

PREZIDENTO VETO STABDŽIŲ IR ATSVARŲ SISTEMOJE: EFEKTYVUMO TEORINĖS IR PRAKTINĖS PRIELAIDOS

Doc. dr. Gediminas Mesonis

Mykolo Romerio universiteto Teisės fakulteto Konstitucinės teisės katedra
Ateities g. 20, 08303 Vilnius
Telefonas 271 45 46
Elektroninis paštas gedmes@mruni.lt

Pateikta 2005 m. balandžio 21 d.

Parengta spausdinti 2005 m. balandžio 29 d.

Pagrindinės sąvokos: prezidento veto, stabdžių ir atsvarų mechanizmas, valdžių padalijimas, valstybės valdymo forma, veto modelis.

S a n t r a u k a

Straipsnyje nagrinėjami valstybės vadovo įgaliojimai vetuoti parlamento priimtus įstatymus. Straipsnio pradžioje apžvelgiamas ir analizuojamas teorinis paveldas, pagrindžiantis tokių įgaliojimų reikalingumą ir apibrėžiantis skirtingų veto modelių pranašumus ir skirtumus. Analizuojant veto kaip reikšmingą stabdžių ir atsvarų sistemos dalį straipsnyje nagrinėjamas tiek teisinis, tiek politologinis problemos aspektas. Antrojoje straipsnio dalyje gvildenama konkrečių valstybių – Jungtinių Amerikos Valstijų, Prancūzijos Respublikos, Vokietijos Federacinės Respublikos, Jungtinės Karalystės bei daugelio Vidurio ir Rytų Europos valstybių vadovų ir parlamentų veto įgaliojimų specifika, atskleidžiami Lietuvos Respublikos Prezidento veto įgaliojimai. Trečiojoje straipsnio dalyje vėl grįžtama prie teorinių problematikos klausimų. Čia svarstomas veto modelio kokybės klausimas – siekiama apibrėžti kriterijus, kuriais vadovaujantis būtų galima atsakyti į kylančius klausimus. Straipsnio pabaigoje daromi apibendrinimai ir formuluojamos išvados.

„Tiek racionalus mąstymas, tiek ir Dievo balsas mums sako, kad vienintelis ir galutinis valdžios tikslas yra visuomeninis gėris.“

Phillips Payson

I. Prezidento veto: teorinis pagrindas

Sąvoka „veto“¹ yra lotyniškos kilmės ir reiškia „draudžiu“. Pati žodžio „veto“ semantika lyg ir nepalieka galimybių diskutuoti – jame glūdi sprendimo galutinumas, nekeičiamumas. Tačiau istorijos raidoje ši sąvoka plėtojosi kartu su teisiniais santykiais. Štai Žečpospolitos seimų istorijoje egzistavusi „*liberum veto*“ (laisvojo veto) teisė neabejotinai gali būti laikoma absoliučia. Jokia atsvarų sistema tuomet galiojusioje valdžių sąrangoje jai nebuvo numatyta, o tai, dalies istorikų nuomone, buvo viena iš valstybės žlugimo sąlygų. Ši „*liberum veto*“ teisė galiojo iki 1791 m. gegužės 3 d. Konstitucijos priėmimo. Panašia nenuginčijama veto teise nepritarti popiežiaus kandidatūrai naudojosi Šventosios Romos imperatorius. O štai Vokietijos Imperijos (1815–1866) narės naudojosi „limituoto veto“ teise, kurią įveikdavo valstybės narių kiekybė ir centrinės valdžios valia. Galimybė vieniems parlamento rūmams nepritarti kitų rūmų sprendimams teorijoje taip pat vadinama veto teise. Jungtinėse Amerikos

¹ Veto – the right to refuse to allow something to be done, especially the right to stop a law from being passed or a decision from being taken: žr. Oxford Advanced learner's Dictionary. Oxford University Press. Oxford, 2000. P. 1440.

Valstijose ir daugelyje kitų šalių numatyta teismų teisė pripažinti teisės aktus antikonstituciniais įvardijama „teisminiu veto“.

Viena iš pagrindinių parlamento funkcijų yra įstatymų leidyba, o būtent valstybės vadovų įgaliojimuose pasirašyti ir skelbti parlamento priimtus teisės aktus yra teorinė ir praktinė prielaida to nedaryti – t. y. vetuoti parlamento priimtus įstatymus ir gražinti juos iš naujo svarstyti. Anglosaksų teisinėje literatūroje plačiai vartojama „vykdomosios valdžios veto“ (*executive veto*), nors žinoma ir „prezidentinio veto“ sąvoka. Nacionalinėje doktrinoje (teisės, politologijos) nėra nusistovėjusio vieno termino – čia vartojami „prezidento veto“, „suspensyvinio veto“ terminai. Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas savo nutarimuose yra vartojęs „atidedamojo veto“ sąvoką [1]. Visus šiuos terminus sieja jų turinio panašumas. Čia visur kalbama apie prezidento – valstybės vadovo galias nepritari parlamento priimtam įstatymui. Įstatymų promulgacijos¹ teisė yra tradicinis valstybės vadovo įgaliojimų įrankis. Kokia bebūtų valstybės valdymo forma, koks bebūtų teisinis politinis režimas, valstybės vadovas skelbia įstatymus, jo parašas yra tas galutinis „formalumas“, kuriam esant įstatymas pradeda galioti. Neabejotina, kad įstatymų promulgacijos teisė, jos turinys kito įgaudamas skirtingas raiškos formas. Absolutizmo epochose įstatymo promulgacijos ir priėmimo subjektas dažniausiai būdavo tas pats. Tik stiprėjant parlamentarizmui Anglijoje ir kitose Europos valstybėse, teisę priimti įstatymus išsikojo tautos atstovybė – parlamentas. Tačiau ir tuomet, kai tiek teorija, tiek teisinių santykių praktika neabejojo dėl parlamento teisės priimti įstatymus, teisė paskelbti parlamento priimtą įstatymą liko valstybės vadovui. Daugelyje valstybių tokie valstybių vadovų įgaliojimai tėra tradicijos, sietinos su pagarba pirmajam šalies asmeniui, išlaikymas.

