

# VALDŽIŲ PADALIJIMO PRINCIPAS KAIP DEMOKRATIJOS VEIKSNYS: ATVEJO STUDIJA

Kazimieras Monkevičius

Vilniaus Gedimino technikos universitetas, Filosofijos ir politologijos katedra,  
Saulėtekio al. 11, LT-0223 Vilnius, Lietuva  
El. paštas [politologija@vv.vgtu.lt](mailto:politologija@vv.vgtu.lt)

*Valdžių padalijimo principas yra tiesiogiai susijęs su valdžių padalijimo teorija, kurios pagrindus sukūrė filosofai Johnas Locke'as ir Charles de Montesquieu. Šis principas ilgainiui buvo įtvirtintas demokratinėse konstitucijose ir tapo vienas iš pagrindinių valstybės demokratinės raidos veiksnys. Valdžių padalijimo principas Lietuvoje atkūrus nepriklausomybę po 1991 m. Kovo 11 d. Nepriklausomybės Akto buvo įtvirtintas 1992 m. Lietuvos Respublikos Konstitucijoje. Todėl, analizuojant valdžių padalijimo principą kaip demokratijos veiksnį, galima pasiremti ir 1992 m. Lietuvos Respublikos Konstitucija, kuria pagrįsta šiuolaikinės demokratinės Lietuvos valstybės raida. Straipsnyje siekiama atskleisti mokslinėje literatūroje mažai tirtą temą apie valdžių padalijimo principo įtvirtinimą 1992 m. Konstitucijoje ir jo reikšmę nepriklausomos Lietuvos valstybės demokratizavimo procesui.*

**Reikšminiai žodžiai:** Konstitucija, demokratija, valdžia, visuomenė, valdžių padalijimo principas, piliečių teisės ir laisvės, stabdžių ir atsvarų sistema.

DOI: 10.3846/1822-430X.2009.17.1.50-60

## Įvadas

Valdžių padalijimo principas yra vienas iš svarbiausių demokratijos veiksnių, kuris teisiškai yra įtvirtinamas konstitucijoje. Šis principas yra tiesiogiai susijęs su valdžių padalijimo teorija ir išreiškia pagrindinį jos tikslą – padalinti valstybinę valdžią taip, kad būtų užtikrinta įstatymo viršenybė, garantuotos piliečių teisės ir laisvės. Todėl konstitucijoje, kurioje yra įtvirtintas valdžių padalijimo principas, valdžia yra padalijama į įstatymų leidžiamąją, įstatymų vykdomąją ir teisminę. Kiekvienai iš jų demokratinėje konstitucijoje yra apibrėžiamos tam tikros galios ir kompetencijos, suteikiančios teisinį pagrindą savo tiesioginėms funkcijoms vykdyti, taip pat galios viena kitos atžvilgiu, kad

kiekviena iš jų galėtų sulaikyti viena kitą nuo bandymų peržengti savo galių ir kompetencijų ribas ir piktnaudžiauti valdžia. Šių valdžių tarpusavio sąveika, pasireiškianti valdžios institutų bendradarbiavimu, veiksmų derinimu, vienai kitos sulaikymu, ir yra vienas iš svarbiausių veiksnių, užtikrinančių valstybinės valdžios demokratiškumą, įstatymų viršenybę, piliečių teises ir laisves.

Lietuvos valstybingumo, visuomenės demokratinės ir konstitucinės raidos istorijai daug reikšmės turi 1992 m. Lietuvos Respublikos Konstitucija, kuri, kaip ir daugelio to meto posovietinių Vidurio ir Rytų Europos šalių konstitucijų, yra demokratinė, joje yra

įtvirtintas valdžių padalijimo principas, kuris yra vienas iš svarbiausių demokratijos veiksnių, užtikrinančių demokratinę valdžios institucijų funkcionavimą, piliečių teises ir laisves. Todėl, analizuojant valdžių padalijimo principą kaip demokratijos veiksnį, galima remtis 1992 m. Lietuvos Respublikos Konstitucija, kuri padėjo teisinį atkurtos nepriklausomos valstybės demokratinės raidos pagrindą.

Apie valdžių padalijimo principą ir jį teisiškai įtvirtinusių 1992 m. Lietuvos Respublikos Konstituciją yra parašyta mokslinių darbų, kuriuose nagrinėjama teoriniai valdžių padalijimo principo aspektai, taip pat šios problemos klausimai, tokie kaip valstybės organizacinis modelis, pusiau prezidentinė tvarka ir jos įtaka demokratijos stabilumui, prezidento reikšmė Lietuvos politinei sistemai, prezidento ir parlamento santykiai ir kt. Kartu reikia pabrėžti, kad iki šiol nėra parašyta išsamesnio mokslinio darbo, kuriame nuodugniau būtų nagrinėjama valdžių padalijimo principo įtvirtinimo ypatumai pusiau prezidentiniame valstybės modelyje ir jo kaip demokratijos veiksnio reikšmė 1992 m. Lietuvos Respublikos Konstitucijoje. Šio straipsnio autorius, norėdamas iš dalies užpildyti šią spragą, ketintų išsamiau atskleisti svarbiausius valdžių padalijimo principo ir jo įtvirtinimo demokratinėje 1992 m. Lietuvos Respublikos Konstitucijoje klausimus. Siekdamas šio tikslo, autorius, remdamasis moksliniais darbais, 1992 m. Lietuvos Respublikos Konstitucijos atitinkamų straipsnių ir pusiau prezidentinio valstybės modelio analize, siekia atskleisti Prezidento, Seimo, Vyriausybės, teisminės valdžios galias ir jų reikšmę valstybinės valdžios institutų sistemai. Straipsnyje taip pat siekiama atskleisti valdžių tarpusavio sąveiką, jos būtinumą sprendžiant valstybinės reikšmės klausimus. Remiantis stabdžių ir atsvarų sistemos veikimo pusiau prezidentiniame valstybės modelyje ypatumais, norėta parodyti valdžios institucijų bendradarbiavimą, jų galimybes kontroliuoti ir sulaikyti viena kitą nuo bandymų peržengti savo kompetencijos ribas, piktnaudžiauti valdžia ir pažeisti piliečių teises ir laisves.

