

VIII skyrius

VALSTYBĖS FORMA

1 poskyris. Valstybės formos sąvoka. Valstybės valdymo forma

2 poskyris. Valstybės sandaros forma

3 poskyris. Politinis režimas

1. Valstybės forma – kompleksinė sąvoka, kuri atskleidžia, kaip valdžia valstybėje organizuojama, kaip ji išdėstoma teritoriniu požiūriu, kokiais principais vadovaujamasi jos veikloje, kokiais būdais ji įgyvendinama. Valstybės formą atskleidžia valstybės valdymo forma, valstybės sandaros forma ir politinis režimas.

2. Valstybės valdymo forma atskleidžia valstybės valdžios šaltinį, aukščiausiųjų valstybės valdžios institucijų sudarymo tvarką, jų struktūrą, šių institucijų teisinę padėtį ir tarpusavio santykius. Valstybės sandaros forma parodo valstybės teritorinį sutvarkymą, valstybės ir ją sudarančių teritorinių vienetų santykių pobūdį. Politinis režimas apibūdina valstybės valdžios įgyvendinimo būdus ir priemones.

3. Nagrinėjant valstybių valdymo formos klausimus, teks susidurti su valstybių skirstymu į monarchijas ir respublikas (šios skirstomos į parlamentines, prezidentines ir pusiau prezidentines). Pagal sandaros formą skiriamos unitarinės ir federacinės valstybės. Pagal valstybės valdžios įgyvendinimo būdus ir priemones valstybės skiriamos į valstybes, kuriose įtvirtintas demokratinis ar nedemokratinis (autoritarinis ar totalitarinis) politinis režimas. Laikantis šių kriterijų, galima įvertinti ir Lietuvos valstybės formą.

1 poskyris**VALSTYBĖS FORMOS SĄVOKA. VALSTYBĖS VALDYMO FORMA****1.1. Valstybės forma – kompleksinė sąvoka****1.2. Valstybės valdymo formos sąvoka****1.3. Monarchija****1.4. Respublika:****1.4.1. Sąvoka****1.4.2. Prezidentinė respublika****1.4.3. Parlamentinė respublika****1.4.4. Pusiau prezidentinė respublika****1.5. Lietuvos valstybės valdymo forma****1.1. Valstybės forma – kompleksinė sąvoka**

Visų valstybės studijų centre – valdžia, tiksliau – valstybinė valdžia. Valdžios organizacijos, jos raiškos būdai – klausimai, kurių konstitucinėje teisėje praleisti negalima. Taigi susiduriame su valstybės formos sąvoka. Tai kompleksinė kategorija, atskleidžianti valdžios valstybėje organizavimą, jos išdėstymą teritorijos atžvilgiu, jos įgyvendinimo būdus ir priemones.

Tradiciškai vartojamos kelios sąvokos, įvairiais aspektais apibūdinančios valstybės formą. Tai valstybės valdymo forma, valstybės sandaros forma bei politinis režimas. Valstybės valdymo forma atskleidžia valstybės valdžios šaltinį, aukščiausiųjų valstybės valdžios institucijų sudarymo tvarką, struktūrą bei šių institucijų teisinę padėtį ir tarpusavio santykius; valstybės sandaros forma parodo valstybės teritorinį sutvarkymą, valstybės ir ją sudarančių teritorinių vienetų santykių pobūdį; politinis režimas apibūdina valstybės valdžios įgyvendinimo būdus ir priemones.

Valstybės forma – kompleksinė sąvoka. Ji apima visus tris nurodytus elementus. Valstybės forma – ne vien teorinė kategorija. Ne mažiau svarbi jos praktinė reikšmė. Visuomenei ne tas pats, ar egzistuojančios valstybės valdžios institucijos, jų santykių sistema, įtvirtinti valdžios įgyvendinimo būdai stabdo ar skatina visuomenės pažangą. Pasaulio istorijoje galime rasti ne vieną pavyzdį: kartais aiškiai pasenusi valstybės forma provokuoja konfliktus arba labai sunkina iškilusių visuomenei uždavinių sprendimą. Ir priešingai, tinkamas valstybės organizacijos modelis

lengvina švelninti visuomenėje kylančias priešpriešas, telkia visuomenę bendriems tikslams įgyvendinti. Neretai rašoma, kad valstybės formos paieškos – tai efektyviausio, esant tam tikroms sąlygoms, valdžios modelio paieškos.

Ypač audringai diskutuojama valstybės formos klausimais, kai pasikeičia visuomenės gyvenimo sąlygos ir visuomenei tenka rinktis, koks valstybės organizacijos modelis turi būti įtvirtintas. XX a. pabaigoje vėl atgavusi nepriklausomybę Lietuva nebuvo išimtis. Konstitucijos kūrimo proceso istorijoje diskusijos dėl valstybės formos (tiksliau dėl vieno jos elemento – valdymo formos) buvo pačios audringiausios. Parlamentinė, pusiau prezidentinė ar prezidentinė respublika? Kokios kompetencijos reikia aukščiausioms valstybės valdžios institucijoms? Ginčytasi ir kitais klausimais: kokios turi būti vietos savivaldos ir vietinio valdymo ribos? Kaip Konstitucijoje visapusiškiau įtvirtinti demokratinis visuomenės gyvenimo pagrindus?

Norint nepasiklysti valstybių formos išraiškų įvairovėje, reikia jas klasifikuoti. Būtina rasti tam tikrus kriterijus, požymius, kurie padėtų geriau suprasti valstybės valdžios organizacijos ir funkcionavimo ypatumus.

Nustatant aukščiausiųjų valstybės valdžios institucijų sistemą, jų įgaliojimus, tarpusavio santykius, siekiama „sudaryti tokią valstybės formą ir tokią valdymo sistemą, kad būtų leidžiami geri įstatymai ir kad jie būtų gerbiami“¹. Tai išties klasikiniu laikytinas valstybės formos (ir teisininkus bene labiausiai dominančio jos elemento – valdymo formos) pasirinkimo prasmės paaiškinimas, išdėstytas A. Esmeino knygoje.

Dar antikos laikais Platonas ir Aristotelis siūlė, klasifikuojant valstybes, atsižvelgti, ar valstybės valdomos: a) visuomenės gerovei; b) valdovų naudai užtikrinti. Atsižvelgdami į šią aplinkybę, jie valstybių valdymą pagal valdančiųjų asmenų skaičių skirstė taip: kai valdo vienas asmuo, pozityvi forma – monarchija, negatyvi – tironija. Kai valdo grupė asmenų, pozityvi forma – aristokratija (kilmingųjų valdžia), negatyvi – oligarchija (turtingųjų valdžia). Kai valdo liaudis, teigiama forma – politija, o neigiama – demokratija ar ochlokratija.

Vėliau, II m. e. amžiuje istorikas Polibijus skirstė valstybes į taisyklinį valdymą (monarchija, aristokratija, demokratija) ir netaisyklinį valdymą (tironija, oligarchija, ochlokratija). Jis taip pat numatė mišraus valdymo valstybę. XVI a. N. Machiavelli valstybės valdymo formas klasifikavo atsižvelgdamas į valdančiųjų skaičių: 1) monarchija (kai šalį valdo vienas asmuo); 2) demokratija (kai šalį valdo keli asmenys; priskyrė prie jos ir graikų aristokratiją).

¹ *Esmein A.* Konstitucinės teisės principai (Prancūzų ir palyginamieji). T. I. 1 d. Kaunas, Teisininkų draugija, 1932. P. 35.

XVIII a. Ch. L. Montesquieu valstybės valdymo formų klasifikavimo pagrindu laikė ne valdančiųjų skaičių, o pavaldinių paklusnumo motyvus. Jis valstybes skirstė į tris grupes: 1) respublika, kurios pagrindas – dora, tėvynės meilė, kuklumas; 2) monarchija, kurios valdymo pagrindas – garbė; 3) despotija, kurios pagrindas – baimė, valdymas be įstatymų, nes pavergtiems įstatymų nereikia, despoto valia pakeičia įstatymus. Svarbiausi valstybės tikslai – apsaugoti valstybės egzistenciją bei asmens laisvę. Geriausiai laisvė apsaugoma valstybėse, kuriose įstatymų leidžiamoji, vykdomoji ir teisminė valdžios atskirtos. Ribotas valdymo būdas būdingas šalims, kuriose įstatymų leidžiamoji ir vykdomoji valdžios yra vienose rankose, o atskirta tik teisminė valdžia. Jeigu visos valdžios atsiduria vienose rankose, tokiai valstybei būdinga despotinis valdymas.

1.2. Valstybės valdymo formos sąvoka

Pradėsime nuo pirmojo valstybės formos elemento – valstybės valdymo formos.

Ne tik filosofijoje pabrėžiama turinio ir formos vienovė. Taip pat ir valstybės valdžios pažinimo studijos bus nevisapusės, jei neišsiaiškinsime, kas laikoma valdžios šaltiniu, kaip sudaromos aukščiausios valstybės valdžios institucijos, kokia yra jų struktūra ir kokius jos turi įgaliojimus, kokie yra jų tarpusavio santykiai.

Jau nuo antikos laikų siekiama atsakyti į du klausimus: 1) kokios valstybės valdymo formos egzistuoja; 2) kokia iš žinomų valstybės valdymo formų geriausiai tinka tam tikrai šaliai tam tikru jos raidos etapu.

Valstybės valdymo forma – tai valstybės valdžios organizacijos forma, kuria nusakomas valstybės valdžios šaltinis, aukščiausiųjų valstybės valdžios institucijų sudarymo tvarka, jų struktūra, teisinė padėtis, taip pat šių institucijų tarpusavio santykių principai. Dažnai pabrėžiama, kad tai bene reikšmingiausias valstybės formos elementas, kad šis elementas yra labiausiai teisinis; jį apibūdinant, paprastai remiamasi tam tikra teisinio reguliavimo, taip pat ir teisinės praktikos, konstrukcija.

Teisinėje, taip pat politologinėje literatūroje, be termino „valdymo forma“, tą patį reikšinį apibūdinant vartojamas „valdymo modelio“, „valdymo sistemos“ ar „režimo“, „politinės sistemos modelio“ bei kitos sąvokos. Vadovėlyje vartosime pirmąją sąvoką, nes ji labiausiai įsitvirtinusi lietuviškoje teisinėje literatūroje.

Taigi valstybės valdymo forma – svarbi konstitucinės teisės kategorija, turinti ir metodologinę reikšmę. Todėl būtina imtis ją atskleidžiančių komponentų gilesnės analizės. Pirmiausia aptarsime valdžios šaltinį.

Demokratinėse valstybėse valdžios šaltiniu laikoma tauta. Ši samprata įtvirtinta ir Lietuvos Respublikos 1992 m. Konstitucijoje. Jos nuostatos, kad Lietuvos valstybę kuria tauta, kad tautai priklauso suverenitetas, kad aukščiausią suverenią galią tauta vykdo tiesiogiai ar per demokratiškai išrinktus savo atstovus, kad valdžios įstaigos tarnauja žmonėms, patvirtina tautos primatą organizuojant valstybės valdžią.

Kita koncepcija: valdžios šaltinis – valdovas. Šiuo atveju reikėtų prisiminti Jeano Bodino pasiūlytą monarchui priklausančio suvereniteto doktriną, pagal kurią valdovui priklauso teisė į valstybę ir jos gyventojus. Šia teise valdovas gali pasinaudoti savo nuožiūra. Tokią galią valdovas yra gavęs tiesiogiai iš Dievo. Ši doktrina išreiškia asmeninio viešpatavimo idėją, akcentuoja asmens valdžią kaip absoliučią monarcho ypatybę.

Priklausomai nuo to, kas yra valdžios šaltinis, sprendžiamas ir piliečių dalyvavimas sudarant aukščiausias valstybės valdžios institucijas. Šiuolaikinėje demokratinėje valstybėje piliečiai renka savo atstovus. Vykdomosios valdžios pareigūnai gali būti renkami ir piliečių, ir renkami ar skiriami jų išrinktų atstovų.

Atskleidžiant valstybės valdymo formą, svarbu išsiaiškinti aukščiau siųjų valstybės valdžios institucijų struktūrų, kiekvienos iš jų teisinę padėtį, taip pat jų tarpusavio santykių pagrindus.

Dar nuo antikos laikų valstybės valdymo formos pirmuoju klasifikavimo kriterijumi laikomas valdančiųjų skaičius (valdo vienas – monarchija, valdo tam tikra grupė – aristokratija, valdo piliečių visuma – demokratija). Jis iš esmės neprarado savo reikšmės ir dabar. Valstybės valdymo formos visų pirma skiriamos pagal tai, koku keliu užimamos valstybės vadovo pareigos – paveldėjimu ar išrinkimu. Pagal tai valstybes galima skirstyti į monarchijas ir respublikas. Įstatymų leidžiamosios ir vykdomosios valdžios institucijų teisinė padėtis, jų tarpusavio santykiai – kriterijai, pagal kuriuos monarchijas ir respublikas galima klasifikuoti į tam tikras grupes.

1.3. Monarchija

Monarchija – žodis, kuris graikų kalboje reiškia „vienvaldystę“. Tačiau mums monarchija reiškia ne tik vieno valdžią, bet ir paveldimą valdžią. Kitados monarcho valdžia buvo grindžiama dieviška monarcho valdžios kilme. Istorija įrodė grynai žemišką šios valdžios kilmę.

Svarbiausia ne tai, kaip apibūdinama monarcho valdžia. Svarbiausia – jo įgaliojimai, šios institucijos santykis su kitomis valstybės valdžios institucijomis. Todėl mes galime kalbėti apie absoliutinę (neribotą) ir kon-

stitucinę (ribotą) monarchiją. Pastaroji gali būti skirstoma į dualistinę ir parlamentinę.

Absoliutinė monarchija. Ši valdymo forma būdinga vėlyvajam feodalizmui. Absoliutinėje monarchijoje visa aukščiausia valdžia priklauso monarchui. Jis pats leidžia įstatymus, savo nuožiūra skiria aukščiausius valstybės pareigūnus, vadovauja vykdomajai valdžiai, skiria ir atleidžia ministrus, vykdo aukščiausiąją teisingumą. Teisiškai jo valdžia neribota. Absoliutinėje monarchijoje nėra tautos renkamo parlamento, monarcho galios nėra ribojamos teisės aktais.

Absoliutinė monarchija, kaip minėta, feodalizmo pabaigos laikų valstybės valdymo forma, tam tikru metu atlikusi ir pažangų vaidmenį: ribojusi feodalinėje visuomenėje vyravusią savivalę, naikinusi politinį susiskaldymą, vykdžiusi merkantilizmo politiką, kuri skatino ūkio raidą. Vystantis naujiems santykiams, ji greitai tapo visuomenės raidos stabdžiu ir demokratinių revoliucijų epochoje buvo likviduota.

Dabartiniame pasaulyje absoliutinė monarchija – anachronizmas. Teisinėje literatūroje minimi Saudo Arabijos, Omano pavyzdžiai. Šios šalys, nors turi oktrojuotas konstitucijas, nėra konstitucinės valstybės tikrąja prasme, nes jose neribojama monarcho valdžia.

Konstitucinė monarchija. Konstitucinėje monarchijoje yra pripažįstamas (kartais – tik iš dalies) tautos suverenitetas, įstatymus leidžia tautos atstovybė – parlamentas. Jis gali kontroliuoti ir vyriausybės veiklą.

Yra skiriamos dvi konstitucinės monarchijos: dualistinė monarchija ir parlamentinė monarchija.

Dualistinė monarchija. Dualistinėje monarchijoje suverenitetas priklauso tautai ir monarchui. Monarcho valdžia iš esmės apribota įstatymo leidžiamosios valdžios. Tai pradinė, ribota konstitucinės monarchijos forma, t.y. šioje valdymo formoje jau pastebime, nors tik iš dalies pripažįstamą, valdžių padalijimą, bent jau vykdomoji valdžia atskiriama nuo įstatymų leidžiamosios. Įstatymų leidžiamoji valdžia priklauso parlamentui, o vykdomoji – monarchui, kuris pats tiesiogiai gali vadovauti vykdomosios valdžios struktūroms arba skirti vyriausybę. Teisminė valdžia yra monarcho žinioje, nors gali būti ir nepriklausoma. Vyriausybė už savo veiklą atsako ne parlamentui, bet monarchui. Parlamentas vyriausybei gali daryti įtaką tik tvirtindamas valstybės biudžetą.

Istoriniai šios rūšies monarchijos pavyzdžiai gali būti: Prancūzijos Burbonų restauracijos laikų monarchija, kaizerinė Vokietija iki 1918 m. Šiuolaikinės dualistinės monarchijos pavyzdžiais teisinėje literatūroje nurodomi: Jordanija, Nepalas, Kuveitas, Tailandas.

Parlamentinė monarchija. Kita, išties demokratiška, konstitucinės monarchijos rūšis – parlamentinė monarchija. Ji susiformavo istorijos

raidoje ne griauinant, bet pertvarkant, pritaikant senas valstybės valdžios institucijas prie naujų istorinės raidos sąlygų. Šioje valdymo formoje suvereni galia priklauso tautai, monarchas – tik įsteigtos valdžios institucija, vykdanči tam tikras konstitucijos nustatytas funkcijas.