Veto įgaliojimais besivadovaujantis prezidentas (valstybės vadovas) tam tikra apimtimi gali dalyvauti įstatymų leidybos, t. y. jų turinio korekcijos, procese. Ne veltui prezidento veto neretai įvardijamas trečiaisiais įstatymų leidybos institucijos rūmais [2]. Panaudotas veto parlamento priimtiems aktams gali (o gal turėtų!) priversti parlamentą keisti savo nuomonę, įstatymų leidžiamąją instituciją derėtis derinant skirtingas pozicijas dėl įstatymų turinio siekiant abipusių kompromisų. Tad vertinant šiuo aspektu prezidento (vykdomosios valdžios) veto yra stabdžių ir atsvarų konstrukcijos elementas. Be to, šie įgaliojimai parlamentams tiesiogiai ir netiesiogiai rodo prezidento „ginties ir puolimo“ galimybes. Tad tokie įgaliojimai, jų įtvirtinimas konstitucijoje ir skirta priversti paisyti (derinti pozicijas, ieškoti kompromisų) šios institucijos nuomonės. Todėl galime teigti, kad veto įgaliojimai taip pat yra būdas išreikšti visuomeniniam interesui, jeigu jis neatsispindi parlamento priimto įstatymo turinyje. Prezidentas tampa paskutiniu subjektu, galinčiu nepasirašydamas įstatymo mėginti apginti visuomeninį interesą, jeigu jo pasigenda parlamento priimtame įstatyme.

Tačiau veto įgaliojimai nėra ir negali būti (stabdžių ir atsvarų mechanizmo kontekste) absoliutūs. Tai iliustruoja mūsų jau minėta doktrinoje (ypač politinių mokslų srityje) egzistuojanti sąvokų, apibrėžiančių valstybės vadovo veto, įvairovė. Tai ir „suspensyvinis“, „atidedamasis“, „silpnasis“, „stiprusis“ veto. Jau tokių terminų gausa rodo, kad šių veto teisinė galia nėra tapati. Stabdžių ir atsvarų sistema numato parlamentui galimybę įveikti prezidento veto, pakartotinai priimant valstybės vadovo vetuotus įstatymus. Tad prezidento veto galios tikrasis turinys glūdi ir parlamento įgaliojimuose, apibrėžiančiuose veto įveikimo sąlygas.

Tačiau ar veto institutas yra „privalomasis“, „būtinasis“, „nepakeičiamasis“ stabdžių ir atsvarų mechanizmo elementas? A. Hamiltonas „Federalistų raštuose“, analizuodamas stabdžių ir atsvarų mechanizmo problematiką, neabejojo, kad veto gali būti naudojamas kaip blogų įstatymų prevencija, tačiau įspėjo, kad šis instrumentas gali būti naudojamas destruktvyviai – prieštaraujant, stabdant visuomenei reikalingus ir gerus įstatymus.² Todėl natūralu, kad egzistuoja nemažai demokratiniai valstybės valdymo formų, kuriose mėginta pašalinti galimybę piktnaudžiauti veto įgaliojimais nesuteikiant valstybės vadovams jokių veto įgaliojimų. Tačiau ir tokiose valdžių sąrangos modeliuose egzistuojančios stabdžių ir atsvarų sistemos yra gana veiksmingos, užtikrina tarpinstitucinę darną. Todėl galime teigti, kad prezidento veto įgaliojimai nėra nei privalomi, nei vieninteliai stabdžių ir atsvarų sistemos elementai. D. S. Lutzas pabrėžia, kad „yra didelė gausa stabdžių“, kiekvienas jų turi savo reikšmę ir papildo vienas kitą [3, p. 156–166]. Tad veto įgaliojimai nėra savaime pakankami, jų prasmingumas ir efektyvumas gali būti vertinamas tik kaip stabdžių ir atsvarų sistemos integrali grandis.

¹ *Promulgation* – to announce a new law or system officially or publicly: žr. Oxford Advanced learner's Dictionary. Oxford University Press. Oxford, 2000. P.1014.

² „It may perhaps be said that the power of preventing bad laws includes that of preventing good ones; and may be used to the one purpose as well as to the other.“ žr. Hamilton A. The Federalist papers No. 73. New York: A Mentor Book, 1999. P. 411.

Kaip jau minėta, skirtingose valstybėse prezidentinio veto įgaliojimai yra labai nevienodi, tad pažvelkime, kaip jie įgyvendinti praktikoje Jungtinėse Amerikos Valstijose ir kai kuriose Europos valstybėse.

II. Prezidento veto turinys: tarptautinis ir nacionalinis kontekstas

Jungtinės Amerikos Valstijos, Prancūzijos Respublika, Vokietijos Federacinė Respublika, Jungtinė Karalystė. Amerikietiška konstitucinės teisės mokykla sukūrė tvirtą teorinį stabdžių ir atsvarų sistemos pagrindą. „Federalistų raštuose“, Filadelfijos konstituciniame kongrese buvo išsamiai gvil-denamos veiksmingo valdžių padalijimo modelio problemos. Tad nenuostabu, kad Jungtinių Amerikos Valstijų Konstitucijoje valdžių padalijimas suderintas su efektyvia stabdžių ir atsvarų sistema – Jungtiniu Valstijų prezidentas turi konstitucinius įgaliojimus vetuoti Kongreso priimtus įstatymus.