## Valdžių padalijimo principas ir sudedamosios jo dalys

Vienas iš valdžių padalijimo teorijos kūrėjų prancūzų filosofas Montesquieu veikale *Apie įstatymų dvasią* valdžių padalijimą įvardijo kaip valstybinės sanklodos (santvarkos) įstatymą, kuris užtikrina piliečių politinę laisvę (Montesquieu 2004: 158–160). Todėl valdžių padalijimas – tai vienas iš svarbiausių konstitucinių principų, kuris lemia valstybės valdžios organizaciją, jos funkcionavimą, garantuoja žmogaus teises, laisves ir yra vienas iš svarbiausių veiksnių, užtikrinančių demokratinę valstybės plėtrą. Valdžių padalijimo konstitucinis principas atsirado kūrybiškai įgyvendinant filosofų Locke'o ir Montesquieu sukurtą valdžių padalijimo teoriją demokratinėse konstitucijose kūrime procese (Mesonis 2004: 8–11).

Valdžių padalijimo principą sąlygiškai galima suskirstyti į dvi tarpusavyje glaudžiai susijusias dalis. Pirmoji dalis yra valdžių atskyrimas, antroji – valdžių sąveika.

Valdžių atskyrimas – tai ne tik valdžių skirstymas į įstatymų leidžiamąją, vykdomąją ir teisminę, bet ir jų tvarkos, teisinio statuso, galių bei kompetencijų nustatymas ir jų savarankiškumo užtikrinimas.

Valdžių sąveika – tai valdžios institucijų bendradarbiavimas, veiksmų derinimas, stabdžių ir atsvarų sistemos funkcionavimas, kuris užtikrina valdžių tarpusavio kontrolę, viena kitos sulaikymą ir jų pusiausvirumą.

Valdžių padalijimas, kaip išvestinis konstitucinis principas, demokratinėse valstybėse konstitucijose dažniausiai nėra tiesiogiai įvardijamas (Kūris 2001: 222–223). Tai, kad jis įtvirtintas Konstitucijoje, rodo straipsniai, apibūdinantys įstatymų leidžiamąją, vykdomąją ir teisminę valdžias, taip pat ir straipsniai, apibrėžiantys šių valdžios institucijų galias ir kompetencijas (Jarašiūnas 2003: 111–115).

## **Valdžių padalijimo principo įtvirtinimas 1992 m. Lietuvos Respublikos Konstitucijoje**

### ***Valdžių padalijimo principas 1992 m. Lietuvos Respublikos Konstitucijoje. Pusiau prezidentizmas ir pagrindiniai jo bruožai***

Valdžių padalijimo principas 1992 m. Lietuvos Respublikos Konstitucijoje nėra tiesiogiai įvardijamas. Šis principas yra priskiriamas prie išvestinių konstitucinių principų (Kūris 2001: 222–223). Jis išsirutulioja iš Konstitucijos 5 straipsnio 1 dalies nuostatos, kuri teigia, kad valstybės valdžią Lietuvoje vykdo Seimas, Respublikos Prezidentas ir Vyriausybė, Teismas (Lietuvos Respublikos Konstitucija 1993: 11). Ši Konstitucijos nuostata, taip pat ir kiti Konstitucijos skirsniai, įtvirtina šį principą Konstitucijoje.

Kaip jau buvo minėta, valdžių padalijimo principas lemia valstybės valdžios organizavimo ir funkcionavimo pagrindus. Todėl remiantis Konstitucijos skirsnių, kuriuose apibrėžiama įstatymų leidžiamosios, vykdomosios ir teisminės valdžios institucijų sudarymo tvarka, galios ir kompetencijos, analize galima nustatyti organizacinį valstybės modelį. Kartu reikia pabrėžti, kad valstybės organizacinio modelio identifikavimo klausimas yra gana painus, sukėlęs teorinę politologų diskusiją. Nemažai šios diskusijos politologų argumentuotai įrodė, kad organizacinis Lietuvos valstybės modelis gali būti įvardijamas kaip pusiau prezidentinis (Tallat-Kelpša 1996: 93–111; 1997: 133–141; Kūris 1998: 41; Pugačiauskas 1999: 5–84).

Pusiau prezidentinis modelis, kaip teigia Giovanni Sartori, tai mišri sistema, turinti prezidentinio ir parlamentinio modelio bruožų (Sartori 2001: 126–127). Pirmasis pusiau prezidentinio modelio bruožas – prezidentas, kaip ir parlamentas, yra renkamas visuotinių rinkimų būdu. Antrasis bruožas – prezidentas nėra politiškai priklausomas nuo parlamento, turi gana didelius įgaliojimus ir tam tikromis sąlygomis

gali paleisti parlamentą. Trečias bruožas – dualistinis vykdomosios valdžios pobūdis. Ją sudaro prezidentas ir vyriausybė, o vadovauja ministras pirmininkas. Ketvirtas bruožas – vyriausybė yra priklausoma nuo parlamento, jo kontroliuojama ir gali būti jo atstatydinta (Tallat-Kelpša 1996: 93–106; Pugačiauskas 1999: 53–56; Lukošaitis 1998: 42–45; Hollstein 1999: 24–27).

### ***Prezidento galios ir vaidmuo valstybės valdžios institucijų sistemoje***

Vienas iš reikšmingiausių pusiau prezidentinio valstybės modelio bruožų yra tas, kad trijų valdžių sistemoje išsiskiria sąlygiškai autonomiška prezidento institucija (Kūris 1998: 41). Klasikiniame pusiau prezidentiniame modelyje (Penktoji Prancūzijos Respublika) prezidentui yra suteiktos didelės galios, kurios leidžia jam atlikti arbitro vaidmenį ir taip užtikrinti normalų valstybės valdžios institucijų funkcionavimą (Ардан 1994: 41).

1992 m. Lietuvos Respublikos Konstitucija suteikia Prezidentui pakankamai galių, kad jis galėtų atlikti ne tik valstybės vadovo, bet ir arbitro vaidmenį. Toks Prezidento vaidmuo turi užtikrinti darnų demokratinių valdžios institucijų funkcionavimą, valdžių pusiausvyrą, taip pat konfliktinių situacijų sprendimą laiku. Tokiam vaidmeniui atlikti Prezidentas gali pasinaudoti vadovo, renkamo visos tautos ir politiškai nepriklausomo nuo Seimo, autoritetu, taip pat tokiomis konstitucinėmis galiomis, kaip teisė skelbti pirmalaikius Seimo rinkimus (58 str. 2 d., 1, 2 p.), įstatymų leidybos iniciatyvos ir atidedamojo veto teisės (68 str. 1 d., 71 str.), įvairiapusės galimybės turėti lemiamą įtaką Vyriausybės personalinei sudėčiai (84 str. 9 p.), skelbti nepaprastąją padėtį ir šaukti neeilinę Seimo sesiją (84 str. 17, 19 p.). Šios Prezidento galios labai padidėja tuo atveju, kai jį remia Seimo valdančioji dauguma (Lietuvos Respublikos Konstitucija 1993: 38, 43, 44, 52, 53).

