

## 1. TEISĖS FILOSOFIJA IR ISTORIJA

### TAUTOS SUVERENITETAS IR VIENTISOS VALDŽIOS SISTEMA PARLAMENTINĖJE DEMOKRATIJOJE

**Doc. dr. Saulius Arlauskas**

Lietuvos teisės universitetas, Teisės fakultetas, Teisės filosofijos katedra  
Ateities g. 20, 2057 Vilnius  
Telefonas 71 46 97  
Elektroninis paštas tfk@ltu.lt

*Pateikta 2002 m. kovo 6 d.  
Parengta spausdinti 2002 m. birželio 19 d.*

*Recenzavo Lietuvos teisės universiteto Teisės fakulteto Teisės filosofijos katedros vedėjas  
prof. habil. dr. Alfonsas Vaišvila ir šio Universiteto Socialinio darbo fakulteto Psichologijos katedros  
prof. habil. dr. Viktoras Justickis*

#### S a n t r a u k a

Straipsnyje, remiantis M. Römerio veikalė *Suverenitetas* pateikta reprezentacinės demokratijos samprata ir teštinės tautos kaip suvereno idėja, analizuojama parlamentinės demokratijos konstitucinė sandara. Straipsnyje teigiama, kad parlamentinė demokratija, įdiegdama teštinės tautos interesų (konkurencinio, visuminio ir apsauginio) struktūrą, įgyvendina savarankiškas valstybinės parlamentinės vyriausybės, valstybės vadovo ir teismų funkcijas.

#### Įvadas

G. Sartori – žymus italų politologas, išgarsėjęs savo veikalais, kuriuose nagrinėjamos pasaulio valstybių konstitucinė teorija ir praktika, neabejotinai teisus, kritikuodamas prezidentinę konstitucinę sistemą už tai, kad ši numato „padalytosios valdžios“ (*divided power*) struktūrą [1]. „Padalytoji valdžia“, anot G. Sartori, tai tokia valdžios forma prezidentinėje sistemoje, kai vyriausybei vadovauja viena politinė jėga (partija), o įstatymų leidybos institucijoje vyrauja kita politinė jėga (partija). Tokiu atveju neišvengiama politinė konfrontacija, skirtingų politinių programų ir politinių įsitikinimų konfliktas sprendžiant konkrečias šalies problemas. Nuo to neišvengiamai kenčia ir įstatymų leidyba, ir valstybės vykdomoji veikla, ir, žinoma, žmonės. Jeigu į tokią politinę padėtį pažiūrėsime iš suvereno pozicijų, aišku, iškart kils klausimas, kaip suverenas (tauta) gali vienu metu įgaluoti dvi skirtingas valdžios šakas vykdyti dvi skirtingas viena kitai oponuojančių politinių partijų programas? Vargu ar iš suvereniteto doktrinos tokia padalytosios valdžios struktūra galėtų išplaukti, todėl iš pradžių pasiaiškinsime, kokią konstitucinę valdžios santykių sistemą numato tautos suvereniteto doktrina.

Kaip žinome, demokratinių valstybių konstitucijose tautos suverenitetas yra viena iš pagrindinių nuostatų, todėl galima visai pagrįstai galvoti, kad šiuo metu, kai visi gerbia demokratijos principus, tautos suvereniteto sąvoka atskirų komentarų nereikalauja. Vis dėlto visiems pripažįstant, kad valstybėje suvereniteto subjektas yra tauta, iki šiol nėra pakankamai išsamiai atsakyta į klausimą, kaip valstybės valdžia pajėgia visapusiškai išreikšti suvereno, t. y. tautos, valią. Neretai pasitaiko, kad valstybė bando iškilti aukščiau už tautą taip lyg ir perimdama suvereno teises į savo rankas. Omenyje turimas tiek valstybės vidaus, tiek už-

sienio problemų sprendimai, kai žmonės be didelių diskusijų įpareigojami vykdyti valstybės valią. Tarkime, šių dienų demokratiname pasaulyje kokia nors valstybė skelbia kitai valstybei ekonomines sankcijas ir uždraudžia savo šalies privačioms struktūroms prekiauti su ta valstybe. Visi ūkio subjektai, esantys sankcijas paskelbusioje valstybėje, privalo taikstyti su tokiu valdžios sprendimu. Štai ir kyla klausimas, ar visada, ar kiekvienu klausimu valstybės valdžia privalo tartis su tauta, klausiti suvereno nuomonės. Jeigu ne, tai kokiais atvejais tai daryti būtina? Suvereno ir valstybės santykiams būdingos ir kitokio pobūdžio neišspręstos problemos. Suprantama, kad suverenas yra suinteresuotas ne kiekvienos, o tik demokratinės politinės sistemos konstituciniu įtvirtinimu. Tuo tarpu yra įvairių demokratinės politinės sistemos atmainų, iš kurių ryškiausias yra parlamentinė ir prezidentinė demokratinės respublikos. Savo ruožtu parlamentinės ir prezidentinės respublikos pagal savo sandarą taip pat skiriasi, todėl kyla klausimas, ar galima kalbėti apie, tarkime, parlamentinės respublikos optimalų variantą? Sunku būtų patikėti, kad suverenas nenustato tam tikrų pagrindinių parlamentinės valstybės konstitucinės sąrangos principų. Šio straipsnio uždavinys – pabandyti atsakyti į klausimus, kaip parlamentinėje demokratinėje respublikoje suverenas, t. y. tauta, diktuoja savo valią ir ar jis nėra akimirksniu neperleidžia suvereno prerogatyvų valstybinės valdžios atstovams netgi tuo atveju, kai valdžia regimai sprendžia vidaus ir užsienio politikos klausimus tiesiogiai nesitardama su tauta.

Siekiant straipsnyje keliamo tikslo visų pirma būtų tikslinga sukonkretinti paties suvereno, t. y. tautos, sąvokos turinį. Tautos idėja gali būti nagrinėjama įvairiais atžvilgiais. Mus domina tautos kaip valstybę kuriančio suvereno tema. Puiku, kad būtent šiai temai skirtas M. Römerio veikalas *Suverenitetas* [2].

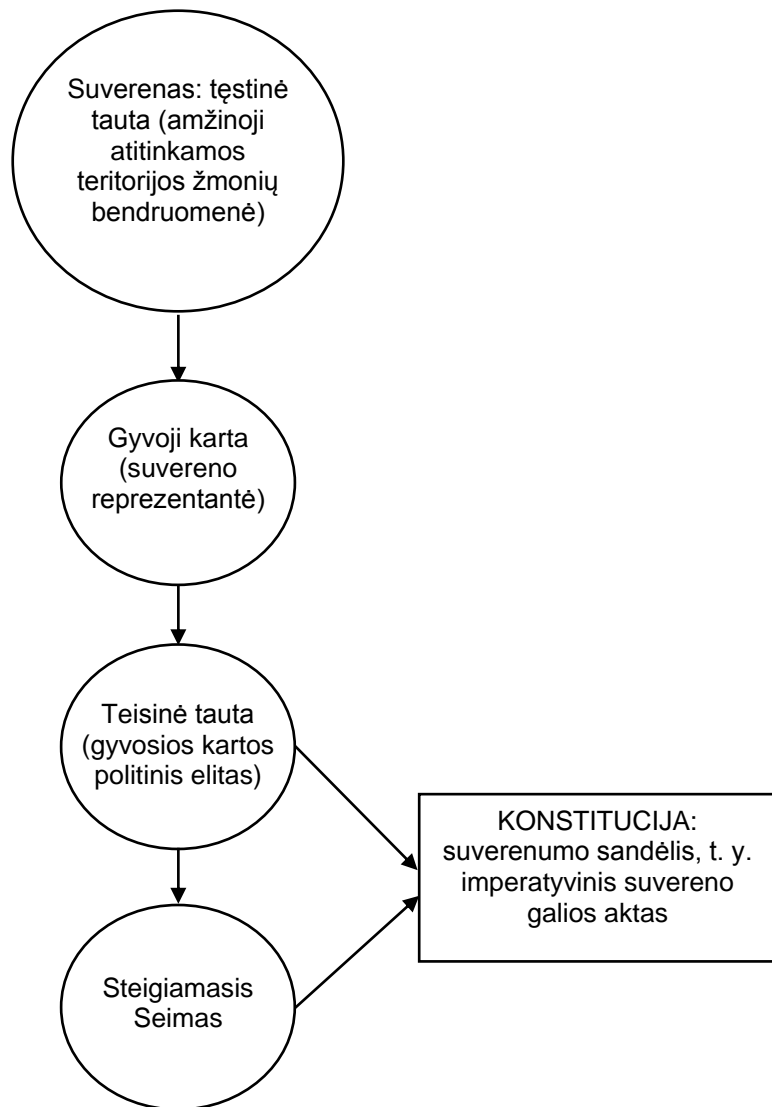
## 1. M. Römerio tautos suvereniteto interpretacija

Veikale *Suverenitetas* M. Römeris, remdamasis Vakarų Europos konstitucinės minties ir istorinės konstitucijų kūrimo patirties apžvalga, galima sakyti, pateikia apibendrintą tautos suvereniteto sampratą. Regis, šios sampratos kvintesencija – tautos suvereniteto įgyvendinimo procedūra – yra suformuluota III skyriaus *Suvereniteto koncepcija* skyrelyje Nr. 82, pavadintame *Steigiamosios galios reiškimosi schema* [2, p. 179–180]. Grafiškai tęstinės tautos steigiamosios galios reiškimasis reprezentacinėje demokratijoje pavaizduotas 1 schemeje.