Šioje šalyje galiojanti stabdžių ir atsvarų sistema (JAV Konstitucijos 7 skyrius) [4, p. 497] numato stiprų prezidento veto, nes jam įveikti reikia ne mažiau kaip dviejų trečdalių dalyvaujančių posėdyje (esant kvorumui) Atstovų rūmų narių balsų daugumos. „Panaši tvarka ir Senate, kur priimti prezidento vetuotą įstatymą galima tik dviejų trečdalių balsų dauguma. Jeigu įstatymo projektui pritaria ir Senatas, jis tampa įstatymu nepaisant prezidento prieštaravimų“ [5, p. 57]. Reikalavimas kvalifikuotos (dviejų trečdalių) balsų daugumos veto įgaliojimus daro reikšmingus, nes surinkti nurodytą kvalifikuotą balsų daugumą poliškai gana sudėtinga. Jau nusistovėjusi konstitucinių teisinių santykių praktika rodo, kad tokiomis aplinkybėmis sudaromos bendros (prezidento ir parlamento) komisijos, kurios priverstos surasti kompromisą, tik kuriam esant atsiranda galimybė įstatymą padaryti galiojantį. Tokiomis galiomis noriai naudojosi JAV prezidentai. Štai prezidentas Grantas (Ulysses S. Grant) šia teise pasinaudojo 93 kartus, prezidentas Klevelandas (Grover Cleveland) 584, o Ruzveltas (Franklin D. Roosevelt) net 635 kartus. Reiganas (Ronald Reagan) įstatymą vetavo tik 78 kartus. Kaip jau buvo minėta, vienas iš veto tikslų yra „blogų“ įstatymų prevencija. Tačiau vetuojamo įstatymo kokybės klausimas gali būti sprendžiamas tik subjektyviu lygmeniu (prezidentas sprendžia, ar jis vetuotinas). Todėl būtų nepagrįsta vertinti prezidentų (valstybės vadovų) darbo kokybę pagal vetuotų įstatymų skaičių. Minėtoji statistika gali geriau atskleisti skirtingų prezidentų politinio aktyvumo aspektą, bet ne parlamento leidžiamų įstatymų kokybės ar prezidento darbo kokybės klausimą.

Prancūzijos Respublikos prezidentas taip pat naudojasi veto įgaliojimais, tačiau jie kiek kitokie nei Jungtinių Amerikos Valstijų prezidento. Prancūzijos valstybės vadovo veto teisė įveikiama nesudėtinga parlamentine procedūra. Nors Prancūzijos Respublikos Konstitucijos 10 straipsnis skelbia, kad prezidentas turi galimybę „pareikalauti iš parlamento, kad jis iš naujo svarstytų įstatymą“, tačiau veto yra įveikiamas paprastąja parlamento narių balsų dauguma. Ne veltui šie Prancūzijos prezidento įgaliojimai teisinėje literatūroje vienareikšmiškai įvardyti „silpnuoju veto“ [6, p. 31–35]. Natūralu, kad gali kilti klausimas, kodėl prezidentinis veto, įveikiamas ne kvalifikuota parlamento narių balsų dauguma, turėtų būti vertintinas kaip silpnasis veto? Kalbant apie parlamento funkcijas kaip svarbiausią reikia paminėti įstatymų leidybą. Akivaizdu, jog tik esant parlamentinei daugumai galima įstatymų leidyba, tik esant parlamentinei daugumai vyriausybė gali turėti pasitikėjimą, taigi ir įgaliojimus veikti. Ordinariems (paprastiesiems) įstatymams priimti nebūtina kvalifikuota parlamento narių balsų dauguma. O konstitucinių teisinių santykių praktikoje natūralu, kad formuojasi ir egzistuoja parlamentinė dauguma, kuri lemia įstatymų leidybos proceso sėkmę ir palaiko vykdomosios valdžios (vyriausybės) veiklą. Egzistuojanti parlamentinė dauguma yra normali parlamento veiklos būseną, todėl ta pati dauguma, kuri išreiškia pasitikėjimą vyriausybe, kuri priima įstatymus, visuomet gali įveikti prezidento veto pakartodama procedūrą dar kartą.

Vokietijos Federacinėje Respublikoje ir Jungtinėje Karalystėje egzistuojančiose skirtingose valstybės valdymo formose (respublika ir monarchija) numatyti labai panašūs valstybės vadovo veto įgaliojimai. Vokietijos Federacinės Respublikos Pagrindiniame Įstatyme (Konstitucijos 82 str. (1)) valstybės prezidentui numatyta pareiga Parlamento priimtus įstatymus parengti ir paskelbti Federaliniame įstatymų biuletenyje [7, p. 82]. Iš Konstitucijos teksto aiškėja, kad federalinis prezidentas negali vetuoti Parlamento priimtų įstatymų. Jungtinėje Karalystėje monarcho įgaliojimus šioje srityje apibrėžia: įstatymai ir konvencijos (konstituciniai papročiai). Rašytinė teisė suteikia monarcho įgaliojimus pasirašyti arba nepasirašyti Parlamento priimtus įstatymus. Formalizuojant rašytinės teisės nuostatas galima teigti, kad tai lyg ir absoliutus veto, bet nuo 1708 m. monarchai niekuomet nesinaudojo veto įgaliojimais. Tad ilgametėje konstitucinių teisinių santykių praktikoje susiformavo konstitucinis paprotys (konvencija), esmingai papildantis rašytinę teisę, įpareigojantis Jungtinės Karalystės vadovą pasirašyti bet kokio turinio parlamento priimtą teisės aktą. Tad monarchai laikui bėgant konvencijų lygmeniu prarado galimybę formaliai daryti įtaką įstatymo leidybos procesui.

