

MYKOLO ROMERIO UNIVERSITETO
TEISĖS FAKULTETO
KONSTITUCINĖS TEISĖS KATEDRA

Jolita Siriūtė

Vakarinio sk. Teisės ir valdymo studijų programos 404 gr. studentė

**PARLAMENTO INSTITUCIJA:
VOKIETIJOS FEDERACINĖ RESPUBLIKA**

Magistro baigiamasis darbas

Darbo vadovė –
doc. dr. M. Vainiūtė

Katedros vedėjas –
prof. dr. E. Jarašiūnas

Vilnius 2005

Turinys

Įvadas.....	3
1. Vokietijos parlamento institucijos pagrindai: nuo atstovavimo iki atsiskaitomumo tautai įtvirtinimo.....	5
2. Pagrindinis įstatymas ir tautos suverenitetas. Valdžių padalijimo principo įtvirtinimas.....	10
3. Vokietijos Federacinės Respublikos parlamento struktūros ypatumai ir darbo organizavimas.....	19
3.1. Bundestago ir Bundesrato sudarymas. Rinkimų sistema ir parlamento nario teisės ir pareigos.....	20
3.2. Parlamento vadovaujančios institucijos ir darbo organizavimas. Parlamento sesijos.....	26
3.3. Parlamento komitetai ir komisijos – pagrindinės parlamento darbo struktūros.....	30
3.4. Parlamentinės demokratijos užtikrinimas: frakcijos ir grupės, valdančioji dauguma ir opozicija.....	38
4. Vokietijos Federacinės Respublikos parlamento konstitucinė kompetencija ir parlamento funkcijų įgyvendinimas.....	42
4.1. Įstatymų leidyba – svarbi parlamento institucijos funkcija.....	42
4.2. Parlamento dalyvavimas sudarant valdžios institucijas.....	50
4.3. Parlamento politinės valios formavimas ir parlamentinė kontrolė	53
4.4. Ryšio su visuomene užtikrinimas: atstovavimas ir komunikacija.....	59
5. Vokietijos parlamento ir žemių institucijų sąveika Europos Sąjungos integracijoje.....	61
Išvados.....	65
Šaltiniai ir literatūra.....	66
Santrauka (anglų kalba).....	72
Santrauka (lietuvių kalba).....	73
Priedas.....	74

Ivadas

Parlamento institucijos raida susijusi valdžios ir valdomųjų santykių, valdžios galių apribojimo, atstovavimo ir atskaitomybės klausimais, kurie žmones domino visais laikais. Pasirinkta tema suteikė galimybę sutelkti dėmesį į Vokietijos Federacinės Respublikos parlamento instituciją.

Galima pažymėti šios temos aktualumą tuo požiūriu, kad Vokietijos Federacinė Respublika, jos parlamentas ir kitos valdžios institucijos sukaupė didžiulę patirtį įvairiose srityse. Darbe siekta atskleisti tiek Vokietijos parlamento institucijos raidą, tiek paties parlamento vietą konstitucinėje tikrovėje, jos tradicijas, savitumus ir pažvelgti į ateitį. Be to, Lietuvai aktuali Vokietijos Federacinės Respublikos ir jos naujų žemių integracijos į Europos Sąjungą patirtis.

Be bendros Europos Bendrijos integracijos tendencijos esminius konstitucinius valstybės pokyčius lėmė ir dviejų vokiečių valstybių egzistavimas penkiasdešimt metų ir jų suvienijimas – procesai, neatskiriama susiję su Vokietijos Federacinės Respublikos parlamentu, parlamento institucijos funkcionavimu ir raida, į kuriuos taip pat stengtasi atsižvelgti.

Darbo *tyrimo objektas* – Vokietijos Federacinės Respublikos parlamento institucija, Pagrindinis įstatymas ir kiti teisės aktai, įtvirtinantys parlamento įgaliojimus, struktūrą, sudarymą ir veiklos principus.

Tyrimo objektas siejasi su klausimu, kokį vaidmenį konstitucinėje tikrovėje atlieka parlamentas, kokios pokyčių tendencijos ryškėja jo veikloje sprendžiant šio laikmečio klausimus, atstovaujant rinkėjų interesams.

Todėl *darbo tikslas* – atskleisti parlamento vietą Vokietijos Federacinės Respublikos valdžios institucijų sistemoje, panagrinėti parlamento struktūrą, įgaliojimus, kurie didele dalimi lemia parlamento institucijos pasirengimą ir gebėjimą spręsti aktualius klausimus.

Siekiant šio tikslo, tyrimo uždaviniai yra tokie:

1. Atskleisti Vokietijos Federacinės Respublikos parlamento institucijos konstitucinę kompetenciją ir jos pagrindines ypatybes Vokietijos konstitucinės teisės raidoje.
2. Apibūdinti Vokietijos Federacinės Respublikos parlamento struktūros ir vaidmens valstybės valdžios sistemoje ryšį su valstybės valdymo forma, režimu ir sandaros forma.
3. Aptarti Vokietijos Federacinės Respublikos parlamento svarbiausių įgaliojimų turinį ir funkcijų realizavimą.
4. Išdėstyti Federacijos ir žemės parlamentų institucijų santykių esminius bruožus bei sąveiką valstybės ir Europos Sąjungos integracijoje.
5. Nustatyti Vokietijos Federacinės Respublikos parlamento institucijos teisinio statuso ir veiklos tendencijas.

Tyrimo šaltiniai. Darbas remiasi konstituciniu reglamentavimu, todėl pagrindiniai tyrimo

šaltiniai – Pagrindinis įstatymas, jo komentarai, ankstesnės Vokietijos konstitucijos, kiti įstatymai, Bundestago ir Bundesrato darbo reglamentai, Federacijos Konstitucinio Teismo sprendimai, konstituciniai papročiai, kurie taip pat paveikė dabartinio parlamento veiklos principų bei tradicijų suformavimą.

Mokslinių darbų, atspindinčių pačius įvairiausius požiūrius, gausa liudija įvairiapusišką parlamento institucijos nagrinėjimą analizuojant, lyginant, todėl juos taip pat galima laikyti tyrimo šaltiniais. Literatūra leido pasiremti įvairių valstybių autorių naujausiais vertinimais. Išsamumu ir sistemiškumu pasižymintys vokiečių mokslininkų darbai buvo svarbūs, rašant didžiąją darbo dalį. Pirmiausia tai - J.Isensee'ės ir P.Kirchhofo, R. von Westphaleno, jų bendraautorių bei K.Hessės, darbai. Vokietijos parlamento tema atspindėta ir keliuose lietuvių autorių leidiniuose. Be Vokietijos daugiausia remtasi Jungtinės Karalystės bei kitų Europos šalių, JAV autorių darbais, pateikiant vertinimą iš šalies. Platesniame kontekste savitą požiūrį į Vokietiją, jos parlamentą pristato Rusijos autoriai. Vokiečių, anglų ir amerikiečių straipsniai žurnalų internetinėje bibliotekoje padėjo nušviesti aktualiausius aspektus.

Literatūros įvairovė suteikė galimybę palyginti nuomones istoriniu požiūriu, sugretinti kelių autorių nuomones. Informacija interneto puslapiuose, ypač Vokietijos parlamento, padėjo geriau įsigilinti į parlamento veiklą, jos tendencijas. Siekdama labiau atskleisti sudėtingus parlamento institucijos, jos funkcionavimo aspektus, darbo autorė stengėsi panaudoti istorinę bei politologinę literatūrą, žymių aprašomo laikotarpio politikos veikėjų – Vokietijos Prezidento K.Hercogo, ilgametės Bundestago prezidentės R.Süssmuth – nuomonę.

Darbe panaudoti *tyrimo metodai*: sisteminės analizės, lyginamasis, loginis analitinis, lingvistinis, istorinis, sintezės bei apibendrinimo.

Dėstomąją dalį sudaro penkios pagrindinės dalys:

1. Vokietijos parlamento institucijos pagrindai: nuo atstovavimo iki atsiskaitomumo tautai įtvirtinimo.
2. Pagrindinis įstatymas ir tautos suverenitetas. Valdžių padalijimo principo įtvirtinimas.
3. Vokietijos Federacinės Respublikos parlamento struktūros ypatumai ir darbo organizavimas.
4. Vokietijos Federacinės Respublikos parlamento konstitucinė kompetencija ir parlamento funkcijų įgyvendinimas.
5. Vokietijos parlamento ir žemių institucijų sąveika Europos Sąjungos integracijoje.

Kiekvienos dalies pabaigoje pateikti apibendrinimai ir išvados. Kadangi darbo apimtis neleido plačiau panagrinėti Vokietijos Federacinės Respublikos parlamento institucijos, apsiribota esmingiausiais šios temos aspektais.

1. Vokietijos parlamento institucijos pagrindai: nuo atstovavimo iki atsiskaitomumo tautai įtvirtinimo

Profesorius R. von Westphalenas Vokietijos parlamento institucijos vystymąsi apžvelgia, pasiremdamas trimis principais – tautos suvereniteto, atstovavimo ir valdžių padalijimo. Kadangi „atsakomybė (...) pradeda galioti susikryžius atstovavimo, tautos apsisprendimo ir valdžių padalijimo principams“¹, Vokietija pirmiausia turėjo nueiti kelią iki konstitucinės valstybės, nes apie tautos atstovavimą galima kalbėti tik esant konstitucinei valstybei, kai konstitucija suverenui – iš pradžių dažniausiai monarchams, o vėliau tautos renkamiems atstovams – deleguoja teises ir kompetenciją bei pareigas.

Pažymėtina, kad dabartinės Vokietijos žemėse viduramžiais būtų buvę sudėtinga kalbėti apie suverenią valstybę: XI–XIII a. vyravo *partikuliarizmas ir konstitucinė decentralizacija*, kurie reiškėsi žemės valdytojų „priešprieša ir vienybė“ imperijos (reicho) reikaluose, ir tik 1648 m. Vestfalijos sutartis sustiprino federacinį elementą, suteikusi karališkiesiems luomams teisę spręsti Federacijos klausimus². U.Eisenhardto įsitikinimu, Šventosios vokiečių tautos Romos imperijos miestai – ne tik karalystės, kunigaikštystės, hercogystės – viduramžiais taip pat sugebėjo tapti nepriklausomomis teritorijomis-valstybėmis, o karališkieji miestai (Reichstadt) jau XV a. pabaigoje buvo *atstovaujami Reichstage*, kuris nuo 1495 m. rinkosi bent kartą per metus, o nuo 1663 m. iki imperijos pabaigos veikė kaip nuolatinis imperijos luomų kongresas, susidedantis iš Kurfiurstų, Kunigaikščių ir Karališkųjų miestų kolegijų.³ Vestfalijos taikos sutarties ir valstybės kapituliacijos nuostatos, turėjusios imperijos pagrindinių įstatymų statusą, nustatė patariamąją ir sprendžiamąją Reichstago kompetenciją, kuri buvo įgyvendinama kuriant ir aiškinant įstatymus, atliekant svarbų vaidmenį užsienio, kariuomenės, teismų, policijos ir mokesčių klausimais.⁴

Galima manyti, kad teisės, o netiesiogiai ir parlamento, vaidmuo nuolat augo: veikė teisės vienodėjimo, kodifikacijos tendencija, absoliutizmo institutai, tokie kaip imperijos teismas (Reichsgericht), iš *Hoftago išsivysčiusiame Reichstage* pritariamasis luomų vaidmuo palaipsniui perėjo visam parlamentui. Nors pažymėtina, kad 1815 m. liepos 8 d. Sąjungos aktas labiau įtvirtino žemių suverenitetą, o Sąjungos institucijos svaresnių apibrėžtų galių neturėjo, visose Vokietijos Sąjungos žemėse galioja žemių konstitucijos (13 str.), visa valstybės valdžia tik deklaratyviai atiduodama į karaliaus rankas (preamble), o Federacinis susirinkimas Frankfurte prie Maino gauna ribotos pritiriamosios įstatymų leidybos galią dėl užsienio, karinių ir vidaus

¹ Sommers G. Verantwortung als demokratischer Verfassungsgrundsatz: Grundrechte, Repräsentation, Volkssouverenität und Gewaltenteilung // Parlamentslehre: das Parlamentarische Regierungssystem im technischen Zeitalter. München, Wien, 1993. S. 9.

² Eisenhardt U. Deutsche Rechtsgeschichte. München, 1995. S. 15, 120.

³ Eisenhardt U. Deutsche Rechtsgeschichte. München, 1995. S. 128, 156–157.

⁴ Ibid., S. 125.

reikalų (10 str.) ir sprendžia 41 Sąjungos nario ginčus (11 str.).⁵ Kaip matyti, kariniai Šventosios vokiečių tautos Romos imperijos pralaimėjimai XVIII a. pabaigoje įtakoją dar didesnę federacinių elementų⁶ sustiprinimą.

Todėl suprantama, kad 1848 m. revoliucinė banga, išskėlusi panašius kaip ir 1789 m. Prancūzijos revoliucija, reikalavimus vokiečių žemių konstitucijose pirmiausiai įtvirtino visuotinę, kartais tiesioginę, rinkimų teisę, o pietinės žemės didino reglamentuotą Landtagų galią ir nepriklausomumą priiimant įstatymų leidybos iniciatyvą, biudžeto priežiūros teisę. Kitaip sakant, *konstitucinis atstovavimas pirmiausia pradedamas įtvirtinti Vokietijos Sąjungos žemėse*. Iš apačios einančios liberalios demokratinės idėjos liko gyvuoti žemių lygmenyje įkurtose „kovo ministerijose“.

1848 m. gegužės 18 d. Frankfurto Pauliaus bažnyčioje vykęs Federacinis susirinkimas, siekdamas visos valstybės reformavimo, nesugebėjo įgyvendinti visų sumanymų. Jis paliko jau skirtingų klubų (frakcijų) svarstyta ir 1849 m. kovo 28 d. priimtą imperijos Konstituciją, kurioje *ministrai atskaitingi tautos atstovams*⁷, nors mechanizmas nenumatytas, o monarcho valdžia lieka neapribota. Tačiau pirmą kartą Konstitucijoje paminėtas Federacijos sukūrimas, suteikiant vokiečių valstybėms tiek savarankiškumo, kiek jų teisių neperduota imperijos valdžiai, kaip tai nurodo 5 str. Pati imperijos valdžia turėjo susidėti iš valstybės vadovo – Vokietijos imperatoriaus ir dviejų rūmų Reichstago (Imperijos rūmų), kuriuos sudarė Valstybių rūmai (kiekviena valstybėlė turėjo nustatytą skaičių įgaliotinių, kuriuos po pusę skyrė Federacijos subjekto vyriausybė ir atstovaujamoji institucija) ir Tautos rūmai, kuriuos rinko gyventojai. Matyti, kad jau tuomet norėta įteisinti parlamentinę, partiniu principu organizuotą instituciją, kai valstybės konstitucija tiesiog tapo visos valstybės įstatymu⁸, užtikrinančiu „visumos teisinį sutvarkymą“⁹.

Galima manyti, kad po 1803 m. vykusio pertvarkymo ir politiškai savarankiškų valstybių subūrimo, Federacijos valstybių vystymosi kelias ėjo nuo Reino Sąjungos iki Vokietijos Sąjungos įtvirtinimo, o Valstybių ir Tautos rūmų atsiradimas konstitucinėje Vokietijos sistemoje – nors ir popieriuje – galėjo nurodyti kryptį tolesnei Vokietijos dviejų parlamento rūmų sistemos plėtrai. Be to, parlamento institucijos raidai turėjo įtakos 1849 m. įstatymas, kuriuo remiantis tautos atstovai buvo renkami vadovaujantis visuotine, lygia, slapta rinkimų teise (išskyrus moteris ir karius) trejiems, o nuo 1888 m. – penkeriems metams, įvesta santykinės daugumos rinkimų sistema, XIX a. antroje pusėje stiprėjo partijos.