Kaip matyti iš šios schemos, faktinis ir monopolinis suvereniteto subjektas yra **tęstinė** tauta. Tokia išvada, anot M. Römerio, išplaukia iš klasikinės reprezentacinės demokratijos sampratos [2, p. 163]. Būtent reprezentacinėje demokratijoje gyvoji žmonių karta pasirodo esanti suvereno – istorinės tautos reprezentantas. Šią mintį M. Römeris vaizdžiai palygina su Nemuno upe: „... pavyzdžiui, Nemunas nesutampa su tuo konkrečiu vandeniu, kuris šiuo laiku, šiandien, vakar, užvakar, ryt, poryt sudarė ar sudarys Nemuno srovę” [2, p. 163]. Taigi suverenas – tęstinė tauta, kaip ir amžini Nemuno vandenys, jungia visas kartas. Tas, kurių jau nėra, tas, kurių dar nėra, ir, žinoma, gyvąją kartą. Skirtumas yra tik tas, kad gyvoji karta yra vienintelis amžinosios tęstinės tautos regimas pavidalas. Suprantama, kad būtent todėl ji yra tęstinės tautos reprezentantas. Toliau schema rodo, kad gyvoji karta reprezentuodama įgyvendina tęstinės tautos valią, patiki teisinei tautai (politiniam elitui) arba Steigiamajam Seimui kurti valstybę ir priimti Konstituciją. Konstitucija šioje sekoje pasirodo esanti galutinė suvereno valios reiškinė: „Iš sandėly – konstitucijoje – deponuoto suverenumo (tautos valios) įvairūs konstituciniai įsteigtosios valdžios organai tam tikrais konstitucijos nuostatais, lyg kad tam tikrais vamzdžiais ir kranais (kanalais) gauna tiek funkcinės galios, kiek steigiamoji galia rado reikalinga nustatyti” [2, p. 173]. Iš pastarosios tezės išplaukia išvada, kad nors suverenas, t. y. tęstinė tauta, priėmus Konstituciją ir lieka nuošalyje, tačiau pati konstitucinė valdžių sistema yra įgaliota įgyvendinti visą jo valią. Šiuo atžvilgiu tęstinė tauta nenutrūksta dalyvauja valstybiniame gyvosios kartos gyvenime. Iš čia ir kyla vienas svarbus atsakymas į klausimą, kodėl neretai valstybinės valdžios institucijos sprendžia šalies vidaus ir užsienio politikos klausimus savo nuožiūra, tiesiogiai nesitardamos su suverenu. Tartis su suverenu – tęstine tauta valstybės valdžiai nebūtina todėl, kad konstitu-

cinė valdžių sistema savaime atstovauja suvereno valiai. Šia prasme pagal Konstituciją veikiančios valdžios šakos tikrai yra teisiškai iškilusios virš gyvosios kartos, virš valstybės piliečių ir gali valstybės gyventojams diktuoti savo valią.

1 schema. **Tęstinės tautos steigiamosios galios reiškimasis reprezentacinėje demokratijoje**



## 2. Svarbiausių tautos interesų struktūra

Pabandykime paanalizuoti M. Römerio pateiktą steigiamosios galios reiškimosi procedūrą ir pasižiūrėti, kokias išvadas iš jos dar galima padaryti. Jeigu į schemoje pateiktą tęstinės tautos ir įsteigtosios valdžių sistemos santykį žiūrėsime ne tik kaip į euristinį metodą, bet ir kaip į veikiančią valstybės ir valdžių, valstybės ir piliečių, valdžios ir tautos santykį, galima konstatuoti keletą labai reikšmingų dalykų. Visų pirma ypač svarbu tai, kad konstitucinės normos, kaip tęstinės tautos valios išraiška, adresuojamos ne pačiai tęstinei tautai, o gyvajai kartai. Juk tęstinė tauta nieko negali paliepti mirusioms ar dar negimusioms kartoms. Konstitucija reglamentuoja tik gyvų žmonių veiklą. Taigi tęstinės tautos valią privalo įgyvendinti gyvi žmonės, gyvoji tautos dalis.

Pabandykime dabar, remdamiesi ta pačia schema, pasiaiškinti, kokias priedermes gyvajai kartai gali numatyti tęstinė tauta. Suprantama, kad aukščiausias tikslas – tautos išlikimas, istorinis nemirtingumas. Tauta istorijoje gali išlikti, jei savo gyvybę kaip akies vyzdį saugos gyvoji karta, kiekvienas gyvosios kartos atstovas. Tautos išlikimas – tai visų pirma gyvų individų gyvybės išsaugojimas. Kita vertus, jei gyvieji tęstinės tautos reprezentantai rūpinsis tik savo asmeniniu išlikimu, kiekvienas kovos tik už save, pamiršdamas savo pareigas visai tautai, tuomet tautos išlikimui gali kilti pavojus. Sprendžiant šią gyvosios kartos atstovo egzistencinę dramą – gyventi ir vardan savęs, ir vardan istorinės (tęstinės) tautos, galima siūlyti, kad žmogus, kilus pasirinkimo alternatyvai dėl ko gyventi, t. y. ar dėl savęs, ar dėl bendruomenės, privalo nepamiršti nei vieno, nei kito. Konkrečioje situacijoje pirmenybę teikia tam, kas jam atrodo svarbiau, pasirūpina arba savo asmenine nauda, arba šeimos, platesnės bendruomenės, pagaliau visos visuomenės ir tautos interesais. Kalbant apie visą gyvają kartą galima teigti, kad jos dalis kokiu nors istorijos momentu ar istoriniu laikotarpiu jaučia didesnę pareigą rūpintis asmenine buitimi, privataus verslo sėkme, o kita visuomenės dalis labiau jaučia savo visuomenines pareigas. Toks žvilgsnis į gyvają kartą kaip į priešaringų interesų susidūrimą byloja, kad visuomenė yra gyvas organizmas, kuriame rungtiasi konkuruojančios jėgos. Šiuo atžvilgiu galima kalbėti apie *konkurencinį tęstinės tautos interesą* ir būtinybę jį įgyvendinti per atitinkamas valstybines struktūras. Visiškai akivaizdu, kad visuomenės politinis susiskaidymas į konkuruojančias dalis yra tik sąlyginis, t. y. priklauso tik nuo konkrečių aplinkybių. Juk praktiškai kiekvienas visuomenės narys iš esmės yra gyvybiškai suinteresuotas tiek savo nauda, tiek bendra tautos bei krašto nauda.

Deja, nepaisant to, kad tauta yra konkurencinga struktūra, ji, kaip tęstinė, kaip istorinė tauta, yra *visetas*, vientisa žmonių bendruomenė ir geografiniu, ir laiko požiūriu. Į žmonių visuomenę reikia žvelgti kaip į monolitą, jei prisiminsime, kad gyvosios kartos gyvenime yra tokių problemų, kurios iš esmės negali būti sprendžiamos konkurencijos pagrindu ir reikalauja vienybės. Tai galėtų būti šalies ir tautos gynybos priedermė, minimalios tvarkos palaikymas, kuria vienodai suinteresuoti visi visuomenės nariai. Taigi tęstinės tautos idėja suponuoja ir *visuminį interesą* bei būtinybę jį įgyvendinti per atitinkamas valstybines struktūras.

Turint omenyje individo ir visuomenės santykį, taip pat valstybės valdžios ir visuomenės santykį galima pastebėti, kad kiekviena šio santykio šalis yra suinteresuota apsisaugoti nuo kitos šalies ekspansijos. Kitaip tariant, tam, kad gyvoji karta vykdytų savo priedermes tęstinei tautai, reikalingas tam tikras apsaugos mechanizmas. Šiuo atžvilgiu greta jau išvardytų interesų galima paminėti ir *apsauginį tęstinės tautos interesą*.