Monarchas yra valstybės vadovas, jis nedalyvauja vyriausybės veikloje. Sakoma, kad toks monarchas „karaliauja, bet nevaldo“. Monarchas dažniausiai vykdo tik simbolines funkcijas. Įstatymus priima parlamentas, vyriausybę formuoja politinės jėgos, po rinkimų sudarančios parlamentinę daugumą. Taigi esminis parlamentinės monarchijos požymis – vyriausybės politinė atsakomybė parlamentui už savo veiklą. Žinoma, kad kiekvienoje šalyje parlamentinė monarchija turi savo specifinių bruožų.

Šiuolaikinių parlamentinių monarchijų pavyzdžiai: Didžioji Britanija, Švedija, Olandija, Belgija, Danija, Norvegija, Ispanija ir kitos šalys.

1.4. Respublika

1.4.1. Sąvoka

Respublika (lot. *res publica* – viešas reikalas) – tai valstybė, kurioje suverenitetas priklauso tautai. Joje visos aukščiausiosios valstybės valdžios institucijos tiesiogiai ar netiesiogiai įgaliojimus veikti gauna iš piliečių ir yra piliečiams atsakingos. Ši valdymo forma yra susijusi su demokratiniu politiniu režimu. Kitaip respublika bus tik valstybės pavadinimas, bet ne teisinė politinė realybė. Valstybės vadovas (prezidentas ar kolegiali institucija) respublikoje renkamas tautos ar jos išrinktos institucijos.

Respublikoje negali būti valstybės valdžios institucijų, kurios galėtų vykdyti valdžią pačios savaime. Visos valstybės valdžios institucijos formaliais atsakomybės ryšiais yra susietos su tauta, t.y. aksioma laikoma nuostata, kad valdžios šaltinis yra tik tauta. Valstybę ir asmenį sieja politinis–teisinis pilietybės ryšys, lemiantis asmens teisę dalyvauti politiniame gyvenime.

Įstatymus respublikoje priima tautos išrinkta atstovybė – parlamentas (atstovaujamoji įstatymų leidimo institucija), taip pat ir piliečiai tiesiogiai balsuodami. Pagal tai teisinėje literatūroje skiriamos dvi respublikų rūšys:

- 1) reprezentacinė (atstovaujamoji) respublika;
- 2) tiesioginės demokratijos respublika.

Reprezentacinėje respublikoje tauta savo valią išreiškia išrinkdama tautos atstovus į parlamentą. Šie atstovai (arba reprezentantai) savo įgaliojimų laikotarpiu atstovauja tautai. Parlamentas įstatymais reguliuoja svarbiausius visuomeninius santykius. Šioje respublikos rūšyje rinkimais

ir reiškiasi atsakomybės santykiai tarp suvereno-tautos ir valstybės valdžios. Aukščiausiosios valstybės valdžios institucijos tiesiogiai ar netiesiogiai yra renkamos piliečių, kitas valstybės institucijas formuoja ar skiria išrinktos institucijos.

Tiesioginės demokratijos respublika yra valstybė, kurioje įstatymus priima patys piliečiai. Pažymėtina, kad tiesiogines demokratijos formas naudoja ir reprezentacinės respublikos. Antai referendumai yra numatyti daugelio pasaulio šalių konstitucijose.

Tiesioginės demokratijos pirmasis teoretikas ir propaguotojas buvo XVIII a. prancūzų mokslininkas Jean-Jacques Rousseau. Tiesioginė demokratija grindžiama tautos suvereniteto nedalumu ir neperleidžiamumu. Visą valstybinę valdžią tauta vykdo tiesiogiai pati, o ne per įvairias atstovaujamasias įstaigas. Tiesa, praktiškai tokia tiesioginės demokratijos respublika niekada nebuvo sukurta. Tokia respublika – tik teorinė konstrukcija. Gal tik Šveicarijos konstitucinėje praktikoje galima kalbėti apie ryškiausią tiesioginio valdymo požymių pasireiškimą. Žinomi įvairūs tiesioginės demokratijos institutai. Tai ir tautos įstatymų leidybos iniciatyva, referendumai, plebiscitai, tautos veto teisė ir kt.

Labiausiai paplitusi šiuolaikinių valstybių valdymo forma – reprezentacinė respublika. Joje tauta – suverenas tiesiogiai ar netiesiogiai išrenka savo atstovus, kurie įgyvendina valstybinę valdžią, formuoja kitas valstybės valdžios institucijas. Žinoma, negalima teigti, kad reprezentacinėje respublikoje netaikomi tiesioginės demokratijos institutai. Jau minėjome, kad referendumai, tautos įstatymų leidybos iniciatyva, peticijų teisė – šios ir kitos tiesioginės demokratijos formos – dažnai naudojamos demokratinėse reprezentaciniuose valstybių, kurių valdymo forma yra respublika. Toliau nagrinėsime būtent tokią respubliką.

Teisinėje literatūroje skiriamos šios respublikų rūšys:

- 1) parlamentinė respublika (jai būdinga vyriausybės politinė atsakomybė parlamentui),
- 2) prezidentinė respublika (jai būdinga vykdomosios valdžios politinės atsakomybės parlamentui nebuvimas, taip pat griežtas valdžių atskyrimas),
- 3) pusiau prezidentinė (arba mišrioji) respublika, kurioje derinami dviejų pirmųjų modelių požymiai.

Kaip matyti iš tokio labai paviršutiniško respublikos valdymo formos apibūdinimo, svarbiausiu kriterijumi, skiriant valdymo formos rūšį, reikėtų laikyti Vyriausybės politinės atsakomybės parlamentui buvimą ar nebuvimą (parlamentinėje respublikoje vyriausybė politiškai atsakinga parlamentui, prezidentinėje – neatsakinga, o pusiau prezidentinėje – susijusi atsakomybės ryšiais ir su prezidentu, ir su parlamentu). Tačiau kaip rodo pasaulio valstybių, kuriose įtvirtinta respublikinė valdymo

forma, valdžios organizavimo įvairovė, vieno, nors ir labai svarbaus, kriterijaus nepakanka norint atskleisti respublikinio valdymo tipą. Kitaip neretai gautume gana iškreiptą vaizdą. Todėl šiuose tyrimuose paprastai naudojamos kelių tarpusavyje susijusių kriterijų sistema. Be vyriausybės politinės atsakomybės kriterijaus, teisinėje literatūroje pasitelkiami ir kiti kriterijai: Respublikos Prezidento išrinkimo būdas, ministro pirmininko pareigų buvimas ar nebuvimas, Respublikos Prezidento teisė skelbti priešlaikinius parlamento rinkimus ir kt.

1.4.2. Prezidentinė respublika

Prezidentinė respublika laikoma valstybė, kurios vadovą – prezidentą – visuotiniais tiesioginiais ar netiesioginiais rinkimais renka tauta. Šis pareigūnas vykdo ir valstybės, ir vyriausybės vadovo funkcijas.

Šiai valdymo formai būdinga tai, kad vyriausybę formuoja prezidentas, ir tokia vyriausybė nėra politiškai atsakinga parlamentui. Kita vertus, prezidentas neturi teisės paleisti parlamento ir skelbti pirmalaikių parlamento rinkimų¹. Formalus skiriamasis prezidentinės respublikos bruožas – ministro pirmininko pareigų nebuvimas.

Ši valdymo forma šiek tiek panaši į dualistinę monarchiją. Tai galima istoriškai paaiškinti, nes kai ši valdymo forma buvo kuriama JAV, pavyzdys jai buvo tuometinė Didžiosios Britanijos monarchija. Žinoma, ši forma iš esmės skiriasi nuo monarchijos. Visų pirma šios valdymo formos valstybėse yra nuosekliai įgyvendintas valdžių padalijimo principas. Valdžių santykiams būdinga pusiausvyra ir tarpusavio kontrolė. Šiose respublikose ir įstatymų leidžiamoji, ir vykdomoji valdžia veiklos mandatą tiesiogiai gauna iš tautos. Vykdomosios valdžios vadovas yra tautos renkamas prezidentas, kuris vyriausybės vadovo funkcijas derina su valstybės vadovo funkcijomis. Vyriausybės kaip kolegialios institucijos paprastai nėra, kiekvienas ministras atsakingas prezidentui. Teisėjus ir aukščiausiosios vykdomosios valdžios pareigūnus skiria prezidentas (paprastai gavęs aukštesniųjų parlamento rūmų sutikimą). Juos skiriant, lemia ne tiek kandidatų politinės nuostatos, kiek kompetencija ir asmeninės savybės. Prezidentas gali savarankiškai keisti ministrus ir kitus jo paskirtus vykdomosios valdžios pareigūnus. Galioja taisyklė: prezidentas negali dirbti su tais, kurie nemoka, negali ar nenori dirbti kartu.

¹ Žinomo politologo G. Sartorio nuomone valstybės valdymo modelis laikytinas prezidentiniu, kai „valstybės vadovas (prezidentas) (i) išrenkamas visuotiniuose rinkimuose, (ii) jo arba jos iš anksto nustatytos kadencijos metu negali atleisti parlamentas ir (iii) pirmininkauja ar kitaip vadovauja vyriausybei, kurias pats arba pati skiria“ (žr. *Sartori G. Lyginamoji konstitucinė inžinerija: struktūrų, paskatų ir rezultatų tyrimas* / Vertė E. Kūris. Kaunas, Poligrafija ir informatika, 2001. P. 94).

Kaip minėta, svarbiausias šios valdymo formos požymis – vykdomoji valdžia nėra atsakinga parlamentui už vykdomą politiką. Parlamentas negali pakeisti jos pareigūnų, jeigu jie nepažeidė įstatymo. Todėl prezidentinėse respublikose kartais susidaro tokia situacija, kai prezidentas yra vienos politinės jėgos atstovas, o parlamente dominuoja kita politinė partija. Jie priversti bendradarbiauti, nes viena valdžia negali pakeisti kitos.

Užtikrinant valdžių pusiausvyrą, svarbu „*stabdžių ir atsvarų*“ sistema. Siekdamas ją užtikrinti, respublikos prezidentas gali stabdyti parlamento veiklą įstatymų leidybos srityje naudodamasis atidedamojo veto teise, kuriai įveikti paprastai reikia kvalifikuotos balsų daugumos parlamente (ar abiejuose parlamento rūmuose). Kita vertus, parlamento aukštesnieji rūmai gali įtakoti aukščiausiųjų pareigūnų skyrimą pritardami ar nepritardami siūlomiems kandidatams. Svarbus vaidmuo tenka teisminei valdžiai. Ji turi užtikrinti, kad nebūtų nei įstatymų leidžiamosios, nei vykdomosios valdžios piktnaudžiavimo.

Teisinėje ir politinėje literatūroje tipiškiausiu prezidentinės respublikos pavyzdžiu laikomos Jungtinės Amerikos Valstijos: valstybės valdžios institucijų sistema įtvirtinta 1787 m. priimtoje Konstitucijoje; valstybės aukščiausiųjų valdžios institucijų sistema grindžiama „stabdžių ir atsvarų sistema“; pagal ją Prezidentui, Kongresui ir Aukščiausiajam Teismui suteikiami įgaliojimai, kurie leidžia daryti įtaką vienas kitam.

JAV Prezidentas renkamas visuotiniais netiesioginiais rinkimais. Nepasibaigus kadencijai, JAV Prezidento įgaliojimai gali nutrūkti tik dviem atvejais: pripažinus kaltu impičmento (apkaltos) procedūros tvarka ar Prezidentui atsistatydinus. Prezidentas yra vykdomosios valdžios vadovas, jis formuoja Kabineta (Vyriausybę) Senatui dalyvaujant tik nominaliai. Kabinetui vadovauja Prezidentas. Kabinetas nėra politiškai atsakingas Kongresui. Prezidentas neturi teisės skelbti pirmalaikių Kongreso rinkimų. Prezidentas santykiuose su Kongresu gali pasinaudoti veto teise, taip pat turi teisę kreiptis į Kongresą. Kongresas – įstatymų leidžiamoji institucija. Kaip poveikio priemonę vykdomajai valdžiai kontroliuoti jis gali naudotis savo teisėmis finansų srityje, taip pat atlikdamas tyrimus ir apklausas komitetuose ir t.t.

Aukščiausia teisminė instancija – JAV Aukščiausiasis Teismas, kurio teisėjus iki gyvos galvos, Senatui sutikus, skiria Prezidentas. Aukščiausiojo Teismo kompetencijai būdinga tai, kad jis vykdo įstatymų ir kitų teisės aktų konstitucingumo kontrolę. Tai svarbi valstybės valdžios institucijų pusiausvyros garantija. Prezidentinės ir parlamentinės valdymo formų tyrinėtojas Juanas J. Linzas yra nurodęs problemiškausios šio valstybės valdymo modelio taškus, „būtent, prezidento ir Kongreso man-

datų dualizmą, prezidentinio valdymo sistemos nelankstumą ir politinių partijų atsakomybės nebuvimą”¹.

Be JAV, prezidentinių respublikų pavyzdžiais galėtų būti: Meksika, Brazilija, Argentina, Peru, Kolumbija, Venesuela ir kitos valstybės.

Su prezidentine respublika teisinėje literatūroje siejama jos kraštutinė forma – superprezidentinė respublika. Šiai valdymo formai būdinga tai, kad šalies valdžios institucijų sistemoje prezidento institucija iš esmės sprendžia visus svarbiausius valstybės gyvenimo klausimus; neretai prezidento asmuo yra garbinamas, jo valdžia grindžiama ideologiniais ar religiniais postulatais. Superprezidentinės respublikos pavyzdžiai galėtų būti A. Stroessnerio laikų Paragvajus (1954–1989 m.), F. Marcosa laikų Filipinai (1965–1986 m.) ar Suharto laikų Indonezija (1967–1998 m.).

1.4.3. Parlamentinė respublika

Parlamentinė respublika – viena iš respublikinės valstybės valdymo formos rūšių. Ją apibūdinant, pabrėžiamas parlamento kaip atstovaujamosios ir įstatymų leidžiamosios valdžios institucijos vaidmuo įgyvendinant valstybės valdžią ir formuojant kitas valstybės valdžios institucijas.

Pagrindinis parlamentinės respublikos požymis – vyriausybės politinė atsakomybė parlamentui. Tai solidari atsakomybė. Pareiškus nepasitikėjimą vyriausybės vadovui ar vyriausybei, ji privalo atsistatydinti. Taip pat vyriausybė, kuriai pareikštas nepasitikėjimas, gali siūlyti respublikos prezidentui surengti priešlaikinius parlamento rinkimus. Šioje valstybėje respublikos prezidentas yra tik valstybės, bet ne vyriausybės vadovas. Politiniu požiūriu tai reiškia, kad vyriausybę iš esmės formuoja parlamento rinkimus laimėjusi partija ar partijų koalicija.

Parlamentinės respublikos prezidentą dažniausiai renka parlamentas (Vengrija, Čekija, Turkija, Libanas ir kt.) ar speciali kolegija, kurioje parlamento nariai sudaro svarbią dalį (VFR, Italija). Tiesa, yra parlamentinių respublikų (literatūroje dažniausiai pateikiamas Bulgarijos pavyzdys, nes Bulgarijos Respublikos Konstitucijos 1 str. 1 d. įtvirtinta, kad Bulgarija yra parlamentinio valdymo respublika), kuriose prezidentą tiesiogiai renka tauta, nors jo įgaliojimai riboti, ir vykdomąją valdžią realiai įgyvendina vyriausybė. Tačiau tokia prezidento rinkimų tvarka – tik išimtis.

Parlamentinei respublikai būdinga tai, kad prezidentas formuodamas vyriausybę veikia kaip valstybės vadovas, kuris, nors ir turėdamas

¹ Linz J. J. Conséquences politiques et sociales du choix entre un régime présidentiel et un régime parlementaire // Le processus constitutionnel, instrument pour la transition démocratique. Strasbourg, Les éditions du Conseil de l'Europe, 1994. P. 76.

tam tikrų politinių galimybių, visų pirma siekia, kad būtų suformuota parlamento daugumos pasitikėjimą turinti vyriausybė.

Nagrinėjant parlamentinės respublikos vadovo teisinį statusą, pažymėtina, kad prezidentui neretai priklauso svarbūs įgaliojimai, nors praktikoje jais nesinaudojama. Paprastai daugelis prezidento veiksmų, taip pat pirmalaikių parlamento rinkimų skelbimas, yra įgyvendinami tik vyriausybei sutikus. Prezidento priimami aktai paprastai įsigalioja tik pasirašius ministrui pirmininkui ar atitinkamam ministrui (kontrasignacija), kuriems ir tenka atsakomybė už tą aktą.

Pažymėtina, kad parlamentinėje respublikoje aukščiausiųjų valstybės valdžios institucijų teisinė ir faktinė padėtis neretai gana skiriasi. Antai nors ir pabrėžiama parlamento reikšmė, bet jo veiklą faktiškai neretai kontroliuoja vyriausybė, nors pastaroji politiškai atsakinga parlamentui, tačiau vyriausybės rankose – pirmalaikių parlamento rinkimų paskelbimo galimybė; nors prezidentui suteikti svarbūs įgaliojimai, tačiau faktiškai juos įgyvendina vyriausybė ir t.t.