⁵ Bundesakte vom 8. Juni 1815 // <http://www.verfassungen.de>; prisijungimo laikas: 2005-06-23.

⁶ Eisenhardt U. Deutsche Rechtsgeschichte. München, 1995. S. 270.

⁷ Verfassung des Deutschen Reiches // <http://www.verfassungen.de>; prisijungimo laikas: 2005-06-23.

⁸ Boldt H. Deutsche Verfassungsgeschichte. München, 1993. Bd. 2. S.11–12.

⁹ Hesse K. Grundzüge des Verfassungsrechts der BRD. Karlsruhe, 1985. S. 10.

Bet tautos atstovavimas, kurį savo veikaluose pagrindė J.-J.Rousseau ir A.Sieyes – R.von Westphalenas pabrėžia jo nuostatą, kad deputatas turi atstovauti visai Tautai¹⁰, Vokietijoje įtvirtintas nebuvo, o tolesnės valstybės masto revoliucinės reformos užduso valstybės konstitucinėje sandaroje¹¹. Prūsijos karalius Frydrichas Vilhelmas IV atsisakė imperatoriaus titulo iš parlamento rankų, stumdamas pastarąjį iš politinės arenos¹². Reikšdamas savo suverenią valią, 1849 m. liepos 12 d. parlamentas nusprendė įgaliojimus perduoti imperijos valdytojui hercogui Jonui, ir sustabdė savuosius¹³. Taigi šis bandymas suvienyti Vokietiją, įtvirtinti *konstitucinį atstovavimą ir valdžių padalijimo principą*, kaip ir daugelį piliečių teisių ir laisvių, liko neįgyvendintas.

Pralaimėjus revoliucijai ir Prūsijai jėga užsitikrinus vadovavimą vokiečių valstybėms, 1850 m. Federacinis susirinkimas pratęsė savo darbą. Pereinant į Vokietijos imperijos restauravimo etapą, 1871 m. balandžio 16 d. priimta Vokietijos Imperijos Konstitucija. Ji išliko su konstitucinei monarchijai būdingais bruožais, galias perskirstant jau ne parlamento institucijos naudai. Prūsijos karalius paskelbiamas Federacijos imperatoriumi, tituluojamu kaizeriu (11 str.). Pritariant Bundesratui, jis galėjo skelbti karą ir sudaryti taiką, sutartis su kitomis valstybėmis, numatytu laiku sušaukti ar atidėti abiejų rūmų sušaukimą, paleisti juos, siūlyti įstatymus, kuriuos taip pat turėjo tvirtinti, skelbti ir prižiūrėti vykdymą. Dar viena galinga figūra – federalinis kancleris, taip pat paprastai Prūsijos ministras pirmininkas, buvo atsakingas tik imperatoriui ir neturėjo turėti parlamento pasitikėjimo, be to, vadovavo Federacijos institucijai Bundesratui, kurio narius skyrė 25 sąjungos subjektai (6, 15 str.), ir rėmėsi Reichstago dauguma (20 str.). Jis kontrasignavo imperatoriaus nutarimus ir potvarkius, skyrė pareigūnus.

Tradicionis dviejų prūsų vadovavimas imperijai ir prūsų biurokratų dominavimas leidžia Vokietiją lyginti su Didžiąja Prūsija (Großpreußen)¹⁴, tačiau į akis krinta ir valdžios institucijų kryptinga sąveika imperijos ir jos santykių su sąjungos subjektais lygiu. Todėl galima pritarti kitai H.Boldto nuomonei, kad federacinis ir parlamentinis imperijos bruožas buvo smarkiai paveikti sąjunginių elementų: sąjungos subjektai turėjo įgyvendinti įstatymus, o Bundesratas, kuriame iš 58 vietų 17 gavo Prūsija, turėjo svarų balsą paremiant vyriausybę. Naudodamiesi Konstitucijos suteikta teise, kancleris ir valstybės sekretoriai pasisakydavo Reichstage kaip Bundesrato atstovai, o tai pabrėžia pastarosios institucijos vyriausybinių pobūdį. Nors minėtas Konstitucijos 9 straipsnis neleido būti Reichstago ir Bundesrato nariu, o parlamentarai turėjo

¹⁰Graf von Westphalen R. Abgeordneter und Fraktion // Parlamentslehre: das Parlamentarische Regierungssystem im technischen Zeitalter. München, Wien, 1993. S. 63.

¹¹ Boldt H. Deutsche Verfassungsgeschichte. München, 1993. Bd. 2. S. 95.

¹² Davies N. Dievo žaizdas: Lenkijos istorija. 2002. T. 2. P. 383.

¹³ Boldt H. Deutsche Verfassungsgeschichte. München, 1993. Bd. 2. S. 147.

¹⁴ Ibid., S. 182.

atsisakyti mandato, jei tapdavo valstybės pareigūnais (21 str.), tačiau valdžių padalijimas buvo ignoruojamas manant, kad federalizmas ir parlamentarizmas ir šiaip iš esmės nesuderinami¹⁵.

Vystantis konstitucinei valdžių sąrangai, parlamento institucija savitai evoliucionavo tiek santykiuose su kitomis valdžiomis, tiek viduje. Bundesratas galėjo susirinkti 1/3 narių reikalavimu (14 str.), galėjo paleisti neparankų monarchijai Reichstagą pritarus kaizeriui (24 str.). Kaizeriui skelbiant karą, taip pat buvo reikalingas Bundesrato pritarimas (11 str.). Bundesratui tapus imperijos ramsčiu, jo vidinėje struktūroje atsirado tam tikrų sričių komitetai, prireikus vadovaujami kanclerio, kurie iš pradžių buvo atsakingi už ministerijoms nepriskirtas sritis (8 ir 15 str.). Sprendžiant sąjunginių valstybių konfliktus ir valstybėms nevykdant sąjunginių konstitucinių pareigų, Bundesratas galėjo nuspręsti jas priversti jėga (19 str.). Tai galėjo daryti imperatorius, kuriam taip pat suteikta teisė skelbti karinę padėtį, jei kiltų grėsmė visuomeniniam saugumui (68 str.). Imperijos įstatymams turint viršenybę sąjunginių valstybių įstatymų atžvilgiu (2 str.), 4 str. nustatė plačias imperijos įstatymų sritis. Numatyta, kad įstatymus inicijuoti galėjo abeji rūmai, o priimti – abiejų rūmų dauguma. Tačiau svarbu, kad vienintelis tautos renkamas ir jai atstovaujantis Reichstagas gavo teisę leisti įstatymus ir tvirtinti biudžetą, ratifikuoti tarptautines sutartis.

Nors Vokietijos imperijoje labiau išliko tradicinė monarchinė biurokratinė valdymo sistema, valstybės integracijos simboliu iškėlusį kaizerį, sparčiai keitėsi visuomenė, augo politinis aktyvumas. Tai liudija aktyvumo rinkimuose augimas: nuo 60 proc. XIX a. aštuntajame dešimtmetyje iki 80 proc. XX a. pradžioje¹⁶. U.Boldto teigimu, „ankstyvas ir dramatiškas perėjimas prie socialinės valstybės taip pat, matyt, stabdė liberalios, pamažu per vyriausybės atsakomybę išsiskiriančios daugumos formavimąsi“. Viena vertus, veikė vyriausybės palaikomas centralizavimas, pvz., valstybės sekretoriams vadovaujant Bundesrato komitetams, tačiau, kita vertus, augo Reichstago politinis autoritetas dėl biudžeto klausimų ir nepasitikėjimo pareiškimų¹⁷. Tolesnį valstybės parlamento institucijos vaidmens stiprėjimą, kartu nuo 1849 m. išlaikant Federacijos subjektų atstovavimo įtvirtinimą¹⁸, lėmė Vyriausybės priklausomybės nuo parlamento stiprinimas, iškeltas parlamentinėse diskusijose, ypač 1908 m. Tai patvirtina 1909 m. Federalinio Kanclerio kunigaikščio Būlovo atsistatydinimas dėl pateikto įstatymo projekto atmetimo¹⁹.

Išaugusi parlamento galia galiausiai buvo įtvirtinta Konstitucijoje. Pralaimėjus Pirmajame pasauliniame kare ir persiritus revoliucinei bangai, Vokietijoje buvo likviduota

¹⁵ Boldt H. Deutsche Verfassungsgeschichte. München, 1993. Bd. 2. S. 182.

¹⁶ Ibid., S. 192, 193.

¹⁷ Ibid., S. 201.

¹⁸ Hesselberger D. Das Grundgesetz. Kommentar für die politische Bildung. Bonn, 1995. S. 51.

¹⁹ Graf von Westphalen R. Parlamentsentwicklung in Deutschland: von der konstitutionellen Repräsentation zur verantwortlichen Volksvertretung // Parlamentslehre: das Parlamentarische Regierungssystem im technischen Zeitalter. München, Wien, 1993. S. 33.

„konstitucinė, pagrįsta parlamento ir vyriausybės dualizmu“²⁰ monarchija, ir 1919 rugpjūčio 11 dieną konstituantos priimta Veimaro Konstitucija Vokiečių imperiją paskelbė Respublika (1 str.). Pastebėtina, kad 1919 m. buvo surengti *pirmieji tikrai visuotiniai rinkimai*, kuriuose dalyvavo ir moterys, o konkuravo tikrai sustiprėjusios partijos. Pagal 1920 m. įstatymą 60000 gyventojų turėjo tekti 1 vieta Reichstage.

Išlaikant tautos suverenitetą ir federacinę sandarą, Federacijos subjektams, pavadintiems žemėmis, kaip ir 1849 m. Konstitucijoje, reikalaujama turėti respublikines konstitucijas, jų lygmeniu *tautos atstovybės renkamos visuotiniuose, lygiuose, tiesioginiuose ir slaptuose rinkimuose, o vyriausybėms būtinas pastarųjų pasitikėjimas*. 13 str. nustatyta, kad „Imperijos teisė turi pranašumą prieš žemių teisę“, ji įtvirtinta 6–11 str., o žemėms palikta naudotis įstatymų leidybos teise tol ir tiek, kiek ta teise nesinaudoja imperija, išskyrus išimtinės imperijos įstatymų leidybos sritį (12 str.). Taip įtvirtinta 1849 m. sukurta, 1871 m. perimta schema: imperijos, konkuruojanti, žemių kompetencijos. Žemės iš esmės liko atsakingos už imperijos įstatymų įgyvendinimą (14 str.).

Unitarizmą sustiprino pagrindinės valstybės institucijos, ypač Prezidento, renkamo tiesioginiuose rinkimuose neribojant perrinkimo, kurį buvo galima nušalinti tik referendumu Reichstago siūlymu (43 str.). Prezidentas, padedant ginkluotosioms pajėgoms, galėjo priversti žemes vykdyti konstitucines pareigas ir įstatymus (48 str.), tačiau Veimaro Konstitucija numatė, kad nesutarimus tarp žemių, žemių ir imperijos sprendžia Imperijos teismas (13, 15, 18, 19, 108 str.). Prezidentas galėjo paleisti anksčiau laiko, bet tik 1 kartą per ketverius metus dėl tos pačios priežasties (23, 25 str.) ir jau pagal proporcinę rinkimų sistemą renkamą visai tautai atstovaujantį Reichstagą (20–22 str.). Reichstagas buvo akivaizdžiai įtakingesnis už Reichsratą (Imperijos tarybą), ir, pakeitus žemių atstovų skaičių Federacijos institucijoje, skiriant 1 atstovą žemei arba didesnėms žemėms – 1 atstovą nuo 700000 tūkstančių gyventojų (tačiau ne daugiau kaip 2/5 visų narių vienai žemei), Federacijos institucija negalėjo svariai „atstovauti leidžiant įstatymus ir valdant Imperiją“ (60–63, 70 str.).

Konstitucijai skiriant daug dėmesio įstatymų leidybai (I dalies 5 skirsnis), pastebėtina, kad įstatymų projektus siūlo Reichstago nariai arba imperijos vyriausybė, suderinusi su Reichsratu, o įstatymus priima tik Reichstagas. Jeigu Reichsratas užprotestuodavo įstatymą (74 str.), Prezidentas galėjo jį skelbti arba atiduoti nuspręsti tautai referendume.

Reichstago, kurį U.Boldtas vadina centriniu Veimaro Respublikos organu (20 str.)²¹, galios išaugo santykiuose su imperijos vyriausybe (52 str.). Nors vyriausybės vadovą reichskanclerį ir ministrus savo teikimu skyrė Prezidentas, vis dėlto kiekvienam jų buvo reikalingas Reichstago pasitikėjimas, kitaip jie galėjo būti pašalinti iš einamų pareigų (52–54,

²⁰ Boldt H. Deutsche Verfassungsgeschichte. München, 1993. Bd. 2. S. 204.

56–57 str.). Reichstogas pats turėjo priimti savo reglamentą ir rinktis savo sprendimu (24 str.). Konstitucija galėjo būti pakeista 2/3 balsų, o esant kvorumui, dalyvaujant 2/3 Reichstago narių.

U.Eisenhardto teigimu, „teisinės valstybės principas ir valdžių padalijimas tapo, iškiliais vokiečių parlamentinės demokratijos elementais“²². Konstitucijoje įtvirtinta, kad nedominuotų parlamentas, kad būtų vienodas Prezidento ir Reichstago institucijų įteisinimas (25, 48 ir 53 str.). Teisingumą vykdyti turėjo imperijos ir žemių teismai, kuriuose dirbo nepriklausomi ir tik įstatymo klausantys teisėjai, uždraustas nepaprastųjų teismų steigimas.

Pažymėdamas svarbiausių valstybės institucijų sukūrimą, esminių žmogaus teisių įtvirtinimą parlamentinėje demokratinėje Veimaro Konstitucijoje, U.Boldtas pripažįsta, kad Prezidentas ir Vyriausybė išlieka priklausomi nuo Reichstago (48 str.). Kritiniais atvejais Prezidentas galėjo padėti, kai Reichstogas buvo bejėgis, tačiau Prezidento bejėgiškumas sugriovė Respubliką²³. Minėto autoriaus nuomone, Respublika, faktiškai likusi ant monarchijos pamatų, 1933 m. „vokišku, savitu keliu“ ne prievarta, o nuosekliai, pirmiausia nepakankamai koordinuojant karinę ir civilinę valdžią, perėjo į totalitarinę diktatūrą²⁴. Veimaro Konstitucija dažnai yra lyginama su 1949 m. Pagrindiniu įstatymu, turėjusiu iš naujo, nuo „nulinio valandų“ pradėti konstitucinių pagrindų kūrimo procesą.

Taigi iki Veimaro parlamentinės demokratijos įtvirtinimo Vokietija turėjo nueiti savitą kelią, kartu su išlaikytomis tradicijomis įtvirtindama savo bei kitų valstybių konstitucinio vystymosi patirtį:

– *teisinės valstybės, paremtos federalizmu, principą, kuris pirmiausia išreiškė demokratinius visuomenės lūkesčius, o federalizmas, palaipsniui įtvirtintas dviejų parlamento rūmų struktūroje, buvo reikšmingas kuriant Vokietijos valstybę;*

– *atsakingo atstovavimo tautai demokratinės respublikos principą, liudijantį Vokietijos bandymą „peršokti“ nuo konstitucinės monarchijos prie Veimaro parlamentinės demokratijos, todėl parlamentui pirmą kartą Vokietijos istorijoje padalijant valdžias skiriama svarbiausia vieta šalia Prezidento, taip pat siekiama įtvirtinti veiksmingą atskirtų valdžių sąveiką.*

2. Pagrindinis įstatymas ir tautos suverenitetas. Valdžių padalijimo principo įtvirtinimas

Pasibaigus Antrajam pasauliniam karui, aukščiausią valdžią Vokietijoje vykdė sąjungininkai (SSRS, JAV, Jungtinė Karalystė, Prancūzijos Respublika). 1948 m. liepos 1 d.