Vidurio ir Rytų Europa. XX a. pabaigoje šis regionas išgyveno epochinės reikšmės teisinių, politinių režimų ir valstybės valdymo formų kaitos etapą. Natūralu, kad „(...) Vidurio ir Rytų Europos šalių konstitucijų akys krypo į Vakarų valstybių modernios konstitucijos modelį“ [8, p. 51]. Receptija apėmė tiek konstitucinius principus, tiek ir atskiras konstitucinių sistemų detales. Tad ir Vidurio, ir Rytų Europos šalys, kurdamos nacionalines Konstitucijas, numatė valstybių vadovams įgaliojimus naudotis veto teise.

Bulgarijos Respublikos 101 Konstitucijos straipsnis numato šalies vadovui įgaliojimus naudoti veto parlamento priimtiems įstatymams. Įstatymą priimant antrą kartą būtina surinkti ne mažiau kaip pusę (1/2) visų parlamento narių balsų. Pirmąjį kartą Bulgarijos Parlamentas gali priimti įstatymą esant kvorumui, paprasta balsų dauguma. Taigi priimant įstatymą antrą kartą (po prezidento veto) gali reikti daugiau Parlamento narių balsų nei įstatymą priimant pirmąjį kartą. Tačiau tai nėra kvalifikuota balsų dauguma, todėl šalies Parlamentas ne kartą yra priėmęs įstatymą pakartotinai, išvengdamas kompromiso su prezidentu.

Vengrijos Respublikos Konstitucija numato dvi prezidento elgesio galimybes. Pirmą, šalies vadovas gali grąžinti įstatymą su pastabomis parlamentui. Antra, nusiųsti įstatymą Konstituciniam Teismui iširti teisės akto konstitucingumą. Gavęs prezidento nepasirašytą įstatymą su pastabomis, šalies Parlamentas turi iš naujo balsuoti dėl įstatymo tokia pačia tvarka, kaip ir pirmąjį kartą (Konstitucijos 26 str. 2 p.). Galimybės kreiptis į Konstitucinį Teismą negalėtume vertinti kaip veto teisės realizavimo atitikmens, nes konstitucingumo užtikrinimas turi kitus tikslus ir uždavinius. Konstitucinio Teismo nedomina (tam tikru aspektu) įstatymų straipsnių turinys, jei jis neprieštarauja Konstitucijai. Tuo tarpu veto teise ir jos įveikimo procedūra siekiama inicijuoti derybas dėl įstatymų straipsnių turinio.

Čekijos ir Slovakijos Respublikų prezidentų veto parlamentų priimtiems įstatymams reikėtų vertinti kaip silpnus. Nors įstatymus, priimtus šių valstybių parlamentų, pasirašo net trys pareigūnai: parlamento vadovas, ministras pirmininkas ir prezidentas, tačiau tik pastarasis gali grąžinti įstatymą parlamentui iš naujo svarstyti. Čekijos ir Slovakijos parlamentų įgaliojimai įveikiant prezidentų veto yra labai panašūs. Šiose šalyse prezidento vetuoti įstatymai laikomi priimtais, jei už juos iš naujo teigiama, esant kvorumui, balsavo parlamentas. Taigi Čekijoje ir Slovakijoje, kaip ir Vengrijoje [9, p. 14–17] Konstitucija nenumato kvalifikuotos daugumos reikalavimo (Čekijos Konstitucijos 50 str. ir Slovakijos Konstitucijos 87 str. 3 ir 4 d.). Čekijos Respublikos Konstitucijos 50 straipsnio 2 dalis nurodo, kad pakartotinai įstatymą galima priimti absoliučia visų deputatų balsų dauguma (1/2 visų narių).

Nedaug kuo nuo minėtų veto įveikimo procedūrų skiriasi ir Estijoje egzistuojanti tvarka. Šioje valstybėje prezidentas (Konstitucijos 107 str.) turi veto teisę Valstybės Susirinkimo priimtiems įstatymams. Konstitucijoje nėra numatyta kitokia procedūra parlamentui pakartotinai balsuojant dėl valstybės vadovo vetuoto įstatymo. Vetuotas įstatymas Valstybės Susirinkimo gali būti priimtas tokia pat tvarka, kaip ir pirmąjį kartą.

Kiek kitokie įgaliojimai yra suteikti Latvijos Respublikos prezidentui. Latvijos prezidentas naudojasi teise nepasirašyti parlamento priimto įstatymo ir jį grąžinti Seimui papildomai svarstyti. Šalies parlamentas (Latvijos Konstitucijos 71 str.) prezidento vetuotą įstatymą priima pagal tokią pačią procedūrą, kaip ir pirmąjį kartą. Be šios galimybės, valstybės vadovui Konstitucijoje (72 str.) numatyta galimybė „dviem mėnesiams suspenduoti įstatymo paskelbimą“ [10]. Tokių įgaliojimų neturi nė vienas mūsų nagrinėjamų valstybių vadovas. Tačiau ir ši *de jure* Latvijos prezidento galimybė praktikoje gali pasitaikyti retai. Visų pirma taip yra todėl, kad šis įstatymo paskelbimo suspendavimas yra siejamas su suspenduojamo įstatymo pateikimu visuotiniam referendumui. Esant šioms aplinkybėms, parlamentas, norėdamas išvengti visuotinio referendumo, gali priimti įstatymą pakartotinai, jei už jį balsuos ne mažiau kaip 3/4 visų parlamento narių. Latvijos konstitucinių teisinių santykių praktika rodo, kad Konstitucijos 72 straipsnio teikiami įgaliojimai valstybės vadovui dėl realizavimo kaštų bei politinio racionalumo nėra dažnai naudotini. Tad šios šalies valstybės vadovo įgaliojimus vetuoti parlamento priimtus įstatymus reikėtų vertinti tik remiantis Latvijos Respublikos Konstitucijos 71 straipsniu.