Negalima nepaminėti ir kai kurių parlamentinės valdymo formos privalumų, ypač ją lyginant su prezidentine respublika. Daugelis autorių pažymi, kad parlamentinė respublika dėl savo organizacinio modelio ypač sumažina galimybę kilti vykdomosios ir įstatymų leidžiamosios valdžios priešpriešai. Sakykime, jei partija laimėjo parlamento rinkimus ir turi absoliučią balsų daugumą, ji gali sudaryti vyriausybę, išrinkti jos remiamą prezidentą. Tai didina valstybės valdžios institucijų sistemos funkcionavimo stabilumą. Žinoma, be privalumų turime prisiminti ir sistemos trūkumus: nė vienai partijai neturint tvirtos daugumos parlamente, gali būti suformuota koalicinė vyriausybė, kuriai, atsižvelgiant į kai kurioms šalims būdingą parlamentinių blokų nepastovumą, nuolat teks rūpintis pasitikėjimo išsaugojimu. Tokia vyriausybė nuolat laviruos, vengs ryžtingų, galinčių suskaldyti trapią koaliciją, veiksmų. Antai Italijos, kuri laikoma kone klasikine parlamentine respublika, istorijoje per pusę amžiaus po Antrojo pasaulinio karo pasikeitė daugiau kaip pusšimtis vyriausybių. Be to, koalicinėje vyriausybėje ir parlamentinėje daugumoje neretai sudėtinga derinti kartais gana prieštarungus interesus; tokie derinimai gali užsitęsti ir dėl to vykdomoji valdžia gali būti neveikli.

Siekiant užkirsti kelią dažnai vyriausybių kaitai, siekiama „racionalizuoti“ parlamentinę valdymo formą. Tuo tikslu gali būti numatytas vadinamasis „konstruktyvus“ nepasitikėjimo votumas (VFR, Vengrija, Bulgarija ir kt.). Jam būdinga tai, kad nepasitikėjimą galima pareikšti vyriausybės vadovui su sąlyga, jei bus nurodytas naujas vyriausybės vadovas. Kitos vyriausybės stabilumo užtikrinimo priemonės: nepasitikėjimo vyriausybe klausimą gali siūlyti svarstyti tik gana didelė parlamento depu-

tatų grupė; atmetus nepasitikėjimo votumą, kitą kartą šį klausimą galima kelti tik po tam tikro laiko ir t.t.

Parlamentinių respublikų pavyzdžiai: VFR, Italija, Vengrija, Bulgarija, Čekija, Estija, Latvija, Turkija, Libanas ir kt.

Italija, kaip jau minėjome, laikoma klasikine parlamentine respublika. Aukščiausiųjų valstybės valdžios institucijų sistemoje išskirtinė vieta tenka šalies parlamentui, kurį sudaro Deputatų rūmai ir Senatas. Italijos Prezidentą renka ypatinga kolegija, kurią sudaro 1) visi parlamento nariai (Deputatų rūmai ir Senatas); 2) sričių atstovai, kuriuos renka sričių tarybos. Todėl prezidentą renkančią kolegiją sudaro 945 parlamento nariai (neskaitant senatorių iki gyvos galvos) ir 58 sričių atstovai. Matome aiškų parlamento dominavimą ir šioje srityje. Italijos Prezidentas yra ir valstybės vadovas, jis užtikrina šalies vienybę. Joks Prezidento aktas negalioja, jei jo nekontrasignuoja (nepasirašo) pasiūlęs aktą ministras, kuris už jį ir yra atsakingas. Prezidentas, atsižvelgdamas į politinių jėgų santykį abiejuose parlamento rūmuose, skiria Ministrų tarybos pirmininką ir jo siūlymu ministrus. Vyriausybės veiklai reikia abiejų parlamento rūmų pasitikėjimo. Kiekvienis parlamento rūmai gali pareikšti vyriausybei nepasitikėjimą, ir tada vyriausybė privalo atsistatydinti.

1.4.4. Pusiau prezidentinė respublika

Pusiau prezidentinio valdymo (tiksliau „pusiau prezidentinio“ režimo) sąvoka pirmą kartą pavartota 1970 m. išleistame Maurice'o Duverger vadovėlyje „Politiniai institutai ir konstitucinė teisė“¹. Maurice'o Duverger nuomone, pusiau prezidentinis režimas yra parlamentinio ir prezidentinio modelių sintezė. Tačiau tai *sui generis* režimas, egzistuojantis kaip tik tarp parlamentinės ir prezidentinės sistemų.

1986 m. pasirodžiusiame straipsnyje „Pusiau prezidentinio režimo sąvoka“ M. Duverger rašė, kad „sąvoka „pusiau prezidentinis režimas“ žymimos Vakarų demokratijos institucijos, kurios jungia šiuos du elementus: pirma, Respublikos Prezidentą, renkamą visuotiniais rinkimais ir turintį reikšmingų įgaliojimų; antra, Ministrą pirmininką ir Vyriausybę, kurie atsakingi deputatams. Septynios šalys atitinka ar atitiko šiuos kriterijus: Veimaro respublika (1919–1933 m.), Suomija nuo 1919 m., Aust-

¹ Duverger M. Institutions politiques et droit constitutionnel. 11e éd. Paris, PUF, 1970. P. 277–281. Pažymėtina, kad sąvoka „pusiau prezidentinis režimas“, tiesa, kitokia prasme, pirmąsyk pavartota dar 1959 m. Taip vadinosi Huberto Beuve-Méry straipsnis, išspausdintas 1959 m. sausio 8 d. „Monde“ laikraštyje. Teisinėje literatūroje dažniausiai cituojamas ne M. Duverger vadovėlis, bet anglų kalba išspausdintas straipsnis apie pusiau prezidentinį režimą (žr.: Duverger M. A New Political System Model: Semi-Prezidentiel Government // European Journal of Political Research. 1980. No. (8)2. P. 165–187.

rija nuo 1929 m., Airija nuo 1937 m., Islandija nuo 1945 m., Prancūzija nuo 1962 m., Portugalija nuo 1976 m.”.¹ Nagrinėjant šį valdymo modelį, svarbu tirti ne tik teisinį reguliavimą, bet ir jo įgyvendinimo praktiką.

Pasak M. Duverger, šių šalių aukščiausiųjų valstybės valdžios institucijų sistemos yra iš dalies prezidentinės, iš dalies parlamentinės. Tačiau būtų netikslu vadinti tokį valdymą „pusiau parlamentiniu“, nes parlamentinis valdymas grindžiamas tautos balsavimu parlamento rinkimuose. Toks balsavimas – ir parlamento, ir jo sudarytos Vyriausybės legitimumo pagrindas. Tuo tarpu prezidentinis valdymas grindžiamas tautos valia, išreikšta ir renkant parlamentą, ir renkant prezidentą; šie rinkimai ir yra abiejų institucijų legitimumo pagrindas. Kadangi pusiau prezidentinio valdymo sistema grindžiama visuotiniais prezidento ir parlamento rinkimais, sąvoka „pusiau prezidentinis“ režimas yra kur kas tikslesnė. Teisinėje literatūroje taip pat kartais vartojama ir „mišrios“, ir „pusiau prezidentinės (mišrios)“ respublikos sąvokos.

Taigi nagrinėjant šį valdymo formos modelį, pabrėžiama, kad jam būdinga ir parlamentinės, ir prezidentinės respublikos bruožai. Tai valdymo forma, esanti „kryžkelėje tarp prezidentinių ir parlamentinių sistemų“², t.y. forma, turinti abiejų minėtų sistemų bruožų. Tiesa, konkrečioje valstybėje šių bruožų derinys gali būti labai nevienodas.

Atrodytų, pusiau prezidentinė respublika galima laikyti valstybę, kurioje respublikos prezidentą (kuriam priklauso svarbūs įgaliojimai) renka tauta (visuotiniuose tiesioginiuose ar netiesioginiuose rinkimuose); šioje valstybėje, formuojant vyriausybę, dalyvauja ir prezidentas, ir parlamentas (tiesa, dalyvavimas ne visada vienodas); ministrui pirmininkui tenka savarankiškas vaidmuo, vyriausybė privalo turėti parlamento pasitikėjimą. Be to, vyriausybė atsakinga ne tik parlamentui, bet ir prezidentui (prezidentas gali savarankiškai atleisti vyriausybę, o parlamentas gali pareikšti vyriausybei nepasitikėjimą). Jau minėjome, kad skiriant įvairius respublikos modelius, pagrindiniu skyrimo kriterijumi laikoma vyriausybės politinė atsakomybė. Prezidentinei respublikai būdinga, kad vyriausybė atsakinga prezidentui, o parlamentinėje respublikoje – parlamentui. Pusiau prezidentinėje respublikoje vyriausybė susieta atsakomybės ryšiais ir su parlamentu, ir su prezidentu. Tautos renkamas prezidentas, turintis reikšmingų įgaliojimų – ne mažiau svarbus šiam modeliui būdingas ypatumas.

Teisinėje literatūroje pusiau prezidentinės respublikos etalonu laikoma Prancūzijos V Respublikos valdymo forma. Aukščiausiųjų valsty-

¹ Duverger M. Le concept de régime semi-présidentiel // Les régimes semi-présidentiels (sous la direction de Maurice Duverger). Paris, PUF, 1986. P. 7.

² Sartori G. Op. cit. P. 126.

bės valdžios institucijų sistemoje prezidentui, kurį nuo 1962 m. tiesiogiai renka tauta, priklauso ištis svarbūs įgaliojimai. Prezidentas formuoja vyriausybę, kuri yra jam atsakinga. Taip pat vyriausybė turi turėti žemutinių parlamento rūmų – Nacionalinio susirinkimo – pasitikėjimą. Tai būdinga ir parlamentinei respublikai. Respublikos prezidentas turi teisę skelbti priešlaikinius Nacionalinio susirinkimo rinkimus.

Ši valdymo forma itin efektyvi, kai vyriausybė, turinti Nacionalinio susirinkimo pasitikėjimą, ir prezidentas yra vienos politinės orientacijos. Kitais atvejais tarp Respublikos prezidento ir Vyriausybės bei Parlamento žemutinių rūmų (Nacionalinio susirinkimo) gali kilti konfliktų, kuriuos išspręsti dėl specifinio šių institucijų ryšio ne visada yra paprasta. Todėl politinės jėgos turi ieškoti politinio „sugyvenimo“ priemonių, kompromisų. Kitaip Respublikos Prezidentui reiktų atsisakyti savarakiškos politikos, pasilikti Vyriausybės bei Parlamento daugumos šesėly ar galvoti apie priešlaikinius parlamento rinkimus.

Kai kuriose šalyse prezidentas, tiesiogiai renkamas tautos, turi pakankamų teisinių įgaliojimų įtakoti politinius procesus, tačiau praktiškai jais menkai naudojasi (vadinamieji „užmigę“ įgaliojimai). Praktiškai tų šalių valdymo sistema funkcionuoja ne kaip pusiau prezidentinė, bet kaip iš esmės parlamentinė (Austrijos, Islandijos ar Airijos aukščiausiųjų valstybės valdžios institucijų praktika).

1.5. Lietuvos valstybės valdymo forma

Lietuvos Respublikos Konstitucijos 1 str. įtvirtinta: „Lietuvos valstybė yra nepriklausoma demokratinė respublika“. Šia nuostata trims konstitucinėms valstybingumo kategorijoms – valstybės nepriklausomybei, demokratiniam režimui bei respublikinei valdymo formai – suteiktas didžiausių konstitucinių vertybių statusas. Tai patvirtina ir Konstitucijos 148 str. 1 d. norma, numatanti, kad Konstitucijos 1 str. nuostata „Lietuvos valstybė yra nepriklausoma demokratinė respublika“ gali būti pakeista tik referendumu, jeigu už tai pasisakytų ne mažiau kaip 3/4 Lietuvos piliečių, turinčių rinkimų teisę. Ypač sudėtinga šių nuostatų keitimo tvarka, kuri skiriasi nuo kitų Konstitucijos normų keitimo tvarkos, liudija ypatingą šių kategorijų vertės suvokimą, norą jas kuo labiau apsaugoti.

Taigi iš Lietuvos Respublikos Konstitucijos 1 str. normos akivaizdu, kad suverenas – Tauta – pasirinko respublikinę valstybės valdymo būdą. Tai atitinka modernios XX a. Lietuvos valstybės tradiciją. Išskyrus Lietuvos Tarybos manevrus 1918 m. kviečiant Lietuvos karaliumi Viurtembergo kunigaikštį Vilhelmą von Urachą, rimtesnių pastangų įtvirtinti Lietu-

voje monarchiją nebuvo. Pagaliau ir šis istorinis epizodas rodo ne tiek tam tikrą, labai motyvuotą, nusistatymą, kiek siekimą to meto sąlygomis ieškoti būdų, kaip įtvirtinti valstybės nepriklausomybę. Tačiau jau 1918 m. vasario 16-osios akte buvo įtvirtinta, jog valstybės pamatų nustatymas priklauso Steigiamajam Seimui. Tarpukario Lietuvos valstybės valdymo forma buvo respublika. Respublikinė tradicija įsitvirtino ir dar kartą atkūrusios nepriklausomybę Tautos sąmonėje. Todėl 1992 m. rengiant ir priimant Konstituciją, monarchijos įtvirtinimo siūlymai paprasčiausiai būtų atrodę kurioziški.

Kiek sudėtingesnis kitas klausimas – kokia respublikos forma įtvirtinta Lietuvos Respublikos Konstitucijoje? Kaip Lietuvos Respublikos Konstitucijoje įtvirtintas modelis funkcionuoja praktiškai?

Prisiminkime, kad rengiant 1992 m. Lietuvos Respublikos Konstituciją, daugiausia ginčytasi būtent dėl valstybės valdymo formos, arba tiksliau, – dėl Seimo, Respublikos Prezidento ir Vyriausybės teisinės padėties, jų galiojimų ir tarpusavio santykių. Be užsienio praktikos ir teisinės minties, šiuose ginčuose prisiminti ir tarpukario Lietuvos valstybės valdymo formos pokyčiai (nuo 1922 m. Konstitucijoje įtvirtinto parlamentiškos respublikos modelio iki 1938 m. Konstitucijoje įtvirtinto prezidentinio valdymo), ne kartą pabrėžtas reliktinis 1990 m. Laikinojo pagrindinio įstatymo nustatytas valstybės valdžios institucijų sistemos pobūdis (šiuo įstatymu nepavyko įtvirtinti valdžių padalijimu pagrįstos valstybės valdžios institucijų sistemos, svarbiausios valstybės valdžios institucijos vaidmuo teko Lietuvos Respublikos Aukščiausajai Tarybai – Atkuriamajam Seimui). Politinių ginčų centre 1992 m., be jokios abejonės, buvo Respublikos Prezidento institucija. Vieni pasisakė už „stiprų“ prezidentą, kiti, privengdami vienasmenės institucijos galimo įsivyravimo ir prisimindami tarpukario lietuviškąją praeitį, pasisakė už „nuosaikių“ šios institucijos įgaliojimų konstitucinį įtvirtinimą.

Kaip minėjome, 1992 m. Lietuvos Respublika atspindi Konstitucijos priėmimo išvakarėse pasirinktą politinių jėgų kompromisą. Kaip šį kompromisą įvertino teisės ir politikos mokslų atstovai?

„<…> Lietuvos Respublikos Konstitucija pasiekė labai daug – buvo rastos kompromisinės formuluotės, neleidžiančios Lietuvos valstybės formos priskirti nei griežtai prezidentiniam, nei grynai parlamentiniam tipui. Nors šiuo atveju buvo akivaizdūs neatitikimai „klasikiniam“ Prancūzijos „pusiau prezidentiniam“ modeliui, būtent toks pavadinimas labiausiai prigijo apibūdinant Lietuvos valstybės valdymo būdą”¹. „Tuo

¹ 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. 41.

tarpu Lietuvos prezidento institucija buvo iš tiesų kompromisinė. <...> 1992 m. Konstituciją parėmė ir tos politinės jėgos, kurios siekė parlamentinės konstitucijos, ir tos, kurios pasisakė už stiprius prezidento įgaliojimus (galbūt pastarosios pusiau prezidentinę rėmė kaip tik todėl, kad prezidento galias šiame modelyje įmanoma sustiprinti vien politinėmis priemonėmis)”¹. Šiam teiginiui artimi ir tokie vertinimai: „Pirmiausia, nekyla jokių abejonių, kad Lietuvos konstitucinė sąranga yra pusiau prezidentinė“², „Atrodo, kad Lietuvos valdymo sistema, turėdama nemažai panašumų su prancūziškąja ir airiškąja, visgi bus išskirtinė ir neturinti itin daug analogų tarp kitų „pusiau prezidentinių“ valstybių“³.

Su Lietuvos valstybės valdymo formos klausimu susidūrė ir Konstitucinis Teismas nagrinėdamas, ar Seimo 1996 m. gruodžio 10 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės programos“ atitinka Konstituciją. Konstitucinis Teismas 1998 m. sausio 10 d. nutarime konstatavo, kad pagal Lietuvos Respublikos Konstitucijoje nustatytą valdžios institucijų kompetenciją Lietuvos valstybės valdymo modelis priskirtinas parlamentinės respublikos valdymo formai. Taip pat pabrėžta, kad mūsų valstybės valdymo formai būdinga 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. Lietuvos konstitucinėje sistemoje yra įtvirtintas Vyriausybės atsakingumo principas, lemiantis tam tikrą Vyriausybės sudarymo būdą.