Pusiau prezidentinėje sistemoje prezidento vaidmuo vyriausybės formavimo procese yra

reikšmingas. Šiame procese Prezidentui 1992 m. Lietuvos Respublikos Konstitucija suteikia galimybę atlikti savotišką dirigento vaidmenį, užtikrinantį darnų valstybės institucijų bendradarbiavimą. Prezidentui pagal Konstitucijos 84 straipsnio 8 punktą priklauso iniciatyvos teisė teikti Seimui svarstyti Ministro Pirmininko kandidatūrą, kurią jis prieš tai konsultuodamasis suderina su politinių partijų atstovais (Lietuvos Respublikos Konstitucija 1993: 52).

Viena iš reikšmingų galių, kurią Konstitucija suteikia Prezidentui, yra teisė skelbti pirmalaikius Seimo rinkimus (58 str. 1, 2 p.). Nors šia teise Prezidentas negali tiesiogiai pasinaudoti, tačiau ji yra svarbus veiksnys, užkertantis kelią ilgalaikei valdžios institucijų konfrontacijai. Šia teise Prezidentas gali pasinaudoti tik tuo atveju, kai tarp Seimo ir Vyriausybės susidarytų tam tikra konfliktinė padėtis. Tokia galima padėtis pakankamai aiškiai išdėstyta šiame Konstitucijos straipsnyje. Jame yra išskiriami du aspektai: pirmasis – jei Seimas per Konstitucijos numatytą laiką (60 dienų) du kartus iš eilės nepritarę Vyriausybės programai, ir antrasis – jei Seimas pareikštų tiesioginį nepasitikėjimą Vyriausybe. Antruoju atveju Prezidentas gali pasinaudoti šia teise tik Vyriausybės siūlymu (58 str. 2 p.) (Lietuvos Respublikos Konstitucija 1993: 38).

### ***Seimo galios ir prerogatyvos***

Pusiau prezidentiniame valstybės organizaciniame modelyje tautai atstovaujanti institucija – parlamentas turi dideles galias, kurias yra atsvara vykdomosios valdžios – prezidento ir vyriausybės įgaliojimams. Pagal 1992 m. Lietuvos Respublikos Konstituciją Seimas gali ne tik iškelti nepasitikėjimo votumą Ministrų Pirmininku ar Vyriausybe, bet tam tikrais atvejais ir paskelbti pirmalaikius Prezidento rinkimus (61 str. 3 d., 67 str. 9 p., 101 str. 2 p., 87 str. 1 d.). Esant tokiam galių pasiskirstymui Prezidentas didžiumą savo funkcijų gali atlikti derindamas savo veiksmus su Seimu ir gavęs jo pritarimą (67 str. 6 p., 84 str. 4, 5, 11,

12, 13, 14 p.). Skiriant Ministrą Pirmininką, teikiant Seimui Aukščiausiojo, Konstitucinio ir Apeliacinio teismų teisėjus ir jų pirmininkus, taip pat kitų aukštų valstybės pareigūnų kandidatūras, yra būtinas Seimo sprendimas, kuriuo jis gali pritarti Prezidento siūlymams ar jiems nepritari (67 str. 6, 7, 10 p.) (Lietuvos Respublikos Konstitucija 1993: 39, 42, 62, 51–54).

Seimas turi įgaliojimų riboti Prezidento teises ir kontroliuojant įstatymų leidybą. Prezidento atidedamojo veto teisė gali būti Seimo įveikta pakartotiniu balsavimu daugiau kaip pusės Seimo narių balsų dauguma grąžinant nekonstitucinį įstatymą ir ne mažiau kaip 3/5 – grąžinant konstitucinį įstatymą (77 str.) (Lietuvos Respublikos Konstitucija 1993: 49).

Seimo galioje yra ir Prezidento pašalinimas iš pareigų apkaltos proceso būdu, jei jis šurkščiai pažeidė Konstituciją, sulaužė priesaiką ar padarė nusikaltimą (74 str.). Seimas taip pat gali Konstitucijoje numatytu atveju paskelbti ir pirmalaikius Prezidento rinkimus (87 str. 1 d.) (Lietuvos Respublikos Konstitucija 1993: 45, 54).

Šių Prezidento galių ribojimas pusiau prezidentinėje sistemoje priklauso nuo prezidento ir parlamento valdančiosios daugumos tarpusavio santykių. Jeigu Seimo valdančioji dauguma remia Prezidentą, tai šie ribojimai įgyja formalų pobūdį, o racionalūs Prezidento veiksmai dažniausiai susilaukia Seimo daugumos pritarimo.

Kaip jau buvo minėta, didžiuma Prezidento įgaliojimų gali būti realizuota tik Seimui priėmus tam tikrą sprendimą. Tai rodo, kad Seimas, turėdamas didelius įgaliojimus, turi daug reikšmės tarp valdžios institucijų. Tokią Seimo reikšmę lemia ir prerogatyvos, kurias jam suteikia Konstitucija. Pagal Konstitucijos 67 straipsnį tik Seimas turi teisę svarstyti ir priimti Konstitucijos pataisas, leisti įstatymus, nutarimus dėl referendumų, skelbti Prezidento ir savivaldybių rinkimus, tvirtinti valstybės biudžetą, ratifikuoti ir denonsuoti tarptautines sutartis, įvesti tiesioginį valdymą, karo ir

nepaprastą padėtį (Lietuvos Respublikos Konstitucija 1993: 41–42).

