų vengti sąvokos „*ypatinga*“, kadangi ji veikia griežtai Konstitucijos, įstatymų ir kitų norminių aktų pagrindu ir negali jų ignoruoti. Lietuvos Respublikos įstatymuose yra numatyta galimybė apskusti prokuratūros veiksmus, jei asmuo mano, kad buvo pažeisti įstatymai ar kiti teisės aktai. Pagal Lietuvos Respublikos Konstituciją prokurorų skyrimo tvarką ir statusą nustato įstatymas. Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas 1998 m. balandžio 21 d. nutarimu nustatė, kad Lietuvos Respublikos Seimas, keisdamas įstatymus, gali įtakoti institucijų tarpusavio santykių turinį ir kad tai nepažeidžia Lietuvos Respublikos Konstitucijos. Konstitucinis Teismas nustatė, kad dėl prokuroro skyrimo tvarkos Seimas galėjo keisti įstatymus, jeigu pastarieji neprieštarauja Konstitucijai (Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos visuomenės informavimo įstatymo 29 str. pakeitimo įstatymo įgyvendinimo įstatymo ir Lietuvos Respublikos Seimo 1997 m. vasario 25 d. nutarimo „Dėl V. Nikitino atleidimo iš generalinio prokuroro pareigų“ atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“).

Kaip jau buvo minėta, Valstybės kontrolės institucija taip pat priskirtina prie valstybės valdžios institucijų. Valstybės kontrolės įstatymo 2 str. numato, jog Lietuvos Respublikos valstybės kontrolė yra Lietuvos Respublikos Seimui atskaitinga aukščiausioji ekonominės finansinės kontrolės valstybės institucija, prižiūrinti, ar teisėtai valdomas ir naudojamas valstybės turtas ir vykdomas valstybės biudžetas. Tad mūsų pasirinktųjų formaliųjų kriterijų aspektu šią instituciją galima priskirti valstybės valdžios institucijoms.

<sup>10</sup> Baglaj M. V. Konstitucionnoje pravo Rosijskoj Federaciji. Moskva, 1998. S. 337.