Reikia manyti, kad trijų skirtingų tęstinės tautos interesų – konkurencinio, visuminio ir apsauginio – struktūra tam tikru būdu modeliuoja valstybės konstitucinę sandarą. Pažiūrėkime, kaip tai atsispindi parlamentinėje demokratijoje.

### **3. Parlamentinis valdymas kaip tęstinės tautos konkurencinio intereso įgyvendinimo būdas**

Kalbant apie konstitucinę valstybės valdymo sistemą tradiciškai gretinami du modeliai: parlamentinis ir prezidentinis. Iš karto norėtusi pabrėžti, kad šiame straipsnyje neieškoma atsakymo į klausimą, kaip tęstinės tautos interesų struktūrai tarnauja prezidentinis valstybės modelis. Šiame straipsnyje norima apsiriboti tik parlamentinės demokratijos vertinimu tęstinės tautos struktūros atžvilgiu. Kita vertus, turint omenyje tai, kad gali egzistuoti nebaigti arba iškreipti parlamentiniai režimai, dar norima išsiaiškinti, kokie principai ir normos, išplaukiantys iš tautos interesų struktūros, privalo būti įtvirtinti Konstitucijoje, kad būtų galima kalbėti apie parlamentinio valstybės valdymo sistemą, t. y. vientisą suvereno interesų įgyvendinimą. „Vientisumas“ turėtų būti suprantamas kaip valstybės valdymo vientisumas arba, kaip G. Sartori tai vadina, „vieninga valdžia“.

#### **3.1. A. Esmein apie visuomenės politinių orientacijų atspindį parlamentiniame valdyme**

Vargu ar įmanoma nepritarti šiai M. Römerio didžiai gerbiamo autoriteto viešosios teisės srityje A. Esmein tezei: „...parlamentinis valdymas yra istorijos, bet ne proto padaras“ [3, p. 191]. Iš tiesų Anglijos, Prancūzijos ir kitų valstybių Konstitucijos atsirado dėl daugiau istorinių aplinkybių. Teorinis šių valstybių konstitucinės sistemos apmąstymas sekė įkandin. Vadovaujantis šia A. Esmein nuostata taip pat reikėtų tikėtis, kad analizuojant istorinį Konstitucijų kūrimo procesą pavyktų atsakyti į klausimą, kokia konstitucinė sistema geriausiai tenkina tęstinės tautos interesų struktūrą. Šiuo atžvilgiu iš karto būtina pasakyti, kad tęstinės tautos suvereniteto istorinė genėzė ir valstybės konstitucinės sistemos, geriausiai tarnaujančios tautai, formavimosi istorinis procesas – tai du skirtingi istoriniai etapai. Tęstinės tautos kaip suvereniteto nešėjo idėja konstitucinėje teisėje tapo mąstymo orientyru Didžiosios Prancūzijos revoliucijos metu dar XVIII a. pabaigoje. Po šio konstitucinei teisei reikšmingo įvykio tiek Prancūzijos, tiek ir kitų valstybių konstitucijos ne kartą buvo tobulinamos ir keičiamos.

A. Esmein, išanalizavęs Anglijos konstitucinės sąrangos istorinę raidą, teigia, kad būtent ši šalis sukūrė reprezentacinio valdymo precedentą, kai valdžią tautos vardu ėmė vykdyti Parlamentas [3, p. 104]. Kodėl A. Esmein palaiko parlamentinę valdymo formą kaip tinkamiausią atstovavimo tautai būdą, galima spręsti iš kitų jo teiginių: „Ritme, reguliuojančiame prigimtinių įstatymų veikimą, elementarių ir priešingų jėgų opozicija figūruoja pirmoje vietoje... Kiekvienoje civilizuotoje tautoje neišvengiamai pasireiškia dvi tendencijos, kurios sutelkia žmones: jos priešingos ir iniciatyvos dvasia, ir pasipriešinimo bei konservatizmo dvasia“ [3, p. 274]. Remdamasis šia nuostata A. Esmein toliau formuluoja tokią išvadą: „Dviejų didelių partijų, – vienos konservatyvios, kitos progresyvinės, kurioms lemta paeiliui kaitaliotis valdžios viršūnėje – sudarymas yra galimas, beveik neišvengiamas reiškinys, jeigu tik tam nekliudo ypatingos priežastys“ [3, p. 274]. Pirmas dalykas, kurį iškart vertėtų pasakyti, yra tas, kad A. Esmein parlamentinę valdančiųjų politinių partijų kaitą laiko optimaliu būdu tenkinti kelių visuomenėje veikiančių ir viena kitai oponuojančių politinių jėgų valią. Akivaizdu, kad A. Esmein kalba apie konkurencinio tęstinės tautos intereso tenkinimą parlamentinėje demokratijoje.

Kitas dalykas, kuris kyla iš cituotų A. Esmein teiginių, tai politinių jėgų klasifikavimas pasirenkant progresyvumo–konservatyvumo kriterijų. Šį kriterijų A. Esmein pasirenka vadovaudamasis Anglijos politinių realijų pavyzdžiu. Jam gyvenant Anglijoje Parlamente rungėsi konservatoriai ir liberalai. A. Esmein, matyt, išsamiau nenagrinėjo politinių partijų programų nuostatų. Anglijoje konservatoriai, rungdamiesi su liberalais, agitavo išsaugoti tradicinius socialinius ryšius ir taip priešinosi radikaliems reformų projektams, kilusiems tiek iš liberalų doktrinos pačioje Anglijoje, tiek iš jakobinų politinių šūkių Prancūzijoje. Vėliau, kai Anglijoje kairiajame sparne ėmė reikštis leiboristai, konservatoriai akivaizdžiai pasitraukė į dešinią sparną. Liberalų partijai sunykus ir konservatoriams užėmus dešinėsios politinės jėgos po-

zicijas Anglijoje ėmė reikštis leiboristų ir konservatorių dvinarė socialliberalinė politinių jėgų struktūra. Pakitę politinių partijų pavadinimai politinio proceso logikos, suprantama, nekeičia. Pats A. Esmein turėjo galimybę tuo įsitikinti. Jis pripažįsta, kad po 1924 m. rinkimų į Anglijos Parlamentą liberalus pranoko leiboristai, t. y. kairieji [3, p. 274]. Apie kokias nors išvadas, darytinas dėl šio politinio fakto, jis, deja, nekalba.

Pripažįstant, kad parlamentinė demokratija yra tinkamas būdas tenkinti konkurencinį tėstinės tautos interesą, būtina pabrėžti, kad aukščiausiosios valdžios sutelkimas parlamente tikrai nekonfliktuoja su kitais tėstinės tautos interesais. Visų pirma reikėtų pasakyti, kad politinė konkurencija nereiškia konfrontacijos, radikalaus susipriešinimo, kaip tai būna padalytosios valdžios atveju. Politinės partijos parlamente gali bendradarbiauti, sudaryti koalicijas, priimti bendrus sprendimus konsensuso pagrindu, todėl netgi galima sakyti, kad parlamentinės valdžios įsteigimas numato ir bendrų visuomenės poreikių tenkinimo galimybę. Kita vertus, politinių interesų konkurencija parlamente turi esminę reikšmę ginant paties tautos konkurencinio intereso politinį statusą nuo diktatūros. Parlamentinio režimo alternatyvios politinės jėgos vietą užimanti parlamentinė mažuma, sudarydama legalią opoziciją, demonstruoja, kad bent potencialiai parlamentinė valdžia atstovauja visoms visuomenės socialinėms grupėms. Kita vertus, Parlamente vyraujančių politinių jėgų kaita nuo rinkimų iki rinkimų iš tikrųjų atspindi visuomeninių jėgų įvairovę ir kartu tenkina visuminį tėstinės tautos interesą.

Neabejotina, kad parlamentinis režimas visokeriopai palankus įgyvendinti tautos apsauginį interesą. Konstitucinis politinės opozicijos statusas leidžia iš kritinio taško atidžiai stebėti visus visuomenėje vykstančius procesus, kelti į viešumą labiausiai pažeidžiamų visuomenės sluoksnių ir atskirų visuomenės narių problemas.