***Vykdomosios valdžios pobūdis.  
Vyriausybės kompetencija ir jos  
atsakomybė parlamentui***

Pusiau prezidentinėje sistemoje vykdomoji valdžia turi dualistinį pobūdį. Ji susideda iš dviejų sudedamųjų dalių – prezidento ir vyriausybės. Toks dualistinis vykdomosios valdžios pobūdis leidžia efektyviau realizuoti vykdomąją valdžią, gerokai sumažinti jos pažeidžiamumą ir priklausomybę nuo parlamento. Klasikiniame pusiau prezidentiniame valstybės modelyje (Penktoji Prancūzijos Respublika) prezidentas turi realią galią vadovauti vyriausybei ir spręsti svarbiausius valstybės valdymo klausimus (Ардан 1994: 70, 85).

1992 m. Lietuvos Respublikos Konstitucijos penktajame straipsnyje yra netiesiogiai teigiama, kad vykdomąją valdžią vykdo Respublikos Prezidentas ir Vyriausybė (Lietuvos Respublikos Konstitucija 1993: 11). Remiantis šia Konstitucijos nuostata galima teigti, kad Lietuvos valdžios institucijų sistemoje vykdomoji valdžia yra dualistinio pobūdžio (Lukošaitis 1998: 49). Tačiau kitaip nei Prancūzijos, Suomijos ir kai kurių kitų pusiau prezidentinių sistemų, kuriose prezidentas turi įgaliojimus vadovauti vyriausybei, Lietuvos Respublikos Konstitucija tokių galių Prezidentui nesuteikia. Prezidentas yra valstybės vadovas, tačiau jis neturi konstitucinių galių tiesiogiai vadovauti Vyriausybės veiklai. Be to, Prezidentas neturi didesnių tiesioginių galimybių daryti įtaką Vyriausybės darbui, išskyrus užsienio politikos sritį. Todėl didžiumą vykdomosios valdžios funkcijų atlieka Ministro Pirmininko vadovaujama Vyriausybė. Pagal Konstitucijos 94 straipsnį Vyriausybė tvarko krašto vidaus reikalus, garantuoja valstybės saugumą ir viešąją tvarką, vykdo įstatymus ir Prezidento dekretus. Konstitucijos 68 straipsnis suteikia Vyriausybei įstatymų leidybos iniciatyvos teisę (Lietuvos Respublikos Konstitucija

1993: 60, 43). Tai labai svarbi Vyriausybės teisė, kuri sudaro galimybę daryti didelį poveikį sprendžiant šalies vidaus politikos klausimus.

Pagal Konstituciją šalies užsienio politiką vykdo Prezidentas kartu su Vyriausybe (84 str. 1 p.). Vyriausybės kompetencijoje yra tokie svarbūs užsienio politikos klausimai, kaip užmegzti diplomatinis santykius, palaikyti ryšius su užsienio šalimis ir tarptautinėmis organizacijomis (94 str. 6 p.) (Lietuvos Respublikos Konstitucija 1993: 51, 60).

Vyriausybė vykdo ne tik valdymo funkciją, bet ir atlieka didelį darbą rengiant ir realizuojant šalies vidaus ir užsienio politiką. Vyriausybė yra viena iš pagrindinių valdžios realizavimo institucijų, disponuojanti svarbiausiais valstybės valdymo švertais.

Tam, kad Vyriausybė, turėdama realią vykdomąją valdžią, neviršytų savo įgaliojimų ir neperžengtų kompetencijos ribų, Konstitucijoje yra nemažai straipsnių, reglamentuojančių jos priežiūrą, kontrolę ir atsakomybę Seimui (61 str., 67 str. 7, 9 p., 96, 101 str.) (Lietuvos Respublikos Konstitucija 1993: 39–40, 42, 61, 62).

Viena iš veiksmingiausių Vyriausybės priežiūros ir kontrolės priemonių yra Vyriausybės atsakomybės parlamentui principas, kuris yra būdingas daugeliui demokratiškos konstitucijų. (Энтин 1995: 88–89). Vyriausybės atsakomybę Seimui reglamentuoja Konstitucijos 61 str., 67 str. 9 punktas, 96, 101 straipsniai. Šiuose straipsniuose teigiama, kad Vyriausybė solidariai atsako Seimui už bendrą veiklą, bet Seimui suteikiama teisė prižiūrėti jos veiklą, prireikus pareikšti nepasitikėjimą Vyriausybe, Ministru Pirmininku, ministrais. Be to, Vyriausybės veikla gali būti nuolat kontroliuojama Seimo narių paklausimais ir interpeliacijomis (61 str.). Taigi Vyriausybės egzistencija priklauso nuo Seimo daugumos, kuri gali ją atstatydinti, iškelti nepasitikėjimo votumą Vyriausybe arba Ministru Pirmininku (61 str., 67 str. 9 p., 101 str. 2 p.) (Lietuvos Respublikos Konstitucija 1993: 39, 42, 61, 62, 39).

Šiems Seimo daugumos veiksmams Vyriausybė neturi adekvačių veikimo priemonių,

išskyrus tai, kad Konstitucija suteikia Vyriausybei galimybę pasiūlyti Prezidentui paskelbti pirmalaikius Seimo rinkimus, jei Seimas pareikštų tiesioginį nepasitikėjimą Vyriausybe (58 str. 2 p.) (Lietuvos Respublikos Konstitucija 1993: 38). Tačiau tai daugiau prevencinė priemonė, tam tikru mastu sulaikanti Seimą nuo tokio žingsnio Vyriausybės atžvilgiu.

### ***Teisminė valdžia ir jos funkcijos. Konstitucinio Teismo reikšmė ir kompetencija***

Pusiau prezidentiniame valstybės modelyje teisminė valdžia užima ypatingą vietą ir yra nepriklausoma ir griežtai atribota nuo įstatymų leidžiamosios ir vykdomosios valdžių. Teisminės valdžios ypatumas pasireiškia tuo, kad atlikdama savo funkcijas teisminė valdžia ne tik vykdo teisingumą, bet ir teisėtumą. Vykdydama šias funkcijas teisminė valdžia vadovaujasi konstitucija, kaip aukščiausią juridinę galią turinčiu aktu ir parlamento priimtais, konstitucijai neprieštaraujančiais įstatymais.