²¹ Boldt H. Deutsche Verfassungsgeschichte. München, 1993. Bd. 2. S. 234.

²² Eisenhardt U. Deutsche Rechtsgeschichte. München, 1995. S. 398.

²³ Boldt H. Deutsche Verfassungsgeschichte. München, 1993. Bd. 2. S. 238–239.

²⁴ Ibid., S. 204–205.

vakarinės dalies kariniai valdytojai, remdamiesi 1948 m. Londono konferencijos nutarimais, kreipėsi į Vokietijos žemių ministrus pirmininkus, paskelbdami savo valdžią ir įgaliodami juos sušaukti susirinkimą, kuris parengtų demokratinę konstituciją, garantuojančią pagrindines teises ir įtvirtinančią federacinę valstybės sandarą. Konstitucijos projektą turėjo patvirtinti vakarinės dalies sąjungininkų įgaliotiniai²⁵. U.Eisenhardtas²⁶ atkreipia dėmesį į *federacijos ir demokratijos principų* įtvirtinimo Konstitucijoje reikalavimą pirmajame iš vadinamųjų Frankfurto dokumentų.

Nors Vakarų sąjungininkų užimtų žemių vadovai atmetė vieningos trijų zonų valstybės idėją, siekdami vieningos vokiečių valstybės, bet pritarė Parlamentinės tarybos ir Konstitucinio konvento įkūrimui: „kad nebūtų didinama praraja tarp Rytų ir Vakarų, kuri vėliau galėjo apsunkinti suvienijimą, žemių vadovai pasiekė, kad bus sušauktas ne konstitucinis tautos susirinkimas, o Parlamentinė taryba, kuri tautos susirinkimui parengs laikiną Pagrindinį įstatymą ir Rinkimų įstatymą“²⁷. Konstitucinis konventas, kurį sudarė žemių ministrų pirmininkų sudarytas Konstitucijos klausimų žinovų komitetas, parengė Pagrindinio įstatymo projektą, kurį Koblenco konferencijoje patvirtino žemių parlamentų atstovai, susirinkę į Parlamentinę tarybą²⁸.

Kaip minėta, Parlamentinės tarybos parengtam ir 1949 gegužės 23 dieną paskelbtam Pagrindiniam įstatymui buvo numatytas laikinas galiojimas²⁹, nes Konstituciją turi priimti vieninga ir laisva tauta, kaip įtvirtinta Pagrindinio įstatymo preambulėje³⁰, t. y. remdamasi laisvu apsisprendimu (Selbstbestimmung), griežtai atskiriamu nuo laisvo sprendimo (freie Entscheidung)³¹. Tačiau laikantis nuomonės, kad Pagrindinis įstatymas buvo kuriamas kaip laikinas, neabejojama, jog jis pratęsia Vokietijos konstitucinę tradiciją³².

Patvirtindami konstitucinį tęstinumą, Vokietijos specialistai vieningai remiasi procesu po Vokietijos kapituliacijos įvertinimu.

Pirmiausia teigiama, kad Vokietija kapituliojo, bet išliko kaip valstybė, o *karinė ir politinė kapituliacija nereiškia tarptautinės teisės subjektiškumo praradimo*³³. Identiteto teoriją patvirtino Vokietijos Federacijos Konstitucinis Teismas (FKT) 1973 m. liepos 31 d. sprendime dėl Vokietijos Federacinės Respublikos santykių pagrindų sutarties su Vokietijos Demokratinė Respublika išaiškinęs, kad Vokietijos Reichas toliau egzistavo kaip Vokietijos Federacinė

²⁵ DOKUMENT I. Verfassungsgebende Versammlung // <http://www.verfassungen.de>; prisijungimo laikas: 2005-06-23.

²⁶ Eisenhardt U. Deutsche Rechtsgeschichte. München, 1995. S. 473.

²⁷ Das Deutsche Parlament. Stuttgart, Berlin, Köln, 1996. S. 104.

²⁸ Eisenhardt U. Deutsche Rechtsgeschichte. München, 1995. S. 473–474.

²⁹ Chiemseer Entwurf // <http://www.verfassungen.de>; prisijungimo laikas: 2005-06-23.

³⁰ Handbuch der Deutschen Einheit. Frankfurt/New York, 1996. S. 76.

³¹ Quaritsch H. Wiedervereinigung in Selbstbestimmung // Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland. Heidelberg, 1995. Bd.8. S. 346.

³² Eisenhardt U. Deutsche Rechtsgeschichte. München, 1995. S. 447–449, 475.

³³ Schweizer M. Verträge Deutschlands mit den Siegermächten // Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland. Heidelberg, 1995. Bd. 8. S. 201.

Respublika, kuri vykdė savo valdžią apribotoje teritorijoje³⁴. O 1987 m. spalio 21 d. FKT pabrėžė, kad visa vokiečių tauta turi apsisprendimo teisę³⁵.

Reikėtų priminti, kad sąjungininkai Vokietijos klausimo išsprendimą suprato kaip besąlyginę nacistinės Vokietijos kapituliaciją ir valstybės demokratinį sutvarkymą. Siekdami šių tikslų, sąjungininkai perėmė į savo rankas valdymą („supreme power“ – „die oberste Regierungsgewalt“) ir įkūrė Sąjungininkų valdymo tarybą tiesioginiam valdymui, kuris vieningai netapatinamas su aneksija. M.Schweizerio nuomone, 1945 m. birželio 5 d. Berlyno pareiškimas³⁶ liudija, kad *užėmimas ir valdymo perėmimas nereiškė aneksijos*³⁷.

Galima pažymėti, kad jau Teherano konferencijoje numatyta būtinybė demokratizuoti, denacifikuoti, demilitarizuoti Vokietiją ir demontuoti jos pramonę, pažymėtini Jaltos susitikimo 1945 m. sprendimai, kuriuose sąjungininkai prisiėmė atsakomybę už vieningą Vokietiją (Deutschland als Ganzes)³⁸. Jie galutinai įtvirtinti po Vokietijos karinės kapituliacijos priimtuose Potsdamo konferencijos baigiamuosiuose protokoluose 1945 m. Ne vienas autorius pastebi, kad Jaltos pareiškime dėl išvaduotos Europos³⁹ pakartota jau 1941 m. *Atlanto chartijoje* pareikšta nuostata, kad *teritoriniai pakeitimai, kurie neatitiko laisvai išreikštos tautų valios, turi būti atmesti*. H.Quaritscho nuomone, šis teiginys pagrindžia apsisprendimo teisę⁴⁰.

Be to, U.Eisenhardto įsitikinimu, dėl Vakaruose įsitvirtinusios Vokietijos valstybės tęstinumo tezės⁴¹, kitų nuomone, „dėl apsisprendimo teisės principinio patvirtinimo, ar dar daugiau – dėl jų pačių, vakarų sąjungininkų, interesų, jiems vis labiau įsisąmoninant priešpriešą su Sovietų Sąjunga“⁴², *į Vokietijos demokratizavimą įjungti patys vakarų vokiečiai*, dalyvavę pasipriešinimo kovoje su fašizmu ir jau karo metais kartu su kitais europiečiais svarstę Vokietijos ir galimą federacinės Europos sutvarkymą⁴³.

Pažymėtina, kad Pagrindinio įstatymo (toliau – PI) projektui pritarė visų Vakarų sąjungininkų zonų žemių gyventojai, išskyrus Bavariją, kuri pritarė buvimui Federacijoje⁴⁴. Vakarų Berlynui suteiktas ypatingas statusas. Tačiau Pagrindinio įstatymo Vakarų Berlynui galiojimą ribojo sąjungininkų nuostatos, ir iki suvienijimo miesto atstovai nebuvo tiesiogiai

³⁴ Quaritsch H. Wiedervereinigung in Selbstbestimmung // Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland. Heidelberg, 1995. Bd. 8. Op. cit., S. 349.

³⁵ Schweizer M. Verträge Deutschlands mit den Siegermächten // Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland. Heidelberg, 1995. Bd. 8. Op. cit., S. 132.

³⁶ Erklärung in Anbetracht der Niederlage Deutschlands und der Übernahme der obersten „Regierungsgewalt hinsichtlich Deutschlands“ vom 5. Juni 1945 // <http://www.verfassungen.de>; prisijungimo laikas: 2005-06-23.

³⁷ Schweizer M. Verträge Deutschlands mit den Siegermächten // Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland. Heidelberg, 1995. Bd. 8. S. 200.

³⁸ Handbuch der Deutschen Einheit. Frankfurt/New York, 1996. S. 205.

³⁹ Europa von der Spaltung zur Einigung. Darstellung der Dokumentation 1945-1997. Bonn, 1997. S. 38-41.

⁴⁰ Quaritsch H. Wiedervereinigung in Selbstbestimmung // Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland. Heidelberg, 1995. Bd. 8. S. 326.

⁴¹ Eisenhardt U. München, 1995. S. 447.

⁴² Handbuch der Deutschen Einheit. Frankfurt/New York, 1996. S. 69.

⁴³ Europa von der Spaltung zur Einigung. Darstellung der Dokumentation 1945-1997. Bonn, 1997. S. 34-40.

⁴⁴ Bayerische Verfassung // <http://www.verfassungen.de>; prisijungimo laikas: 2005-06-23.

renkami į Bundestagą, o atstovai Bundestage ir Bundesrate neturėjo visų teisių⁴⁵.

Kaip buvo numatyta, Pagrindinis įstatymas įsigaliojo 1949 m. gegužės 24 d.⁴⁶ 1949 m. įvyko Bundestago rinkimai, pradėjo dirbti Bundestagas, paskirtas Federalinis Kancleris, išrinktas Federalinis Prezidentas. Kaip 1949 m. gegužės 12 d. Parlamentinės tarybos prezidentui dr. K. Adenaueriui rašė JAV, Jungtinės Karalystės ir Prancūzijos zonų kariniai valdytojai, pritardami *Konstitucijai* (ne Pagrindiniam įstatymui – J.S.), „laimingu būdu vokiečių demokratinė tradicija su reprezentatyvios Vyriausybės principais sujungia teisėtumą, kurį pasaulis laiko neatskiriamu nuo laisvos tautos gyvenimo“⁴⁷. Tačiau tais pačiais metais, 1949 m. spalio 7 d., įsigaliojus VDR Konstitucijai, patvirtintas ir Vokietijos padalijimas⁴⁸, nors dviejų vokiečių valstybių atsiradimas neabejotinai neatitiko Potsdamo konferencijos sprendimų išlaikyti vieningą Vokietiją⁴⁹.

Pastebėtina, kad vystantis federalizmo idėjai, Vokietijos partijos bandė išvystyti savo veiklą visose Vokietijos žemėse, o 1947 m. Bavarijos ministras pirmininkas pakvietė žemių vadovus į Miuncheną aptarti Vokietijos klausimų, bet dialogas nepavyko⁵⁰. Tačiau, U.Eisenhardto⁵¹ ir daugelio kitų tyrėjų nuomone, suvienijimo idėja galutinai žlugo kartu su Sąjungininkų kontrolės taryba Londono konferencijoje 1948 m., kai konferencijos sprendimams nepritarė ir iš jos pasitraukė Sovietų Sąjungos atstovai.

Reikėtų pažymėti, kad tautos suvereniteto principu netruko pasinaudoti Saro žemė, kuri po 1955 m. referendumo atmetė Saro krašto statutą, o žemės landtagas 1956 m. nusprendė prisijungti prie Vokietijos Federacinės Respublikos. 1956 m. gruodžio 23 d. Bundestagas prisijungimą patvirtino Įstatymu dėl Saro žemės įjungimo (įsigaliojo 1957 m. sausio 1 d.).

Naujoji konstitucinė tvarka turėjo apsiriboti būtiniausiais dalykais,⁵² ir sudėtingoje pokario situacijoje įtvirtinti svarbiausi konstituciniai principai – demokratinės, socialinės, teisinės, federacinės valstybės, nurodant: „visa valstybės valdžia kyla iš tautos“ (PĮ 1, 20 str.). K.Hessės nuomone, VFR konstitucinė santvarka turi būti suprantama kaip socialinė teisinė valstybė, kurios elementai yra teisės ir principai, tokie kaip pagrindinės teisės, vykdomosios valdžios veiksmų atitikimas įstatymams ir valdžių padalijimas. Be to, K.Hesse ir kiti vokiečių konstitucinės teisės specialistai pasiremia I.Kantu⁵³, kuris pabrėžė ne suverenią (valstybės) valdžią, o teisės viešpatavimą, valdymą pagal teisę⁵⁴.

⁴⁵ Deutschlandvertrag // <http://www.verfassungen.de>; prisijungimo laikas: 2005-06-23. 1954 m. trys sąjungininkai dėl sprendimo priimti VFR į NATO ir VES bei Vokietijos sutarties revizijos paskelbė pareiškimą, kad Vokietijos Federacinės Respublikos Vyriausybė vertinama kaip vienintelė vokiečių vyriausybė, kuri laisvai ir teisėtai sudaryta ir todėl turi teisę kaip vokiečių tautos atstovė kalbėti Vokietijos vardu tarptautiniais klausimais, o 1955 m. įsigaliojusia sutartimi jie atsisakė „aukščiausios valdžios“, pasilikdami atsakomybę už vieningą Vokietiją.

⁴⁶ Eisenhardt U. München, 1995. S. 475.

⁴⁷ Genehmigungsschreiben der Militärgouverneure der britischen, französischen und amerikanischen Besatzungszone zum Grundgesetz // <http://www.verfassungen.de>; prisijungimo laikas: 2005-06-23.

⁴⁸ Eisenhardt U. München, 1995. S. 475–476.

⁴⁹ Handbuch der Deutschen Einheit. Frankfurt/New York, 1995. S. 68.

⁵⁰ Eisenhardt U. München, 1995. S. 452.

⁵¹ Ibid., S. 469–471.

⁵² Heselberger D. Das Grundgesetz. Kommentar für die politische Bildung. Bonn, 1995. S. 52.

⁵³ Hesse K. Grundzüge des Verfassungsrechts der BRD. Karlsruhe, 1985. S. 72, 48.

⁵⁴ Lane J.E. Konstitucija ir politikos teorija. Kaunas, 2003. S. 62.

Todėl „balsavimas kojomis“- „tylioji revoliucija“ suprantamas kaip Vokietijos Demokratinės Respublikos piliečių laisvo apsisprendimo, vokiečių tautos suvereniteto palaipsninis atkūrimas, žlungant Sovietų Sąjungai ir susidarius palankioms tarptautinėms aplinkybėms. Vokietijos suvienijimas gali būti laikomas veiksmingos valdžių sąveikos pavyzdžiu. Nors pagrindinis vaidmuo suvienijimo procese skiriamas vyriausybei, šiuose įvykiuose reikšmingi buvo FKT išaiškinimai, parlamento institucijos dalyvavimas ir jos suformuluota nuomonė – tiek Vokietijos rytuose, tiek vakaruose. Svarbiausiais galėtų būti laikomi šie vienijimosi proceso vyksmą žymintys įvykiai ir parlamento institucijos sprendimai:

1990 vasario 20 d. pakeičiama VDR Konstitucija ir išbraukiamas partijos suverenitetas; pagal naują Rinkimų įstatymą išrenkami Vokietijos Demokratinės Respublikos liaudies rūmai (parlamentas);

VDR liaudies rūmai ir VFR Bundestagas, Bundesratas priima įstatymą „Dėl Vokietijos Demokratinės Respublikos ir Vokietijos Federacinės Respublikos sutarties dėl ekonominės, valiutos ir socialinės sąjungos“;

priimamas įstatymas dėl žemių (atkūrimo), iš naujo įkūriamos žemės; įvyksta landtagų rinkimai VDR teritorijoje – naujosiose žemėse;

VDR parlamentas pritaria prisijungimui, priimamas Suvienijimo sutarties įstatymas, dėl Suvienijimo sutarties įstatymo priėmimo pakeičiamas ir papildomas VFR Pagrindinis įstatymas;

VFR Bundestagui bei Bundesratui pritarus Suvienijimo sutarties įstatymui, remiantis PĮ 23 ir 116 str. bei 79 str., įsigalioja sutartis ir nustoja veikti VDR Konstitucija, naujosiose žemėse 1990 m. spalio 3 d. įsigalioja VFR Pagrindinis įstatymas;

VFR ir VDR parlamentai patvirtina 1990 m. rugsėjo 12 d. „2 plus 4 sutartį“, sąjungininkai paskelbia pareiškimą, kad nuo 1990 m. spalio 1 d. nustoja galioti jų teisės ir įsipareigojimai;

1990 m. gruodžio 2 d. įvyksta visos Vokietijos Bundestago rinkimai.