### 3.2. Juridinis ir politinis vykdomosios valdžios statusas parlamentinėje demokratijoje

Parlamentinio režimo esmė yra ta, kad vykdomąją valdžios funkciją atlieka parlamentinės daugumos suformuota vyriausybė. „Parlamentinio valdymo esmė yra ne kas kita kaip plačiausias ministerių atsakingumas“, – tvirtina A. Esmein [3, p. 185]. A. Esmein šia teze pažymi, kad parlamentiniame režime už vykdomą politiką visa atsakomybė tenka parlamentinei vyriausybei. Vadinasi, parlamentinėje demokratijoje šios atsakomybės, be parlamentinės vyriausybės, tiesiogiai negali prisiimti jokia kita valdžia. Turint omenyje Anglijos pavyzdį tai susiję būtent su monarcho prerogatyvomis. Kaip žinome, monarchas Anglijoje nėra atsakingas už Vyriausybės vykdomą politiką. Apie prezidento atsakomybės už vykdomosios valdžios veiklą atvejus esant parlamentiniam režimui bus kalbama vėliau. Atsakymas, kodėl vyriausybė atskaitinga parlamentui, kyla iš tautos interesų struktūros. Valdžia, kurios paskirtis – tarnauti tautos kaip visumos valiai, konkurencinio intereso negali tinkamai aptarnauti. Konkurencinį interesą privalo aptarnauti politinė jėga – visuomenės daugumos patikėtinis, rinkimų į parlamentą nugalėtojas, įsipareigojantis savo rinkėjams vykdyti tam tikros politinės krypties (dešinėsios arba kairiosios) politinę programą. Rinkėjų politines simpatijas atspindi parlamento sudėtis. Parlamentinės daugumos programinės nuostatos reprezentuoja aktualesias visuomeninio gyvenimo problemas.

Toliau A. Esmein aptaria politinį mechanizmą, kuris parlamentinę daugumą įgalioja vykdyti tautos konkurencinio intereso valią. Tai Vyriausybės formavimo procedūra. Anot A. Esmein, a) „Ministeriai turi būti tos partijos, kuri sudaro parlamentinę daugumą...“ [3, p. 184]; b) „Beveik visada toj partijoj, kuri turi daugumą Bendruomenių rūmuose, ir kuri sudaro veiklią įstatymų leidžiamoj organo dalį, yra žmogus, kuris partijos išrinktas vadu. Jis skiriamas ir tautai valdyti“ [3, p. 185]. Matome, kad politiniu atžvilgiu A. Esmein neskiria parlamento ir vyriausybės. Tai viena valstybinė politinės valdžios grandis. Tokią A. Esmein nuostatą smulkiau paaiškina kita jo frazė: „Parlamentinis (anglai vadina *kabinetinis*) valdymas yra **viena** (paryškinta autoriaus) reprezentacinio valdymo rūšis. Šitoje valdymo formoje įstatymų leidžiamoji galia **juridiškai** (paryškinta autoriaus) skiriama nuo vykdomosios galios ir tos galios pavestos atskiriem, vienas nuo kito nepriklausantiems reiškekėjams“ [3, p. 184].

Matome, kad anglų konstitucinėje praktikoje parlamentinis valdymas suprantamas kaip kabinetinis valdymas. Tai, galima sakyti, ir yra politinis aspektas. Parlamentas ir vyriausybė vis dėlto skiriasi, bet ne politiniu, o juridiniu požiūriu. Šis skirtumas nereiškia skirtingų parlamento ir vyriausybės politinių tikslų. Parlamentinėje demokratijoje parlamento daugumos ir vyriausybės politiniai tikslai yra tie patys. Jie nukreipti įgyvendinti rinkėjų daugumos palaimintą politinę programą. Skiriasi tik parlamento ir vyriausybės kompetencija siekiant tų pačių politinių tikslų. Tai yra, galima sakyti, papildoma juridinė sąlyga norint sėkmingiau įgyvendinti parlamento daugumos pažadus, duotus rinkimų kampanijos metu.

Būtina pasakyti, kad A. Esmein fiksuoja dar vieną reikšmingą Anglijos Parlamento ir Vyriausybės santykio aspektą: „Kaip matome, parlamentinis valdymas įstatymų leidžiamosios galios griežtai neskiria nuo vykdomosios galios. Bet jis jų ir nesumaišo, kaip kartais apie tai manoma. Jis tik nustato tarpusavį jų įsikišimą. Ministeriai yra, tam tikra prasme, įstatymų leidžiamojo organo reprezentantai vykdomosios galios funkcijai vykdyti; bet jie yra pirmiausia valstybės galvos paskirti agentai ir jo reprezentantai prieš įstatymų leidimo kolegiją. Tokiu būdu mes matome, kad jie nėra paprasti įstatymų leidimo kolegijos, geriau pasakius, Bendruomenių rūmų, agentai, skirti Rūmų valiai vykdyti. Jie, atvirksčiai, turi vesti daugumą, disciplinuoti ir valdyti ją” [3, p. 187–188]. Aišku, kad valstybės galvos terminu A. Esmein įvardija Anglijos karališkąjį sostą. Galima būtų pamanyti, kad teigdamas karališkojo sosto prerogatyvą skirti Ministrą Pirmininką ir kabineto narius, jis neigia savo ankstesnes mintis. A. Esmein pastebi ne tik formalų, ritualinį įvaizdį, bet ir konstitucinį padarinį, kurį sukuria šis monarcho „įsikišimas” – tai Vyriausybės prerogatyva disciplinuoti Parlamento daugumą. Kitaip tariant, pavyzdys, t. y. Anglijos Parlamento ir Vyriausybės santykis, po karališkojo sosto intervencijos apsiverčia „aukštyn kojomis”: Parlamentas ima priklausyti nuo Vyriausybės. Regis, reikėtų skirti du šių A. Esmein teiginių aspektus: aspektą, esmingai papildantį parlamentinės demokratijos sampratą, ir kitą aspektą, grynai angliškoje tradicijoje modifikuojantį parlamentinę valstybės valdymo formą Vyriausybės „politinio svorio” suabsoliutinimo link. Pirmuoju atveju karališkasis sostas (tai galėtų būti ir Prezidentas), kaip visuminio tautos intereso globėjas, tautos vardu valdančiajai parlamentinei daugumai, kuri atstovauja tik visuomenės daliai, suteikia teisę vykdyti politiką, keičiančią visos visuomenės gyvenimo sąlygas, kurios paliečia kiekvieną gyventoją. Tai galėtume suprasti ir taip, kad visuma, t. y. tauta, Prezidento ar Karaliaus asmenyje *sutinka*, jog parlamentinė dauguma vykdytų savo partinę politinę programą. Taigi galima sakyti, kad parlamentinėje demokratijoje tokio pobūdžio prezidentinės valdžios tarpininkavimas formuojant parlamentinės daugumos Vyriausybę yra būtinas. Iš tiesų tai yra Vyriausybės veikimo įteisavimo aktas valstybės (tautos viseto) vardu. Tačiau vargu ar parlamentinei demokratijai priimtina kita Anglijos parlamentarizmo tradicija – iškelti Vyriausybę virš Parlamento. Ši tradicija faktiškai susiformavo kaip karališkojo sosto nusišalinimo nuo aktyvios politikos kompensacija. Anglijos karališkasis sostas, nebesugebėdamas tinkamai atlikti vykdomosios valdžios priedermių, praktiškai visas vadovavimo valstybei funkcijas perleido parlamentinei Vyriausybei.

### 3.3. Parlamentinė sistema Prancūzijos ir Vokietijos Konstitucijose

Pažvelkime, kaip parlamentinės demokratijos mechanizmas, įgyvendinantis tautinės tautos konkurencinį interesą, atsispindi kai kurių Europos valstybių pokario konstitucijose. Vokietijos konstitucinės teisės specialistas P. Badura, analizuodamas parlamentinės demokratijos požiūriu šiuo metu veikiančią savo šalies Konstituciją, teigia: „Valstybinė valdžia kyla iš tautos, tačiau ji yra įgyvendinama tik konstituciškai reglamentuotomis formomis, t. y. rinkimais ir balsavimu. Tiesiogiai tautos suverenitetą įkūnijantis organas yra parlamentinis tautos atstovas – Bundestagas...” [4, p. 17]. Dabar pažvelkime, kas formuoja Vyriausybę. Ar tikrai Parlamento daugumai priklauso Vyriausybės formavimo teisė? Konstitucijos 63 straipsnyje aiškia pasakyta, kad Federalinį kanclerį – Vyriausybės vadovą renka Parlamentas [5, p. 178]. Taigi nuo Parlamento valios priklauso, ar Vyriausybės vadovu bus išrinktas konkretus asmuo. Kaip pažymi M. Šrioderis ir H. Achtenbergas, Vokietijos Vyriausybės vadovo, t. y. Kanclerio, rinkimai priklauso nuo Bundestage esančių politinių jėgų pasiskirstymo ir todėl