1992 m. Lietuvos Respublikos Konstitucijoje teisminė valdžia yra atribota nuo įstatymų leidžiamosios ir vykdomosios valdžių (5 str. 1 d.). Ji yra nepriklausoma, nes vykdydama pagrindinę funkciją – teisingumą vadovaujasi tik tais įstatymais, kurie neprieštaruja Konstitucijai (109 str., 110 str. 1 d.). Teisminės valdžios nepriklausomumą užtikrina ir Konstitucijos 104, 112, 113, 114 straipsniai. Straipsniuose reglamentuojama teisėjų skyrimo tvarka, kuri nėra vienos kurios nors valdžios prerogatyva, nes skiriant Konstitucinio, Aukščiausiojo ir Apeliacinio teismų teisėjus, šių teismų pirminkus dalyvauja ne tik Seimas, Prezidentas, bet ir speciali patariamoji teisėjų institucija (112 str. 5 d.) (Lietuvos Respublikos Konstitucija 1993: 11, 71, 104, 72, 73).

Kita svarbi teisminės valdžios funkcija yra teisėtumo užtikrinimas. Ši funkcija pasireiškia tuo, kad teismai vykdo valstybės institucijų, kurių veikla susijusi su teisingumo vykdymu,

teisėtumo kontrolę (Pakalniškis 1998: 59). Tik teismas gali sankcionuoti asmens suėmimą, nes tik jis gali priimti sprendimą dėl asmens sulaikymo pagrįstumo (Vaitkienė 2001: 772). Konstitucija taip pat numato aukščiausiųjų valstybės pareigūnų apkaltos procedūrą už ypač šurkščius teisėtumo pažeidimus (74 str., 86 str. 2 d.) (Lietuvos Respublikos Konstitucija 1993: 45, 54). Ši teismo funkcija realiai prisideda prie to, kad valstybinės institucijos, įstaigos, organizacijos ir valdžios pareigūnai laikytųsi galiojančių teisės normų, o tai užtikrina konstitucinės santvarkos stabilumą, piliečių teisių ir laisvių apsaugą.

Vykdydami savo funkcijas, teismai prisideda ir prie įstatymų ir kitų teisinių aktų konstitucingumo kontrolės. Konstitucija suteikia teisę kiekvienam teisėjui kreiptis į Konstitucinį Teismą dėl jam įtarimą sukėlusio įstatymo ar kito teisinio akto atitikimo Konstitucijai (110 str. 2 d.) (Lietuvos Respublikos Konstitucija 1993: 71).

Konstitucinis Teismas kaip sudedamoji teisminės valdžios dalis turi svarbią ir išskirtinę reikšmę teisminės valdžios sistemoje (Žilys 2001: 126–127, 137–138). Išskirtinį teismo statusą lemia jo pagrindinė prerogatyva – nagrinėti ir spręsti, ar įstatymai ir kiti teisės aktai neprieštaruja Konstitucijai (102 str. 1 d.) (Lietuvos Respublikos Konstitucija 1993: 65). Šia prerogatyva Konstitucinis Teismas aukščiausiu teisiniu lygiu užtikrina teisminės valdžios teisingumo ir teisėtumo principų įgyvendinimą.

Konstitucinio Teismo kompetenciją reglamentuoja Konstitucijos 102 ir 105 straipsniai. Juose, be anksčiau minėtosios išskirtinės teisės spręsti apie įstatymų atitikimą Konstitucijai, yra užfiksuota šio Teismo teisė nagrinėti ir spręsti, ar Respublikos Prezidento dekretai ir Vyriausybės poįstatyminiai aktai neprieštaruja Konstitucijai, taip pat teikti išvadas Seimui apie Prezidento ir Seimo narių rinkimų teisėtumą, Prezidento tinkamumą pagal sveikatos būklę eiti savo pareigas.

Išskirtinę teisinę ir netgi politinę Konstitucinio Teismo padėtį įtvirtina Konstitucijos 107

straipsnio antroji dalis, kurioje teigiama, kad Konstitucinio Teismo kompetencijoje esamų klausimų sprendimas yra galutinis ir neskundžiamas. Tačiau, kita vertus, Konstitucija riboja šio Teismo veiklą nesuteikdama jam teisės savo iniciatyva spręsti jo kompetencijai priskiriamus klausimus, taip pat kištis į valdžių tarpusavio santykių sritį (Šedbaras 1996: 14–15). Savo kompetenciją Teismas gali realizuoti tik tuo atveju, jei į jį kreipiasi su tam tikru prašymu įstatymo nustatyta tvarka Vyriausybė, ne mažiau kaip 1/5 visų Seimo narių, Prezidentas ir visų keturių teismo pakopų teisėjai (106, 110 str.) (Lietuvos Respublikos Konstitucija 1993: 67, 71).

Taip Konstitucinis Teismas, realizuodamas savo funkcijas, užtikrina teisės ir įstatymų viršenybę, demokratijos principus, piliečių teises ir laisves (Žilys 2001: 434, 449).

### **Valdžių tarpusavio sąveika. Stabdžių ir atsvarų sistemos veikimas. Piliečių teisės ir laisvės**

Demokratinėje konstitucijoje valdžių padalijimo principo sudedamoji dalis yra valdžių tarpusavio sąveika, stabdžių ir atsvarų sistema.

Valdžių sąveikos būtinumą lemia tai, kad nė viena iš valdžios institucijų negali atlikti savo funkcijų, nederindama savo veiksmų su kitomis valdžios institucijomis. Valdžių sąveikos procese valdžios institucijos bendradarbiauja, derina veiksmus, spręsdamos bendrus valstybinės reikšmės klausimus. Lygiateisis valdžių bendradarbiavimas neįmanomas be valdžios institucijų pusiausvirumo, jų tarpusavio kontrolės, kurias užtikrina stabdžių ir atsvarų sistema.

Stabdžių ir atsvarų sistemos veikimas yra pagrįstas tuo, kad kiekviena iš valdžios institucijų, turėdama skirtingas galias ir kompetencijas savo funkcijoms realizuoti, turi dar ir tam tikrus įgaliojimus viena kitos atžvilgiu. Šie įgaliojimai valdžių sąveikos procese užtikrina kiekvienai iš valdžios institucijų galimybę neleisti nė vienai iš jų peržengti savo kompetencijos ribų, užimti

vyraujančią padėtį ir pažeisti piliečių teises ir laisves.