Panašus prezidento atidedamojo veto įveikimo mechanizmas numatytas Rumunijos Respublikos Konstitucijoje. Šioje valstybėje, įveikiant prezidento veto ir priimant įstatymą pakartotinai, parlamentui nereikia surinkti kvalifikuotos balsų daugumos. Kaip ir prancūziškame modelyje, čia pakanka paprastosios visų deputatų balsų daugumos. Tad ir Rumunijos prezidento veto gali būti traktuojamas kaip instrumentas, padedantis vilkinti įstatymo įsigaliojimą.

Kitoks veto modelis Lenkijos Respublikos konstitucinėje sąrangoje. Šios šalies Konstitucijos 122 straipsnis suteikia valstybės vadovui galimybę motyvuotai perduoti įstatymą Seimui iš naujo svarstyti. Minėtasis straipsnis numato, jog pakartotinai balsuojant dėl įstatymo būtina, kad tam pritartų 3/5 parlamento deputatų dalyvaujant ne mažiau kaip 1/2 visų deputatų. Tad atsizvelgdami į procedūrą, numatytą Lenkijos Konstitucijoje, šios šalies prezidento veto teisę galime vertinti kaip įtakingą.

Lenkijos valstybės vadovo įgaliojimų negalima lyginti nei su Rumunijos, nei su Prancūzijos prezidentų įgaliojimais. Lenkijoje realizuoto stabdžių ir atsvarų mechanizmo elementas – prezidento veto lygintinas su prezidentinio valdymo modelio (Jungtinės Amerikos Valstijos) požymiais.

Nors Slovėnijos Respublika doktrinoje kartais įvardijama šalimi, kur mišri (pusiau prezidentinė) valdymo forma, tačiau pagrindiniame įstatyme šalies vadovui nėra numatyti veto įgaliojimai. Slovėnijos Respublikos prezidentas privalo pasirašyti abejų parlamento rūmų priimtą įstatymą per aštuonias dienas po to, kai jis buvo priimtas. Šioje valstybėje įstatymo projektas svarstomas tik bendradarbiaujant abejiems parlamento rūmams – Nacionaliniam Susirinkimui ir Nacionalinei Tarybai (Slovėnijos Konstitucijos 97 str. 1 d.).

Slovėnijos, kaip ir Vokietijos, valdžių sąrangos sistema nenumato ir nesuteikia šalies vadovui teisės vetuoti Parlamento priimtus įstatymus. Estijos, Slovakijos, Vengrijos, Latvijos prezidentų veto tegali atidėti įstatymų įsigaliojimą, nes pakartotinas balsavimas dėl įstatymo Parlamente vykdomas pagal tokią pačią procedūrą, kaip ir pirmąjį kartą. Bulgarijos ir Čekijos Respublikų prezidentų vetuotas įstatymas priimamas pakartotinai balsuojant, jei jam pritaria ne mažiau kaip 1/2 visų Parlamento narių. Bet tai nėra ta kvalifikuota balsų dauguma, kuri reikalinga norint įveikti Lenkijos ar Jungtinių Amerikos Valstijų prezidentų nepasirašytus – vetuotus įstatymus. Kadangi Bulgarijos ir Čekijos Respublikose vykdomosios valdžios įgaliojimus įgyvendinti programos gali gauti tik turėdamos parlamentų daugumos pritarimą, tokios politinės sistemos negali gyvuoti be tvirtos daugumos parlamente. Daugumos nebuvimas kelia rimtų abejonių dėl vykdomosios valdžios veiksmingumo, nes būtent tokia dauguma sugeba garantuoti vykdomosios valdžios nenutrūkstamą veiklą.

Pagal Lietuvos Respublikos Konstitucijos 69 str. įstatymas, jei už jį balsavo „dauguma Seimo narių, dalyvaujančių posėdyje“ laikomas priimtu. Tam, kad įstatymas įsigaliotų, jį turi pasirašyti Lietuvos Respublikos Prezidentas. Tačiau valstybės vadovas, matydamas įstatymo trūkumus „motyvuotai gražina Seimui pakartotinai svarstyti“ (Lietuvos Respublikos Konstitucijos 71 str.). Taigi ir mūsų šalies vadovas naudojasi veto teise. Respublikos Seimas, pakartotinai apsvaustęs vetuotą įstatymą, gali jį priimti, jei už įstatymą balsuos daugiau nei pusė visų Seimo narių. Šiuo požiūriu Lietuvos Respublikos Prezidento įgaliojimai vetuoti Seimo priimtus įstatymus yra analogiški Bulgarijos, Prancūzijos, Čekijos prezidentų įgaliojimams. Šių valstybių vadovų veto įgaliojimus vertiname kaip silpnus. Lietuvos Respublikoje konstitucinių teisinių santykių praktika, kad ir nesena, taip pat iliustruoja Prezidento įgaliojimų ribotumą. Seimas beveik visuomet nesunkiai surinkdavo daugiau nei pusę visų Seimo narių balsų ir pakartotinai priimdavo įstatymą, kartu atmesdamas Prezidento siūlymus. Net ir didelį visuomenės palaikymą turintis prezidentas nepajėgus veto įgaliojimus padaryti veiksmingesnius. Lietuvos prezidentinio veto neveiksmingumą rodo konstitucinių teisinių santykių praktikos atvejais, kai valstybės vadovas skambino premjerui ir prašė jo, kad kabineto nariai paremtų jo veto. Nors žurnalistų padaryta išvada, kad „Seimas parodė prezidentui, kas valdo šalį“ yra labiau emocinė, tačiau rodo, jog šalies vadovas tegali vilkinti įstatymo įsigaliojimo laiką. Galių daryti įtaką įstatymų turiniui arba priversti Seimą derėtis dėl įstatymo turinio, kaip tai nuolat vyksta Jungtinėse Amerikos Valstijose ar Lenkijoje, mūsų valstybės vadovas neturi.