Žvelgiant iš šių dienų, teisinės valstybės, tautos apsisprendimo ir kiti principai buvo esminė parama Vokietijos suvienijimui, jais galėjo remtis FKT, parlamento ir vyriausybės institucijų sprendimai ir veiksmai: „konstitucinės teisės ir iš dalies išbarstytos tradicijos (at)radimas buvo revoliucijos nuopelnas, atsižvelgiant į Federacijos elementų reikšmę“⁵⁵. Šalia tradicijos, kaip pažymi R. von Westphalenas, tautos suverenitetas, daugumos principas ir teisėtumas yra PĮ įtvirtinti parlamentinės valdymo formos konstituciniai principai. Valstybės

⁵⁵ Fiedler W. Die Deutsche Revolution 1989: Ursache, Verlauf, Folgen // Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland. Heidelberg, 1995. Bd. 8. S. 31.

valdžia vykdoma teisiškai reglamentuotame procese ir susieta su pagrindinėmis teisėmis per įstatymų leidybos, vykdomosios valdžios ir teismines institucijas⁵⁶.

Reikėtų pasakyti, kad konstitucinėje sistemoje pabrėžiamas teisinės valstybės konstitucinis principas ir žmogus, jo pagrindinės teisės (PĮ 1 str.), kurias turi gerbti ir ginti visos valdžios institucijos. Šiuo požiūriu teisinės valstybės principas sujungia valdžios institucijas į vieną visumą, o pagrindinis struktūrinis principas, kitų autorių nuomone, vienas svarbiausių PĮ⁵⁷, yra valdžių padalijimo principas, nustatantis institucijų funkcijas ir kompetenciją⁵⁸.

PĮ įtvirtinta demokratinės valstybės struktūra, kurios svarbiausia grandis yra parlamentas, remiasi tuo, kad nors valstybės valdžia visoms savo funkcijoms vykdyti sudaroma skirtingai, tačiau demokratiškai ir įteisinama bei organizuojama vadovaujantis valdžių padalijimo principu⁵⁹. PĮ 20 str. 2 pastr. 2 s. atskiriamos trys valdžios – įstatymų leidžiamoji, vykdomoji ir teisminė (*valdžių atskyrimas*), kurios tarpusavio sąveikoje kontrolės ir ribojimų būdu nustato pusiausvyrą (*valdžių pusiausvyrą*)⁶⁰.

Būtent *Bundestagas atstovauja tautai* (20 str.). Bundestagui, kartu ir *Bundesratui*, kurį, kaip ir ankstesnėse Konstitucijose, sudaro žemių vyriausybių paskirti atstovai (51 str.), priklauso federalinių įstatymų leidyba. Įstatymų projektus gali teikti Bundestago deputatai, Bundesratas ir Federalinė Vyriausybė, gavusi Bundesrato pritarimą (76 str.). Bundesratas konkrečiai įvardytais atvejais taip pat turi pritarti Bundestago inicijuotiems įstatymams. Bundesrato pritarimas reikalingas, esant *vertikaliam valdžių padalijimui*, sprendžiant Federacijos ir žemių klausimus, nors vertikalus veikimas būdingas ir vykdomajai bei teisminei valdžiai (PĮ 75, 84, 92 str.).

Esant *horizontaliam valdžių padalijimui*, parlamento priimtą įstatymą pasirašo atitinkamas ministras bei Federalinis Kancleris, ir jis teikiamas oficialiai paskelbti Federaliniam Prezidentui. Tai atitiktų *dalyvavimą kitos valdžios veiksmuose ir kontrolę* D.Hesselbergerio schematizuotoje valdžių padalijimo sistemoje su abipuse priklausomybe, stabdžiais ir atsvaromis (checks and balances)⁶¹.

H.H.Kleinas taip pat pažymi, kad nors Bundestago, Bundesrato ir Federalinės vyriausybės *funkcijos persidengia, tačiau yra aiški skiriamoji linija*. Vyriausybė dalyvauja įstatymų leidyboje tiek, kiek leidžia įstatymų iniciatyvos teisė (76 str.), arba turėdama PĮ numatytus įgalinimus (80 str.). Parlamento įtaka šiuose santykiuose pasireiškia vykdomosios valdžios priežiūra⁶², o kitas valdžių pusiausvyrą užtikrinantis instrumentas dabartiniu metu yra 2/3 Bundesrato ar Bundestago narių *apkalta* Federaliniam Prezidentui (PĮ 61 str.).

⁵⁶ Grimmer K. Grundzüge des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland // Parlamentslehre: das Parlamentarische Regierungssystem im technischen Zeitalter. München, Wien, 1993. S. 143.

⁵⁷ Kommers D. P. The Basic Law: Fifty Years Assessment // <http://www.aicgs.org>; prisijungimo laikas: 2005-02-17.

⁵⁸ Hesse K. Grundzüge des Verfassungsrechts der BRD. Karlsruhe, 1985. S. 184.

⁵⁹ Klein H.H. Aufgaben des Bundestages // Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland. Heidelberg, 1998. Bd.2. S. 342.

⁶⁰ Hesse K. Grundzüge des Verfassungsrechts der BRD. Karlsruhe, 1985. S. 184.

⁶¹ Hesselberger D. Das Grundgesetz. Kommentar für die politische Bildung. Bonn, 1995. S. 175.

⁶² Klein H.H.. Aufgaben des Bundestages // Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland. Heidelberg, 1998. Bd.2. S. 345.

1949 m. Parlamentinė taryba Federaliniam Prezidentui išrinkti numatė specialią konstitucinę instituciją, kurios vienintelė užduotis – išrinkti Prezidentą. *Išskirtinė Federalinio susirinkimo misija* taip pat susijusi su Federalinio Prezidento institucijos silpnesne padėtimi negu imperijos prezidento pagal Veimaro Konstituciją. Galima manyti, kad siekiant išvengti istorijos kartojimosi (imperijos prezidento ir kanclerio institucijų sujungimas 1934 m.), Federaliniam susirinkimui sukurtas apsaugos mechanizmas iš tautos išrinktų institucijų: kaip tai numato PĮ 54 str., jį sudaro po lygiai Bundestago deputatų ir žemių landtagų išrinktų atstovų.

Visos aukščiausios valdžios institucijos, įskaitant Federalinį susirinkimą, gali dalyvauti *konstituciniame ginče su kitomis aukščiausios valdžios institucijomis*. Žinoma, kad taip atsitiko 2 kartus, kai Federalinis Prezidentas dalyvavo ginče su keletu Bundestago narių dėl Bundestago „paleidimo“ 1983 m. ir 2005 m. Federalinio susirinkimo sušaukimas taip pat paliekamas kitos institucijos – Bundestago Prezidento rankose, nustatant 30 dienų laiką.

Dar vienas bruožas: *daugumą vienos valdžios institucijos vadovų skiria, atleidžia kitos institucijos vadovai*, pvz., FKT teisėjus – Bundestagas ir Bundesratas (PĮ 94 str.), už kitų teisėjų paskyrimą atsakinga vykdomoji valdžia kartu su Teisėjų rinkimo komitetu. Be to, Bundestagas Federalinio Prezidento teikimu renka Federalinį Kanclerį, jam Bundestagas gali pareikšti ir nepasitikėjimą. Kanclerio pasirinktus vyriausybės narius skiria Prezidentas. Kai Bundestagas ir Federalinė Vyriausybė negali pasiekti politinio susitarimo, galima pakeisti kanclerį arba prieš laiką paleisti Bundestagą. Tačiau skirtingai negu Veimaro Konstitucijoje, Federalinis Prezidentas pastaruoju atveju įpareigotas kartu skelbti Bundestago rinkimus ir taip *užtikrinti demokratinį parlamento institucijos tęstinumą*.

Akivaizdu, kad Federalinis Prezidentas pagal Pagrindinį įstatymą neturi didelių galių, nors atstovauja Federacijai tarptautiniuose santykiuose, sudaro tarptautines sutartis (PĮ 59 str.) ir laikomas *Konstitucijos garantu*. Taip pat laikomasi nuostatos, kad Federalinis Prezidentas turi sustabdyti savo narystę partijoje, nors PĮ to nereikalauja. Pastebėtina, kad PĮ nustatė, kad Federalinis Prezidentas turi *imunitetą*, kurį gali atimti Bundestagas (PĮ 60 str. 4 pastr., 46 str. 1, 2–4 pastr.). Parlamento galios santykiuose su vieno asmens institucija stiprumas, pasireiškiantis Bundestagui ar Bundesratui suteikta galimybe pradėti Prezidento apkaltą, K.Schlaicho teigimu, – respublikos konstitucinė tradicija, nes išrinkta ar paskirta respublikos aukščiausioji valdžia negali būti nepašalinama⁶³.

Be to, pažymėtina, kad Prezidento nuomonė svarbi paskutiniame etape – kontrasignuojant teisės aktus (išskyrus kelias išimtis), jis taip pat gali pareikšti abejones dėl federalinių ministrų skyrimo ar atleidimo (PĮ 64 str.). Valstybės vadovui suteikiamas apibrėžtas laikas: tik 7 dienos – Bundestagui neišrinkus kanclerio, patvirtinti pirmavusį (PĮ 63 str. 4 pastr.)

ar skelbti Bundestago rinkimus, bet tai jis gali atlikti jau per ilgesnį 21 dienos laikotarpį (PĮ 68 str. 1 pastr.). 21 dienos laiko tarpas nustatytas ir Bundestago paleidimui nuo tos dienos, kai kancleris negauna *pasitikėjimo*. Galima būtų manyti, kad griežtas laiko nustatymas taip pat susijęs su atsakomybe už lemiamą sprendimą ypatingais valstybei atvejais: Prezidentą mandatas įpareigoja garantuoti tinkamą pasirinkimą.

Prezidentas prisiekia abiemis parlamento rūmams, Bundestago išrinktas kancleris prisiekia tik Bundestagui. PĮ įtvirtina reikalavimą: kancleris turi turėti Bundestago pasitikėjimą. Vyriausybės, kuri vadovaujasi Bundestago patvirtintomis vidaus ir užsienio politikos gairėmis, vadovo tiesioginė atsakomybė susijusi ne tik su visos Vyriausybės veikla ir likimu (PĮ 65 str.): neturintis daugumos palaikymo *Federalinis Kancleris* turi svarbią teisę – nuspręsti, ar jis liks savo pareigose kartu su kitais Vyriausybės nariais, ar sieks Bundestago paleidimo (PĮ 68, 81 str.) ir kanclerio institucijos sutvirtinimo tokiu būdu. Ši teisė daro jį stiprų santykiuose su Bundestagu, be to, turintį informacinį pranašumą, todėl reikia pritarti, kad, neįvardydamas to, tikrąją vykdomąją valdžią PĮ atiduoda kancleriui – padaro jį atsakingu už Vyriausybę ir pagrindiniu politiku⁶⁴.

M.Schröderis taip pat pažymi, kad Konstitucijoje įtvirtintas tikslas – *Vyriausybės stabilumas*, atkreipdamas dėmesį į PĮ 67 str. ir Veimaro Konstitucijos 54 str. Kita vertus, parlamento nepritarimas laikomas rimtu išpėjimu, įpareigojančiu pokyčiams⁶⁵. Šiuo požiūriu kvalifikuotos daugumos nepasitikėjimo institutas kai kurių Europos specialistų laikomas ne tik prisidėjusiu prie Vokietijos pokario politinio stabilumo, bet ir tapusiu eksporto preke į kitas valstybes⁶⁶. Galima pažymėti, kad ES senbuvių kontekste šiuo požiūriu Vokietija tikrai buvo viena iš stabiliausių valstybių⁶⁷, o 1949–2005 m. pasitikėjimas kancleriu buvo tikrinamas tik 5 kartus, iš jų 3 kartus kancleriui nepavyko jo gauti (1972 m., 1982 m., 2005 m.). Todėl galima daryti prielaidą, kad pasitikėjimo klausimas turi stabilizuojančią ir disciplinuojančią prasmę.

Vyriausybės – svarbiausios valdžios institucijos, dažnai Vokietiją apibudinant kaip „Kanzlerdemokratie“ – vadovo įgaliojimai taip pat apibrėžti šykščiai – skiria vicekanclerį (PĮ 69 str.), siūlo atleisti ir paskirti ministrus (PĮ 64 str. 1 pastr.), leidžia nutarimus (PĮ 80 str.). Turint galvoje galingą Vyriausybės sistemą, reikšminga E.Steino nuomonė, kad vienas Vyriausybės funkcijos akcentų – kontroliuoti visų valdininkų veiklą, siekiant vieningo Federacijos veikimo⁶⁸. Tačiau nors galimas tik visos Vyriausybės atsistatydinimas, kancleriui perduodama kolegiali atsakomybė (PĮ 65 str.), Vokietijos konstitucinėje teisėje įtvirtinta Vyriausybės narių individuali

⁶³ Schlaich K. Bundesversammlung und die Wahl des Bundespräsidenten // Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland. Heidelberg, 1998. Bd. 2. S. 536.

⁶⁴ Kommers D. P. The Basic Law: Fifty Years Assessment // <http://www.aicgs.org>; prisijungimo laikas: 2005-02-17.

⁶⁵ Schröder M. Aufgaben der Bundesregierung // Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland. Heidelberg, 1998. Bd. 2. S. 616.

⁶⁶ Bergman T. Democratic Delegation and Accountability // Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies. Oxford, 2003. P. 156.

⁶⁷ Ibid., P. 165.

⁶⁸ Stein E. Staatsrecht. Tübingen, 1998. S. 85.

atsakomybė (PĮ 65 str. 1 pastr. 2 s.), o atleidžiant ministrą Vyriausybė neturi atsistatydinti. R. von Westphaleno teigimu, *nepasitikėjimo institutas* taip pat reiškia politinio proceso tikrinimą ir vertinimą, suteikiant tokią teisę parlamentaro mandatui (PĮ 38 str. 1 pastr.), bet nenumatant pasitikėjimo iš anksto visai kadencijai⁶⁹. Galima suprasti, kad Vyriausybė turi nuolat dirbti sėkmingai, patvirtindama ir individualią kompetenciją.

Labai aiškiai reglamentuota, kad *teisingumo vykdymas* be išlygų patikimas teisėjams (PĮ 92 str.), kurie yra *nepriklausomi ir turi klausyti tik įstatymo* (PĮ 97 str. 1 pastr.). Teisėjams taip pat galioja griežta individuali atsakomybė, kurią įgyvendina pati teisminės valdžios sistema (PĮ 97 str.), jiems galima apkalta (PĮ 98 str.), taip pat užtikrinamas teisėjo nepriklausomumas (išsamiai reglamentuoja Vokietijos teisėjų įstatymas), nes teismai yra *įstatymų saugotojai*, turi užtikrinti įstatymų įgyvendinimo teisėtumą, apginti pažeistas teises. Veimaro Respublikos patirtis lėmė nuostatą, kad negali būti kuriami nepaprastieji teismai. Sudėtingoje teismų sistemoje vadovaujantį vaidmenį atlieka aukščiausieji teismai ir konstituciniai – Federacijos Konstitucinis Teismas ir žemių konstituciniai teismai.