Taigi pagal Konstitucinio Teismo nutarimą Lietuvos valstybės valdymo forma priskirtina parlamentinės respublikos valdymo formai, darant išlygą, kad ji turi būdingų ir pusiau prezidentinės valdymo formos bruožų. Dėl minėto Konstitucinio Teismo nutarimo tuo laiku buvo daug diskutuota.

Lietuvos valstybės valdymo forma įvardijama kaip pusiau prezidentinė ar parlamentinė (su pusiau prezidentinės elementais). Norint patikrinti šių formų apibūdinimą, reikia vadovautis vieno ar kito modelio identifikavimo kriterijais.

Pirmiausia panagrinėkime Lietuvos valstybės valdymo būdą pagal pusiau prezidentinei respublikai apibrėžti naudojamus kriterijus.

Pagal Lietuvos Respublikos Konstitucijos 78 str. 2 d. Respublikos Prezidentą renka Lietuvos piliečiai penkeriems metams, remdamiesi vi-

¹ Pugačiauskas V. Pusiau prezidentinio institucinio modelio įtaka demokratijos stabilumui: Lietuvos ir Lenkijos lyginamoji analizė // *Politologija*. 1999. Nr. 3(15). P. 60–61.

² Talat-Kelpša L. Pusiau prezidentizmo link: Lietuvos institucinės reformos analizė // *Politologija*. 1996. Nr. 1 (7). P. 107.

³ Lukošaitis A. Prezidentas Lietuvos politinėje sistemoje: vietos ir galių paieškos // *Politologija*. 1998. Nr. 2 (12). P. 45.

suotine, lygia ir tiesiogine rinkimų teise, slaptu balsavimu. Taigi Lietuvoje ir valstybės vadovą, ir parlamentą tauta renka tiesiogiai, t.y. abi šios institucijos remiasi tautos pasitikėjimu.

Svarstant klausimą dėl svarbių Respublikos Prezidento įgaliojimų, reikia pažymėti, kad tokiais įgaliojimais dažniausiai laikoma prezidento veto teisė, teisė paleisti parlamentą, teisė skelbti referendumą, prezidento faktinio vadovavimo vyriausybei galimybės, nepaprastieji įgaliojimai ir pan. Pagal Lietuvos Respublikos Konstituciją Respublikos Prezidentas turi teisę Seimo priimtą įstatymą motyvuotai grąžinti Seimui svarstyti pakartotinai. Respublikos Prezidento veto Seimas gali įveikti daugiau kaip 1/2 visų Seimo narių balsų dauguma. Respublikos Prezidentui priklauso teisė skelbti pirmalaikius Seimo rinkimus, jeigu Seimas per 30 dienų nuo pateikimo nepriėmė sprendimo dėl naujos Vyriausybės programos arba nuo Vyriausybės programos pirmojo pateikimo per 60 dienų du kartus iš eilės nepritarė Vyriausybės programai. Prezidentas pirmalaikius Seimo rinkimus gali skelbti ir Vyriausybės siūlymu, jeigu Seimas pareiškia tiesioginį nepasitikėjimą Vyriausybe (Lietuvos Respublikos Konstitucijos 58 str. 2 d. 1 ir 2 p.). Taigi, kaip matome, pirmalaikiai Seimo rinkimai numatyti tik dviem atvejais, esant tam tikroms sąlygoms, todėl reikėtų pripažinti tik labai ribotas šalies vadovo galias šioje srityje. Be to, paskelbdamas pirmalaikius Seimo rinkimus, Respublikos Prezidentas rizikuoja, nes pagal Lietuvos Respublikos Konstitucijos 87 str. 1 d., kai Konstitucijos 58 str. 2 d. numatytais atvejais Respublikos Prezidentas skelbia pirmalaikius Seimo rinkimus, naujai išrinktas Seimas 3/5 visų Seimo narių balsų dauguma per 30 dienų nuo pirmos posėdžio dienos gali paskelbti pirmalaikius Respublikos Prezidento rinkimus.

Pagal Lietuvos Respublikos Konstituciją Respublikos Prezidentas neturi teisės skelbti referendumo; teisiniu požiūriu jis yra valstybės vadovas ir nevadovauja Vyriausybei (yra savarankiškos Ministro Pirmininko pareigos). Kita vertus, neturėtume pamiršti, kad Respublikos Prezidentas vadovauja šalies užsienio politikai. Šioje srityje jo veikla susijusi su Vyriausybės vykdoma užsienio politika. Konstitucijoje pabrėžiamas Respublikos Prezidento prioritetas šios vykdomosios valdžios veiklos srityje. Respublikos Prezidentas gali skelbti nepaprastąją padėtį, tačiau tokį jo sprendimą turi patvirtinti Seimas. Vadinasi, nėra taip paprasta konstatuoti, ar visus nurodytus Respublikos Prezidentui priskirtus įgaliojimus galima besąlygiškai laikyti svarbiais, nes kai kurių iš jų įgyvendinimas dažniausiai siejamas su tam tikromis sąlygomis.

Respublikos Prezidentas taip pat dalyvauja ir formuojant Respublikos Vyriausybę. Jis, Seimui pritarus, skiria Ministrą pirmininką, paveda jam sudaryti Vyriausybę ir tvirtina jos sudėtį (Konstitucijos 84 str. 4 p.). Tačiau įgyvendindamas šią savo funkciją, jis yra laisvas tik formaliai –

Vyriausybei būtinas Seimo pasitikėjimas („Nauja Vyriausybė gauna naujus įgaliojimus veikti, kai Seimas posėdyje dalyvaujančių Seimo narių balsų dauguma pritaria jos programai“ – skelbiama Konstitucijos 92 str. 5 d.). Todėl Prezidentas, nors ir turi pasirinkimo teisę, negali ignoruoti Seimo daugumos. Kaip pažymėta Konstitucinio Teismo 1998 m. sausio 10 d. nutarime, Seimo ir Respublikos Prezidento įgaliojimų formuojant Vyriausybę analizė leidžia teigti, kad šiame procese Respublikos Prezidento veiklos svarbiausias uždavinys – laiduoti valstybės valdžios institucijų sąveiką. Formuojant Vyriausybę, jo veiksmus pirmiausia turėtų lemti pareiga veikti taip, kad būtų sudaryta veiksminga, t.y. turinti Seimo pasitikėjimą, Vyriausybė. Žinoma, negalima pamiršti ir politinių veiksmų, pvz., kai Seime atstovaujamos jėgos išsiskaidžiusios, Respublikos Prezidentui atsiranda didelės politinio manevro galimybės parenkant Ministrą pirmininką ar ministrus. Kai Seimo dauguma yra labai aiški ir stipri, Respublikos Prezidento galimybės ne tokios jau didelės, nes jis turi galvoti apie galimą Seimo pasitikėjimą ar nepasitikėjimą būsima Vyriausybe.

Ministras pirmininkas atstovauja Lietuvos Respublikos Vyriausybei ir vadovauja jos veiklai. Ministras, vadovaudamiesi jiems pavestoms sritims atsakingi Seimui, Respublikos Prezidentui ir tiesiogiai pavaldūs Ministrui pirmininkui. Vyriausybė privalo atsistatydinti, kai Seimo narių balsų dauguma slaptu balsavimu pareiškia nepasitikėjimą Vyriausybe ar Ministrui pirmininkui. Respublikos Prezidentas atleidžia Ministrą pirmininką Seimui pritarus; ministrus jis gali atleisti tik Ministro pirmininko teikimu. Taigi šioje santykių srityje Seimo galios gerokai didesnės nei šalies vadovo.

Kokias galima padaryti išvadas? Akivaizdu, kad Lietuvos konstitucinis valdymo modelis ne visiškai atitinka pusiau prezidentinės respublikos valdymo formos kriterijus, nors, kita vertus, galima išvelgti ne vieną šios valdymo formos modelio bruožą. Turime atsiminti, kad grynų pavidalų joks „idealus“ modelis (net ir prisimenant Prancūzijos V Respublikos valdymo formą) neegzistuoja. Lieka dvi išeitys: pirma, kaip neretai rašoma politologų, teisės mokslininkų straipsniuose, – priskirti Lietuvos valstybės valdymo sistemą pusiau prezidentinei valdymo formai, kuri pagal savo bruožus yra priartėjusi prie parlamentinės valdymo formos (tai ypač išryškėja Respublikos Prezidento ir Seimo, jei šių institucijų politinė orientacija skirtinga, sambūvio ar „sugyvenimo“ metais); antra, konstatuoti, kad Lietuvos valdymo forma priskirtina parlamentinei respublikai, turinčiai pusiau prezidentinės respublikos bruožų¹ (kaip įvar-

¹ Šį požiūrį gina ir vokiečių tyrinėtojas Andreas Hollsteinas. Jis dėsto, kad apibūdinant Lietuvos valdymo formą, labiausiai „būtų priimtinas sistemos aprašymas kaip parlamentinės

dyta Konstitucinio Teismo nutarime). Ir vienu, ir kitu atveju apibūdinamos tos pačios valstybės valdžios struktūros, jų teisinė padėtis ir tarpusavio santykiai, tik pirmuoju daugiau akcentuojami vieni bruožai, antruoju – kiti. Tačiau abiem atvejais reiškinys yra tas pats, vertinami tie patys įgaliojimai, jų santykis ir sąryšis. Tik neturime pamiršti, kad abi tipologijos – santykinės.

Taip pat reikia atsižvelgti į dar vieną aplinkybę. M. Duverger savo tipologijas grindė ne tik teisės normomis, bet ir valdymo modelio įgyvendinimo praktika. Lietuvos valstybės institucijų sistema labai jauna. Kokia susiformuos aukščiausiųjų valstybės valdžios institucijų sąveikos sistema? Ne vienos šalies patirtis rodo, kad ten, kur susidaro aiški parlamentinė dauguma ar stipri koalicija, prezidentui tenka antracilis vaidmuo. Ten, kur nepavyksta sudaryti pastovios parlamentinės daugumos, prezidento įtaka atitinka jo teisines galias ar net jas pranoksta. Pagaliau ir nuo paties Respublikos Prezidento daug kas priklauso: jis gali būti „aktyvus“ ir „pasyvus“. Šios ir kitos aplinkybės – daugiau politikos mokslo tyrinėjimo sritis. O grįžtant prie valdymo formos tipologijos klausimo, galima pasakyti, kad aukščiausiųjų valstybės valdžios institucijų tarpusavio santykių praktika po ilgesnio laiko parodys, kurlink „nudreifavo“ valdymo modelis: parlamentinio valdymo link ar pusiau prezidentinio valdymo modelio link. Kitaip sakant, teorinį ginčą padės išspręsti ilgesnio laikotarpio minėtų valdžios institucijų veiklos praktika.

2 poskyris

VALSTYBĖS SANDAROS FORMA

2.1. Valstybės sandaros formos sąvoka ir valstybių klasifikavimas

šiuo aspektu

2.2. Unitarinė valstybė

2.3. Federacinė valstybė

2.4. Kitokie valstybių susivienijimai (konfederacija, sandrauga, bendrija ir pan.)

2.5. Lietuvos valstybės sandaros forma. Lietuva – unitarinė valstybė

su pavieniais pusiau prezidentiniais elementais” (žr.: *Hollstein A.* Valstybės organizacinis modelis Lietuvos konstitucijoje: trečiasis kelias tarp prezidentinės ir parlamentinės sistemos? // *Politologija*. 1999. Nr. 2 (14). P. 46.

2.1. Valstybės sandaros formos sąvoka ir valstybių klasifikavimas šiuo aspektu

Lietuvos teisės ir politikos mokslų literatūroje valstybės vidinei teritorinei struktūrai, centrinių ir vietinių valdžios institucijų santykiams bei valstybės sudėtinių dalių statusui apibūdinti vartojamos dvi sąvokos. Vieni šį valstybės formos elementą įvardija kaip „valstybės sandaros būdą“¹, kiti – kaip „valstybės santvarkos formą“². Tinkamos sąvokos parinkimas – ne vien kalbos mokslo problema. Teisės moksle irgi svarbu tiksliai reiškinį įvardyti, atskleisti teisinio reiškinio esmę. Ypač vengtina dvi-prasmų. Be to, neturėtume pamiršti ir pedagoginio aspekto. Jei vartodami sąvoką „valstybės santvarkos forma“ nepaaiškinsime, kad kalbama apie valstybės teritorinę struktūrą, galima būtų manyti, kad kalbama apie valstybės sutvarkymą apskritai, o ne apie vieną valstybės formos aspektą. Tuo tarpu sąvoka „valstybės sandara“ – vienaprasmė. Be jokios abejonės, yra aiškiau, kad šiuo atveju kalbama apie valstybės vidaus teritorinę struktūrą, valstybės vidaus sandarą. Todėl vadovelyje vartosime „valstybės sandaros formos“ sąvoką.

Valstybės sandaros forma apibūdina valstybės vidaus teritorinį sutvarkymo būdą, valstybės sudėtinių dalių teisinę padėtį, taip pat santykių tarp valstybės kaip tokios ir jos sudėtinių dalių pobūdį (t.y. centrinės ir vietinės valdžios santykių pobūdį).

Tinkama valstybės sandara – vienas iš veiksnių, užtikrinančių šalies stabilumą, valdžios struktūrų efektyvią veiklą. Apie valstybės sandaros formą sprendžiama pagal valstybės sudėtį, t.y. ar valstybė yra vienalytė, ar jungtinė. Atsižvelgiant į tai, įprasta valstybes skirstyti į unitarines (paprastas) ir federacines (sudėtines). Taigi valstybės sandaros formą lemia valstybės teritorijos sutvarkymo būdas, valstybės ir jos sudėtinių dalių tarpusavio santykių sistema, taip pat vieningos vienos ar dviejų lygių teisės sistemų galiojimas.

Paprastai skiriamos dvi valstybės sandaros formos: unitarinė ir federacinė. Literatūroje taip pat minima konfederacija. Tai suverenių valstybių sąjunga, bet ne sudėtinė valstybė, todėl konfederacijos narių–valstybių tarpusavio santykių tyrimas, matyt, labiau tiktų tarptautinei teisei. Tačiau kai kurioms valstybių sąjungoms būdingi kvazivalstybės požymiai, todėl, bent epizodiškai, apžvelgsime ir jas.

Kaip atskirti unitarinę valstybę nuo federacinės?

¹ Vansevičius S. Valstybės ir teisės teorija. Vilnius, Justitia, 2000. P. 50.

² Šiuolaikinė valstybė. Kaunas, Technologija, 1999. P. 21.

Unitarinė valstybė – vienalytė, ji padalyta tik į administracinius teritorinius vienetus, kuriems nebūdinga tam tikras politinis savarankiškumas. Unitarinėje valstybėje galioja vieninga nacionalinė teisės sistema.

Federacija – sąjunginė valstybė, kurią sudaro federacijos nariai – valstybinio pobūdžio teritoriniai junginiai. Šioje valstybėje, be bendrų visai federacijai valstybės valdžios institucijų, funkcionuoja federacijos subjektų – įstatymų leidybos, vykdomosios ir teisminės valdžios – institucijos. Federacijos subjektai, skirtingai nei unitarinės valstybės administraciniai vienetai, naudojami didesniu ar mažesniu politiniu savarankiškumu.

Unitarinė ar federacinė valstybės sandaros forma įtvirtinama konkrečios šalies konstitucijoje. Lietuvos Respublikos Konstitucijos 10 str. 1 d. skelbiama: „Lietuvos valstybės teritorija yra vientisa ir nedalijama į jokių valstybinių darinius“. Tai unitarinės valstybės sandaros konstitucinis pripažinimas. Panašios reikšmės, tik įtvirtinanti federalizmą, yra VFR Pagrindinio įstatymo 20 str. norma, kurioje nustatyta, kad Vokietijos Federacinė Respublika yra „demokratinė ir socialinė federacinė valstybė“.

Kas lemia vienokią ar kitokią valstybės sandaros formą? Valstybės sandaros forma yra valstybės istorinės raidos rezultatas. Susiduriame su įvairiausių veiksnių poveikiu. Šalies teritorijos dalių istoriniai skirtumai, konfliktai visuomenėje, separatistinės tendencijos, užsienio šalių spaudimas – viena grupė veiksnių. Ne mažiau svarbios ir kitos aplinkybės – mononacionalinė gyventojų sudėtis ar daugiatautiškumas, religiniai, rasiniai, kultūriniai ir kitokie panašumai ar skirtumai. Valstybės sandaros forma gali keistis. Pasaulio valstybių istorijoje aptiksime įvairių transformacijų. Kartais unitarinės valstybės susijungia į federacijas (istorinis JAV susikūrimo pavyzdys). Kitais atvejais unitarinė valstybė transformuojasi į federaciją (1993 m. unitarinė Belgija dėl etninių problemų virto federacija). Arba priešingai, 1993 m. sausio 1 d. vietoje buvusios Čekijos ir Slovakijos Federacinės Respublikos (taip vadinosi Čekoslovakija po 1989 m. „aksominės“ revoliucijos) atsirado dvi unitarinės valstybės: Čekija ir Slovakija.