Kanclerio rinkimus Bundestage galima laikyti pagrindiniu parlamentinio valdymo požymiu [4, p. 246]. Kito, 64 straipsnio, formuluotė aiškiai parodo, kad Vyriausybės sudėtis priklauso nuo Kanclerio Prezidentui tvirtinti pateiktų kandidatų [5, p. 175]. Dar reikia išsiaiškinti, ar Parlamento dauguma turi įtakos kandidato į Kanclerio postą, svarstomo Parlamente, parinkimo procedūrai. Vokietijos Konstitucija (63 str.) numato, kad kandidatūrą į Federalinio kanclerio postą parenka ir teikia Bundestagui svarstyti Federalinis prezidentas [5, p. 179]. Tačiau „Iki šiol visi Federaliniai prezidentai prieš teikdami Kanclerio kandidatūrą su partijomis ir frakcijomis aiškinosi, kokią kandidatūrą gali palaikyti Parlamento dauguma“ [4, p. 247]. M. Šrioderis ir H. Achtenbergas kartu pažymi, kad Vokietijoje nekyla diskusijų klausimu, ar Federalinis prezidentas privalo besąlygiškai paklusti Parlamento daugumai, ar turi laikyti save visiškai laisvu teikiant Federalinio kanclerio kandidatūrą Bundestagui. Jų pačių nuomone, nepriimtinas nei vienas, nei kitas kraštutinis [6, p. 247]. Matome, kad Vokietijoje *de facto* tvirtai įsigalėjęs parlamentinis Vyriausybės formavimo mechanizmas, nors ir palikta konstitucinė galimybė Prezidentui teikti savo, o ne Bundestago daugumos proteguojamą kandidatą į Kanclerio postą.

Kokia yra ministrų kabineto formavimo procedūra Vokietijoje? 64 straipsnio formuluotė aiškiai rodo, kad Vyriausybės sudėtis priklauso nuo Kanclerio pateiktų Prezidentui patvirtinti kandidatūrų [5, p. 175]. M. Šrioderis ir H. Achtenbergas pažymi, kad praktikoje ministrų parinkimas ir skyrimas priklauso nuo Parlamento ir dėl kabineto sudėties dažniausiai pasiekiamas konsensusas koalicinių susirinkimų metu [6, p. 256].

Vertinant Prancūzijos konstitucinę pokario meto patirtį gali susidaryti įspūdis, kad šioje šalyje nėra įkūnyta parlamentinės demokratijos tvarka. Iš tiesų Prancūzijos Konstitucijos 8 straipsnio pirmoje pastraipoje sakoma: „Respublikos Prezidentas skiria Premjerą. Jis sustabdo Premjero funkcijų vykdymą, šiam įteikus pareiškimą apie Vyriausybės atsistatydinimą“ [5, p. 108]. Kaip pažymi Prancūzijos Konstitucinės teisės žinovas Ph. Ardant'as, „Prezidentas nėra įpareigojamas su kuo nors konsultotis (su partijomis arba politiniais lyderiais) ir jo pasirinkimas gali aplenkti Parlamento narius“ [7, p. 74]. Paminėjus Prezidento teisę pirmininkauti Ministrų kabineto posėdžiuose (9 str.) greta šios Prezidento galios ir galimybės skirti sau lojalų premjerą išties galima kalbėti apie neginčijamą Prezidento teisę būti lyderiu formuojant Vyriausybę ir jai vykdant funkcijas. Tačiau neskubėkime tvirtinti, kad Prancūzijos Konstitucijoje įkūnytas prezidentinis modelis. Įsiklausykime į tai, kaip Prancūzijos Prezidento konstitucinių įgaliojimų veikimą komentuoja P. Ardant'as. Kalbėdamas apie paskutiniosios Konstitucijos rengimo aplinkybes jis pažymi, kad Konstitucijos rengimo iniciatorius generolas de Golis dar 1946 m. vienoje iš savo kalbų išdėstė konstitucinius principus, kurie įtvirtintų stipraus Prezidento, simbolizuojančio valstybės galią ir nacijos vienybę, instituciją [7, p. 17]. Rengiant Konstituciją buvo atsisakyta prezidentinės valdymo formos ir nugalėjo parlamentinio režimo šalininkai [7, p. 19]. Daugiausia de Golio autoriteto dėka Konstitucija buvo priimta ir, reikia pasakyti, tokiu pavidalu, kuris tenkino tuometinį Prezidentą. Vėlesni įvykiai parodė, kad Konstitucijos veikimas yra gyvas procesas ir dažnai priklauso nuo politinių skersvėjų, o jos tikrasis turinys anksčiau ar vėliau vis tiek išryškėja. Kol Prancūzijoje egzistavo Parlamento daugumos ir Prezidento politinis aljansas, o tai truko iki 1986 m., tol šioje šalyje svarbiausia valstybinės valdžios grandis buvo Prezidento institucija, veikianti kaip Vykdomoji valdžia [7, p. 337]. Po 1986 m. rinkimų, kai F. Miteranas prarado daugumos paramą Parlamente, politinės realijos iš esmės pasikeitė, ir buvo sugrįžta prie „Konstitucijos raidės“. Kaip pažymi P. Ardant'as, Prezidentas, netekęs politinės įtakos reguliuojant Vyriausybės darbą, tapo silpnu Vykdomosios valdžios poliui, o Vyriausybė pirmąkart per visą Konstitucijos veikimo istoriją ėmė vykdyti tautos politiką, kaip tai numatyta Konstitucijos 20 straipsnyje [7, p. 34].

Tokia pat padėtis Prancūzijoje buvo iki 2002 m. vasaros. Ž. Širakas, dabartinis Prezidentas, atsižvelgdamas į konstitucinę patirtį, susitaikė su socialistų pergale rinkimuose ir ne tik nesipriešino kairiosios Vyriausybės formavimo procedūrai, bet kaip parlamentinės respublikos Prezidentas atliko visas savo priedermes.

#### **4. Prezidentinė valdžia parlamentinėje demokratijoje**



Jau kalbėta, kad esant parlamentiniam režimui keičiantis valdančiajai daugumai per tam tikrą laiką nuo rinkimų iki rinkimų įgyvendinami visų politinių jėgų interesai arba, kitaip tariant, sugeba pasireikšti visos tautos politinė valia. Pastaroji tezė perša išvadą, kad prezidentinei valdžiai lyg ir nelieka valstybinės valdžios funkcijos, kurią ji galėtų atlikti. Prezidentui, kaip tautos lyderiui, belieka tenkintis tik simboline valdžios reprezentacija. Vis dėlto nepamirškime, kad egzistuoja specifinės valstybės masto funkcijos, kurių vykdymas politiniu požiūriu turi būti neutralus. Visuomenine rimtimi ir nacionaliniu saugumu yra vienodai suinteresuoti visi gyventojai, nepaisant jų politinių įsitikinimų. Valstybė, nepaisant visuomeninių jėgų įvairovės, privalo užtikrinti visuomeninę santarvę. Tokią grynai nacionalinių valstybės tikslų sritį įvardija ir M. Römeris: „Tačiau mes žinome, kad specifinių socialinių valstybės tikslų sritis yra labai siaura; tai yra socialinė tvarka ir taika bei išorinė apsauga (policija plačia prasme su civiliniu ir baudžiamuoju teismu ir ginkluotas teritorijos gynimas)“ [2, p. 252].

#### **4.1. Prezidentas kaip bendros visuomenės valios reiškėjas**

Galima sakyti, kad parlamento suformuotai Vyriausybei normaliai funkcionuojant ir vykdant rinkimų programą visuomeninė rimtis savaime yra garantuota. Tai neabejotinai teisinga mintis, kurią patvirtina šiuo metu Europoje stabiliai veikiančios parlamentinės demokratijos. Taip būna, kaip sakoma, normaliomis sąlygomis, kai visuomeniniai ryšiai dinamiški, kai visus konfliktus įmanoma išspręsti panaudojant įprastas teises procedūras. Deja, galime nesunkiai įsivaizduoti socialinę situaciją, kai šalyje dėl vienokių ar kitokių priežasčių prasideda masiniai neramumai ar kraštą ištinke stichinė nelaimė. Ekstremaliomis aplinkybėmis valdžia privalo operatyviai reaguoti, imtis atitinkamų priemonių, gelbėti žmones nuo kilusio pavojaus. Yra pavyzdžių, kai su tokiais sunkumais susitvarko parlamentinės Vyriausybės vadovas. Jeigu kalbėsime apie karo padėtį, tai ir tokiam atvejui iliustruoti galime rasti pavyzdžių, kai valstybės ginkluotosioms pajėgoms sėkmingai vadovauja Vyriausybės vadovas. Nors šie skirtingi pavyzdžiai liudija, kaip Parlamento suformuota Vyriausybė susitvarko su pačiais sudėtingiausiais visai tautai vienodai aktualiais uždaviniais, tie patys pavyzdžiai nepaneigia tos tiesos, jog egzistuoja bendri visos tautos interesai, įpareigojantys politinę valdžią kurį laiką atitrūkti nuo partinės priklausomybės ir suteikiantys jai specifinius valstybės valdymo įgaliojimus rūpintis visiems valstybės gyventojams vienodai aktualių problemų sprendimu. Kyla klausimas, ar tokiais atvejais, kai valstybinei valdžiai būtina pakilti virš partinio visuomenės susiskaldymo, nėra geriau, jei valdžios vairą į savo rankas paims konstitucinį statusą turintis tautos lyderis?