Ypatingą vietą užimantis *Federacijos Konstitucinis Teismas* apibrėžiamas kaip savarankiška institucija (PĮ 93, 94 str.); šį teismą po pusę renka Bundestagas ir Bundesratas ir jis yra tikrasis *Konstitucijos saugotojas*: tarpininkauja derinant Federacijos ir žemių įstatymus su Pagrindiniu įstatymu, sprendžia teisinius Federacijos ir žemių konfliktus, žemių, bendruomenių ar piliečių ginčus, susijusius su Pagrindiniu įstatymu, sprendžia dėl partijų neatitikimo PĮ (PĮ 21 str.), Prezidento (PĮ 61 str.) ir teisėjų apkaltos (PĮ 98 str. 2 pastr.), deputatų mandato praradimo (PĮ 41 str.), tikrina rinkimų rezultatus. FKT atlieka teisės normų kontrolę. PĮ 93 str. 2 pastr. suteikia teisę FKT pačiam nustatyti savo kompetenciją (Pagrindinis FKT įstatymas priimtas 1951 m., galioja 1985 m. redakcija), save įvardijant savarankišku ir nepriklausomu nuo kitų konstitucinių institucijų Federacijos teismu. G.Röllecke'as pakartoja paties FKT išaiškinimą, kad jis *ne tik teismas, bet ir aukščiausias konstitucinis organas*, o FKT santykį su trimis valdžiomis galima aprašyti tik tada, kai galima sąsaja su įstatymų leidžiamosios, vykdomosios ir teisminės valdžios institucionalizavimu PĮ. Visos trys valdžios institucionalizuotos, suteikiant laisvę savarankiškai spręsti įstatymo ribose (deputatas – 38 str. 1 pastr. 2 s., Vyriausybė – 65 str. 1 ir 2 s., teisėjas – 97 str. 1 pastr.). FKT nutarus, šių valdžių sprendimai negalioja, jeigu jos peržengia savo kompetencijos ribas⁷⁰.

Konstitucinės teisės specialistai atkreipia dėmesį, kad FKT pozicijos buvo palaipsniui stiprinamos: 1954–1956 m. pritarta FKT teisėtam vaidmeniui aiškinant PĮ, 1968–1969 m.

⁶⁹ Graf von Westphalen R. Konstituierung / Wahl und Ende des Parlaments // Parlamentslehre: das Parlamentarische Regierungssystem im technischen Zeitalter. München, Wien, 1993. S. 59.

⁷⁰ Röllecke G. Aufgaben und Stellung im Verfassungsgefüge // Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland. Heidelberg, 1998. Bd. 2. Op. cit., S. 669, 679.

reforma įtvirtino PL, kad FKT nepašalinamas ir nepakeičiamas esant nepaprastajai padėčiai (PL 115b str.)⁷¹, o Prezidento, Vyriausybės institucijas reglamentuojantys straipsniai keisti mažai⁷².

Apibendrinant galima daryti išvadą, kad PL įtvirtintas ir valstybės suvienijimu nuosekliai įstatyminių būdu įgyvendintas tautos suverenumo principas;

– tokiu būdu patikrintos parlamentinės valdymo formos galimybės, demokratijos principai ir veiksminga valdžių sąveika; valdžioms būdingas valdžių horizontalus ir vertikalus padalijimas, kiekvienos iš jų veikla pagal suteiktus įgaliojimus;

– ši veikla vykdoma valdžioms bendradarbiaujant ir kontroliuojant vienai kitą, atsiskaitant ir remiasi atsakomybe už stabilumą, iškeltų tikslų įgyvendinimą.

3. Vokietijos Federacinės Respublikos parlamento struktūros ypatumai ir darbo organizavimas

Krinta į akis tai, kad Vokietijos PL prasideda pagrindiniu teisių skirsniu. K.Grimmerio teigimu, „pagrindinės teisės, konstitucinės teisės istorijoje įtvirtintos kaip valstybės suverenumo ir valstybės valdžios sąsaja, šiandien išreiškia tautos susisiejamą su normų programa, kuri realizuojama laikantis konkrečios politinės tvarkos (PL 1 str., 20 str. 3 pastr.)“. Autorius remiasi FKT išaiškinimu teigdamas, kad įstatymas turi būti taikomas kiekvienam vienodai, o įstatymų leidyboje, vadovaujantis piliečių lygybe (PL 3 str.), su visais turi būti elgiamasi lygiai, tai yra valstybės veikimas neturi teisės savavališkai diferencijuoti⁷³. Todėl kalbant apie parlamento institucijų sudarymą, reikia pažymėti, kad su PL 3 str. glaudžiai susijusios PL 33 str. 1–3 pastr. nuostatos: vienodos vokiečių teisės ir pareigos bei vienodos galimybės užimti valstybines pareigas priklausomai nuo tinkamumo, gabumų ir profesinių sugebėjimų.

Remiantis E.Steinu, *Vokietijos Federacijos parlamentas susideda iš Bundestago ir Bundesrato*⁷⁴. „Tikruoju parlamentu“, konstitucinėje valdžių sąrangoje atliekančiu tradicinį įstatymų leidžiamosios valdžios vaidmenį, laikomas Bundestagas. Bundestago vadovai ir organai – vyriausiasis prezidentas, Bundestago prezidentas, viceprezidentai, Prezidiumas, sekretoriai, Seniūnų taryba daugiausia dalyvauja vidiniame, organizaciniame ir administraciniame parlamento darbe. Parlamento darbas vyksta plenariniuose parlamento posėdžiuose ir pagalbinėmis darbo struktūromis laikomuose komitetuose, kurie, padedant pavieniams parlamentarams, frakcijoms, formuoja parlamento valią.

⁷¹ Kommers D. P. The Basic Law: Fifty Years Assessment // <http://www.aicgs.org>; prisijungimo laikas: 2005-02-17.

⁷² Busch A. The Grundgesetz after 50 years: Analysing changes in the German constitution // <http://www.ub.uni.heidelberg>; prisijungimo laikas: 2005-02-17.

⁷³ Grimmer K. Grundzüge des politischen Systems Deutschlands // Parlamentslehre: das Parlamentarische Regierungssystem im technischen Zeitalter. München, Wien, 1993. Op. cit., S. 118–120.

⁷⁴ Stein E. Staatsrecht. Tübingen, 1998. S. 65.

Bundesratas yra federacinis konstitucinis organas ir kartu su pačiomis žemėmis ir konstituciniais organais labiausiai išreiškia Vokietijos federacinį pobūdį⁷⁵. Bundesrato struktūra panaši į Bundestago. Jis taip pat renka prezidentą ir viceprezidentus, turi Prezidiumą, sekretorius, Bundesratui teikiami teisės aktai taip pat svarstomi plenariniuose posėdžiuose ir komitetuose. Be to, Bundesrate veikia Nuolatinė patariamoji taryba.

Konstitucinės teisės normos įvardija Bundestago ir Bundesrato organus ir reglamentuoja jų sudarymą, apibrėžia Bundestago ir Bundesrato santykius su kitomis valdžios institucijomis. Parlamento veiklą, patvirtinant jo autonomiją, išsamiai reglamentuoja reglamentai. Bundestago (pirmasis BDRRegl. priimtas 1950 m., galioja 1980 m. redakcija) ir Bundesrato (BDRRegl. priimtas 1966 m.) reglamentai konkretizuoja abiejų rūmų uždavinius, nusako jų struktūrą, apibrėžia procedūras, reglamentas konkretizuoja Konstitucijos nuostatas, patikslina jas. Reikia pasakyti, kad Vokietijos parlamento darbo organizavimą reglamentuoja keletas konkrečių įstatymų ir galima pritarti, kad jie atlieka ir disciplinuojančią funkciją⁷⁶.

Bundestago, jo institucijų bei struktūrų funkcionavimą, bruožus galima išsamiau paaiškinti remiantis 1990–2002 m. statistiniais duomenimis (žr. Priedą).

3.1. Bundestago ir Bundesrato sudarymas. Rinkimų sistema ir parlamento nario teisės ir pareigos

Pagrindinio įstatymo 28 str. 1 pastr. 2 s. ir 38 str. 1 pastr. įtvirtinta, kad *Bundestagas, landtagai ir savivaldos institucijos renkami visuotiniuose, tiesioginiuose, laisvuose, lygiuose ir slaptuose rinkimuose*. Bundestagas renkamas 4 metams (PĮ 39 str. 1 pastr.). Tik ypatingais atvejais, atsistatydinus kancleriui, Bundestagas gali būti paleistas anksčiau laiko. Laikomasi nuomonės, kad šioje situacijoje atsakomybė perkeliama Prezidentui, kuris turi spręsti, ar nepasitikejimas turi baigtis Bundestago paleidimu. FKT 1983 m. išaiškino, kad bet kuriuo kitu atveju Bundestagas negali būti paleistas⁷⁷.

Bundestago rinkimų datą nustato Federalinis Prezidentas (Federalinių rinkimų įst. 16 paragr. 1 s.). H.Meyerio nuomone, vienodas reikalavimas visiems rinkimams turi būti suprantamas kaip homogeniškumo bruožas ir vienodos reikšmės suteikimas⁷⁸, tuomet leidimas

⁷⁵ Herzog R. Stellung des Bundesrates im demokratischen Bundesstaat // Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland. Heidelberg, 1998. Bd. 2. S. 468.

⁷⁶ Sommers G./Graf von Westphalen R. Organisation der Parlamente – historische Grundlagen und aktuelle Ausformungen // Parlamentslehre: das Parlamentarische Regierungssystem im technischen Zeitalter. München, Wien, 1993. S. 88.

⁷⁷ Entscheidung vom 16. Februar 1983 // http://www.bverfg.de/entscheidungen/frames/es19830216_2bve000183.html; prisijungimo laikas: 2005-08-27.

⁷⁸ Meyer H. Demokratische Wahl und Wahlsystem // Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland. Heidelberg, 1998. Bd. 2. S. 257.

savivaldybių rinkimuose dalyvauti užsieniečiams turintiems gyvenamąją vietą Vokietijoje aiškinamas kaip diferenciacija⁷⁹.

Po 1970 m. pakeitimo PĮ 38 str. 2 pastr. ir 39 str. 1 pastr. numato *aktyvią ir pasyvią rinkimų teisę piliečiams, sukakusiems 18 m.*, remiantis reikšminga Vokietijos nuostata rinkimų teisę įtvirtinti tautos nariams, visiems „priklausantiems valstybei“, o piliečių visumą laikant tauta (Staatsvolk). PĮ 137 str. 1 pastr. ir kt. įstatymai apriboja pasyvią rinkimų teisę valdininkų, valstybės tarnautojų, profesionalių kareivių ir savanorių liktinių bei teisėjų teises, *siekdami nepažeisti valdžių padalijimo*. Todėl Federalinis Prezidentas (PĮ 55 str., 1 pastr., Federalinio Prezidento rinkimų įst. 10 paragr.), Federacijos Konstitucinio Teismo teisėjas (PĮ 94 str. 1 pastr., FKT įst. 3 paragr.) ir Bundesrato narys (BDRRegl. 2 paragr.), Gynybos įgaliotinis negali būti Bundestago narys (PĮ 45b str.); Federalinių audito rūmų ir kai kurių kitų institucijų valdininkams būti Bundestago nariais draudžia atitinkami įstatymai.

Rinkimai reiškia reikšmingiausią valdžios padalijimo procesą, būdingą demokratijai. Tačiau kadangi rinkimus organizuoja valstybė, vien tai, kad tautos rinkimuose dalyvauja tauta, nereiškia, kad jie demokratiški. „Valdžia turi eiti iš tautos“, o tautos valia turi sutapti su valstybės valia⁸⁰. Įgyvendinant deklaruojamą demokratinę lygybę ir siekimą neleisti valdžios koncentracijos, iškyla rinkimų sistemos klausimas.

Apie rinkimų sistemą PĮ nekalbama, šiuo klausimu nebuvo sutarimo ir Parlamentinėje taryboje 1949 m. Žinoma Parlamentinės tarybos nuomonė, kad Veimaro grynai proporcinė sistema prisidėjo prie valdymo sistemos nestabilumo, esant suskaidytai partinei sistemai, daug silpnų partijų. Manoma, kad dėl šios priežasties, PĮ įtvirtinus modernios demokratijos penkis rinkimų principus, numatant dviejų balsų sistemą, 1950 m. Federaliniame rinkimų įstatyme pasirinktas Bundestago (taip pat daugelio landtagų) rinkimų *mišrios sistemos* modelis.

Federalinių rinkimų įstatymo 1 straipsnis numato, kad atsižvelgiant į nukrypimus Bundestagą sudaro 598 nariai (dabartinėje kadencijoje – 614). Manoma, kad tokiu būdu *iš proporcinės rinkimų sistemos atimama galimybė suformuoti vienos partijos daugumą ir bandomas išnaudoti asmenybės efektas*. Tačiau vokiečių tyrėjai taip pat pritaria, kad tokia sistema vis dėlto palankesnė didžiosioms partijoms, o *FKT sprendimas taip pat pateisino 5 proc. slenkstį*⁸¹ (arba partija turi laimėti 3 tiesioginius mandatus). FKT argumentas, kad smulki partija negali atstovauti reikšmingiems visuomenės interesams, kritikuojama kaip „Veimaro trauma“, ir 1987 m. pereita prie *Hare/Niemeyer* sistemos, kuri palankesnė mažiau balsų surenkančioms partijoms. Galima manyti, kad tokiu sprendimu taip pat norima paremti mažas partijas, tačiau

⁷⁹ Grimmer K. Grundzüge des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland // Parlamentslehre: das Parlamentarische Regierungssystem im technischen Zeitalter. München, Wien, 1993. S. 146.

⁸⁰ Graf von Westphalen R. Konstituierung / Wahl und Ende des Parlaments // Parlamentslehre: das Parlamentarische Regierungssystem im technischen Zeitalter. München, Wien, 1993. S. 44.

siekiama, kad tokia parama nebūtų nulemta atsitiktinumo. Nors yra kritiškų nuomonių, kodėl turėtų būti laimima trijose rinkiminėse apygardose, o ne dviejose, kad partija gautų mandatą į Bundestagą. Vis dėlto pastebima, kad paskutinį dešimtmetį dėl mandatų rinkimuose į Bundestagą rungėsi tik keletas tų pačių didžiųjų partijų, patvirtindamos tendenciją siekti mandatų daugumos parlamente, kai jos neturi daugumos rinkėjų palaikymo, o atstovaujamų partijų skaičius linkęs mažėti⁸².

Nors teisės aktuose be išlygų pritariama stiprių partijų formavimuisi, negalima nepastebėti, kad FKT yra padaręs išimtį ir panaikinęs 5 proc. slenkstį rengiant Bundestago rinkimus 1990 m., numatydamas, kad priešingu atveju būtų pažeistas lygybės principas ir PĮ. Atstovavimas rinkėjams tikrai galėjo būti susiaurintas, nes naujosios partijos rytinėje šalies dalyje kuriamoje politinėje sistemoje nebuvo stiprios.

Partijoms, kurios atitinka PĮ 21 str. nustatytus reikalavimus, suteikiama teisė atrinkti ir siūlyti kandidatus vienmandatėse (iki 200) ir daugiamandatėse apygardose, prieš tai surinkus 1000–2000 parašų. Pasyvią rinkimų teisę gina PĮ 48 str., numatantis kandidato teises į darbo užmokestį, atostogas. Vokietijoje pripažįstama, kad *partijoms įstatymai suteikia palyginti lygias priešrinkiminės agitacijos galimybes*, nors centralizuota partijų ir rinkimų sąrašų sistema neabejotinai padeda didžiosioms partijoms.