Pusiau prezidentinėje sistemoje valdžių sąveika, stabdžių ir atsvarų sistemos veikimas turi tam tikrų ypatumų, kuriuos lemia valdžių padalijimo specifika. Pirmiausia tai susiję su išskirtiniu prezidento vaidmeniu, kuris valdžių tarpusavio santykiuose dažnai būna arbitras, valdžios institucijų formavimo, aukštųjų valstybės pareigūnų skyrimo iniciatorius ir aktyvus dalyvis, šiose veiklos srityse turintis didelių galių. Kita, stabdžių ir atsvarų sistemos veikimas remiasi parlamento teise pareikšti nepasitikėjimą vyriausybe ir prezidento galia paskelbti priešlaikinius parlamento rinkimus. Trečia, stabdžių ir atsvarų sistemos funkcionavimas tam tikromis politinėmis sąlygomis gali pasireikšti švytuoklės principu. Tuo atveju, kai prezidentas ir ministras pirmininkas yra remiami parlamento valdančiosios daugumos, atsvarų sistemos valdžių balanso rodyklė pakrypsta į prezidento pusę. Tuo atveju, kai prezidentui reikia veikti esant jam priešišškai nusiteikusiai ir premjerą remiančiai parlamento daugumai, valdžių balanso rodyklė pasislenka link ministro pirmininko (Энтин 1995: 126, 127).

Valdžios institucijų bendradarbiavimas, jų tarpusavio veiksmų derinimas stabdžių ir atsvarų sistemos veikimas ypač akivaizdus Vyriausybės formavimo procese. Jame svarbios reikšmės turi Prezidentas, kuriam, kaip jau buvo minėta ankstesniame skyriuje, Konstitucija suteikia didelių įgaliojimų ir iniciatyvos teisę. Prezidentas, teikdamas Seimui tvirtinti Ministro Pirmininko kandidatūrą (84 str. 8 p.), turi atsižvelgti į Seimo daugumą sudarančių partijų lyderių nuomonę ir suderinti siūlomą kandidatūrą su kitomis Seimo frakcijomis. Seimui pritarus siūlomai kandidatūrai, Prezidentas gali skirti Ministrą Pirmininką, pavesti jam sudaryti Vyriausybę ir patvirtinti jos sudėtį (84 str. 4 p.). Tačiau Ministro Pirmininko sudaryta (92 str. 3 d.) ir Prezidento patvirtinta Vyriausybė galės gauti įgaliojimus veikti tik tuo atveju, jei jos programai pritaras Seimo posėdyje dalyvaujančių Seimo narių dauguma (92 str.

5 d.) (Lietuvos Respublikos Konstitucija 1993: 51, 52, 59). Pateiktame Vyriausybės formavimo procese galima pastebėti tam tikrais Konstitucijos straipsniais reglamentuotą valdžios institucijų – Prezidento, Seimo ir Ministro Pirmininko veiksmų eilės tvarką, tarpusavio priklausomybę, galių ir kompetencijų ribotumą, neleidžiantį nė vienai iš minėtųjų institucijų vyrauti šiame procese. Stabdžių ir atsvarų sistemos veikimas šiuo atveju pasireiškia tuo, kad nei Prezidentas, nei Seimas negali atskirai veikdami sudaryti Vyriausybės. Jie tai gali padaryti tik bendradarbiaudami ir derindami savo veiksmus. Šiame procese Seimas, turėdamas teisę pritarti ir nepritarti Prezidento siūlymams, yra atsvara Prezidento veiksmams.

Stabdžių ir atsvarų sistemos veikimas akivaizdus ir galutinėje Vyriausybės formavimo proceso fazėje – tvirtinant jos programą. Jei 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 jos programai, Prezidentas gali paskelbti pirmalaikius Seimo rinkimus (58 str. 2 d. 1 p.). Tačiau Prezidentas, priimdamas tokią sprendimą, turi atsižvelgti į tai, kad naujai išrinktas Seimas 3/5 visų Seimo narių balsų dauguma per 30 dienų nuo pirmo posėdžio dienos gali paskelbti pirmalaikius Prezidento rinkimus (87 str. 1 d.) (Lietuvos Respublikos Konstitucija 1993: 38; 54). Jeigu tokia padėtis susidarytų, tai galimi du stabdžių ir atsvarų sistemos veikimo atvejai. Pirmuoju atveju Prezidento teisė paskelbti pirmalaikius Seimo rinkimus yra atsvara Seimui, kuri turi didelę įtaką Seimo apsisprendimui pritarti ar nepritarti Vyriausybės programai. Antruoju atveju – Seimo teisė paskelbti pirmalaikius Prezidento rinkimus – atsvara Prezidento veiksmams, kuri lemia jo poziciją Vyriausybės atžvilgiu. Šios Prezidento ir Seimo galios sudaro galimybę kiekvienai iš šių institucijų sulaukyti vienai kitą nuo neracionalių ir rizikingų veiksmų įtvirtinant Vyriausybės programą.

Kaip jau minėta, stabdžių ir atsvarų sistemos veikimas pusiau prezidentiniame valstybės organizaciniame modelyje gali pasireikšti švytuoklės principu. Tokių sistemos veikimą lemia parlamento valdančiosios daugumos pozicija Prezidento, Premjero ir Vyriausybės atžvilgiu. Tuo atveju, kai Seimo valdančioji dauguma remia Prezidentą, jo galios gerokai padidėja, o tuo atveju, kai Seimo dauguma remia ne Prezidentą, o Premjerą ir Vyriausybę, gerokai išauga Premjero galios. Pirmuoju atveju valdžių balanso rodyklė pakrypsta į Prezidento pusę, antruoju – į Premjero pusę.

Stabdžių ir atsvarų sistemos veikla, kaip matyti iš anksčiau pateiktų pavyzdžių, dažniausiai pasireiškia įstatymų leidžiamosios ir vykdomosios valdžios institucijų sąveikoje. Teisminė valdžia, būdama savarankiška ir nepriklausoma nuo įstatymų leidžiamosios ir vykdomosios valdžių, dažniausiai atlieka arbitro vaidmenį iškilus konfliktinėms situacijoms tarp minėtųjų valdžios institucijų. Tokią funkciją teisminė valdžia atlieka priimdama juridinius, Konstitucijai ir įstatymams neprieštaraujančius sprendimus, turinčius įstatymo galią. Konstitucinis Teismas, turėdamas įgaliojimus paskelbti prieštaraujančius Konstitucijai Seimo priimtus įstatymus, Prezidento dekretus ir Vyriausybės poįstatyminius aktus negaliojančius (107 str.), atlieka ne tik įstatymų ir kitų poįstatyminių aktų atitikimo Konstituciją kontrolės vaidmenį, bet ir tokiais nutarimais prisideda prie konfliktinių situacijų sureguliuavimo (Lietuvos Respublikos Konstitucija 1993: 67, 68).