Į šį kol kas retorinį klausimą bus galima atsakyti nagrinėjant realių konstitucinių sistemų pavyzdžius. Tuo tarpu galima konstatuoti visai neretorinę, o objektyviai egzistuojančią ir teoriškai modeliuojamą situaciją, kai parlamentinė demokratija po eilinių rinkimų ar parlamentinės Vyriausybės atsistatydinimo stringa todėl, kad dėl frakcijų nesutarimo tampa problemiška suformuoti naują Vyriausybę. Kitaip tariant, kalbama apie parlamentinę krizę, kai šalis faktiškai lieka be vykdomosios valdžios. Galima sakyti, kad būna ir kitokių situacijų, kai parlamentinės valstybės institutai nebegali normaliai funkcionuoti. Joms susidarius visos tautos valstybės vykdomas aptarnavimas atsiduria pavojuje. Svarbiausia tai, kad kilus konstitucinei krizei kokia nors politinė grupuotė objektyviai gali būti suinteresuota užimti vyraujančią politinę padėtį, netgi jei tam nepritaria didesnė visuomenės dalis. Kitaip tariant, panašiomis aplinkybėmis reikalinga valstybės valia, kuri stabilizuotų parlamentinę demokratiją, o prireikus ir apgintų ją. Būtent tokiu atveju konstitucinę tvarką gali garantuoti visos tautos lyderis, įsikišdamas su savo griežtais paliepimais į atitinkamas valstybinio gyvenimo sritis. Anglijos Parlamento pavyzdys, kai Premjeras ima iniciatyvą į savo rankas ir net gali paleisti Parlamentą, jei to reikalauja politinės aplinkybės, nėra, kaip minėjome, modelis, atitinkantis parlamentinės demokratijos reikalavimus. Parlamentinei demokratijai neprieštarautų tai, jei šiuo atveju imtų reikštis Prezidentas, turintis specifinius valdymo įgaliojimus. Šie įgaliojimai gali atitikti tiek visuminį, tiek ir apsauginį tęstinės tautos interesus. Prezidentas, kaip konstitucinio proceso stebėtojas, gali neleisti tokiai situacijai susidaryti skelbdamas pirmalaikius

rinkimus arba pats kaip Vyriausybės galva panaudodamas nepaprastąsias, įstatymo numatytas priemones normaliai demokratiškas institutus veiklai atkurti.

#### 4.2. Prezidento galios Prancūzijos Konstitucijoje

Pažvelkime, ar numatyti specifinių ypatingų valdymo Prezidento įgaliojimai Prancūzijos ir Vokietijos Konstitucijose. Jei pasirodys, kad numatyti, tuomet bus galima kalbėti ir apie empirinį patvirtinimą, kad visuminį tautos interesą gali tenkinti savarankiška aukščiausios valstybinės valdžios funkcija. Prancūzijos Konstitucijos II skyriaus 5 straipsnio pirma pastraipa skelbia: „Respublikos Prezidentas vykdo konstitucinę priežiūrą. Jis kaip arbitras garantuoja normalų viešųjų valdžių funkcionavimą, taip pat valstybės tęstinumą“ [5, p. 104]. Antroje to paties straipsnio pastraipoje sakoma: „Jis (Prezidentas – aut. past.) yra nacionalinės nepriklausomybės, teritorinio vientisumo ir sandraugos susitarimų bei tarptautinių sutarčių vykdymo garantas“ [7, p. 61]. P. Ardant'as šiose Prancūzijos valstybės Prezidento vaidmenį nusakančiose konstitucinėse normose įžvelgia vadovavimo visai valstybei funkciją. Visų pirma tai funkcijos, susijusios su užsienio politika. Prezidento valioje – tautos nepriklausomybės, valstybės teritorinio vientisumo ir Prancūzijos tarptautinių įsipareigojimų vykdymo garantavimas [7, p. 61]. Pabrėžęs, jog visi šie įgaliojimai nėra simboliniai įgaliojimai, P. Ardant'as priduria: „Prezidentas iš tiesų turi šiuos įgaliojimus ir jis privalo daryti vienasmeniškąs sprendimus nesikišant Vyriausybei“ [7, p. 62]. Taigi Prancūzijos konstitucinės teisės žinovas patvirtina, kad Prancūzijoje veikia savarankiška valstybinė funkcija, kuri yra Prezidento dispozicijoje. Kitos Prezidento funkcijos, pavyzdžiui, teisė paleisti parlamentą (12 str.), arba vadinamoji „diktatūros visuomenei gelbėti“ įvedimo teisė (16 str.), yra, pasak P. Ardant'o, grynai Prezidento prerogatyva, bet jos nesuteikia valstybės valdymo įgaliojimų [7, p. 63–64]. Galima sutikti su P. Ardant'u, kad tai nėra valstybės valdymo įgaliojimai, suteikiantys Prezidentui teisę perimti Parlamento įstatymų leidybos ir kitas funkcijas. Prancūzijos Prezidentas, prisidengdamas visuomenės gelbėjimu, taip pat negali įvesti vienasmeniškos valdžios. Tačiau negalima nepastebėti, kad konstitucinės krizės ar visuomeninės sumaišties metu Prezidentas vis dėlto įgaliojamas veikti kaip visos tautos lyderis ir jam suteikiama teisė panaudoti atitinkamas priemones konstitucinei tvarkai atkurti. Konstitucija tų priemonių netgi nedetalizuoja. Prezidentui paliekama teisė veikti savo nuožiūra.

Prancūzijos konstitucinės sandaros pavyzdys byloja, kad šioje šalyje Prezidento institucija įkūnija savarankišką valstybinės valdžios funkciją visos tautos užsienio ir gynybos politikai vykdyti. Prezidento valstybės valdymo funkcijos valstybės vidaus gyvenime gali pasireikšti tuomet, kai parlamentinė demokratija dėl objektyvių priežasčių nebegali normaliai funkcionuoti. Kai konstitucinė tvarka stabilu, pagal pastaruoju metu nusistovėjusią Vyriausybės formavimo tradiciją Prezidentas, kaip tautos lyderis, negali trukdyti reikštis parlamentinei demokratijai, kurios politinis statusas išplaukia iš konkurencinio tęstinės tautos intereso. Galima sakyti, kad Prancūzijos konstitucinė praktika organiškai suderina dvi skirtingas valstybines funkcijas – Valstybės vadovo ir Vyriausybės veikimą, kurios išreiškia visuminį ir konkurencinį tęstinės tautos interesus.

#### 4.3. Prezidento galios Vokietijos Konstitucijoje

Atsargesnį požiūrį į prezidentinės valdžios kompetenciją Vokietijoje dėsto šios šalies konstitucinės teisės specialistai. K. Šleichas teigia, kad Vokietijos Konstitucijoje yra numatytos trys Prezidento funkcijos: integracijos, politinio rezervo ir teisinio rezervo [8, p. 231]. Atlikdamas integracijos funkciją Federalinis prezidentas įkūnija visuomenės politinę vienybę, bet tai nereiškia, kad Prezidentas šią vienybę kuria pagal savo numatytą modelį. K. Šleichas pabrėžia: „Tačiau Federalinio prezidento integruojanti funkcija nereiškia, kad jis veikia iš kažkokių ypač aukštų sferų. Pagrindiniame įstatyme nėra aiškaus nurodymo, kuris reikštų, kad Federalinė vyriausybė atstovauja daugumai, o Federalinis prezidentas visai tautai“ [8, p. 232]. Tai ne arbitro, o tarpininko vaidmuo. Prezidentas pats nieko nesprendžia, o tik pasitarina ieškant kompromiso [8, p. 232]. K. Šleichas atkreipia dėmesį į tai, kad Vokietijos Kon-

stitucijoje nėra valstybės vadovo termino. Jo nuomone, „Politinės valdžios stygius Prezidento dispozicijoje ir yra jo jėgos pagrindas, kuris reiškiasi dvasiniu poveikiu visuomenės politikai. Federalinis prezidentas įkūnija tai, kas jungia visus. Kartu jis įkūnija Konstitucijos dvasią“ [8, p. 232]. Tai ir yra jo integracinė funkcija. Politinio rezervo funkcija, anot K. Šleicho, Vokietijos Prezidentui numatyta krizinių situacijų metu. Vokietijos konstitucinės teisės žinovas šiai funkcijai vykdyti priskiria tokias galimybes: Federalinio kanclerio teikimas (matyt, nebūtinai tenkinantis parlamento daugumą – aut. past.); Bundestago paleidimas; įstatymo leidimo būtinybės paskelbimas [8, p. 238]. Tas pats autorius, remdamasis Vokietijos Konstitucijos 82 straipsnio pirmos pastraipos nuostata, kuri įpareigoja Prezidentą rengti įstatymus promulguoti, teigia, kad „Prezidentas, kilus konstitucinei krizei, turi galimybių imtis priemonių, nukreiptų prieš konstitucinės santvarkos pažeidimus. Jis, kaip atsarginis žaidėjas, gali įsitraukti tuomet, kai nebelieka kito būdo įveikti antikonstitucinius kitų valdžios organų veiksmus“ [8, p. 232]. Teisinio rezervo funkciją Vokietijos Prezidentas vykdo rengdamas įstatymus, skirdamas ministrus ir aukštuosius valstybės pareigūnus.