Apibendrinami veto modelius galime konstatuoti, kad valstybės vadovų veto įgaliojimai pasireiškia trejopai: a) veto įgaliojimai nesuteikti (nors formaliai įstatymas skelbiamas valstybės vadovų vardu); b) vadovai turi silpną veto (veto įveikimui nereikalinga kvalifikuota parlamento narių balsų dauguma); c) vadovai turi stiprius veto įgaliojimus (veto įveikiamas tik kvalifikuota parlamento narių balsų dauguma). Taigi kyla kitas klausimas: koks tipologijos modelis yra geriausias?

III. Tinkamiausio veto modelio problema

Atsižvelgdami į tokią prezidentinio (valstybės vadovo) veto raiškos įvairovę galime formuluoti keletą apibendrinimų. Pirmiausia galime konstatuoti, kad absoliučioje daugumoje valstybių būtent jos vadovai skelbia parlamentų priimtus įstatymus. Vienose šalyse valstybės vadovai, turėdami pareigą ir tam tikrą istorinę privilegiją paskelbti įstatymus, neturi galimybių jų vetuoti. Tokia teisinių santykių praktika yra Jungtinėje Karalystėje, Vokietijos Federacinėje Respublikoje. Tačiau daugelyje šalių egzistuoja valstybės vadovų galios vetuoti parlamentų priimtus teisės aktus. Skiriasi tik aplinkybės, kokiomis parlamentai gali įveikti valstybės vadovo veto. Taigi kyla tinkamiausio veto modelio klausimas. Kokias galias gali ir turi turėti valstybės vadovas ir parlamentas, kad egzistuojantį modelį galėtume vertinti kaip „gerą“, „tinkamą“, „pasiteisinusį“. Užsienio šalių prezidentinio veto doktrina (teisinė ir politologinė) gana gausi. Tačiau vyrauja veto įgaliojimų lyginamoji analizė. Veto modelio kokybės klausimas gana retai tyrinėjamas, o jeigu jis minimas, tai tik kaip demokratinių teisinių politinių režimų

elementas. Net žymusis profesorius G. Sartori (Giovanni Sartori), pripažindamas, kad veto yra svarbus valdžios galių instrumentas, mums neatskleidžia veto modelio kokybės paslapčių [11, p. 182–183]. Tokios problematikos aktualumą skatina ir nacionalinėje doktrinoje egzistuojanti pasiūlymų dėl prezidentinio veto tobulinimo gausa. Reikia pritarti profesoriaus A. Vaišvilos nuomonei, kad Lietuvoje egzistuojantis prezidento veto modelis nėra labai veiksmingas, tad Seimas nesunkiai jį įveikia [12, p. 557–560]. P. Vinkleris taip pat pabrėžia prezidentinio veto silpnumą ir svarsto, kaip jį reikėtų keisti, ir kaip pavyzdį nurodo JAV įgyvendintą modelį [13, 9. 143–147]. E. Šileikis, analizuodamas atvejį, kai Seimas atmetė prezidento veto, pagrįstai konstatuoja, kad „(...) valstybės vadovas konstituciškai privalo promulgavimu personalizuoti ir jam iš dalies ar net visiškai (!) nepriimtina (...) teisėkūrą“ [14, p. 336–337]. Būtų keblu oponuoti išsakytoms išvadoms, kad nacionalinis Prezidento veto nesunkiai įveikiamas. Tačiau net ir pritariant išsakytoms mintims, lieka neatsakytas fundamentalus klausimas: kodėl Lietuvoje egzistuojantis veto (silpnas) yra blogas? O gal silpnas veto yra teigiamas dalykas? Juo labiau, kad egzistuoja grupė mokslo atstovų, įrodinėjančių, kad stabdžių ir atsvarų modelis yra pakankamas ir kad reikėtų labiau vertinti konstitucijos ir benusistovinės valstybės valdymo formos stabilumą. Akivaizdu, kad reikia apsibrėžti principus, kuriais vadovaujantis būtų galima veto modelį vertinti kokybės požiūriu. Jeigu pritariame nuomonei, kad „(...) įstatymo pasirašymas ir jo paskelbimas gali būti vertinamas kaip svarbesnė akcija nei jo priėmimas Seime (...)“ [15, p. 556], tuomet galėtume teigti, kad Lietuvos Respublikos Prezidento veto per silpnas. Institucijai priskirtina atsakomybė už įstatymo turinį, be realių įgaliojimų daryti jam įtaką, skatintų suteikti tuos įgaliojimus. Tačiau priskirdami didesnę (!) atsakomybę įstatymo promulguotojui, suteiktume nepagrįstą indulgenciją įstatymo leidėjui. Teoriniu lygmeniu griautume žodžių „įstatymo leidėjas“ semantiką. Vis dėlto manytume, kad promulgacijos reikšmė (ji neabejotina) nepanaikina visiškos įstatymo leidėjo atsakomybės už įstatymo kokybės turiningąsias ir formaliąsias raiškas.