Tam tikra atsvara vykdomosios valdžios institucijoms yra Administraciniai teismai, turintys įgaliojimus pripažinti minėtosios valdžios institucijos (išskyrus Vyriausybės) aktus, prieštaraujančius Konstitucijai (Kūris 2001: 263; Vaitkienė 2001: 782, 783).

Teisminė valdžia, turėdama įgaliojimus kontroliuoti įstatymų leidžiamosios ir vykdomosios valdžios institucijų veiklos atitikimą Konstitucijai, prisideda prie iškilusių konfliktų reguliuavimo, lemia šių valdžios institucijų pusiausvirumą.



Kaip jau minėta, viena iš svarbiausių Montesquieu valdžios padalijimo tikslų buvo garantuoti piliečių politinę laisvę. Todėl demokratinėse konstitucijose įtvirtintas valdžių padalijimo principas turėjo užtikrinti, kad nė viena iš trijų valdžios institucijų neperžengtų savo galių, kompetencijų ribų ir nepažeistų piliečių teisių ir laisvių.

1992 m. Lietuvos Respublikos Konstitucijoje įtvirtintas valdžių padalijimo principas sudaro kiekvienai iš valdžių galimybę kontroliuoti ir sulaukyti vienai kitą nuo piktnaudžiavimo valdžia, nuo bandymų pažeisti Konstitucijoje deklaruotas piliečių teises ir laisves.

Piliečių teisės ir laisvės bei jų apsauga turėjo labai daug reikšmės 1992 m. Lietuvos Respublikos Konstitucijoje. Pagrindinė jų dalis – 20 straipsnių – yra išdėstyta pačioje Konstitucijos pradžioje – antrame skirsnyje „Žmogus ir valstybė“. Kitos piliečių teisės ir laisvės yra deklaruotos tokiuose skirsniuose kaip „Visuomenė ir valstybė“, „Seimas“, „Tautos ūkis ir darbas“, „Vietos savivalda ir valdymas“. Šiuose skirsniuose yra net 19 straipsnių, kuriuose deklaruojama piliečių teisės ir laisvės ir jų apsauga. Straipsnio apimtis neleidžia išanalizuoti piliečių teisių ir laisvių nuodugnai (tai galėtų būti kito straipsnio tema), todėl atskleisime tik pačias svarbiausias. Antrame skirsnyje „Žmogus ir valstybė“ pačiame pirmajame straipsnyje (18 str.) deklaruojama pagrindinė žmogaus ir piliečio teisių bei laisvių nuostata – žmogaus teisės ir laisvės yra prigimtines (Lietuvos Respublikos Konstitucija 1993: 17). Remiantis šiomis nuostatomis ir yra dėstomos svarbiausios žmogaus teisės ir laisvės, tokios kaip teisė į gyvybę, asmens, privataus gyvenimo, nuosavybės ir būsto neliečiamumą, teisė turėti savo įsitikinimus ir juos laisvai reikšti, dalyvauti valdant šalį, rinkimų teisė ir teisė būti išrinktam, teisė vienytis į bendrijas ir politines partijas, tautinių bendrijų teisė puoselėti savo kultūrą, taip pat minties, tikėjimo, sąžinės, gyvenamosios vietos pasirinkimo, visų asmenų lygybė įstatymams, kitos teisės ir laisvės. Kituose skirsniuose pabrėžtinai sutuoktinių teisių šeimoje lygybė,

teisė į nemokamą mokslą valstybinėse bendrojo lavinimo ir profesinėse mokyklose, teisė turėti kasmetines mokamas atostogas, gauti senatvės ir invalidumo pensijas, paramą nedarbo ir ligos atvejais, teisė streikuoti, teisė referendumu siūlyti Seimui įstatymus (Lietuvos Respublikos Konstitucija 1993: 19–26, 29, 32–37, 41, 45, 46, 48–52, 69 str.).

Konstitucijoje deklaruotas piliečių teises ir laisves nuo pažeidimų saugo ne tik jau minėtoji stabdžių ir atsvarų sistema, bet ir antrame skirsnyje deklaruota piliečio teisė kreiptis į teismą dėl jo konstitucinių teisių ir laisvių pažeidimo (30 str.) (Lietuvos Respublikos Konstitucija 1993: 20).

Trumpa Konstitucijoje deklaruotų žmogaus ir piliečio teisių ir laisvių analizė leidžia teigti, kad 1992 m. Lietuvos Respublikos Konstitucija, skirdama daug dėmesio žmogaus teisėms ir laisvėms, vertina jas kaip vieną iš svarbiausių demokratijos vertybių, kurios turi sudaryti sąlygas piliečiams aktyviai dalyvauti politiniame, ekonominiame, socialiniame ir kultūriniame valstybės gyvenime.

## Išvados

1. Išanalizavus 1992 m. Lietuvos Respublikos Konstitucijos tam tikrus straipsnius, galima daryti išvadą, kad Konstitucijoje yra įteisintas valdžių padalijimo principas, kuris teisiškai įtvirtina valstybės demokratinį režimą, lemia valstybės organizacinį modelį ir yra vienas iš svarbiausių demokratijos veiksnių.
2. Išanalizavus Konstitucijos straipsnius, kuriuose apibrėžiamos Prezidento, Seimo, Vyriausybės ir teisminės valdžios galios ir kompetencija, galima teigti, kad Lietuvos valstybės valdymo forma yra demokratinė pusiau prezidentinė respublika, kurioje Prezidentas turi pakankamai galių, kad galėtų atlikti valstybės vadovo ir arbitro vaidmenį.