Ir unitarinėje, ir federacinėje valstybėje atskirų dalių statusas gali būti identiškas ar skirtingas. Pagal tai valstybės teritorinis sutvarkymas apibūdinamas kaip simetriškas ar asimetriškas.

Pirmuoju atveju šalies teritoriniai vienetai turi vienodą statusą. Lietuvoje visų apskričių, savivaldybių teisinis statusas yra vienodas. Nėra apskričių su didesniais ar mažesniais įgaliojimais ar skirtinga kompetencija. Antruoju atveju kai kurių vieno lygmens sudėtinių dalių statusas skiriasi. Sakykime, Italijoje Sicilijos, Sardinijos ir kelios kitos sritys turi ypatingas, Konstitucijoje fiksuotas, teises, kokių neturi kitos tos šalies sritys.

2.2. Unitarinė valstybė

Pasaulyje yra daugybė unitarinių valstybių. Jų sąrašas būtų labai ilgas: Lietuva, Latvija, Estija, Lenkija, Čekija, Slovakija, Vengrija, Bulgarija, Prancūzija, Portugalija...

Unitarinė valstybė – vieninga (prancūzų kalba *unitaire* – vieningas, suvienytas) valstybė. Šiai valstybei paprastai būdinga:

- šalyje galioja viena nacionalinė konstitucija;
- šalyje vieninga teisės sistema;
- šalyje funkcionuoja vieninga įstatymų leidžiamosios, vykdomosios ir teisminės valdžios sistema;
- valstybės teritorija daloma į administracinius teritorinius vienetų, kurių statusą nustato bendros visai valstybei teisės normos;
- viena pilietybė, vieningas biudžetas ir t.t.

Pabrėžiama, kad unitarinėje valstybėje centrinės valdžios institucijos turi galimybes operatyviai spręsti šalies problemas. Jos savo rankose turi sukoncentravusios pakankamai priemonių. Tačiau unitarinėje valstybėje nėra paneigiama ir decentralizacija.

Unitarinėje valstybėje nėra vienas jos teritorijos padalijimo vienetas neturi valstybinio darinio statuso. Valstybės dalys – tai administraciniai teritoriniai vienetai. Juose galioja centrinės valdžios priimti teisės aktai, administracinių teritorinių vienetų ribas nustato centrinė šalies valdžia. Administracinio teritorinio padalijimo sistemoje gali būti kelios grandys.

Kartais teigiama, kad valstybės sandaros pagrindinė problema yra ne nacionaliniai, kalbų vartojimo ar kitokie panašūs santykiai, bet valstybės centralizacija ir decentralizacija. Šiuo požiūriu federacija paprastai traktuojama kaip labiau decentralizuota forma, o unitarinėje valstybėje – mažiau decentralizuota. Tačiau taip nėra. Galima skirti tris unitarinių valstybių tipus pagal jų centralizacijos lygį: centralizuotos, decentralizuotos ir santykinai decentralizuotos.

Centralizuotoje unitarinėje valstybėje vietinės institucijos, tvarkančios valstybės sudėtinių dalių reikalus, sudaro centrinės institucijas. Tokių valstybių labai nedaug.

Unitarinė valstybė gali būti decentralizuota. Paprastai decentralizuota valstybė laikoma tokia valstybė, kurioje valstybės sudėtinių dalių institucijas renka gyventojai. Visose valstybės sudėtinėse dalyse įtvirtinta savivalda. Šios institucijos naudojasi reikšmingu savarankiškumu tvarkydamos vietos reikalus.

Matyt, galėtume kalbėti ir apie santykinai decentralizuotas valstybes, t.y. tokias, kurių administracinio teritorinio padalijimo sistemoje yra kelios grandys. Vienose (paprastai aukštesnėse) yra įtvirtintas vietinis val-

dymas, o kitose – savivalda. Tokios santykinai decentralizuotos valstybės organizacinio modelio prasmingumas grindžiamas tuo, kad ir decentralizacija – ne vien tik privalumai. Nagrinėjant vietos iniciatyvos svarbą sprendžiant atskirų šalies teritorijų gyvenimo klausimus, neturėtume pamiršti, kad savarankiškai besitvarkanti sritis, kraštas ar valsčius neretai yra nepalyginamai racionalesnė erdvė ūkiniams ir socialiniams klausimams spręsti, nei visos šalies lygmuo (ypač jei šalies teritorija yra išties labai didelė). Kita vertus, turime prisiminti ir šiuolaikiniam pasauliui būdingas visų visuomenės gyvenimo sričių globalizacijos tendencijas. Kartais sakoma, kad decentralizacija priartina valdžią prie žmonių. Tik reikia nepamiršti – ir visai šalia žmonių esanti valdžia yra valdžia. Kartais tam tikras nuotolis padeda asmenų ir valdžios pareigūnų santykiuose išvengti asmeniškumo ir visus traktuoti vienodai. Šie argumentai visai nepaneigia decentralizacijos svarbos, tik primena, kad socialinius reiškinius reikia vertinti įvairiais požiūriais.

Kartais unitarinių valstybių konstitucijose numatoma autonomija. Antai Ukrainos Respublikos 1996 m. Konstitucijoje, kurioje įtvirtinta unitarinė valstybės sandaros forma (2 str.), yra X skirsnis „Krymo autonominė respublika“, nustatantis Krymo autonominės respublikos statusą. Pagal Ukrainos Konstituciją Krymo autonominė respublika yra neatimama sudėtinė Ukrainos dalis ir Konstitucijoje nustatytų įgaliojimų ribose sprendžia jos kompetencijai priskirtus klausimus.

Plačiąja prasme autonomija – savarankiškumo administracinėje srityje suteikimas tam tikrai valstybės daliai, o siaurąja prasme – ypatingas valstybės dalies savivaldos tipas, vietinių gyventojų sudarytoms institucijoms suteikiantis teisę leisti tam tikrus įstatymus. Pagal teisinę padėtį tokie autonominiai vienetai skiriasi nuo administracinio teritorinio padalijimo vienetų. Kartais jie turi kai kurių valstybingumo požymių: teisę priimti vietinius įstatymus, juose funkcionuoja savas „autonomijos parlamentas“, sava „autonomijos vyriausybė“. Tokio junginio savarankiškumas ribotas (centrinė valdžia gali naudoti tokias kontrolės priemones, kaip autonominių vienetų aktų panaikinimas, autonominių institucijų kontrolė, centrinės valdžios specialių atstovų vykdoma kontrolė ir pan.).

2.3. Federacinė valstybė

Federacinė valstybė – sąjunginė valstybė. Ją sudaro valstybinio pobūdžio dariniai. Įvairiose šalyse jie vadinami nevienodai: valstijomis, kantonais, žemėmis. Ir pačioje federacijoje, ir ją sudarančiuose subjektuose, kurie yra labai panašūs į valstybes, yra įstatymų leidžiamoji, vykdomoji ir teisminė valdžia, taip pat ir kitos valdžios struktūros. Tačiau federacijos

subjektams pripažįstamas savarankiškumas yra ribotas. Jie nepalaiko tiesioginių ryšių su užsieniu, o šalies viduje jų veiklos laisvę riboja federacijos konstitucija. Taigi federacijos nariai nėra tikros valstybės. Tačiau jiems priklausantys valstybingumo elementai įtvirtinti šalies konstitucijoje ir centrinė federacijos valdžia savavališkai negali jų likviduoti.

Teigiama, kad federalizmas užtikrina dvi funkcijas. Pirma, jis laiduoja valdžios decentralizaciją. Antra, federacija – tai būdas integruoti šalies teritorines, dažniausiai labai besiskiriančias viena nuo kitos, bendrijas. Todėl atskiros šalies dalys gauna teritorinį, politinį ir kultūrinį savarankiškumą ir lieka vieningos bendravalstybinės politinės, ekonominės, kultūrinės integracijos rėmuose.

Kaip minėta, federacija – sąjunginė valstybė. Tuo ji skiriasi nuo konfederacijos – valstybių sąjungos. Federacinėje valstybėje veikia federalinės valstybės valdžios institucijos, federacijos teritorija – vienos valstybės teritorija. Visoje federacijos teritorijoje galioja federaciniai įstatymai. Šalis turi vieningas ginkluotąsias pajėgas, vieningą pinigų sistemą. Konfederacija kaip valstybių sąjunga egzistuoja tol, kol to nori susijungusios šalys. Dabartinėse federacijose jų subjektams atsiskyrimo teisė paprastai nepripažįstama.

Pasaulyje yra nemažai federacijų. Tai JAV, VFR, Rusija, Kanada, Australija, Indija ir kt. Federalizmas įgyvendinamas įvairiomis formomis.

Žinomi du federacijos atsiradimo keliai: sutartinis ir konstitucinis. Todėl federacijas sąlygiškai galima skirstyti į sutartines ir konstitucines. Sutartinė federacija atsiranda, kai savarankiškos valstybės susitaria susijungti į federaciją. Taip 1787 m. trylika buvusių Britanijos kolonijų Šiaurės Amerikoje nutarė įkurti federacinę valstybę – JAV.

Konstitucinės federacijos atsiradimas siejamas su konstitucijos ar kito konstitucinio dokumento, kuriuo įtvirtinama federacinė santvarkos forma, priėmimu. Pavyzdys – 1948 m. Indijos Konstitucija, įtvirtinusi federaciją.

Kodėl įtvirtinama federacinė valstybės sandaros forma? Reikėtų nurodyti keletą argumentų. Neretai suvokiant, kad bendras tam tikras sudėtinės visuomenės tikslas – gyventi vienoje valstybėje, taip pat siekiama išsaugoti valstybės dalių kraštų, sričių identiškumą. Tokiu atveju bendra valstybė prasminga sprendžiant gynybos, tarptautinių ryšių, pinigų sistemos klausimus. Federacinė valstybė laiduoja didesnę ūkinę rinką ir pan. Taip pat federacijos subjektai nepraranda savo identiškumo, išsaugo vietos papročius, kultūrą, užtikrinama decentralizacija. Federacinė valstybės sandaros forma būdinga šalims, kuriose gyvena skirtingų rasių, kalbų, skirtingos etninės kilmės bendrijos, turinčios specifinę istoriją. Neretai jos išikūrusios palyginti didelėje teritorijoje. Šioms bendruomenėms būdingas bendruomenės solidarumas.

Pagal federacijų sudarymo pagrindą skiriami tokie federacijų porūšiai: 1) federacijos, sudarytos atsižvelgiant į tautinę šalies sudėtį; 2) federacijos, sudarytos remiantis teritoriniu ir tautiniu pagrindu; 3) vien teritoriniu pagrindu sudarytos federacijos. Antai šiuo metu tokia tautiniu pagrindu sudaryta federacija – dabartinė Jugoslavija (jungia serbų ir juodkalniečių valstybes). Tautinės–teritorinės federacijos pavyzdžiai: Indija, Kanada, Rusija. Jos jungia ir teritorinius, ir nacionalinius darinius. Šalyse, kur viena etninė tauta sudaro gyventojų daugumą, federacijos susiklosčiusios istorškai. Tai teritorinės federacijos (Vokietija, Austrija). Istorija patvirtina teritorinių federacijų (tam tikros decentralizacijos forma) didesnę patvarumą lyginant su tautiniu ar tautiniu teritoriniu pagrindu sudarytomis federacijomis.

Federacijas taip pat galima skirstyti į centralizuotas ir decentralizuotas. Centralizuotoje federacijoje federacijos parlamentas gali sukurti ir likviduoti federacijos subjektus, keisti jų sienas, o decentralizuotoje federacijoje pripažįstamos didesnės federacijos subjektų teisės.

Konstitucinės teisės moksle federacijos dar skirstomos į simetrines (visi federacijos subjektai pagal Konstituciją turi vienodą statusą) ir asimetrines (kai šalia visateisį federacijos subjektų statusą turinčių subjektų (pvz.: valstijų, provincijų)), yra kitoki, labiau ribotą, statusą turinčių federacijos teritorinių darinių, (pvz.: federacinės teritorijos, federacinės apygardos ir pan.).

Federacijos ir jos subjektų statusą nustato valstybės konstitucija. Federacija – sąjunginė, suvereni valstybė. Federacijos subjektai suvereniteto neturi, nors kartais konstitucijose jis deklaruojamas. Šveicarijos kantonai pagal Konstituciją yra suverenūs, bet tik tiek, kiek jų suverenitetas neribojamas federacinės Konstitucijos. Jie turi visas teises, kurios nėra perduotos federacinei valdžiai.

Taigi įvairiose šalyse federacijos ir jos subjektų teisinė padėtis nevienoda. Tos padėties vertinimai, konkrečių šalių ypatumų analizė sudaro prielaidas konstitucinės teisės tyrinėtojams formuluoti įvairias federalizmo koncepcijas. Štai pora tokių koncepcijų pavyzdžių.

„Koordinuoto“ federalizmo koncepcijos esmė – idėja, kad įgaliojimus padalijus tarp federacijos ir jos subjektų, abu valdymo lygiai būtų suvokiami kaip nepriklausomi vienas nuo kito ir turintys iš esmės lygiavertę kompetenciją. Grynuoju pavidalu šis modelis niekur neegzistuoja.

Labiau paplitusi „kooperacinio“ federalizmo koncepcija. Jos esmė – federacijos ir jos subjektų tarpusavio sąveika ir tarpusavio priklausomybė įgyvendinant savo konstitucinius įgaliojimus. „Kooperacinis“ federalizmas įgyvendinamas per vertikalų ir horizontalų bendradarbiavimą. Dėl to sukuriama federacijos subjektų grupių regioniniai susivienijimai, ypa-

tingos federacijos–provincijų institucijos, kurios turi švelninti tarp centrinės valdžios ir federacijos subjektų iškilusias problemas.

Teisinėje literatūroje siūlomos ir kitokios federalizmo koncepcijos. Tai sutartinis federalizmas, dualistinis federalizmas ir kt.

Kaip padalijami įgaliojimai tarp federacijos ir jos subjektų? Prisiminkime, kad federacinėje valstybėje galioja dviejų lygių teisė. Šalies piliečiai paklūsta ir federacinei, ir federacijos subjektų teisei. Federacinė teisė taikoma visiems piliečiams. Federacijos subjekto teisė taikoma tik jo teritorijoje. Federacijos ir jos subjektų įgaliojimai įvairiose šalyse nevienodi. Konstitucija fiksuoja įgaliojimų padalijimą tarp federacijos ir jos narių. Federacijos subjektai niekada neturi nepriklausomai valstybei būdingos kompetencijos. Tampant federacijos nariais, šios teisės perleidžiamos sąjunginei valstybei. Užtat federacinė valstybė negali kištis į federacijos subjektų kompetenciją. Koku būdu fiksuojami tie įgaliojimai? Yra valstybių, kurių konstitucijos išvardija tik federacinės valstybės įgaliojimus, o visus kitus klausimus palieka federacijos subjektų kompetencijai (JAV). Kitose yra priešingai – konstitucija išvardija tik federacijos subjektų įgaliojimus, kitus klausimus palieka federacijai (Indija, Kanada). Pastaroji sistema palankesnė federacinei centrinei valdžiai, nes visų, galinčių iškilti, problemų iš anksto negalima numatyti.

Be federacinei valstybei ir jos subjektams būdingos kompetencijos, gali būti numatyta bendroji (vadinamoji konkurencinė) kompetencija. Tai sritys, kuriose sprendimus gali priimti ir federacijos subjektas, ir pati federacija. Taip pat galioja federacinės teisės prioriteto prieš subjektų teisę taisyklė. Ji padeda išspęsti iškilusius konfliktus.

Nagrinėjant federacijos ir jos subjektų įgaliojimų raidą XX a., pastebima keletas šios raidos tendencijų:

1. Federacinė valstybė tvarko šalies apsaugą, jai priklauso tarptautinių santykių tvarkymo monopolis. Federacijos subjektai negali sudaryti tarptautinių sutarčių, priklausyti tarptautinėms organizacijoms, turėti diplomatinis atstovus užsienio valstybėse. Nors gali būti ir išimčių (antai Kvebekas turi savo atstovybę Prancūzijoje).

2. Federacijos subjektai turi teisę rinkti mokesčius ir reguliuoti privatinės teisės, šeimos, prekybos, bankų bei draudimo santykius. Neretai federacijos subjektai turi savo teismų sistemą. Bet vėl – nėra absoliučios taisyklės (pvz., Šveicarijoje civilinė teisė patikėta Konfederacijai)¹.

3. Federacinių sistemų evoliucijai būdinga federacinės valstybės stiprėjimas mažinant federacijos subjektų veiklos laisvę. Žinoma, jų savarankiškumo sumažinimas negali būti grindžiamas politiniais motyvais ar

¹ Šveicarija – federacinė valstybė, nes jos oficialiame pavadinime yra žodis „konfederacija“.

centrinės valdžios valia atimti dalį jų teisių, nes šios teisės yra „nepatogios“ ir „kliudo“ centrinei valdžiai. Federacinės valdžios stiprinimas grindžiamas tuo, kad federacinė valstybė gali geriau spręsti modernios visuomenės ekonomines ir socialines problemas. Todėl federaciniam teisiniam reguliavimui siūloma teikti vis didesnę prioritetą.