Jau buvo minėta, jog veto yra integrali stabdžių ir atsvarų sistemos dalis. Tačiau ar tai privalo būti stabdžių ir atsvarų sistemos dalis, ar be jos negalima veiksminga ir demokratijos tradicijas atitinkanti stabdžių ir atsvarų sistema? Ar galime teigti, kad VFR ar Jungtinės Karalystės valdymo formos yra ne tokios veiksmingos ar nedemokratiškos lyginant su Jungtinių Amerikos Valstijų ar Lenkijos Respublikos modeliais? Akivaizdu, kad minėtų šalių konstitucinėse sąrangose egzistuojančios stabdžių ir atsvarų sistemos yra tinkamos ir pasiteisinusios, nors valstybės vadovų veto įgaliojimai akivaizdžiai skiriasi. Tad prezidentinio veto institutas negali būti kriterijus, padedantis kokybės požiūriu vertinti valstybės valdymo formą. O lyginant jau egzistuojančius veto modelius kyla dar sudėtingesnė užduotis – reikia įrodinėti „stipraus“ arba „silpnojo“ veto pranašumus. O netikėtai radus „atsakymus“ į tokius klausimus tektų formuluoti abejotinos vertės išvadas, kurios kokybės požiūriu supriešintų demokratinį valstybių valdžių padalijimo modelius. Tuomet tektų teigti, kad lenkiškasis veto modelis geresnis nei prancūziškasis, arba atvirkščiai. Tad ir veto „stiprumas“ negali būti kriterijus, lemiantis veto modelio kokybę.

Kurioje nors demokratinėje valstybėje įgyvendintas veto modelis negali būti įvardijamas kaip „blogas“, „nepakankamas“ ir kad jį reikia keisti.

Akivaizdu, kad valstybės vadovo veto (kaip institucijos galimybė) nėra privalomas ir nepakeičiamas stabdžių ir atsvarų mechanizmo elementas. Kiekviena valstybės valdymo forma, veikianti demokratinio teisinio-politinio režimo sąlygomis, gali turėti specifinius stabdžių ir atsvarų mechanizmo realizavimo modelius. Juos supriešinti, mėginti vertinti kokybės požiūriu būtų metodologinė klaida. Analizuojant veto modelį, išsakant pastabas jo atžvilgiu reikėtų vertinti ne konkrečios valdymo formos veto modelio kokybę, o vertinti atsižvelgiant į visos valstybės valdymo formos kokybę.¹ O kokius gi valdymo formos efektyvumo ir jos darnios veiklos bruožus galėtume išskirti? Akivaizdu, jog valdymo formos modelis (nors ir veikiantis demokratinio teisinio-politinio režimo aplinkoje) turi pasižymėti efektyvumu, dinamiškumu ir būti tinkamas spręsti konstitucines krizes (jeigu jų kiltų). Jeigu valstybės valdymo forma numato tokias veto modelio formas, kurios gali privesti prie sunkiai sprendžiamų konstitucinių teisinių santykių krizių, tik tuomet galėtume suabejoti veto modelio kokybe. Tiek demokratinis teisinis-politinis režimas, tiek ir pats valdžių padalijimo modelis tėra žmogaus teisių ir laisvių užtikrinimo priemonės. Todėl demokratinėje valstybėje, kurioje garantuotos žmogaus teisės ir laisvės, valstybės valdymo forma yra gana veiksminga – garantuojanti valstybės funkcijų vykdymą, kiekvienas veto modelis yra geras ir pakankamas, taigi ir nekeistinas. Galime teigti, jog visi demokratinėse valstybėse – Jungtinėse Amerikos Valstijose, Europos valstybėse egzistuojantys veto modeliai yra geri.

¹ „(...) kiekviena valdymo forma iš principo yra gera, jeigu sprendžia du svarbiausius uždavinius: (a) garantuoja žmogaus teisę ir laisvę bei (b) užtikrina efektyvą valstybinės valdžios institucijų darbą.“ Žr.: Mesonis G. Valstybės valdymo forma konstitucinėje teisėje: Lietuvos Respublika Vidurio ir Rytų Europos kontekste. Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2003. P. 176.

Tokia išvada darytina ir dėl Lietuvos Respublikoje valdžių padalijimo modelio. Todėl galime teigti jog dažnai girdimi siūlymai keisti, stiprinti prezidento veto nėra pakankamai argumentuoti.

Išvados

1. Valstybės vadovas (prezidentas arba monarchas) turi įgaliojimus pasirašyti parlamentų priimtus įstatymus. Promulgacijos teisė – tai įgaliojimai, išreikšti tiek juridinių konstrukcijų forma, tiek ir ilgamete tradicija. Net ir tose šalyse, kur valstybės vadovai neturi konstitucinių įgaliojimų vetuoti parlamento priimtų įstatymų, o egzistuoja griežti teisiniai įpareigojimai valstybės vadovams pasirašyti parlamento priimtą aktą, nors formaliu tokio parašo būtinumu neabejojama. Tad įstatymo įsigaliojimas visuomet siejamas su procedūra – valstybės vadovo parašu po teisės aktu. Tai viena iš valstybės vadovų funkcijų, turinti ilgametes tradicijas.

2. Sukūrus ir plėtojant valdžių padalijimo doktriną, prezidento veto pradėtas analizuoti kaip stabdžių ir atsvarų sistemos integrali dalis. Pripažinus, kad tokie valstybės vadovo įgaliojimai yra stabdžių ir atsvarų sistemos dalis, iškilo gana sudėtingas teorijos ir praktikos klausimas: koks turėtų būti prezidento veto turinys?

3. Konstitucinės teisės ir politikos mokslų doktrinos vartojama daugelis sąvokų: „prezidentinis veto“, „vykdomosios valdžios veto“, „suspensyviniis veto“, „atidedamasis veto“, „stiprusis veto“, „silpnasis veto“ ir kitos. Tačiau tikrasis veto turinys gali atsiskleisti teisės normose, kurios apibrėžia veto įveikimo procedūras.