3. Konstitucijoje nustatytos Seimo galios ir kompetencija leidžia daryti išvadą, kad Seimas turi labai daug reikšmės valdžios institucijų sistemai. Seimas yra ne tik tautai atstovaujamoji ir įstatymus leidžiančioji institucija, bet ir turi dideles prerogatyvas, taip pat įgaliojimus kuriant valdžios institucijas, kontroliuojant ir prižiūrint vykdomąją valdžią.
4. Anksčiau minėtos išvados kontekste galima teigti, kad Vyriausybės egzistencija labai priklauso nuo politinės Seimo daugumos, kuri gali ją atstatydinti, iškeldama nepasitikėjimo votumą. Konstitucija nesuteikia Vyriausybei įgaliojimų, kuriais ji galėtų adekvačiai reaguoti į Seimo daugumos siekius ją atstatydinti. Tokia Konstitucijos nuostata sudaro Seimui galimybę efektyviai kontroliuoti Vyriausybę, sulaukyti ją nuo bandymų peržengti savo įgaliojimus ir pažeisti piliečių teises bei laisves.
5. Teisminė valdžia, kitaip negu kitos valdžios, yra griežtai atribota ir nepriklausoma. Valstybinės valdžios sistemoje teisminės valdžios institucijos šalia savo tiesioginių funkcijų – teisingumo vykdymo ir teisėtumo kontrolės – atlieka ir tam tikrą arbitro vaidmenį, teisinėmis priemonėmis sprendamos įstatymų leidžiamosios ir vykdomosios valdžių politinio pobūdžio konfliktus.
6. 1992 m. Lietuvos Respublikos Konstitucijoje įtvirtintas valdžių padalijimo principas apibrėžia kiekvienai iš valdžių ne tik skirtingas galias ir kompetencijas, bet ir tam tikrus įgaliojimus viena kitos atžvilgiu. Tokio pobūdžio įgaliojimai sudaro stabdžių ir atsvarų sistemos funkcionavimo, kuris lemia valdžios institucijų pusiausvirumą, pamatą, užtikrina jų veiklos teisėtumą ir kiekvienai iš valdžių sudaro galimybę sulaukyti vienai kitą nuo bandymų peržengti savo įgaliojimus.
7. Konstitucijoje įtvirtintas valdžių padalijimo principas garantuoja žmogaus ir piliečio teises ir laisves, kurios Konstitucijoje yra vertinamos kaip viena iš svarbiausių

demokratijos vertybių. Žmogaus ir piliečio teisės ir laisvės yra deklaruojamos remiantis prigimtinėmis žmogaus teisėmis ir laisvėmis, yra patikimai saugomos ir suteikia Lietuvos piliečiams galimybę aktyviai dalyvauti šalies politinio, ekonominio ir kultūrinio gyvenimo srityse.

## Literatūra

- Hollstein, A. 1999. „Valstybės organizacinis modelis Lietuvos Konstitucijoje: trečias kelias tarp prezidentinės ir parlamentinės sistemos?“, *Politologija* 2(14): 17–56.
- Jarašiūnas, E. 2003. *Valstybinės valdžios institucijų santykiai ir Konstitucinis Teismas*. Vilnius: VĮ Teisinės informacijos centras.
- Kūris, E. 1998. „Politinių klausimų jurisprudencija ir Konstitucinio Teismo ober dicta: Lietuvos Respublikos Prezidento institucija pagal Konstitucinio Teismo 1998 m. sausio 10 d. nutarimą“, *Politologija* 1(11): 3–94.
- Kūris, E. 2001. „Lietuvos Respublikos Konstitucijos principai“, iš *Lietuvos konstitucinė teisė*. Vilnius: Lietuvos teisės universiteto leidybos centras, 201–272.
- Lietuvos Respublikos Konstitucija*. 1993. Vilnius: Lietuvos Respublikos Seimo leidykla.
- Luošaitis, A. 1998. „Prezidentas Lietuvos politinėje sistemoje: vietos ir galių paieška“, *Politologija* 2(12): 38–56.
- Mesonis, G. 2004. „Valdžių padalijimo teorija ir jos įgyvendinimo modeliai: kriterijų kokybės problema“, *Jurisprudencija* 61(53): 5–18.
- Montesquieu. 2004. *Apie įstatymų dvasią*. Vilnius: Mintis.
- Pakalniškis, V. 1998. „Dėl teisminės valdžios šaltinio ir jos veiksmingumo“, iš *Konstitucija, žmogus, teisinė valstybė*. Vilnius: Lietuvos žmogaus teisių centras, 58–63.
- Pugačiauskas, V. 1999. „Pusiausvirumo modelio įtaka demokratijos stabilumui: Lietuvos ir Lenkijos lyginamoji analizė“, *Politologija* 3(19): 50–84.

Sartori, G. 2001. *Lyginamoji konstitucinė inžinerija*. Vilnius: Poligrafija ir informatika.

Šedbaras, S. 1996. „Konstitucinis Teismas: kas tai ir kam to reikia“, *Justitia* 1: 13–15.

Tallat-Kelpša, L. 1996. „Pusiau prezidentizmo link: Lietuvos institucinės reformos analizė“, *Politologija* 1(17): 93–111.

Vaitkienė, E. 2001. „Teismas“, iš *Lietuvos konstitucinė teisė*. Vilnius: Lietuvos teisės universiteto leidybos centras, 769–794.

Žilys, J. 2001. *Konstitucinis Teismas – teisinės ir istorinės prielaidos*. Vilnius: VĮ „Teisinės informacijos centras“.

Ардан, Ф. 1994. *Франция: государственная система*. Москва: Юридическая литература.

Энтин, М. 1995. *Разделение властей: опыт современных государств*. Москва: Юридическая литература.

## THE PRINCIPLE OF POWER DISTRIBUTION AS A FACTOR OF DEMOCRACY: CASE STUDY

Kazimieras Monkevičius

*The principle of power distribution is directly connected with the theory of power distribution, which was first launched by the philosophers John Locke and Charles de Montesquieu. This principle was first established in democratic constitutions and soon became one of the main factors of the democratic development of countries. After the regaining of independence of Lithuania, the principle of power distribution was established in the Constitution of the Republic of Lithuania in 1992. Therefore, when analyzing the principle of power distribution as the aspect of democracy, one can take into account the Constitution of the Republic of Lithuania of 1992, which had a significant impact on the development of contemporary democratic Lithuania. The aim of this article is to reveal the rarely raised topic of the establishment of the principle of power distribution in the Constitution of the Republic of Lithuania of 1992, as well as to discuss its importance in the process of democratizing the independent country of Lithuania.*

**Keywords:** constitution, democracy, power, principle of power distribution, human rights and freedom, system of hindering and balance.

*Įteikta 2008-10-14; priimta 2008-11-17*