4. Kompetencijos padalijimas tarp federacijos ir jos subjektų gali sukelti Konstitucijos interpretacijos problemų. Tokiu atveju sprendimą priima konstitucinės federalinės priežiūros institucijos. Šie sprendimai turi apsaugoti ir federacijos, ir jos narių teises. Be to, gyvenant vienoje šalyje, reikia bent minimaliai unifikuoti teisinę praktiką, kad visų federacijos piliečių statusas būtų lygus ar bent panašus visoje šalyje.

2.4. Kitokie valstybių susivienijimai (konfederacija, sandrauga, bendrija ir pan.)

Konfederacija vadinama nuolatinė valstybių sąjunga, sudaryta suverenių valstybių sutartimi neribotam laikui tam tikriems tikslams įgyvendinti. Konfederaciniai santykiai iš esmės reguliuojami tarptautinės teisės normų, nors juose yra ir kai kurių konstitucinio teisinio reguliavimo elementų.

Taigi skirtingai nuo federacijos, konfederacija yra ne sudėtinė valstybė, bet valstybių sąjunga. Konfederacija neturi bendros įstatymų leidybos, bendros vyriausybės, nėra ir bendros valstybinės valdžios sistemos. Konfederacijos sprendimus paprastai priima konfederaciją sudarančių valstybių atstovai (kongresas, konferencija). Šie sprendimai įsigalioja tik juos patvirtinus valstybių – konfederacijos narių – institucijoms: parlamentams, prezidentams, vyriausybėms. Konfederacijos sprendimus kiekviena šalis vykdo per savo valstybės valdžios institucijų sistemą. Žinoma, konfederacija gali nuspręsti turėti savo parlamentą, konfederacijos vadovą (nors šalys ir toliau turi savo vadovus), savo vyriausybę. Tačiau ir šiuo atveju, skirtingai nei federacijoje, konfederacijos institucijų priimti aktai tiesiogiai negalioja šalių konfederacijos narių teritorijoje. Kad šie aktai galėtų, jie turi būti konkrečios šalies ratifikuoti. Konfederacijos nariai turi teisę šiuos aktus atmesti.

Reikėtų paminėti specifines konfederacijos formas: personalinę uniją ir realinę uniją. Personalinė unija yra tuo atveju, kai tas pats asmuo yra dviejų valstybių vadovas¹. Realinė unija sudaroma bendriems reikalams tvarkyti. Ji labai panaši į federaciją, lyg jos pradinė pakopa. Istorinis rea-

¹ Teisinėje literatūroje nurodomi istoriniai personalinės unijos pavyzdžiai: XVIII a. Anglija ir Hanoveris, XV–XVI a. Lenkija–Lietuva, valdoma Jogailaičių (iki Liublino unijos), Saksų dinastijos atstovų valdoma Lenkija–Saksonija (1679–1763 m.).

linės unijos pavyzdys – JAV 1776–1789 m., Vokietija 1815–1871 m. Konfederacijos narius sieja bendra krašto gynyba, tarptautiniai santykiai, prekyba, valiuta, susisiekimas ir pan.

Galimos ir kitokios valstybių susivienijimo formos: sandraugos, sąjungos ir pan. Tokių susivienijimų pavyzdžiu gali būti Britanijos Tautų Sandrauga, jungianti beveik pusšimtį valstybių – buvusių Didžiosios Britanijos kolonijų ir pačią Didžiąją Britaniją. Tačiau ši Sandrauga turi kai kurių konstitucinio teisinio reguliavimo elementų, nes kai kurių jos narių valstybės vadovu laikomas Didžiosios Britanijos monarchas, kurį tose šalyse atstovauja generalgubernatorius. Panašiai tvarkosi ir Prancūzijos Bendrija, kurią sudaro Prancūzija ir jos buvusios kolonijos. Pagal šalies Konstituciją Prancūzijos Prezidentas yra ir šios Bendrijos vadovas, nors jo, kaip ir Didžiosios Britanijos monarcho Britų Tautų sandraugoje, vaidmuo formalus.

Savita valstybių susivienijimo forma galima laikyti Europos Sąjungą, kuri jungia 15 Vakarų Europos valstybių. Daugelis kitų Europos šalių siekia narystės joje, yra asocijuotos Europos Sąjungos narės. Europos Sąjunga turi bendrą parlamentą, kurį tiesiogiai renka valstybių – Sąjungos narių – piliečiai, o ne šių šalių parlamentai, taip pat turi savo vykdomąsias institucijas. Jų aktai kai kuriais klausimais privalomi šalims – Sąjungos narėms. Todėl nagrinėdami Europos Sąjungos teisinę padėtį, vieni autoriai teigia, kad ji yra savita konfederacijos forma, kiti mano, kad Europos Sąjunga – tarptautinė valstybių sąjunga, turinti viršnacionalinės valstybės požymių. Kartais rašoma, kad Europos Sąjunga – būsimos vieningos Europos be valstybių sienų organizacijos forma.

Dar vienas valstybių susivienijimo pavyzdys – Nepriklausomų Valstybių Sandrauga, jungianti 11 posovietinės erdvės valstybių. Ji turi bendras institucijas, kurių sprendimai kai kuriais klausimais yra privalomojo pobūdžio. Praktikoje Nepriklausomų Valstybių Sandraugos aktuose numatyta integracija yra menkai įgyvendinama.

2.5. Lietuvos valstybės sandaros forma. Lietuva – unitarinė valstybė

Lietuvos valstybės sandaros forma yra įtvirtinta Lietuvos Respublikos Konstitucijos 10 str., kad Lietuvos valstybės teritorija yra vientisa ir nedalijama į jokių valstybinių darinius. Šia Konstitucijos norma yra įtvirtinta unitarinė valstybės sandaros forma, išreiškianti vieningos valstybės idėją. Būtent tokiai valstybės formai 1992 m. spalio 25 d. referendumu pritarė Tauta – tikroji Konstitucijos kūrėja.

Lietuvos Respublikos teritorijos vientisumas ir jos nedalomumas į tam tikrus valstybinio pobūdžio darinius yra grindžiamas pilietinės lietuvių tautos bei tautos suvereniteto nedalomumu. Konstitucijos 2, 3, 4, 9 ir kitų straipsnių prasme Tauta – Lietuvos piliečių bendrija, susidariusi jų istorijos, kultūros, kalbos, teritorijos ir ūkinio gyvenimo pagrindu. Tauta – vieninga, visi Lietuvos Respublikos piliečiai turi vienodą statusą. Visus Lietuvos Respublikos piliečius jungia pastovus teisinis–politinis ryšys su savo valstybe – Lietuva. Todėl pilietinės lietuvių tautos vieningumas lemia ir šalies teritorijos sandaros vieningumą.

Pilietinei Tautai – Lietuvos valstybės kūrėjai, šalies vidaus ir išorės saugumo, teritorinio vientisumo ir tautos tapatumo garantui – priklauso suverenitetas – aukščiausių teisių, suverenių galių visuma. Tautos suverenitetas yra nedalus, tauta jo negali dalintis su jokia Lietuvos teritorijos gyventojų bendrija.

Lietuvos valstybės unitarinė sandaros forma yra tai, kad Lietuvoje galioja vieninga nacionalinė teisės sistema.

Lietuvos gyvenimo pagrindus nustato Lietuvos Respublikos Konstitucija – vienintelis pagrindinis šalies įstatymas. Visoje šalyje galioja tam tikrus santykius reguliuojantys Lietuvos Respublikos įstatymai, kiti centrinės valstybės valdžios institucijų aktai.

Pagal Lietuvos Respublikos Konstituciją Lietuvoje negali būti vidaus sienų, ypatingą autonominių statusą turinčių teritorijos dalių. Lietuvos valstybės vientisumas – konstitucinis Lietuvos valstybės organizacijos principas. Neatsitiktinai Konstitucijos 3 str. 2 d. nustatyta, kad Tauta ir kiekvienas pilietis turi teisę priešintis bet kam, kas prievarta kėsina į Lietuvos valstybės nepriklausomumą, teritorijos vientisumą, konstitucinę santvarką.

Kodėl Tauta, atkurdamą Lietuvos valstybės nepriklausomybę, nustatydama šalies konstitucinę santvarką, pasirinko tokį valstybės sandaros modelį? Tautos vieningumo suvokimas, užsienio šalių patirtis, modernios teisinės teorijos, taip pat ir pačios Lietuvos istorinis patyrimas orientavo pasirinkti tokia šalies teritorinės organizacijos formą.

Tarpukario Lietuvos istoriniam patyrimui šiuo požiūriu tenka svarbi reikšmė. 1922 m. Lietuvos Respublikos Konstitucijos skyriaus „Bendrieji dėsniai“ 5 paragrafe buvo numatyta, kad administracinę Lietuvos teritorijos padalijimą nustato įstatymai. Dėl vietos gyventojų reikalų ypatinumo iš atskirų Lietuvos sričių galėjo būti sudaryti autonominiai vienetai, kurių sienas ir teises nustatė įstatymas.

1922 m. išleistame neoficialiame leidinyje „Lietuvos valstybės Konstitucija su paaiškinimais“ nuostata, kad dėl gyventojų reikalų ypatingumo iš atskirų Lietuvos sričių gali būti sudaryti autonominiai vienetai, buvo aiškinama taip: „Tai reiškia, jog kai kurių Lietuvos kraštų gyvento-

jams, sakysime Klaipėdos ar Vilniaus kraštams, gali būti leidžiama vidutinį savo krašto gyvenimą tvarkyti taip, kaip jiems yra patogiau, ir turėti savus skirtingus įstatymus. Kiekvienas toks pat kraštas, kuriame veiktų anie skirtingi įstatymai ir sudarytų autonominį vienetą”¹. Analizuodami Konstitucijos nuostatas bei jų komentarą, neturėtume pamiršti to meto realijų – Lietuva siekė atgauti ir Klaipėdos kraštą, tvarkomą Antantės šalių, ir Lenkijos užgrobtą Vilniaus kraštą (Vilniaus kraštui pagal 1920 m. taikos sutartį su Rusija nustatytomis sienomis taip pat priklausė ir Gardinas, Ašmena). Manoma, kad autonomija padėtų integruotis šių sričių gyventojams į Lietuvos gyvenimą.

1928 m. Lietuvos Respublikos Konstitucijos 6 str. buvo nustatyta: „Atskiri Lietuvos kraštai gali gauti tam tikru įstatymu teisę autonomiškai tvarkytis. Kiekvieno tokio krašto autonominės teisės turi būti nurodytos jo statute, suteikiamame tam tikru įstatymu. Autonominių kraštų seimeliai negali leisti įstatymų, kurie liestų visos Lietuvos ar kitų jos kraštų reikalus arba būtų priešingi jos įstatymams“. Tai tolesnis tos pačios pozicijos konstitucinis patvirtinimas.

1938 m. Lietuvos Respublikos Konstitucijoje panašaus turinio yra 127 str., tiesa, įtvirtintas jau ne I skyriuje „Bendrieji dėsniai“, bet XVI skyriuje „Valstybės administracinė santvarka“. Jame buvo nustatyta: „Atskiriems Lietuvos kraštams gali būti suteikta teisė autonomiškai tvarkyti tam tikrus vietos dalykus. Autonomijos teisė suteikiama ir autonomiško vietos dalykų tvarkymo ribos bei sąlygos nustatomos krašto autonomijos statutu, kuris nustatomas įstatymu“.

Realiai autonomija tarpukariu naudojosi Klaipėdos kraštas (1924–1938 m.). Ją nustatė 1924 m. gegužės 8 d. Lietuvos ir Didžiosios Britanijos, Prancūzijos, Italijos ir Japonijos atstovų pasirašyta konvencija dėl Klaipėdos krašto perdavimo Lietuvai ir konvencijos priedai. Nuo tada Klaipėdos kraštas tapo Lietuvos dalimi, nors centrinės valdžios teisės jame buvo ribotos. Šio krašto teisinės padėties Lietuvos sudėtyje klausimus reglamentavo Klaipėdos krašto statutas. Krašto autonomija apėmė įstatymų leidybą, administraciją, teismą, finansus. Autonomijos valdžios institucijos buvo Seimelis ir Direktorija. Autonomijos priežiūrą vykdė Prezidento skiriamas Gubernatorius, turėjęs nemažus įgaliojimus. Tačiau ši autonomija istoriškai nepasiteisino, ji buvo tik užsienio valstybių primestas Lietuvai jos dalies išskyrimas, kliudęs valstybės žemėms integruotis. Pažymėtina, kad ši autonomija labai palengvino nacistams laikinai atplėšti šį kraštą nuo Lietuvos. Todėl Konstitucijos kūrėja – Tauta – jau turėjo karčią tarpukario Lietuvos patirtį.

¹ Lietuvos valstybės Konstitucija su paaiškinimais (išleido V. Jankūnaitė). Kaunas, 1922. P. 25.

Dar viena pamoka buvo 1990–1991 m. sovietinių struktūrų bandymas, remiantis Vilniaus ir Šalčininkų rajonų „autonomijos“ idėja, telkti jėgas prieš nepriklausomą Lietuvos valstybę. Tačiau „autonomijos“ organizatoriams nepasisekė sukliudyti Lietuvai atgauti nepriklausomybę. Nerėmė jų ir tų vietovių gyventojai.

Rengiant 1992 m. Lietuvos Respublikos Konstituciją, buvo nutarta vieningos valstybės idėją įtvirtinti aukščiausiu teisiniu lygiu. Šiai idėjai pritarė ir Tauta – tikroji šalies Konstitucijos kūrėja – 1992 m. spalio 25 d. referendumu patvirtindama Konstituciją, kurioje buvo nustatyta, kad Lietuvos valstybės teritorija yra vientisa ir nedaloma į jokių valstybinius darinius. Taigi Tauta labai aiškiai išdėstė savo nusistatymą kurti vieningą valstybę, kurioje negali būti jokių ypatingų, autonomijos statusą turinčių, teritorinių vienetų.

Lietuvos valstybės teritorija, kaip ir kitų vieningų unitarinių valstybių teritorija, racionalaus valdymo organizavimo sumetimais yra suskirstyta į tam tikrus administracinius vienetus, kuriuose formuojamos atitinkamos valdžios įstaigos. Tai yra numatyta ir Konstitucijos 11 str.: „Lietuvos valstybės teritorijos administracinius vienetus ir jų ribas nustato įstatymas“. Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas 1998 m. vasario 18 d. nutarime pažymėjo, kad šias konstitucines nuostatas patikslina ir išplėtoja Konstitucijos X skirsnio „Vietos savivalda ir valdymas“ normos. Pirma, minėtame skirsnyje yra įtvirtintos ne mažiau kaip dvi administracinių vienetų pakopos (grandys). Antra, skirtingų pakopų (grandžių) administraciniams vienetams nustatyta skirtinga valdymo sistema: žemutiniais (t.y. pirmosios pakopos) vienetams Konstitucija laiduoja savivaldos teisę, aukštesniuosiuose (t.y. antrosios pakopos) administraciniuose vienetuose valdymą organizuoja Vyriausybė.

Minėtos konstitucinės nuostatos yra detalizuotos 1994 m. liepos 19 d. priimtame Lietuvos Respublikos teritorijos administracinių vienetų ir jų ribų įstatyme, kurio pirmajame straipsnyje nustatyta, kad Lietuvos Respublikos teritorijos administraciniai vienetai yra apskritys ir savivaldybės. Šio įstatymo 2 str. buvo įtvirtinta, kad savivaldybės yra Lietuvos Respublikos teritorijos administracinis vienetas, kurį valdo jos gyventojų bendruomenės išrinktos savivaldos institucijos pagal Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymą ir kitus įstatymus. Savivaldybė sudaroma iš gyvenamųjų vietovių. Pagrindiniai savivaldybės steigimo kriterijai yra jos pasirengimas tvarkyti ir prižiūrėti savo aplinką, komunalinį ūkį, teikti gyventojams paslaugas ir vykdyti kitas funkcijas, numatytas Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatyme.

Apskritis yra Lietuvos Respublikos teritorijos aukštesnysis administracinis vienetas, kurio valdymą organizuoja Lietuvos Respublikos Vy-

riausybė pagal Lietuvos Respublikos apskrities valdymo įstatymą ir kitus įstatymus.

Apskritis sudaroma iš savivaldybių teritorijų, pasižyminčių socialinių, ekonominių ir etnokultūrinių interesų bendrumu.

Taigi Lietuvos administraciniuose vienetuose susiformavo dvi valdymo sistemos: savivaldos sistema, organizuojama žemesnės pakopos administraciniuose vienetuose (įstatyme įvardytuose savivaldybėmis), ir vietinio valdymo sistema, kurią aukštesnės pakopos vienetuose (apskrityse) organizuoja Vyriausybė. Kaip matote, Lietuvoje vadovautasi kontinentine tradicija, derinančia vietinį valdymą ir savivaldą, o ne anglosaksų modeliu (visiška decentralizacija – visų grandžių administracinių vienetų savivalda). Todėl Lietuvai kaip unitarinei valstybei būdinga santykinė decentralizacija.