Vieninteliu partijų sėkmės įrodymu, matyt, laikomas sėkmingas atstovavimas rinkėjams. Tai liudytų leidimas nuo 1966 m. finansuoti partijas, joms vykdant savo uždavinius, t. y. padengiant rinkimų kampanijos išlaidas priklausomai nuo gautų balsų skaičiaus, nors bendras partijų finansavimas, FKT nuomone, laikomas prieštaraujančiu PĮ⁸³. Po finansavimo skandalų PĮ 21 str. pakeitimas 1983 m. leido dabartinėje redakcijoje įtvirtinti viešą atsiskaitomybę kartu su partijų teise turėti lėšas ir turtą.

Pažymėtina, kad į Bundestagą dažniausiai išrenkami asmenys, anksčiau partinį darbą dirbę bendruomenių ar žemių partinėse organizacijose. Remiantis Bundestago PĮ 38 str. 1 pastr. 2 s., *Bundestago nariai yra visos tautos atstovai, nesaistomi pavedimais ir nurodymais ir besivadovaujantys tik sąžine*. H.H.Kleinas atkreipia dėmesį į FKT išaiškinimą, kad Bundestago deputatas atlieka visuomeninę tarnybą, būdamas nepriklausomas ir atstovaudamas visai tautai. Išrinktas Bundestago narys tampa deputatu, priėmęs Bundestago nario mandatą. Laikantis nustatytos tvarkos priimti tautos atstovų sprendimai laikomi atlikti pačios tautos⁸⁴.

PĮ 43 str. 1 pastr., 2 pastr. įtvirtina parlamentaro teisę dalyvauti parlamento posėdžiuose ir būti išklausytam. Vadovaudamiesi reglamento taisyklėmis, Bundestago nariai (panašiai ir

⁸¹ Meyer H. Demokratische Wahl und Wahlsystem // Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland. Heidelberg, 1998. Bd. 2. S. 266.

⁸² Ibid., S. 261.

⁸³ Grimmer K. Grundzüge des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland // Parlamentslehre: das Parlamentarische Regierungssystem im technischen Zeitalter. München, Wien, 1993. Op. cit., S.154.

Bundesrato nariai) turi teisę reikšti savo nuomonę pasisakydami ir atsakydami (BDTRegl. 27–41, 47 paragr.), balsuodami (BDTRegl. 48 paragr.), teikti pasiūlymus, įstatymų projektus, klausti vyriausybę, dirbti komitetuose. Bundestago nariai gali jungtis į frakcijas, grupes. Parlamentas, naudodamasis savo autonomija, pirmiausia sprendžia mandatų praradimo klausimą ir įvertina rinkimų rezultatus, kaip tai numato Rinkimų kontrolės įstatymas.

Bundestagą sušaukia jo Prezidentas ne vėliau kaip 30–ą dieną po rinkimų (PĮ 39 str.). PĮ siekia *užtikrinti parlamento institucijos tęstinumą* ir taip pat nustato, kad įgaliojimai baigiasi susirinkus naujam Bundestagui bei reglamentuoja naujų rinkimų galimybę – 46–48 mėnesiai nuo įgaliojimų laiko pradžios ir per 60 dienų po rinkimų. R. Westphalenas pažymi, kad jau FKT nurodė: išskyrus gynybos padėtį ar paleidimą (PĮ 115 h, 1 pastr., 63 str. 2 pastr., 68 str.)⁸⁵, Bundestago kadencijos laikas negali būti nei pailgintas, nei sutrumpintas, ji baigiasi tik pasibaigus kadencijai ar paleidus parlamentą. PĮ 39 str. 1 pastr. įtvirtina, kad tautos atstovybės po kiekvienų rinkimų turi gauti įgaliojimus. Toks 1976 m. pakeitimas buvo reikalingas nustatyti, kad kadencija prasideda susirinkus Bundestagui, kad parlamentų kadencijos keičia viena kitą, naujai kadencijai prasidedant susirinkus naujam parlamentui, o ne rinkimų dieną, kaip numatė Veimaro Konstitucija (23 str.). Partijos taip pat negali taikyti rotacijos principo, atšaukti narius, nes mandatas suteikiamas nustatytam laikui. Tik esant tam tikroms aplinkybėms, parlamentaras netenka mandato (žr. Rinkimų kontrolės įst.). Bet reikia pabrėžti, kad kito pagal sąrašą kandidato tapimas Bundestago nariu laikomas prieštaraujančiu PĮ.

Vadinasi, kaip būdinga parlamentinei valdymo sistemai, Bundestago prezidentas sušaukia parlamentą naudodamasis suverenio susirinkimo teise, perimta iš Veimaro Konstitucijos, o iš šios normos kyla ir teisė nustatyti veiklos pradžią ir pabaigą. Tik Federaliniam Prezidentui, Federaliniam Kancleriui ar 1/3 Bundestago narių pareikalavus, Bundestago prezidentas veikia pagal jų valią (PĮ 39 str.).

Bundesratas daug kuo skiriasi nuo Bundestago. *Bundesratas – tradiciją tęsiantys žemių rūmai*, kuriuos, sudaro ne žemių, o jų vyriausybių paskirti 69 atstovai (PĮ 51 str. 1 pastr.). Jis dalyvauja įstatymų leidyboje ir valdyme, Europos Sąjungos reikaluose (PĮ 50 str., 51 str., 76 str.). Federalinės žemės ir 3 miestai laikomi lygiais Federacijos subjektais, tačiau jiems skiriamas skirtingas vietų skaičius priklausomai nuo žemių gyventojų skaičiaus (3–6 atstovai), kurie turi spresti vieningai, o Bundesrato sprendimai dažniausiai priimami balsų dauguma (35 balsai – paprasta dauguma, 46 balsai – 2/3 dauguma). R. Herzogo nuomone, toks sprendimų priėmimas – unitarinės valstybės bruožas, tačiau pats Bundesratas nėra nei parlamentas, nei antrieji rūmai

⁸⁴ Klein H.H. Aufgaben des Bundestages // Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland. Heidelberg, 1998. Bd. 2. Op. cit., S. 368.

⁸⁵ Graf von Westphalen R. Konstituierung / Wahl und Ende des Parlaments // Parlamentslehre: das Parlamentarische Regierungssystem im technischen Zeitalter. München, Wien, 1993. S. 53.

kaip JAV⁸⁶. Pastebėtina, kad, keičiant PĮ 51 str. prieš Vokietijos suvienijimą, buvo išlaikyta tradicine tapusi nuostata siekti neleisti per daug dominuoti didžiosioms žemėms, o po Vokietijos suvienijimo taip pat neleisti vyrauti nei senosioms, nei naujosioms žemėms (pastarosios turi 23 vietas).

Bundesrato reglamento 1 paragr. numato, kad Bundesrato nario įgaliojimai prasideda ir baigiasi, kai jį paskiria (atšaukia) žemės vyriausybė ir tokiu būdu Bundesratas yra *nuolatos veikianti institucija*, kurios nariai atlieka tarsi „papildomą tarnybą“ ir už tai gauna atlyginimą. Todėl numatyta, kad Bundesratą sušaukia Bundesrato prezidentas savo iniciatyva arba jeigu to pareikalauja dvi žemės arba Federalinė Vyriausybė (PĮ 52 str.). Galima sutikti su R.Herzogo tvirtinimu, kad Bundesrato demokratinis įteisinimas galėtų būti laikomas nepakankamu, o jį gelbsti tik tai, kad žemių rinkimai faktiškai yra žemių vyriausybių rinkimai⁸⁷.

Kalbėdamas apie Bundestagą, H.H.Kleinas pasiremia 1975 m. Federacijos Konstitucinio Teismo vertinimu, kad parlamentarų darbo krūvis išaugo iki 80–120 val. per savaitę, todėl teigia, kad parlamentaro veikla tampa profesija. Tačiau taip pat pastebėtina, kad FKT neribotą parlamentaro darbo laiką laiko reikalingu tinkamai vykdyti pareigas ir nelaiko pažeidžiančiu jo teises⁸⁸.

Bundestago ir Bundesrato nariai turi tas pačias asmenines teises, įtvirtintas PĮ, bet Bundesrato nario teisės nėra taip išsamiai išdėstytos reglamente kaip Bundestago. Taip pat pastebėtina, kad Bundesrato narys gali turėti pavaduotoją, turintį tokias pat teises pavaduojant Bundesrato narį (PĮ 51 str. 1 pastr. 2 s., BDRRegl. 46 paragr.). *Deputatai vykdo savo pareigas, dalyvaudami parlamento darbe* (BDTRegl. 13 paragr.). Tačiau nesant atostogose ir nesant posėdžių dienomis Bundestage, nedalyvaujant vardiniame balsavime, Bundestago nariui mažinamas atlyginimas (Deputatų įst. 14 paragr.): parlamentaro atsakomybė reiškia reikalavimu dalyvauti posėdyje.

Deputatų įstatymo 44a paragr. taip pat numato, kad deputatas turi pateikti tikslūs duomenis apie savo profesiją, kurie paskelbiami viešai, o Prezidiumui turi būti pranešama apie papildomą atlyginamą veiklą ir jai naudojamas lėšas, siekiant užkirsti kelią interesų konfliktui. Bundestago narys, esantis Bendrojo komiteto nariu, negali būti Vyriausybės nariu (PĮ 53a str. 1 pastr. 1 s.), taip pat draudžiama dalyvauti veikloje kaip patarėjui, už kurią atsilyginama kaip už atstovavimą interesams parlamentinėje veikloje. Numatyta, kad išklausus įtariamą parlamentarą, frakcijos pirmininkas turi pateikti nuomonę, o tolesnės priemonės gali baigtis mandato netekimu, pareikalavus Bundestagui. Galima atkreipti dėmesį, kad Bundestago nariams PĮ nedraudžia

⁸⁶ Herzog R. Stellung des Bundesrates im demokratischen Bundesstaat // Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland. Heidelberg, 1998. Bd. 2. S. 470, 473.

⁸⁷ Herzog R. Stellung des Bundesrates im demokratischen Bundesstaat // Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland. Heidelberg, 1998. Bd. 2. S. 479.

⁸⁸ Klein H.H. Aufgaben des Bundestages // Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland. Heidelberg, 1998, Bd.2. S. 372–373.

dvigubo mandato – būti papildomai dar Landtago ar Europos Parlamento nariu, tačiau tai, matyt, labiau praktinis įgyvendinimo klausimas.

Viso parlamento funkcijų apsauga galima laikyti deputatų *indemnitetą* (išskyrus šmeižikiškus įžeidinėjimus) ir *imunitetą* (PĮ 46 str.). Asmenines teises, kurios skirtos parlamentaro nepriklausomumui, jo veiklos laisvei užtikrinti, išsamiai reglamentuoja Deputatų įstatymas: atostogas, atlyginimą už nebūtą laiką rengiantis rinkimams, taip pat nemokamą važiavimą valstybiniu transportu (taip pat numatyta PĮ 48 str.). Asmeninės Bundestago nario teisės gali būti apribotos ar panaikintos tik pritarus Bundestagui (PĮ 46, 47 str., BDTRegl. 7 paragr. 2 pastr.). Mandato netekimo atvejų baigtinis sąrašas pateikiamas Rinkimų kontrolės įstatymo 46 paragrafe. H.H.Kleinas laikosi nuomonės, kad užtikrintas Vokietijos parlamentaro laisvo mandato neliečiamumas yra istorinio konstitucinio vystymosi pasiekimas, o teismų priklausomumas ir vyriausybės priklausomumas nuo parlamento bei galimybė daryti įtaką laisvam mandatui, lyginant su konstitucinės valstybės ištakomis, gerokai sumažėjo⁸⁹.

Institucijos savitumas nulemia, kad Bundesrato nariams imunitetas negalioja. Įstatymų leidėjai, matyt, taip pat nemanė esant reikalinga įtvirtinti indemnitetą, ir galima suprasti, kad žemių vyriausybių atstovų rūmuose yra kitoks darbas ir kitokios tradicijos. Tik valdžių padalijimo principas lemia, kad Federalinis Prezidentas ar Federalinės Vyriausybės narys, FKT teisėjas negali būti žemės vyriausybės nariu (PĮ 55 ir 66 str., FKT įst. 3 paragr.), o Bundesrato narys negali būti Bundestago narys (BDRRegl. 2 paragr.).

Galima daryti išvadą, kad Bundestagas ir Bundesratas savo struktūra ir sudarymu yra labai skirtingi, atstovaudami visai tautai ir Federacijos subjektams;

– Bundestago nariui garantuojamas nepriklausomas tautos atstovo mandatas, Bundesrato nariui suteikiamas mandatas atstovauti žemės interesus;

– mišria rinkimų sistema siekiama maksimaliai suderinti demokratišką pajėgių politinių partijų ir asmenybių atstovavimą tautai;

– Bundestagui tenka tradiciniai parlamento įgaliojimai, kurių įgyvendinimui užtikrinti buvo skiriami įvykę pakeitimai, siekiant orientuotis į demokratijos principus ir stabiliai funkcionuojančią instituciją;

– pakeitimai, susiję su Bundesrato veikla, įrodo, kad, nekeičiant jo esminių įgaliojimų, siekta išlaikyti nuolatinį tinkamą atstovavimą žemių interesams, paremiantį valstybės vieningą funkcionavimą.

⁸⁹ Klein H.H. Aufgaben des Bundestages // Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland. Heidelberg, 1998. Bd. 2. S. 384.

3.2. Parlamento vadovaujančios institucijos ir darbo organizavimas. Parlamento sesijos

Parlamento demokratiškam įteisinimui didelę reikšmę turi jo ir jo vadovaujančių organų sudarymas ir įgaliojimų suteikimas. Todėl pirmasis parlamento posėdis įgauna ypatingą reikšmę. Siekiant išlaikyti tradicijas, išrinkto Bundestago pirmajam posėdžiui vadovauja *vyriausiasis prezidentas* – vyriausias Bundestago narys, kuris paskiria sekretorius (BDTRegl. 1 paragr.). *Sekretorių*, padedančių pirmininkaujančiam, skaičius gali būti įvairus (BDTRegl. 9 paragr.), o jų pačių funkcijos liudija parlamento savivaldą (2002–2005 m. jų buvo 42). Po to vyksta naujojo Bundestago prezidento rinkimai, pastarasis vadovauja viceprezidentų rinkimams. Įvertinant istorinę Veimaro parlamento patirtį, kai prezidentu tapo didžiausios frakcijos atstovas H.Göringas, ir įtvirtinant viso Bundestago atsakomybę už 4 metams renkamą vadovą, Bundestago prezidentui reikalingas parlamento daugumos pritarimas, nors jis nebūtinai turi būti skaitlingiausios frakcijos narys. Slaptų rinkimų reikalavimas, matyt, nurodo, kad vadovybei reikalingas kolegų pasitikėjimas (BDTRegl. 2 paragr.), nuo 10 kadencijos šios taisyklės laikomasi.

Pagrindinis įstatymas *Bundestago prezidentui* numato tik įgaliojimus sušaukti Federalinį susirinkimą (PĮ 54 str. 4 pastr. 2 s.), „vykdyti patalpų neliečiamybę ir policijos valdžią Bundestago pastatuose“, išduoti leidimus kratai ir konfiskacijai (PĮ 40 str. 2 pastr.); K.Aranovskis tai vadina administracine autonomija⁹⁰. Parlamento teisė sustiprina Prezidento vietą, lyginant su prezidentais ankstesniuose Reichstaguose: jis negali būti perrinktas ar kitaip pašalintas iš pareigų ir dirba visą kadenciją, nors neturi jokių papildomų įgaliojimų ir vykdo Bundestago valią labiau negu spikeris, galintis daugiau sudėlioti akcentus⁹¹. Prezidentas turi teisę teikti papildomus teisės aktų projektus (BDTRegl. 77 paragr.), kartu su dviem sekretoriais pirmininkauja Bundestago posėdžiams. Jis nustato pirmininkavimo eilę (BDTRegl. 8 paragr. 1, 2 pastr.), ypatingais atvejais sušaukia Bundestago posėdžius (BDTRegl. 21 paragr.), vadovauja posėdžiams (BDTRegl. 22 paragr.), taiko drausminančias priemones (BDTRegl. 36–41 paragr.), nukreipia pareiškimus imuniteto klausimais (BDTRegl. 107 paragr. 1 pastr.), perduoda peticijas Peticijų komitetui (BDTRegl. 109 paragr., 1 pastr.), priima sprendimus dėl protokolų pataisymo (BDTRegl. 118 paragr.), nukreipia priimtus įstatymus kitoms valdžios institucijoms (BDTRegl. 122 paragr.).