Kaip matome, Vokietijos Prezidentas, esant visuomeniniam stabilumui, neturi valstybės valdymo įgaliojimų. Netgi gynybos ir užsienio politikos klausimus sprendžia Kancleris. Žinoma, tai nereiškia, kad grynai valstybinės funkcijos, pavyzdžiui, gynyba ir užsienio politika, Vokietijoje yra neišvengiamai politizuojamos, t. y. tiesiogiai priklauso nuo Parlamento daugumos politinių orientacijų ir Federalinio kanclerio partinės priklausomybės. Parlamentiniu keliu suformuota Vyriausybė, kai tai aktualu visai tautai, gali pakilti iki nacionalinių interesų supratimo lygio ir ginti visos tautos interesus. Bet aišku ir kita. Federalinė vyriausybė, kai tai yra būtina, privalo pati atskirti nacionalinius ir partikuliarinius–partinius reikalus. Suprantama, kad tuo metu, kai tai, kas Konstitucijoje nėra atskirta kaip skirtingos valstybės funkcijos, kai skirtingas funkcijas atlieka viena valstybinė institucija, nepainioti nacionalinių reikalų su siaurai partiniais–partikuliariniais yra sunkiau. Tik aukštos politinės ir teisinės kultūros šalyje šis klausimas gali nesudaryti papildomų politinių problemų.

## **5. Teisminė valdžia apsauginio tautos intereso sargyboje**

Aptarėme aukščiausios valstybinės valdžios funkcijas, tenkinančias konkurencinį ir visuminį tautinės tautos interesus. Kaip minėta, gyvosios kartos interesų struktūroje dar yra apsauginis interesas. Tautos apsauginio intereso sąvoka kaipmat praplatėja, kai tik pradeda veikti įsteigtos valdžios institucijos. Kiekvienam tautos nariui rūpi apsaugoti ne tik nuo kitų visuomenės narių agresijos, bet ir nuo savavališkų valstybinės valdžios atstovų veiksmų. Kalbant apie tautos apsauginį interesą omenyje reikia turėti du tikslus. Pirmasis – tai valdžios atskaitingumo tautai įgyvendinimas arba, kitaip tariant, konstitucinių normų veikimo garantavimas. Šios temos šiame straipsnyje nenagrinėsime. Antrasis tikslas – visuomenės nario ar jų grupės teisinė apsauga nuo kitų visuomenės narių agresijos. Siekiant šio tikslo reikėtų panagrinėti teismų funkcijos imperatyviai spręsti piliečių ir jų grupių bylas konstitucinius pagrindus.

Suprantama, kad kai tauta patiki valstybinėms institucijoms (parlamentui ir prezidentui) konkurencinio ir apsauginio interesų aptarnavimą, atstovavimas apsauginiam interesui taip pat turi būti patikėtas valstybinio lygio institucijai. Turint omenyje tai, kad apsauginis interesas yra ypatingas interesas gyvosios kartos interesų struktūroje, galima tvirtinti, kad teisminė valdžia, aptarnaujanti šį ypatingą interesą, parlamentinės demokratijos šalyse savo konstituciniais įgaliojimais turi būti lygiai taip pat nepriklausoma kaip ir prezidentinė valdžia ar parlamento ir vyriausybės tandemas. Taigi teismas privalo būti trečioji, lygiavertė valdžios funkcija greta parlamento ir vyriausybės bei prezidento institucijų.

### **5.1. Teisminės valdžios santykis su kitomis valdžiomis**

Teismą, kaip valstybinei valdžiai prilygstančią ir neprilygstančią funkciją, M. Römeris apibūdina materialinės ir formalinės valdžių sąvokomis: „... formalinio suskirstymo atžvilgiu

teismo funkcijos kategoriškas atskyrimas nuo kitų valdymo sričių, kurioms pavedama administracijos funkcijos vardas, yra pilnai priimtinas ir teisinei valstybei naudingas, bet materialinio arba esminio valdžios funkcijų suskirstymo atžvilgiu tebėra, bent mano supratimu, valdymas ir įstatymų leidimas” [9, p. 9]. Matome, kad M. Römeris tam tikru atžvilgiu, būtent materialiniu, nelaiko teismo veiklos valstybine funkcija. Formaliniu požiūriu jis teismą jau laiko nepriklausoma valstybine valdžia. Toks dvejopas valstybinis ir nevalstybinis teismo statusas bus suprantamas, jei tik pasiremsime suvereno interesų struktūra. Teismai faktiškai išreiškia tautos (iš esmės gyvosios kartos, t. y. visuomenės) apsauginio intereso reikalavimus ir kaip tautos patikėtiniai jie turi tarnauti žmonėms, kitaip tariant, nebūti valstybinės valdžios pozicijų gynėjai. Juk teismas gali spręsti tik gyvųjų tautos atstovų ginčus ir tarnauti daugiau gyvajai kartai nei mirusioms kartoms. Tiesa, mirusiųjų valia gali reikštis teisminėse bylose, bet tik tiek, kiek ji yra susijusi su gyvųjų interesais. Šiuo atžvilgiu reikėtų sutikti su Egidijaus Kūrio nuomone, jog: „... teismas tampa ne tik ir visų pirma ne valstybės, bet pačios visuomenės – civilizuotos pilietinės visuomenės! – institucija, kurios dėka piliečiai gali apsiginti nuo savivaliavimo valstybės lygiu” [10, p. 26]. Tuo pat metu kalbama apie „valstybės lygio” teismų funkciją. Teismai, kaip tautos apsauginio intereso suponuoti institutai, ir nenusileidžia, ir prilygsta parlamentinės vyriausybės ar prezidento konstituciniam statusui.

## **5.2. Teismų nepriklausomumo principo svarba**

Esminė konstitucinė problema, susijusi su teismų nepriklausomu veikimu, yra konstitucinių normų ir modelių kūrimas. Šios normos ir modeliai teisėjus įpareigoję sąžiningai atlikti savo darbą, būti ne formaliai nepriklausomais, bet nepriklausomais vardan to, kad deramai pasitarnautų apsauginiam tęstinės tautos interesui. Viena konstitucinė nuostata yra akivaizdi. Tai teismo nepriklausomumo nuo kitų valstybės valdžių reikalavimas. Įgyvendinus šią nuostatą galima tikėtis, kad teismai „nešoks pagal valdžios užsąkystą muziką”, o darydami sprendimus vadovausis teisingumo ir teisėtumo principais. Tačiau Konstitucijos lygmeniu deklaruojant ir praktiškai ginant teismų nepriklausomumą dar nėra garantijų, kad teismai tikrai tarnaus teisingumui ir teisėtumui. Kitaip tariant, teismo nepriklausomumas nuo valdžios anaip tol neturi reikšti jo nepriklausomumo nuo tęstinės tautos ir Konstitucijos. Būtent nepriekaištingas teismo tarnavimas tautos idėjai ir yra teismo siekiamas teisingumas ir teisėtumas.