3 poskyris

POLITINIS REŽIMAS

3.1. Sąvoka. Politinių režimų klasifikavimas

3.2. Demokratinis politinis režimas

3.3. Nedemokratiniai politiniai režimai

3.4. Lietuvos valstybė – demokratinė respublika

3.1. Sąvoka. Politinių režimų klasifikavimas

Valstybės politinio režimo sąvoka įvardijama būdų ir priemonių, kuriomis įgyvendinama valstybės valdžia, visuma. Tai trečias valstybės formos elementas. Valstybės valdymo bei valstybės sandaros formos neparodo, kokiais būdais valdžia realizuojama, kokie yra valstybės valdžios ir žmonių santykiai, kaip valstybės valdžios institucijos tvarko žmonių reikalus, ar pripažįstama vietos savivalda, kaip politiniame procese dalyvauja piliečiai, jų susivienijimai ir t.t. Šiems klausimams atskleisti ir vartojama valstybės politinio režimo sąvoka.

Teisinėje literatūroje kai kurie autoriai siūlo vietoj sąvokos „politinis režimas“ vartoti sąvoką „valstybinis režimas“¹. Teigiama, kad sąvoka „politinis režimas“ – kur kas platesnė, apimanti ne tik valstybės, bet ir kitų politinių institutų (politinių partijų ir judėjimų, kitų visuomeninių organizacijų ir kt.) funkcionavimo praktiką. Todėl ši sąvoka labiau tiktų politikos mokslams. Tuo tarpu „valstybinis režimas“ apibūdina tik pačios valstybės veiklos formas ir metodus, todėl šią sąvoką labiau tinka vartoti teisės moksluose.

Atrodo, toks siauresnės sąvokos išskyrimas – dirbtinis. Juolab, kad nagrinėjant „valstybinį režimą“, iš esmės remiamasi „politiniam režimui“ apibūdinti naudojamais kriterijais. Manytume, kad valstybės išskyrimas iš politinės sistemos tik kliudys geriau suprasti valstybės valdžios įgyvendinimo specifiką. Todėl esame linkę ir toliau vartoti „politinio režimo“ sąvoką.

Taigi „politinis režimas“ apibūdina valstybės valdžios įgyvendinimo būdus ir priemones. Pažymėtina, kad kiekvienos šalies valstybės valdžia prireikus taiko prievartą. Kita vertus, net ir nedemokratinės šalies įstatymai gali skelbti, jog jie įtvirtina demokratinėse šalyse pripažįstamas vertybes. Šiuo atveju, norint suprasti politinio režimo esmę, vien nagrinėti teisės normų nepakanka. Taip pat svarbu jų taikymo praktika, neretai suteikianti teisiniam reguliavimui kitą turinį.

Nepaminėjime ir teisės kaip tam tikro idėjų tapsmo teisės normomis ir jų reguliuojamų santykių sampratos. Todėl nagrinėjant „politinį režimą“, taip pat svarbu suvokti, koks šalyje įtvirtintos santvarkos ideologinis pagrindas, kokiomis idėjomis vadovaujamasi kuriant teisės normas. Yra dvi koncepcijos. Viena jų grindžiama valstybės ir teisės kaip savo valios primetimo, kaip visuomenės pajungimo tam tikriems tikslams samprata, o kitai būdinga valstybės ir teisės kaip socialinio kompromiso, interesų derinimo priemonių, prigimtinių žmogaus teisių apsaugos supratimas.

Nagrinėjant įvairių šalių konstitucijas ir įstatymus, kuriuose įtvirtinti politinio režimo norminiai pagrindai, turime aiškintis, kaip juose traktuojamas valstybės valdžios šaltinis (vienu atveju tai tauta, kitu – proletariatas, darbo žmonės ar visaliaudinė visuomenė ir t.t.), kokie nustatyti valstybės valdžios organizacijos ir funkcionavimo pagrindai (valdžių padalijimas ar monolitinė valdžios sistema), kaip suvokiamos ir įtvirtinamos asmens teisės, laisvės ir pareigos (koks jų katalogas, pagrindinių teisių prigimtinių kilmės pripažinimas ar nepripažinimas ir t.t.), pripažintas ar paneigiamas politinis pliuralizmas (ar priešingai – skelbiamas vienos ide-

¹ Tokio siūlymo argumentai dėstomi knygoje „Konstitucionnoje pravo zarubežnyh stran“ (pod obščei redakciji M. V. Baglaja, J. I. Leibo, P. M. Entina). Moskva, Norma, 2000. S. 140–141.

ologijos, vienos partijos monopolis), pripažįstama ar paneigiama savivalda ir t.t.

Politinio režimo studijos būtų mažai ko vertos, jei nebūtų nagrinėjama ir teisės įgyvendinimo praktika. Jau minėjome, kad neretai, vien vertindami teisinį reguliavimą, galėtume sudaryti klaidingą išpūdį apie valdžios įgyvendinimo pobūdį. Teisinių santykių analizė padeda suprasti tikrąjį politinio režimo esmę: ar šalyje valstybės ir asmens santykiuose gerbiama pagrindinė teisė ir laisvė, ar jos paminamos dėl „didžiųjų“ tikslų.

Politinėje ir teisinėje literatūroje siūlomos įvairiausios politinių režimų klasifikacijos. Jas lemia pasirinktas klasifikavimo kriterijus. Jeigu, tarkim, klasifikavimo pagrindu imsime šalyje legaliai veikiančių politinių partijų skaičių, galime skirti vienpartinį ar daugiapartinį politinį režimą. Kiti siūlo vadovautis šalies ekonominio ir politinio išsivystymo lygiu, tre tiems svarbu šalies civilizacijos tipas, politinio režimo stabilumas ar nestabilumas ir t.t.

Labiausiai paplitęs valstybių politinio režimo skirstymas į 1) demokratinį ir 2) nedemokratinį. Apibūdinant demokratinį režimą, pabrėžiama, kad jo esmė: „<...> liaudies valdžia, vykdoma liaudies ir liaudies labui <...>”¹. Nedemokratinis politinis režimas yra tautos savės valdymo (*self-government*) sampratos antipodas.

3.2. Demokratinis politinis režimas

Apibūdinant valstybės demokratinį politinį režimą (gr. *demokratia* – liaudies valdžia), reikia atsakyti į du klausimus: kas valdo ir kaip valdo? Demokratinėje santvarkoje valdžios šaltinis – tauta. Aukščiausios valstybės valdžios institucijos įgaliojimus gauna iš tautos. Tauta tiesiogiai gali priimti sprendimus svarbiausiais valstybės ir visuomenės gyvenimo klausimais. Svarbus demokratinio politinio režimo aspektas – valstybės valdžios įgyvendinimas bendrais tautos interesais, kai valstybės veiksmai grindžiami daugumos sprendimu, tačiau taip pat gerbiama ir mažumos teisė. Žmogaus pagrindinių teisių ir laisvių pripažinimas, valstybės valdžios galių ribojimas teise – pamatiniai demokratinio politinio režimo bruožai.

Demokratinio valdymo ištakų reikia ieškoti antikinės Graikijos miestų–valstybių bei senovės Romos respublikos santvarkoje. Demokra-

¹ Lincoln A. Gettysburg Address (1863). Basic Readings in U.S. Democracy (edited by Melvil I. Urofsky). Washington, United States Information Agency, 1994. P. 163.

tijos raida, jos įtvirtinimas daugelio valstybių santvarkoje – ilgas, neretai skausmingas procesas. Juolab, kad dažnai užsimezgusią tam tikrą demokratijos formą keitė imperatoriaus, karaliaus ar senjoro valdžia. Net ir XX a. Antrasis pasaulinis karas stipriai sukrėtė Vakarų demokratijos pagrindus. Tačiau demokratinio valdymo idėja – gyvybinga.

Neretai, kalbant apie šiuolaikinį demokratinį valdymą, vartojama „Vakarų demokratijos“ sąvoka. „Vakarų demokratija“ – tai ne geografinė sąvoka. Tai sąvoka, kuria pabrėžiama demokratijos kilmė, jos ryšys su Vakarų civilizacijos vertybėmis. Ši sąvoka atspindi tam tikrą demokratijos tipą. Demokratija – universalus siekis, būdingas visoms, tam tikrą išsivystymo lygį pasiekusioms, tautoms.

Ne vienos šalies konstitucijoje yra tiesiogiai skelbiamas demokratinis valstybės pobūdis. Antai Vokietijos Federacinės Respublikos Pagrindinio įstatymo 20 str. nustatyta: „Vokietijos Federacinė Respublika yra demokratinė ir socialinė federacinė respublika“, Italijos Konstitucijos 1 str. skelbiama: „Italija – demokratinė respublika, grindžiama darbu“. Konstitucijose taip pat tiesiogiai įtvirtinami tokie demokratinio politinio režimo elementai: Tauta – valstybės valdžios šaltinis, valdžių padalijimo principas, pliuralistinė demokratija, pilietinės ir politinės asmens teisės ir laisvės bei jų garantijos, savivaldos teisė ir t.t.

Kokie požymiai leistų identifikuoti demokratinį režimą? Jean-Louis Quermonne siūlė vadovautis penketu pagrindinių bruožų¹, kurie apibūdina Vakarų demokratiją.

Pirmas bruožas atskleidžia valdančiųjų parinkimo būdą – Vakarų demokratijose tai laisvi rinkimai. Rinkimai laikomi laisvais, jei jie atitinka bent tris sąlygas: laisvas kandidatų iškėlimas (jis susijęs su laisva politinių partijų veikla), visuotinė ir lygi rinkimų teisė (ją geriausiai apibūdina anglų posakis: „*One man, one vote*“), balsavimo laisvė (laisva rinkimų kampanija ir nekontroliuojamas balsavimas).

Antras bruožas – valdymo teisė priklauso daugumai, t.y. vyriausybę sudaro laimėjusi parlamento rinkimus dauguma ar laimėjęs prezidento rinkimus šalies vadovas.

Trečias bruožas – opozicijos teisių pripažinimas. Opozicija turi teisę laisvai kritikuoti valdžios veiksmus ir naujų rinkimų metu siekti tapti dauguma. Demokratijai būdinga politinių jėgų kaita.

Ketvirtas bruožas – konstitucionalizmo principų pripažinimas ir jų įgyvendinimas: valdžia formuojama ir veikia pagal konstituciją, pripažįstama valdžios aktų atitikimo konstitucijai kontrolė.

¹ Quermonne J.-L. Les régimes politiques occidentaux. 3^e édition. Paris, Éditions du Seuil, 1994. P. 18–19.

Penktas bruožas (susijęs su ketvirtu) – piliečių pagrindinių teisių ir laisvių pripažinimas ir garantavimas.

Apibūdinant demokratinę valstybės santvarką, gali būti vartojamas ir kiek kitoks šią santvarką atskleidžiančių elementų derinys. Pasak Georges'o Vedelio, demokratinę valstybę apibūdina tokie principai:

- „– Konstitucijos buvimas ir jos laikymasis;
- visuotinai laisvi ir autentiški rinkimai;
- valdžių nesumažėjimas¹;
- individų ir jų grupių teisių ir laisvių pripažinimas ir garantavimas;
- teisinė valstybė“².

Kiti autoriai, bandydami valstybės politinį režimą apibūdinti konstitucinės teisės aspektu³, išskiria tokius demokratinio politinio režimo bruožus:

- 1) demokratiškos piliečių teisių ir laisvių pripažinimas, užtikrinantis galimybę piliečiams savarankiškai ir aktyviai dalyvauti tvarkant visuomenės bendrus reikalus;
- 2) politinis pliuralizmas – valstybėje veikia įvairios politinės partijos ir organizacijos, kurios nustatyta tvarka rungtis dėl vadovavimo visuomenei; visos politinės partijos turi vienodas teises galimybės; laisvai veikia opozicinės partijos, siūlančios alternatyvius Vyriausybės politikai sprendimus; laisvi rinkimai – svarbiausių valstybės institucijų sudarymo būdas;
- 3) valdžių padalijimo principo realus įgyvendinimas;
- 4) parlamento kaip tautos atstovybės – aukščiausios įstatymo leidimo institucijos – funkcionavimas; tik parlamentas priima įstatymus, reguliuojančius svarbiausius visuomeninius santykius; parlamentas nustato valstybės vidaus ir užsienio politikos pagrindus, tvirtina biudžetą, kontroliuoja Vyriausybę. Parlamentas priima sprendimus balsų dauguma, tačiau taip pat laiduojamos ir mažumos, politinės opozicijos, teisės;
- 5) įvairių politinių pažiūrų laisva propaganda, jeigu šios pažiūros nekviečia griebtis smurto, nepažeidžia visuomenės moralės ir bendrų elgesio normų, nesikėsina į kitų piliečių teises.

Taigi visais atvejais nagrinėjant demokratinį režimą, iš esmės remiamasi tais pačiais kriterijais. Jeigu šalyje kuris nors iš nurodytų požymių pažeidžiamas, galima kalbėti tik apie pusiau demokratinį ar ribotos demokratijos režimą.

¹ T.y. valdžių padalijimas.

² Vedel G. Les options juridiques fondamentales. Le processus constitutionnel, instrument pour la transition démocratique. Les éditions du Conseil de l'Europe. Strasbourg, 1994. P. 37.

³ Čirkin V. Konstitucionnoje pravo zarubežnyh stran. Moskva, Jurist, 1997. S. 185.

Demokratija apibūdinama ir atskleidžiant tam tikrus politinio gyvenimo mechanizmus. Tai daugiapartiškumas ar mažiausiai dvipartiškumas su pripažinta opozicija (t.y. turinčia konstitucijos garantuotą statusą), laisvi, sąžiningi ir konkurencinio pobūdžio rinkimai, valdžios kaita, pilietinės visuomenės kontravaldžių (ypač žiniasklaidos) institutai¹.

Bandymas apibrėžti demokratinį politinį režimą yra neatsiejamas nuo konstitucionalizmo pagrindų įtvirtinimo: Konstitucijos, kaip žmogaus pagrindinės teisės ginančios ir valstybės valdžios galių ribojančio aukščiausios galios dokumento, pripažinimo, valdžių padalijimo, politinio gyvenimo pliuralizmo, renkamos tautos atstovybės – parlamento – laisvo funkcionavimo. Tik vieną demokratijos formulę rasti sunku. Matyt, bene geriausiai demokratinio valdymo esmę yra apibūdinęs garsusis Hansas Kelsenas², teigdamas, kad demokratija – tai „tendencija tapatinti valdančiuosius su valdomaisiais“. Tokiame apibūdinime matome ir tautos valdžios įgyvendinimo esmę, ir jos raidos perspektyvas.

3.3. Nedemokratiniai politiniai režimai

Nedemokratinis politinis režimas yra priešingybė demokratiniam. Jį irgi reikėtų analizuoti atsižvelgiant į kriterijus, kuriais rėmėmės apibūdinami demokratinį politinį režimą. Tik rezultatai būtų skirtingi. Nedemokratiniai režimai skirstomi į autoritarinius ir totalitarinius. Šie režimai skiriasi demokratijos principų paneigimo lygiu.

Autoritariniam režimui būdinga:

- 1) piliečių demokratinių teisių ir laisvių ribojimas, piliečiams neleidžiama savarankiškai ir laisvai dalyvauti formuojant valstybės politiką;
- 2) pripažįstamas tik ribotas politinis pliuralizmas (leidžiama veikti tik kai kurioms politinėms organizacijoms, jų veikla taip pat apribota, valstybinės reikšmės sprendimus priima vien valdančioji partija ar grupuotė, organizuojami parlamentiniai „valymai“, politinės opozicijos teisės pažeidžiamos, leidiniai cenzūruojami, opozicijos lyderiams taikomos įvairios sankcijos);
- 3) nors valdžių padalijimo principas konstitucijoje nepanaikinamas, tačiau praktiškai jo nepaisoma. Šalies prezidentas ar vyriausybė

¹ Druot G. Le rôle des médias face au pouvoir politique dans une démocratie pluraliste // L'application des dispositions relatives aux médias dans une démocratie pluraliste. Strasbourg, Editions du Conseil de l'Europe, 1995. P. 19.

² Apie tai žr.: Kelsen H. La démocratie, sa nature, sa valeur. Paris, Sirey, 1932 (réédité en 1988 par Economica).

- įsibrauna į įstatymų leidybą, o jų aktai faktiškai svarbesni nei įstatymai. Teismų veiklą kontroliuoja vykdomoji valdžia;
- 4) politinis vadovavimas perduodamas į vieno asmens ar grupės rankas be rinkimų – rinkimai organizuojami taip, kad piliečiai iš tikrųjų pasirinkimo teisės neturi;
 - 5) ribojamas politinės ideologijos pliuralizmas (t.y. galima skleisti tik tokias pažiūras, kurios neprieštarauja valdžios remiamai ideologijai);
 - 6) ginkluotosios pajėgos, jų vadovybė neretai įgauna svarbią politinę reikšmę.

Valstybių autoritarinio politinio režimo pavyzdžiai galėtų būti F. Franco valdyta Ispanija, A. Pinocheto valdoma Čilė (1973–1990 m.), Pietų Korėja XX a. 70–80 metais, Suharto laikų Indonezija (1967–1998 m.) ir kt.

Totalitariniam režimui būdinga visiškas asmens pajungimas valstybei. Totalitarinė valstybė siekia reguliuoti visas visuomenės gyvenimo sritis.

Totalitarinis režimas grindžiamas įvairiomis koncepcijomis. Tai gali būti rasistinės teorijos, nacionalistinės idėjos, marksistinės proletariato diktatūros valstybės, vedančios visuomenę į „šviesią“ ateitį, teorija ir kitos doktrinos.