Prezidentas Bundestage yra tarpininkas sprendžiant daugelį klausimų. Reglamento 7 paragr. reikalauja, kad Prezidentas vadovautų teisingai ir bešališkai, nes jis, be to, *atstovauja Bundestagui, saugo jo orumą ir teises*, tvarko jo reikalus. Bešališkumo reikalavimas buvo

⁹⁰ Арановский К. В. Государственное право зарубежных стран. М., 2000. С. 423.

⁹¹ Zeh W. Gliederung der Organe des Bundestages // Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland. Heidelberg, 1998. Bd. 2. S. 404.

įtvirtintas jau Veimaro Reichstago reglamente, nors Bundestago prezidentas neprivalo atsisakyti partinių pareigų ir neišbraukiamas iš frakcijos. Taigi prezidentas: 1) užima aukščiausią parlamento postą; 2) jis vykdo tik suverenaus parlamento – plenarinės sesijos sprendimus; 3) jis neturi pareigos vykdyti Seniūnų tarybos sprendimų.

Bundestago prezidentas tik pirmininkauja Seniūnų sueigoms, sueigų tam tikriems tikslams sudaromoms *ad hoc* komisijoms bei Prezidiumui, kurį sudaro Prezidentas ir viceprezidentai (BDTRegl. 5 paragr.). Reikia pažymėti, kad antroji pagal dydį frakcija teikia „pirmąjį“ viceprezidentą, kuris prireikus pavaduoja prezidentą (BDTRegl. 7 paragr. 6 pastr.), taip pat lyg sumažindamas Prezidento įtaką. Pagal demokratijos reikalavimus, kitos frakcijos taip pat turi „savo“ viceprezidentus. Dabartiniame Bundestage yra penki viceprezidentai.

Bundesrato prezidentas renkamas 1 metams (PĮ 52 str. 1 pastr.), kaip buvo ir Bismarko laikais. Nors reglamentas net nenumato, kad prezidentu ar viceprezidentu turi būti renkamas Bundesrato narys (BDRRegl. 5 paragr.1 pastr., 46 paragr.), minėtos teisės normos nebuvimas šiuo atveju nesudaro keblumų: remiantis 1950 m. Königsteino susitarimu, eilės tvarka pagal žemių dydį renkami žemių vyriausybių vadovai. Prezidentas, atitinkamai kaip Bundestago prezidentas, *atstovauja Bundesratui ir yra aukščiausiasis jo pareigūnas*, atsako už tvarką Bundesrate, vadovauja posėdžiams, tvirtina Bundesrato aukščiausiuosius valdininkus (BDRRegl. 6 paragr. 1 pastr., 6 paragr. 3 pastr., 22 paragr.), jis sušaukia Bundesratą ir sudaro preliminarą darbodarę (BDRRegl. 15 paragr.). Prezidento pavaduotojais renkami kadenciją baigę prezidentai, kurie prireikus taip pat turi teisę pavaduoti prezidentą (PĮ 52 str. 3 pastr. 2 s., BDRRegl. 5, 7, 72 paragr.). Išvardyti vadovai sudaro *Prezidiumą*, kuris sprendžia vidinius Bundesrato klausimus (BDRRegl. 8 paragr.). 2 išrinkti sekretoriai jam nepriklauso (BDRRegl. 8 paragr.).

Bundestago reglamente paminėta, kad *Prezidiumas* (BDRRegl. 6, 8 paragr.) tik skiria vadovaujančius Bundestago valdininkus, tačiau jis renkasi kiekvieną savaitę prieš Seniūnų sueigą ir gali aptarti bet kuriuos vadovavimo, frakcijų klausimus, ypač jautrius Seniūnų sueigoje, kuriuos nori aptarti jo nariai.

Seniūnų sueigos paskirtis – „vairuoti“ Bundestago veiklą⁹², remti prezidentą, tvarkant reikalus (BDTRegl. 6 paragr.), nors mandatų negaliojimo tvirtinimas, komitetų pirmininkų postų skirstymas, darbo plano sudarymas, pagrindinių komitetų siūlymas Bundestagui išeina už nustatytą veiklos ribų. Seniūnų sueigą be Prezidiumo narių sudaro 23 frakcijų paskirti nariai, pagal frakcijų narių skaičių joms atstovaujantys vadovai. Didelę reikšmę frakcijoms turi frakcijų seka, kurią patvirtina Seniūnų sueiga (BDTRegl. 11 paragr.), tačiau, kaip ir frakcijų narių skaičių (BDTRegl. 12 paragr.), jos sudėtį nulemia rinkimų rezultatai.

⁹² Ältestenrat // <http://www.bundestag.de/parlament/aeltestenrat/index.html>; prisijungimo laikas: 2005-09-27.

Seniūnų sueiga dalyvauja suformuluojant ir padedant įgyvendinti Bundestago užduotis. Kaip ir Vyresniųjų konventas Reichstage kaizerio laikais, Seniūnų sueiga sprendžia konsensusu. Veiklos reikšmę paaiškina tai, kad faktiškai visi Seniūnų sueigos sprendimai yra atiduodami svarstyti Bundestage ir turi būti jo sankcionuoti, o tai yra visi frakcijoms ar Seniūnų sueigos nariui rūpimi klausimai, įskaitant Bundestago ir administracijos darbo organizavimą (tai atlieka nuolatiniai pakomitečiai), parlamento vadovų, grupių, frakcijų ar jo narių elgesį.

Panašų vaidmenį Bundesrate atlieka *Nuolatinė patariamoji taryba*, kuri paprastai renkasi 1 kartą per savaitę (BDRRegl. 9 paragr.). Jos užduotis – *patarti Prezidentui ir Prezidiumui* sudarant darbotvarkę ir administraciniais klausimais, be to, ją kiekvieną savaitę informuoja Federalinė Vyriausybė, posėdžiuose taip pat dalyvauja Bundesrato direktorius. Skirtingai negu Bundestagas, jos narius Bundesratas paprastai skiria bendru sutarimu, pasitarus su žemių vadovais.

Pagrindinio įstatymo 52 straipsnis taip pat glaustai numato tokias pat Bundesrato galimybes kurti komitetus, rinktis į posėdžius. Paminėtina, kad Bundestago ir Bundesrato reglamentai suderinti, kai kalbama apie jų bendrus posėdžius, bendrų institucijų darbą, t. y. esant gynybos padėčiai – PĮ 115d str. 2 pastr. 4 s., dėl Taikinamojo komiteto – PĮ 77 str. 2 pastr. 2 s., dėl Bendrojo komiteto – PĮ 53a str. 1 pastr. 4 s.

Tačiau federalinėms žemėms nedraudžiama siųsti į plenarinius posėdžius, kurie vyksta Bundesrate kas trys–keturios savaitės (PĮ 51 3 pastr. 2 s.), vieną atstovą, ir pripažinimas, jog nerealų, kad žemę atstovautų vienas asmuo, tikrai praktiškas – dėl klausimų apimties, laiko. Be to, tikruosiams nariams taip pat gali atstovauti žemių vyriausybių paskirti pavaduotojai.

Bundesrato plenarinius posėdžius taip pat sušaukia Prezidentas (PĮ 52 str. 2 pastr., BDRRegl. 15 paragr.), posėdyje patvirtinama jo pateikta preliminarinė darbotvarkė (BDRRegl. 15, 23 paragr.), tačiau įtraukiama ir daug kitų klausimų. Posėdžiai paprastai būna *atviri*, kitaip būtinas daugumos pritarimas (BDRRegl. 17, 52 paragr.). Procesą pagreitina „žaliojo“ sąrašo sudarymas Nuolatinėje patariamajoje taryboje: išskiriami klausimai, kurie nesukelia diskusijų (BDRRegl. 29 paragr. 2 pastr., 35 paragr.), o plenariniame posėdyje – paskirtas žemės atstovas, kuris paprastai pasako vieningą visų žemės atstovų nuomonę. Žemė gali reikalauti balsuoti pakartotinai. Suprantama, kad vietoje frakcijų Bundesrate vyksta žemių, dažniausiai jų premjerų, diskusijos ir derybos.

R.Herzogas pažymi, kad išskyrus Taikinamąjį komitetą ir 1958 m. reformoje papildytą nuostatą (PĮ 53a str. 1 pastr. 3 s.), balsuojant paprastai vadovaujamasi suderinta žemės vyriausybės nuomone, o žemių parlamentai gali tik prašyti laikytis vienos ar kitos nuomonės⁹³.

⁹³ Herzog R. Zusammensetzung und Verfahren des Bundesrates // Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland. Heidelberg, 1998. Bd. 2. S. 510-511.

Praktika liudija, kad Bundesrato nariai komitetuose kartais balsuoja kitaip negu plenariniame posėdyje, tačiau taip pat žinoma, kad dažniau negu Bundestage derybų būdu yra susitariama iš anksto.

Vyrauja nuomonė, kad Bundesrato plenariniuose posėdžiuose dalyvavimas nėra gausus, nors, atrodo, nėra kritiškai neskaitlingas. Nuo tos padėties saugo nuostata: jeigu Bundesrate nedalyvauja pusė narių (pavaduotojų), Bundesrato Prezidentas turi nutraukti posėdį, tik daugiau negu pusė gali priimti sprendimus (BDRRegl. 28 paragr.). Tačiau absoliuti dauguma reikalinga tik ypatingiems sprendimams (PĮ 61 str. 1 pastr. – Prezidento apkaltai, 77 str. 4 pastr. – prieštaraujant įstatymui, 79 str. 2 pastr. – keičiant Konstituciją).

Nors Bundestagas gali priimti sprendimus dalyvaujant daugiau nei pusei narių, tačiau suprantama, kad Bundestago narių dalyvavimas priklauso nuo svarstomo dalyko ir nuo reikalavimų Bundestago sprendimų priėmimui kasdieninėje darbotvarkėje:

paprasta balsų dauguma reikalinga priimti nutarimą – PĮ 42 str. 2 pastr., BDTRegl. 45 paragr. 1 pastr.,

kai balsuojama „prieš“ ar „už“, reikalinga visų Bundestago narių daugumos parama – PĮ 121 str.

Pažymėtina, kad kvalifikuota dauguma reikalinga pagal tuos pačius kaip ir Bundesratui straipsnius.

Bundestago posėdžiai paprastai *vieši* (PĮ 42 str.), tik 2/3 narių palaikymu posėdis gali būti uždaras. Remiantis tomis pačiomis PĮ nuostatomis, Vyriausybė turi tokią pat pareigą ir teisę dalyvauti Bundestago ir Bundesrato plenariniuose ir komitetų posėdžiuose ir gali pasisakyti (PĮ 53 str.).

Plenariniuose posėdžiuose, kurių darbotvarkes, remiantis sesijos pradžioje Bundestago patvirtinta darbų tvarka, suderina Seniūnų sueiga ir patvirtina Bundestagas, realizuojama parlamento nario teisė dalyvauti priimant parlamento sprendimus: teikiant įstatymų projektus (PĮ 79 str.), kitus pasiūlymus, pareiškiant savo nuomonę ir balsuojant. Paprastai balsuojama pakeliant ranką, paskutinio – trečiojo skaitymo – metu įprastas balsavimas atsistojus (BDTRegl. 48 paragr. 1 pastr.). Dėl teikiamų įstatymų projektų Vyriausybė įpareigota per šešias savaites (skubiais atvejais – 3 savaites) pateikti savo nuomonę Bundestagui (PĮ 76 str.).

Reglamento 27–32 paragrafai numato, kad parlamentaras gali pasisakyti ir atsakyti į kalbą, pateikti paaiškinimą ar informaciją. Pastebėtina, kad pasisakymų laikas padalijamas frakcijų susitarimu Seniūnų sueigoje ir patvirtinamas Bundestago posėdyje (BDTRegl. 20 paragr.), pirmininkaujančiam lieka tik atsakomybė, kad būtų išdalyta darbotvarkė ir sudaryta kalbėtojų eilė (BDTRegl. 27 paragr.), o papildomai laikas gali būti skiriamas tik iš skirtojo kalbėti frakcijos vardu, komiteto teikėjas taip pat gauna jam skirtą laiką. Manytina, šitoks

organizavimas gali labai padėti taupyti laiką konstruktyviai diskusijai. Be to, reikėtų paminėti, kad, nepriklausomai nuo situacijos, stengiamasi laikytis etiketo: nors leidžiama (BDTRegl. 36 paragr.), Bundestago nariai vengia nutraukinėti kalbėtojus, o pašalinimas iš posėdžių salės (BDTRegl. 38 paragr.) dėl šiurkštaus tvarkos pažeidimo yra labai retas.

Pasiūlymų dėl svarstomų įstatymų projektų teisė įgyvendinama individualiai, pvz., teikiant įstatymų pakeitimų pasiūlymus antrajam skaitymui (BDTRegl. 82 paragr.) arba teikiant įstatymo projektą, parėmus frakcijai (PĮ 76 str. 1 pastr., BDTRegl. 75, 76 paragr.). Galima daryti išvadą, kad didesnė parama nulemia ir didesnes galimybes.

Pastebėtina, kad Bundestagas stengiasi užbaigti visus darbus. Šiam tikslui tarnauja Reglamento 125 paragrafas, kuriuo remiantis pratęsimi buvusios kadencijos neužbaigti darbai: tęsiamas įstatymų projektų svarstymas ir pan.

Bundesrato atstovai gali dalyvauti ir kalbėti Bundestago plenarinėje sesijoje bei jo komitetuose (PĮ 43 str. 2 pastr., BDRRegl. 33 paragr.). Bundesrate jie taip pat turi parlamentarų pasisakymo, klausimų, įstatymų iniciatyvos teises, tačiau ne taip išsamiai reglamentuotas.

Galima apibendrinti, kad Bundestago veikla pagal demokratijos principus išsamiai reglamentuota struktūriniu požiūriu, aiškiai įtvirtinant Bundestago vadovų ir organų teises ir pareigas, jiems atstovaujant Bundestagą, jo frakcijas, organizuojant Bundestago darbą,

- Bundestago institucijos sudaromos remiantis atstovavimo frakcijoms principu;*
- Bundesrato struktūros ir veiklos organizavimo reglamentavimas akcentuoja žemių atstovavimą ir jų atstovų interesų derinimą sprendimų priėmimo, vadovaujantis žemių vadovų susitarimais bei vieninga žemės atstovų nuomone;*
- tiek Bundestage, tiek Bundesrate dauguma sprendimų priimami viešuose plenariniuose posėdžiuose, paprasta balsų dauguma, todėl svarbus parlamento narių lygių teisių ir pareigų reglamentavimas ir daugumos principo įtvirtinimas;*
- abiejų institucijų autonomiją įtvirtina jų reglamentai.*

3.3. Parlamento komitetai ir komisijos – pagrindinės parlamento darbo struktūros

Bundestago reglamento visas VII skirsnis skiriamas komitetams. Jame reglamentuojami komitetų uždaviniai ir įgaliojimai. Numatoma, kad Bundestago svarstymo parengimui sudaromi *nuolatiniai komitetai*, tam tikriems klausimams sudaromi *specialūs komitetai* (BDTRegl. 54 paragr.). Toliau kalbama apie įstatymų leidyboje dalyvaujančius nuolatinius komitetus, kurie kuruoja tam tikras sritis, ir kitus komitetus, be to, kitas *struktūras*.