## **5.3. Prancūzijos patirtis įgyvendinant teismų nepriklausomumo principą**

Pažiūrėkime, kaip teismų nepriklausomumas įgyvendinamas Prancūzijoje. Šios šalies Konstitucijos 64 straipsnis skelbia, kad būtent Prezidentas yra teisminės valdžios nepriklausomumo garantas [5, p. 121]. Suprantama, kodėl pasirinkta būtent tokia nuostata. Teismų nepriklausomumą geriau gali užtikrinti ta valstybinė institucija, kurios paskirtis – ginti visos tautos ir kartu kiekvieno piliečio interesus. Tačiau tautos kaip viseto interesus visiškai aptarnauja visos valdžios kartu, todėl įgalioti vien Prezidentą būti teismų nepriklausomumo garantu kartais gali būti rizikinga. Ar Prancūzijos teismų administravimas atsižvelgia į pastarąją aplinkybę? P. Ardant'o nuomone, įgyvendinti teismų nepriklausomumą praktikoje Prancūzijoje buvo sumanyta įsteigiant Aukštąją Magistratūros Tarybą ir susiejant ją su Prezidento asmeniu. Tačiau šiuo požiūriu lygindamas 4–tosios ir 5–tosios Respublikų Konstitucijas jis teigia, kad žengtas žingsnis atgal ir Magistratūros sudėties formavimo procedūros atžvilgiu, ir Magistratūros įgaliojimų apimties atžvilgiu [7, p. 160]. „Prancūzija nepadaro turėti organo, galinčio garantuoti tą teismų nepriklausomybę, kurios iš teismo laukia demokratinė visuomenė”. Tokią apibendrinančią išvadą padaro P. Ardant'as [7, p. 160]. Kartu jis teigia, kad Italijos, Ispanijos ir Portugalijos Konstitucijos yra įtvirtinusios pažangesnį teismų nepriklausomumo įgyvendinimo mechanizmą nei Prancūzija [7, p. 160].

## **5.4. Italijos patirtis įgyvendinant teismų nepriklausomumo**

## principą

Italijoje beveik du trečdalius teismus administruojančios institucijos narių renka teisėjai, o vieną trečdalį Parlamentas. Prezidentas, kitaip nei Prancūzijoje, neskiria nė vieno Tarybos nario, bet jis pirmininkauja šiai Tarybai [5, p. 265]. Italijos Aukštoji Magistratūros Taryba sprendžia skyrimo į teisėjų pareigas, teisėjų paaukštinimo pareigose klausimus, taip pat drausmines bylas. Nors teisėjai nekeičiami, tačiau remiantis Magistratūros Tarybos sprendimu už atitinkamus trūkumus savo darbe jie gali būti atleisti iš pareigų [5, p. 265–266]. Kaip matome, Italijoje prižiūrint teismų veiklą dalyvauja ir Parlamentas (renka trečdalį Aukštosios Magistratūros narių), ir Prezidentas (tiesiogiai vadovauja teismų administravimui), ir pagaliau patys teisėjai (renka du trečdalius Aukštosios Magistratūros narių). Regis, P. Ardant'as šią Italijos teismų valdymo praktiką laiko tikroju teismų nepriklausomumu. Prezidentui aktyviai dalyvaujant formuojant teismus ir administruojant jų veiklą Italijos teismai verčiami būti atviri, neslėpti darbo trūkumų ir taip deramai tarnauti tautai, teisingumui ir įstatymui. Kita vertus, Parlamento dalyvavimas formuojant Magistratūros Tarybos sudėtį rodo, kad ir parlamentinė valdžia yra įtraukta į teismų nepriklausomumo įgyvendinimo procedūrą. Pačių teisėjų priedermė rinkti atstovus į Magistratūros Tarybą rodo ne tik tai, kad yra užtikrinamas šios institucijos profesionalumas, bet ir tai, kad nepriklausomą teismų veikimą užtikrina visos aukščiausiosios valdžios parlamentinėje demokratijoje. Peršasi išvada, kad būtent toks mechanizmas bent kol kas iš visų žinomų teismų administravimo variantų yra geriausias siekiant teismų nepriklausomumo ir nepriekaištingo darbo.

## Išvados

1. Parlamentinės Respublikos Konstitucijoje deklaruojamas tautos suverenitetas turi būti vertinamas kaip **tęstinės** tautos suverenitetas. Prancūzijos bei kitų šalių dabartinėse Konstitucijose iš esmės yra įkūnyta tęstinės tautos idėja.

2. Reprezentacinė demokratija, paremta tęstinės tautos idėja, suponuoja tęstinės tautos interesų konkurencinio, visuminio ir apsauginio interesų struktūrą, iš kurių kiekvienas turi būti įgyvendintas vykdant atitinkamą valstybės aukščiausiosios valdžios funkciją.

3. Tęstinės tautos interesų struktūra kartu reiškia, kad jas visapusiškai įgyvendinti parlamentinėje demokratijoje įmanoma tik konstituciškai suformavus valstybės aukščiausiųjų valdžių **funkcijų sistemą**. Parlamentinė valstybinės valdžios funkcijų sistema numato tokius elementus: 1. Parlamentinės vyriausybės institucijos funkcija. 2. Valstybės vadovo (prezidento) institucijos funkcija. 3. Teismų sistemos funkcija.

4. **Konkurencinio** intereso įgyvendinimas per parlamento instituciją kartu lemia vyriausybės parlamentinę formavimo procedūrą remiantis parlamentinės daugumos nuostata. Prezidentinis vyriausybės formavimas esant parlamentiniam režimui yra nepriimtinas. Parlamentinis režimas ir parlamentinė vyriausybės formavimo procedūra šiuo metu yra įtvirtinta Prancūzijos ir Vokietijos konstitucinėje praktikoje. Prancūzijoje iki 1986 m. veikė parlamentinio režimo su kai kuriais prezidentinio režimo ypatumais precedentas, tačiau konstitucinė sandara ir politinės realijos leido pereiti prie nuosekliai parlamentinės valstybės valdymo sistemos.

5. Esant parlamentiniam režimui prezidento institucijai tenka tos funkcijos, kurios įgyvendina visuminį tęstinės tautos interesą. Tai nacionalinio saugumo, visuomeninės rimties ir konstitucinės tvarkos užtikrinimas. Prancūzijos ir Vokietijos politinė praktika rodo, kad prezidento institucijos kompetencija gali būti platesnė ir siauresnė, tačiau negali įsiskverbti į vyriausybės kompetenciją. Prancūzijoje pripažįstama, kad prezidentas turi nepriklausomus įgaliojimus gynybos ir užsienio politikos klausimais. Vokietijoje šiais įgaliojimais disponuoja vyriausybės vadovas. Tačiau ir Prancūzijoje, ir Vokietijoje pripažįstama, kad prezidento ypatingi valstybės valdymo įgaliojimai gali būti panaudojami kilus konstitucinei krizei. Prancūzijos ir Vokietijos konstitucinė praktika patvirtina teorinę prielaidą, kad parlamentinėje valstybės valdymo sistemoje prezidento institucija yra būtina aukščiausios valstybinės valdžios funkcija greta kitų valdžių funkcijų.

6. Įgyvendinant **apsauginį** interesą per teismų institucijų funkciją paaiškėja, kad teismų nepriklausomumą ir nepriekaištingą darbą geriausiai gali užtikrinti visų parlamentinio režimo aukščiausiųjų valdžių dalyvavimas administruojant teismus. Sekant Italijos Konstitucijos pavyzdžiu teismams administruoti galėtų būti steigiama Aukštoji Magistratūros Taryba, kurios sudėtį formuotų parlamentas ir teisėjai, o jai pirmininkautų prezidentas.



## LITERATŪRA

1. **Sartori G.** Lyginamoji konstitucinė inžinerija. – Vilnius: Pradai, 2001.
2. **Römeris M.** Suverenitetas. – Vilnius: Pradai, 1995.
3. **Esmein A.** Konstitucinės teisės principai. – Kaunas: Teisininkų draugijos leidinys, 1932.
4. **Бадуря П.** Парламентская демократия // Государственное право Германии. – Москва: Институт государства и права РАН, 1994. Т. 1.
5. **Конституции** зарубежных стран.
6. **Шрёдер М., Ахтенберг Н.** Федеральное правительство // Государственное право Германии. – Москва: Институт государства и права РАН, 1994. Т. 1.
7. **Ардант П.** Франция: государственная система. – Москва: Юридическая литература, 1994.
8. **Шлейх К.** Федеральный президент // Государственное право Германии.
9. **Römeris M.** Administracinis teismas. – Kaunas: Valstybinė spaustuvė, 1928.
10. **Kūris E.** Teisinė valstybė, teisinių sistemų įvairovė ir Vakarų teisės tradicija // Glendon M. A., Gordon M. W., Osakwe Ch. Vakarų teisės tradicijos. – Vilnius: Pradai, 1993.



### *The Sovereignty of Nation and the System of United Power in the Parliamentary Democracy*

*Assoc. Prof., Dr. Saulius Arlauskas*

*Law University of Lithuania*

### **SUMMARY**

*On the ground of M. Römer's work „Sovereignty” there is presented in the article the representative democratic conception and „stretched nation” as sovereignty's idea. The parliamentary democratic constitutional construction is analysed too. There is stated in the article that parliamentary democracy by realysing „stretched nation's” interests structure puts into three autonomic state powers: President's institution power, Parliament and parliamentary Government institutions power and courts institution's power.*