4. Daugumoje Europos valstybių egzistuoja konstitucinės sąrangos, kuriose parlamentai gali sąlyginai nesunkiai (paprastą balsų daugumą) įveikti prezidento veto. Tokia tvarka yra Prancūzijoje, Čekijoje, Slovakijoje, Slovėnijoje, Estijoje, Vokietijoje, Lietuvoje. Prezidento veto įveikiamas kvalifikuota balsų dauguma Jungtinėse Amerikos Valstijose ir Lenkijos Respublikoje. Jungtinėje Karalystėje ir Vokietijos Federacinėje Respublikoje valstybės vadovai negali vetuoti parlamento priimtų įstatymų.

5. Lyginant skirtingose valdymo formose įtvirtintų prezidento veto turinį reikia pasakyti, kad tiek stiprusis, tiek silpnasis veto gali būti pozityvus elementas stabdžių ir atsvarų sistemoje. Pagrindiniai prezidento veto tinkamumo kriterijai turėtų būti aplinkybės, apibrėžiančios valdymo formos demokratiškumą (tai reiškia, kad pripažįstamos žmogaus teisės ir laisvės ir valstybės plėtra yra grindžiama teisinės valstybės principais), ir valdžios institucijų tarpusavio santykių darnumas. Jei šios sąlygos užtikrintos, galima teigti, kad konstitucinės sąrangos požiūriu prezidentinis veto pasiteisino.



LITERATŪRA

1. **Lietuvos Respublikos** Konstitucinio Teismo 2002 m. birželio 19 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos valstybinių pensijų įstatymo 7, 11, 15 straipsnių pakeitimo ir papildymo įstatymo, Lietuvos Respublikos valstybinių pensijų įstatymo 7 straipsnio 1 bei 4 dalių ir Lietuvos Respublikos prezidento įstatymo 20 straipsnio 2 dalies atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ // Žin. 2002. Nr. 62–2515.
2. **John F. Knutsen** Additional comments on the Presidents's veto powers // www.basiclaw.net/Appendices/Veto_Powers.htm
3. **Donald S. Lutz** The origins of American Constitutionalism. Baton Rouge: Louisiana State University Press, 1988.
4. **Rossum A. Ralph, Tarr G.** Alan American Constitutional Law. The Structure of Government. Volume I. Bedford / St.Martin's. Boston, New York, 1999.
5. **Willettas F. Ewardas.** Kaip kuriami JAV įstatymai. USIA Regional Program Office, Vienna.
6. **Французская республика.** Конституция и законодательные акты. – Москва, 1989.
7. **Vokietijos Federacinės Respublikos** pagrindinis įstatymas // Užsienio šalių konstitucijos / Sudarytojai E. Jarašiūnas, G. Mesonis – Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2004.
8. **Jarašiūnas E.** Žvelgiant į Lietuvos Respublikos 1992 m. Konstituciją platesniame konstitucionalizmo raidos kontekste // Konstitucija XXI amžiuje. Jurisprudencija. 2000. Nr. 30(22).
9. **Constitutional Watch.** Hungary // East European Constitutional Review. N.1. Budapest, 1997.
10. http://www.uni-wuerzburg.de/law/lg00000_.html
11. **Sartori G.** Comparative Constitutional Engineering. New York: New York University Press, 1997.
12. **Vaišvila A.** Teisinės valstybės koncepcija Lietuvoje. – Vilnius: Litimo, 2000.
13. **Vinkleris P.** Lietuvos Respublikos Prezidento statusas ir jo įgaliojimai. – Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2002.
14. **Šileikis E.** Alternatyvi konstitucinė teisė. – Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2003.
15. **Vaišvila A.** Teisinės valstybės koncepcija Lietuvoje. – Vilnius: Litimo, 2000.



Presidential veto in the System of the Checks and Balances: Theoretical and Practical Aspects

Assoc. Prof. Dr. Gediminas Mesonis
Mykolas Romeris University

Keywords: *president, veto, presidential veto, executive veto, separation of powers, checks and balances, governmental form, veto model.*

SUMMARY

In all existing government forms the leader of the state (president or monarch) has an authorization to sign laws adopted by the parliament. The right of promulgation is regarded as both a legal obligations and a long running tradition. The same also goes true even for those countries where heads of the state do not have constitutional authorization to veto the laws adopted by the parliament and there are strict legal requirements to sign a parliamentary act, even though no one challenges the formal necessity of the signature. Therefore the authorization is always linked with the procedure i.e. the actual signing of the head of the state under a legal act. This is one of the functions of the head of the state which stems from a long running tradition.

After the arrival and development of the doctrine of the separation of powers, legal researchers started analyzing presidential veto as an integral part of the system of checks and balances. Having recognized these authorizations as an integral part of the system of checks and balances a theoretical and practical question emerged. What is the actual content of the presidential veto?

Legal and political science writers used a number of concepts such as presidential veto, executive veto, suspensive veto, revoking veto, strong veto, weak veto etc. However the genuine contents of the veto will only reveal itself in the legal procedures that describe the procedures to override veto.

Constitutional set-up in European countries allows a comparatively easy (simple majority) procedure to override a presidential veto in countries such as France, Czech Republic, Slovakia, Slovenia, Estonia, Germany and Lithuania. Presidential veto is overridden by a qualified majority in USA, Poland. Heads of state in UK and Germany can override laws enacted by the parliament.

The comparison of the contents of a presidential veto in different forms of government allows drawing a conclusion that both, strong and weak veto can have a positive impact in the system of checks and balances. The main criteria regarding the importance of the presidential veto should be the circumstances that describe the degree of democracy of form of government i.e the recognition of the human right and rule of law.