Totalitariniam režimui būdinga:

- 1) piliečių demokratinių teisių ir laisvių neigimas, piliečiai neturi pasirinkimo teisės; ne tik pasisakymas prieš valdančiąją partiją ar grupuotę, valstybės lyderį, bet ir paprasta režimo kritika laikoma nusikaltimu;
- 2) politinis vadovavimas šalyje nėra užtikrinamas laisvais rinkimais; paprastai egzistuoja viena legali partija (kartais leidžiamos satelitinės partijos, kurios yra kontroliuojamos), o partijos vadovavimas visuomenei neretai įtvirtinamas net šalies konstitucijoje. Rinkimai kontroliuojami, todėl yra formalūs, rinkėjai neturi pasirinkimo teisės, kartais rinkimai iš viso nerengiami. Oficialūs rinkimų rezultatai visada palankūs valdančiajai jėgai ir neatspindi tikro rinkėjų požiūrio;
- 3) likviduotas politinis pliuralizmas, mažumų teisės nepripažįstamos, politinė opozicija persekiojama ir nelegali. Valdančiosios partijos, valstybės vadovo, karinės vadovybės žinioje yra visos visuomeninės organizacijos. Sukuriamas vieningas politinio viešpatavimo mechanizmas. Neretai skelbiamas partijos ir valstybės susiliejimas, vienintelės valdančiosios partijos institucijos kontroliuoja visas valstybės ir visuomenės gyvenimo sritis;
- 4) atmetamas valdžių padalijimo principas ir įtvirtinamas valdžios vienybės valstybėje principas (tarybų valdžia, fiurerio valdžia ir

- t.t.). Paneigiamos atstovaujamosios institucijos, faktiškai nėra savivaldos;
- 5) vieninga visiems privaloma politinė ideologija (pvz.: buvusios Sovietų Sąjungos vadovaujamoje socialistinių šalių stovykloje tokia ideologija buvo marksizmas–leninizmas);
 - 6) teisminė valdžia turi tik formalią laisvę, faktiškai ji yra valdančios partijos represinė struktūra;
 - 7) svarbus „jėgos“ struktūrų (kariuomenės, valstybės saugumo ar slaptosios policijos, vidaus pajėgų) vaidmuo, neretai valstybė įgauna nebemaskuojamą militaristinį pobūdį.

Totalitarinių valstybių pavyzdžiai galėtų būti buvusi SSRS (iki „per-tvarkos“), fašistų valdymo laikų Italija ar nacistinė Vokietija. Mūsų laikų autoritarinio politinio režimo geriausia iliustracija – Korėjos liaudies demokratinė respublika. Žinoma, autoritarinės valstybės požymiai konkrečioje šalyje gali būti modifikuoti, galimi įvairūs konkretūs totalitarinių režimų modeliai.

3.4. Lietuvos valstybė – demokratinė respublika

Lietuvos Respublikos Konstitucijos 1 str. įtvirtinta: „Lietuvos valstybė yra nepriklausoma demokratinė respublika“. Taigi pagrindiniame šalies įstatyme skelbiamas demokratinis politinis režimas.

Nagrinėdami Lietuvos Respublikos Konstitucijos bruožus, asmens teises ir laisves, Lietuvos valstybės valdžios organizacijos, valstybės valdymo formos klausimus, tam tikru aspektu palietėme ir Lietuvos valstybės demokratinio režimo klausimą. Kita vertus, nagrinėdami šalies politinį režimą, turėsime nuolat grįžti prie tokių klausimų: kas yra valstybės valdžios šaltinis? Kokios konstitucinės teisės ir laisvės, taip pat jų garantijos, yra įtvirtintos nacionalinėje teisėje? Kaip organizuojamos ir funkcionuoja valstybės valdžios institucijos?

Antra aplinkybė – tai demokratijos realumas. Demokratija, norint ją laikyti realia kategorija, turi būti ne tik skelbiama, bet ir realiai įgyvendinama. Taigi demokratijos instituto įtvirtinimo analizė turi apimti ne tik teisės normų nagrinėjimą, bet ir jų įgyvendinimo Lietuvoje praktiką.

Kokiomis vertybėmis yra grindžiama Lietuvos Respublikos Konstitucija? Tai tautos suverenitetas, valdžios galių ribojimas Konstitucija, valstybės valdžių padalijimas, pagrindinių teisių ir laisvių prigimtinio pobūdžio pripažinimas, atviros, teisingos, darnios pilietinės visuomenės ir teisinės valstybės siekis ir t.t.

Išeities, pozicija, tyrinėjant šalies politinį režimą, – požiūris į Tautą kaip valstybės kūrėją, valstybės valdžios šaltinį ir pagrindą. Lietuvos Res-

publikos Konstitucijos 1 str., įtvirtinantį demokratinę respubliką, papildo Konstitucijos 2 str. nuostatos: 1) Lietuvos valstybę kuria Tauta; 2) suverenitetas priklauso Tautai. Vadinas, pripažįstamas demokratiniam valdymui būtinas imperatyvas – Tauta yra vienintelė valstybės kaip politinės organizacijos, kaip Tautos gyvenimo tam tikros formos, kūrėja, kad aukščiausios suverenios galios priklauso tautai, o ne kuriam nors sluoksniui, grupei ar asmeniui. Tautos suvereniteto, jos aukščiausiosios valdžios pobūdžio sampratai svarbios ir Konstitucijos 3 str. nuostatos, teigiančios, kad niekas negali varžyti ar riboti tautos suvereniteto, savintis visai tautai priklausančių suverenių galių. Tauta ir kiekvienas pilietis turi teisę priešintis bet kam, kas prievarta kėsina į Lietuvos valstybės nepriklausomybę, teritorinį vientisumą, konstitucinę santvarką.

Logiškas konstitucinio tautos visavaldiskumo įtvirtinimo tęsinys – Konstitucijos 4 str.: „Aukščiausią suverenią galią tauta vykdo tiesiogiai ar per demokratiškai išrinktus savo atstovus“. Šiuo atveju suvereniteto įgyvendinimas tiesiogiai atspindi ir demokratinį Lietuvos bendro gyvenimo klausimų sprendimo pobūdį. Konstitucijos 4 str. dera su Konstitucijos 33 str. 1 d., kad piliečiai turi teisę dalyvauti valdant savo šalį ir tiesiogiai, ir per demokratiškai išrinktus atstovus, taip pat lygiomis sąlygomis stoti į Lietuvos Respublikos valstybinę tarnybą.

Šalies politinio režimo konstitucinio įtvirtinimo analizei svarbios Lietuvos Respublikos Konstitucijos nuostatos, kad svarbiausi valstybės ir tautos gyvenimo klausimai sprendžiami referendumu (Konstitucijos 9 str. 1 d.). Įstatymo nustatytais atvejais referendumą skelbia Seimas. Referendumas tai pat skelbiamas, jeigu jo reikalauja ne mažiau kaip 300 tūkstančių piliečių, turinčių rinkimų teisę. Referendumo skelbimo ir vykdymo tvarką nustato įstatymas.

Konstitucijoje taip pat yra įtvirtinta ir piliečių įstatymų leidybos iniciatyvos teisė (pagal Konstitucijos 68 str. 2 d. įstatymų leidybos iniciatyvos teise gali pasinaudoti ir Lietuvos Respublikos piliečiai. 50 tūkstančių piliečių, turinčių rinkimų teisę, gali Seimui teikti įstatymo projektą, ir jį Seimas privalo svarstyti), peticijos teisė.

Piliečiai dalyvauja valstybės valdyme ir išrinkdami Seimą, Respublikos Prezidentą, savivaldybių tarybas. Rinkimai – tautos valios išraiška, atstovaujamosios demokratijos pagrindas.

Svarbus Konstitucijoje įtvirtinto Lietuvos politinio režimo bruožas – prigimtinių teisių ir laisvių pripažinimas ir jų įtvirtinimas Konstitucijoje. Konstitucijos 18 str. įtvirtinta, kad žmogaus teisės ir laisvės prigimtinės. Vadinas, žmogaus teisės ir laisvės atsiranda ne valstybės valia, bet žmogus jas įgyja gimdamas. Šios teisės – pirminis ir svarbiausias pradas, teisių vertybių skalėje užimantis aukščiausią vietą. Pagrindinių teisių pripažinimas, jų apsauga – svarbiausias konstitucinės demokratinės valstybės

uždavinys. Žmogaus teisės lemia asmens ir valstybės santykių pobūdį, valstybės įstaigų ir pareigūnų veikla vertinama pagal tai, ar ji padeda įkūnyti Konstitucijoje įtvirtintas vertybes. Neatsitiktinai Konstitucijos 5 str. 3 d. įtvirtinta, kad valdžios įstaigos tarnauja žmonėms. Pagrindinių teisių institutas neleidžia pernelyg didelio valstybės dominavimo asmens atžvilgiu ir reikalauja, kad valstybės įstaigos, pareigūnai saugotų ir gintų pagrindines teises, jų nepažeistų ir neleistų kitiems daryti tokių pažeidimų.

Šalies politiniam režimui apibūdinti ne mažiau svarbu, ar pripažįstamos teisės ir laisvės, kurios sudaro būtinas prielaidas dalyvauti tvarkant bendrus reikalus. Lietuvos Respublikos Konstitucijoje rasime demokratinėje valstybėje pripažįstamų teisių ir laisvių katalogą. Tai teisė turėti savo įsitikinimus ir juos laisvai reikšti (Konstitucijos 25 str.). Pažymėtina, kad Konstitucinis Teismas 1997 m. vasario 13 d. nutarime konstatavo, kad laisvas ir visuotinis keitimasis informacija, nevaržomas jos skleidimas yra ypač svarbus demokratinų procesų veiksnys, užtikrinantis ne tik individualios nuomonės, subjektyvių įsitikinimų, bet ir grupinių pažiūrų, taip pat ir politinių, bei visos tautos valios formavimą. Konstitucinio Teismo nuomone, būtent dėl to informacijos laisvė yra pamatinis pliuralistinės demokratijos elementas. Ne mažiau svarbios ir kitos teisės bei laisvės: minties, tikėjimo ir sąžinės laisvė (Konstitucijos 26 str.), teisė dalyvauti valdant savo šalį tiek tiesiogiai, tiek per demokratiškai išrinktus atstovus, taip pat teisė lygiomis sąlygomis stoti į valstybinę tarnybą (Konstitucijos 33 str. 1 d.), rinkimų teisė (34 str.), teisė laisvai vienytis į bendrijas, politines partijas ar asociacijas, jei jų tikslai ir veikla nėra priešingi Konstitucijai ir įstatymams (Konstitucijos 35 str.), teisė rinktis be ginklo į taikius susirinkimus (Konstitucijos 36 str.), teisė kritikuoti valstybės įstaigų ir pareigūnų darbą (Konstitucijos 33 str. 3 d.) ir kt.

Naudodamiesi Konstitucijoje įtvirtintomis teisėmis ir laisvėmis, Lietuvos Respublikos piliečiai turi teises galimybes dalyvauti tvarkant bendrus reikalus. Pagal Konstituciją, asmuo, kurio konstitucinės teisės ir laisvės pažeidžiamos, turi teisę kreiptis į teismą. Teisminė gynyba – svarbiausia šių teisių ir laisvių užtikrinimo teisinė garantija.

Valstybės valdžios organizavimas remiasi valdžių padalijimo principu – dar vienas demokratinio režimo teisinio įtvirtinimo aspektas. Konstitucijos 5 str. nustatyta, kad valstybės valdžią Lietuvoje vykdo Seimas, Respublikos Prezidentas, Vyriausybė ir Teismas. Valdžios galias riboja Konstitucija. Valdžios įstaigos tarnauja žmonėms. Šiomis Konstitucijos normomis, kurių turinys detalai atskleidžiamas kituose Konstitucijos straipsniuose, įtvirtintas valstybės valdžių padalijimo principas. Konstitucijos 5 str., kuris nustato, valstybės valdžios institucijas, vykdančias valstybės valdžią, turinį atskleidžia kiti Konstitucijos skirsniai, nustatantys

konkrečių valdžios institucijų organizaciją ir funkcionavimą: V skirsnis „Seimas“, VI skirsnis „Respublikos Prezidentas“, VII skirsnis „Vyriausybė“, IX skirsnis „Teismas“. Kiekviename iš šių skirsnių nustatoma atitinkamos valstybės valdžios institucijos sudarymo tvarka, būdingos funkcijos, taip pat šių institucijų kompetencija, santykiai su kitomis valstybės valdžios institucijomis. Konstitucijos normomis įtvirtintas valstybės valdžios institucijų savarankiškumas, jų pusiausvyra bei tarpusavio sąveika.

Nagrinėjant valstybės valdžios institucijų sistemą, būtina pažymėti, kad įstatymų leidybos funkciją vykdo Seimas (ir tauta referendumu taip pat gali priimti įstatymus). Seimui – Tautos atstovybei – būdinga demokratinių šalių įstatymų leidžiamosios institucijos teisinė padėtis. Parlamentiniai debatai, parlamentinės daugumos ir mažumos santykiai atskleidžia naujus demokratinės sistemos aspektus. Ne mažiau svarbus valstybės valdžios atitikimo demokratijos reikalavimams kriterijus – teisėjų ir teismų nepriklausomybės įtvirtinimas. Tik nepriklausoma teisminė valdžia gali apsaugoti asmens teises ir laisves, užkirsti kelią valdžios institucijų ar pareigūnų piktnaudžiavimui. Lietuvos Respublikos Konstitucijoje sudarytos visos prielaidos teisingumui įgyvendinti.

Valstybės valdžios institucijų renkamumas – demokratinio politinio režimo bruožas. Šio bruožo konstitucinį įtvirtinimą regime ir Lietuvos Respublikos Konstitucijos 4 str. nuostatoje apie tautos suverenios galios vykdymą per demokratiškai išrinktus atstovus (taip pat ir 33 str. 1 d. nuostatoje, kad piliečiai turi teisę dalyvauti valdant savo šalį ir per demokratiškai išrinktus atstovus), ir Konstitucijos V skirsnio „Seimas“ nuostatose apie Seimo narių – Tautos atstovų rinkimus (Konstitucijos 55 str. 1 d. nustatyta, kad Seimą sudaro tautos atstovai – 141 Seimo narys, kurie renkami ketveriems metams remiantis visuotine, lygia, tiesiogine rinkimų teise ir slaptu balsavimu), VI skirsnio „Respublikos Prezidentas“ 78 str. 2 d. nuostatoje, kad Respublikos Prezidentą renka Lietuvos Respublikos piliečiai penkeriems metams, remdamiesi visuotine, lygia ir tiesiogine rinkimų teise, slaptu balsavimu, ir Konstitucijos 119 str. 2 d. nuostatoje, kad savivaldybių tarybų narius trejiems metams renka administracinio vienetų gyventojai – Lietuvos Respublikos piliečiai, remdamiesi visuotine, lygia ir tiesiogine rinkimų teise, slaptu balsavimu.

Apibūdinant valstybės politinį režimą, pažymėtini ir kiti svarbūs jo institutai: vietos savivaldos buvimas, masinės informacijos priemonių cenzūros draudimas bei draudimas valstybei, politinėms partijoms, politinėms ir visuomeninėms organizacijoms monopolizuoti masinės informacijos priemones.

Žinoma, ne mažiau svarbu, kad Konstitucijoje ir įstatymuose įtvirtinti demokratiniai institutai realiai funkcionuotų, kad politinio proceso dalyviai laikytųsi teisės nustatytų elgesio taisyklių. Realus visuomenės pliura-

lizmas, informacijos laisvė, laisvi ir reguliarūs rinkimai, valdžios institucijų sudarymas pagal rinkimų rezultatus, korektiški daugumos ir mažumos santykiai, grindžiami supratimu, kad sprendimai priimami balsų dauguma, tačiau taip pat ir gerbiant mažumos teises, – tikrovės elementai, atskleidžiantys realiąją demokratijos padėtį Lietuvoje.

Šių procesų vertinimą palikime politikos mokslams. Tiesa, baigiant reikėtų pažymėti, kad Lietuva, įtvirtinusi teisinius demokratijos pagrindus, kasmet vis tvirčiau jaučiasi demokratinio valdymo sistemoje. Nors procesas – anaip tol ne vien sėkmė. Ne taip paprasta išmokti derinti įvairius interesus, rasti kompromisus. Nereikėtų abejoti Raymond'o Arono žodžiais: „Sveika demokratija – ta, kurioje piliečiai laikosi ne tik konstitucijos, reglamentuojančios politinės kovos sąlygas, bet ir visų įstatymų, kurie formuoja sąlygas, kuriose tenka veikti atskiriems asmenims. Tačiau taisyklių ir įstatymų laikytis mažai. Reikia dar kažko – kas nekodifikuota ir todėl kas tiesiogiai nėra susijęs su įstatymų laikymusi – kompromiso jausmo“¹. Pirmas šalies nepriklausomo gyvenimo dešimtmetis teikia vilčių tikėti šalyje įsitvirtinusio demokratinio politinio režimo patvarumu.

¹ Aron R. Demokratija i totalitarizm. Moskva, Tekst, 1993. S. 71.