Nuolatiniai komitetai ir kitos struktūros gali turėti persidengiančias funkcijas (Europos

reikalų, Biudžeto, Peticijų), ypatingas parlamentines funkcijas (Rinkimų kontrolės, imuniteto ir reglamento komitetas), atlieka pagalbinį vaidmenį (Rinkimų komitetas – organizuojant rinkimus), kai kurių tikslas – tyrimas (tyrimo komitetai). Pagal PĮ 95 straipsnį Bundestagas ir Bundesratas siūlo savo atstovus į Teisėjų rinkimų komitetą. 2002–2005 m. Bundestago kadencijoje buvo 21 komitetas ir 3 komisijos, Bundesrate veikia 16 komitetų. Keletas nuolatinių komitetų, taip pat tyrimo komitetai įtvirtinti PĮ.

Nors nuolatinių komitetų ir komisijų skaičius kinta – iki septintojo dešimtmečio vidurio Bundestage būdavo iki 50 komitetų, – W.Zehas laikosi nuomonės, kad *Bundestago suskirstymas į komitetus taip pat laikomas politiniu ir paties Bundestago apribotu dalyku*, kuris išlieka nepažeidžiamas dėka konstituciškai užtikrintos autonomijos, o komitetų reikšmę atspindi jų įtvirtinimas teisės aktuose⁹⁴.

Remiantis PĮ 41 str. ir Rinkimų kontrolės įstatymu, sudaromas *Rinkimų kontrolės, imuniteto ir reglamento komitetas*, kurio dalykas yra Bundestagas ir jam skirta parlamento teisė bei narių statusas; jis ypatingai svarbus: pasirengimas rinkimams, jų eiga ir rinkimų rezultatai pirmiausia svarstomi ir tikrinami Bundestage. Pagal PĮ 46 straipsnį komitetas, gavęs Bundestago prezidento prašymą, rengia Bundestago sprendimą dėl galimybės apriboti asmenines Bundestago nario teises, jis sprendžia Bundestago narių konfliktus, tikrina Bundestago nario mandato galiojimą (Rinkimų kontrolės įst. 47–48 paragr.). Komiteto veiklos pagrindai, tyrimo rezultatų pateikimas nustatyti BDTRegl. 107 paragr. ir 6 priede. Komitetas savo iniciatyva gali teikti kuriojamos srities projektus arba Bundestago organų ar 1/4 deputatų pageidavimu gali prašyti reglamento išaiškinimo (BDTRegl. 127 ir 128 paragr.). Pastebėtina, kad dėl jų ypatingos veiklos rinkimų kontrolę vykdančius komiteto narius tiesiogiai renka Bundestagas frakcijų pasiūlymu. Tai taip pat turėtų būti susiję su jų dalyvavimu konstitucinių skundų tyrime, numatant, kad kiekvienas rinkimų teisę turintis pilietis gali kreiptis į FKT. Tokia teisė numatoma: Bundestago deputatui, kurio narystė ginčijama, teikiant skundą – 100 rinkimų teisę turinčių piliečių, frakcijai ar 1/10 Bundestago narių (FKT įst. 48 str.). O skundas į FKT nukreipiamas, atlikus tyrimą Bundestage (PĮ 41 str., Rinkimų kontrolės įst. 2 paragr. 4 pastr.).

Pakeitus PĮ 45 straipsnį, nuo 1991 m. sudaromas *Europos reikalų komitetas* (nuo 1983 m. veikė Europos reikalų komisija), kuris gali naudotis Bundestago teise ir kviesti Vyriausybės narius, gali parlamento vardu reikalauti informacijos reikalingais klausimais, o Bundestagas jo klausimus gali skubiai įtraukti į posėdžių darbotvarkę. Reikia pasakyti, kad lyginant ES senąsias nares šio komiteto kontrolė laikoma stipria, o paties Bundestago – silpna⁹⁵.

⁹⁴ Zeh W. Gliederung der Organe des Bundestages // Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland. Heidelberg, 1998. Bd. 2. S. 413.

⁹⁵ Bergman T. Democratic Delegation and Accountability // Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies. Oxford, 2003. P. 175, 176.

1956 m. įstatymų leidėjai PĮ taip pat įtvirtino *Užsienio reikalų komitetą* ir *Gynybos komitetą* (45a str.), pastarajam suteikdami ir tyrimo komiteto įgaliojimus. Gynybos komitetas turi užtikrinti Bundesvero kontrolę, jo veikla susijusi su PĮ 87a, 87b str., Xa skirsniu „Gynybos padėtis“. Užsienio reikalų komitetas prižiūri užsienio reikalų sritį. Šiems komitetams priskirtų sričių klausimais Vyriausybė dažnai turi turėti greitai ir gerai parengtą nuomonę.

Tyrimo komitetams, kuriuos Bundestagas sudaro 1/4 Bundestago narių reikalavimu, skirtas PĮ 44 straipsnis. Pabrėžtina, kad jau Parlamentinė taryba matė būtinybę tyrimo komitetus įtvirtinti PĮ. Jų sukūrimo dažniausiai reikalaujant opozicijai, tyrimo komitetai santykiuose su visuomene laikomi reikšmingais politinės kovos instrumentais⁹⁶. Jie viešo nagrinėjimo procese surenka reikalingus įrodymus. Tyrimo komitetai gali tirti visas sritis, išskyrus gynybos. Kaip veiksmingam paties parlamento pasitikrinimo instrumentui, tyrimo komitetui būtinas atstovavimas visoms frakcijoms (Tyrimo komitetų įstatymo 4 paragr.). Nors manoma, kad tyrimų struktūrų rezultatus sudėtinga įvertinti, tačiau tyrimo procesas gali būti veiksmingas atsižvelgiant į vyriausybės kontrolę ir parlamento „apsivalymo“ bei administracinių klaidų koregavimą⁹⁷. Be to, jų veikla pasižymi intensyvumu (žr. Priedą).

Reglamente numatytų kitų struktūrų sudarymą ir veiklą taip pat reglamentuoja specialūs įstatymai. *Parlamentinės kontrolės komisija*, sudaroma remiantis 1978 m. Federalinės slaptosios tarnybos veiklos parlamentinės kontrolės įstatymu, užtikrina parlamentinę ekonominę šios srities kontrolę išrenkant jos narius be būtinų frakcijų atstovavimo reikalavimų, tačiau jie turi turėti Bundestago pasitikėjimą. Taip pat nenurodytas narių skaičius, darbo tvarka. Komisija renkasi pareikalavus joje dirbančiai frakcijai ir savo veikloje vadovaujasi griežtais slaptumo reikalavimais.

Kita svarbi institucija, kuri kontroliuoja slaptašias tarnybas bei vykdo kontrolę, užtikrinant pagrindines teises ir laisves, yra remiantis PĮ 10 straipsnyje numatytu įstatymu įkurta *Susirašinėjimo, pokalbių telefonu ir telegrafo pranešimų slaptumo klausimams* komisija, kurios veikimui pritarė FKT savo sprendimu dėl pokalbių klausymosi, nors šitoks parlamentinės kontrolės įteisinimas buvo galimas tik pakeitus PĮ (10 str. 2 pastr. 2 s., 19 str. 4 pastr. 3 s.). Įstatymas numato, kad komisiją sudaro 5 nariai. Atitinkamų sričių ministrai periodiškai informuoja komisiją, o tam tikrais atvejais vadinamajai *G-10 komisijai* ministrai turi teikti informaciją apie numatomus teisių apribojimus. Galima manyti, kad slaptųjų tarnybų veiklą ir pagrindines teises prižiūrinčios struktūros turi nukrypstančius nuo bendrų komitetams priskirtų įgaliojimus, todėl reglamentas reguliuoja procedūras, apibrėžia kontroliuojamą sritį ir slaptumo reikalavimus.

⁹⁶ Ismayr W. Der Deutsche Bundestag: Funktionen, Willensbildung, Reformansätze. Opladen, 1992. S. 544.

⁹⁷ Zeh W. Gliederung der Organe des Bundestages // Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland. Heidelberg, 1998. Bd. 2. S. 464.

Akivaizdu, kad PĮ 45c str. numatyto *Peticijų komiteto*, nagrinėjančio visam Bundestagui skirtus skundus ir prašymus, kuriuos jam nukreipia Bundestago prezidentas, veiklos sritys taip pat persidengia su kitų nuolatinių komitetų, gynybos įgaliotinio, nes pats komitetas, vertinant jo reglamentavimą PĮ, nepripažįsta peticijoms neleistinų sričių ir valstybės valdžios institucijų. Be to, pastebėtina, kad dėl jo, turbūt vienintelio nuolatinio komiteto, veiklos nėra formuojama opozicijos nuomonė ir komitetas sprendimus dažnai priima konsensu. Peticijų komitetas, panašiai kaip gynybos įgaliotinis, kasmet teikia pranešimą Bundestagui. Išsamiau reglamentuojamas Peticijų įstatymo ir Bundestago reglamento IX skirsniu, komitetas laikomas atsakingu už tiesiogiai į jį besikreipiančių piliečių pateiktų peticijų (PĮ 17 str.) įvertinimą ir pateikimą Bundestagui. Peticijų komiteto dabartinei veiklai įtvirtinti 1975 m. prireikė PĮ pataisos, ir jis parlamentiniu lygmeniu atlieka didelės apimties darbą (žr. Priedą), Vokietijoje nesant ombudsmeno institucijos (žemių lygmeniu – išskyrus Šlėzvigo-Holšteino žemę).

Tarp 13 nuolatinių komitetų, kuruojančių federalinių ministerijų sritis, ypatingą vietą užima *Biudžeto komitetas*, kuris prižiūri biudžeto sudarymo ir vykdymo klausimus, taip pat reikšdamas savo nuomonę dėl projektų finansinio pagrindimo (BDTRegl. 95 ir 96 paragr.). Jis pats PĮ nepaminėtas, tačiau jo sritis reglamentuota labai išsamiai. Keičiant Bundestago reglamentą, suteikus teisę kitiems komitetams užsiimti ir kitų komitetų reglamentuotos srities klausimais, biudžeto klausimai taip pat patenka į persidengiančių sričių tarpą, tačiau neteko pastebėti, kad tokia nuostata būtų laikoma blogybe. Nors galima manyti, kad persidengimas didžiausią naudą galėtų duoti Europos reikalams, kurių plačios srities nekuruoja speciali ministerija ir reikalingas daugelio institucijų derinimas.

Biudžeto komitetas nagrinėja 28 atskirų planų ir 10 000 pavadinimų projektų, rengdamas tik 12 posėdžių per 5–6 savaites. Siekiant palengvinti darbą ir sukonkretinti derinimą, kuriamos frakcijų biudžeto darbo grupės, nes posėdžiuose reikalaujama, kad būtų kalbama tiksliai pagal nustatytas sritis. Reikia pažymėti, kad trūkstant pagrindimo, pasekmių numatymo ar esant konceptualių trūkumų, Biudžeto komitetas turi teisę siūlyti Bundestagui 2/3 balsų pritarti svarstymo pratęsimui.

Reglamento 56 paragrafas numato *tiriamąsias komisijas* (žr. Priedą), pvz. 2002–2005 m. veikė parlamentinės Etikos ir teisės šiuolaikinėje medicinoje, Vokietijos kultūros komisijos. Tikintis patarimo ir siekiant parengti sprendimus apie didelės apimties reikšmingus kompleksinius klausimus, į tiriamąsias komisijas gali būti įtraukti įvairių sričių specialistai neparlamentarai. Pažymėtina, kad jų sudėtis turi atspindėti frakcijų dydį, o komisijas sušaukia Bundestago prezidentas. W.Zehas pažymi, kad tiriamosios komisijos sudarymą numato parlamento teisė, kuri įtvirtinta jau 1850 m. Prūsijos Konstitucijoje. Manoma, kad tiriamosios

institucijos turi būti reglamentuotos specialiu įstatymu, tačiau jis nepriimtas. Komisijos turėjo veikti pagal laikinąsias 1968 m. taisykles, kurios ypač pabrėžė mažumų teisių apsaugą, opozicijos iškeltų klausimų tyrimą (PĮ 44 str.). Yra nuomonių, kad politinės jėgos šias komisijas nuo 1969 m. naudojo savo įtakai užtikrinti, o jų darbo efektyvumą galėtų padidinti reglamentuoti įgaliojimai, siekiant geriau panaudoti gautą informaciją⁹⁸.

Ypač svarbios buvo *Bundestago ir Bundesrato federacinės sandaros modernizavimo komisija*, 1976 m. Konstitucinės reformos komisija, teikusios pasiūlymus dėl PĮ ir Bundestago reglamentų pakeitimų. Pažymėtina, kad didelį vaidmenį Vokietijos istorijoje apskritai suvaidino Bundestago specialus *ad hoc Vokietijos vienybės komitetas*, nuosekliai, kartu su VDR liaudies rūmų nariais derinęs dokumentus dėl Vokietijos suvienijimo. Be to, labai svarbi Bundestago sudaroma Teisėjų rinkimų komisija.

Ypatingą vietą Vokietijos parlamente užima iš 33 narių (Bundestago – 2/3, Bundesrato – 1/3 narių) sudarytas *Bendrasis komitetas* (PĮ 115e str.), kuris dirba pagal savo, Bundestago su Bundesrato pritarimu patvirtintą reglamentą, taip pat sudaromas paskirstant vietas pagal frakcijos narių skaičių (BDTRegl. 18 paragr., 1 pastr.). Ši savita konstitucinė Bundestago ir Bundesrato institucija sukurta siekiant parlamento dalyvavimo esant įtemptai padėčiai ar gynybos padėčiai (PĮ 53a str., 115a str. 2 pastr., 115e str.) pakeitus PĮ 1968 m. Vien todėl jos sprendimai turi būti priimami daugumos narių balsais (BDTRegl. 13 paragr.), o tai taip pat turėtų liudyti centralizavimo ir parlamentarizavimo tendenciją.

Taikinamasis komitetas, sudaromas esant PĮ 77 str. nurodytoms sąlygoms, susideda iš vienodo skaičiaus Bundestago ir Bundesrato narių ir dirba vadovaudamasis Bundestago patvirtintu reglamentu, kuriam pritarė Bundesratas.

Galima pasakyti, kad nuolatinis komitetas teisės aktai atskiria nuo kitų struktūrų, neretai nuošaly jas palieka ir tyrėjai, dažniau atkreipdami dėmesį į pastarųjų struktūrų specialią paskirtį, nors jų sudarymui yra svarbūs ir kiti motyvai. W.Zeho teigimu, Gynybos komiteto numatymas PĮ labiau susijęs su istoriniais ir konstituciniais politiniais dalykais, Parlamentinės kontrolės komisijos dėl Federalinės slaptosios tarnybos ekonominės veiklos – labiau pragmatiškas⁹⁹. O nuolatiniai komitetai iš esmės deleguojama atsakomybė už priskirtą sritį: jie joje specializuojasi, ją prižiūri, todėl, vadovaudamiesi reglamentu, turi teisę teikti savo nuomonę ir pasiūlymus; nuolatinė komitetų nuomonė duoda pagrindą Bundestago diskusijoms. Komitetų darbas intensyvesnis negu viso Bundestago (žr. Priedą).

Svarbiausias argumentas yra tas, kad svarbią nuolatinė komitetų vietą nulemia pati parlamento veikla, nes svarstant teisės aktų projektus būtinas komiteto pritarimas. Tokie

⁹⁸ Zeh W. Gliederung der Organe des Bundestages // Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland. Heidelberg, 1998. Bd. 2. S. 462–465.

komitetai vadinami *pagrindiniais* (BDTRegl. 63 paragr.). Vadovaujantis BDRRegl. 80 paragr. 1 pastr., po pirmo skaitymo pagrindiniai komitetai teikia jiems nukreiptus įstatymų projektus Bundestago plenariniam posėdžiui ir nuo to laiko išlaiko įtaką tolesniam svarstymui. Tik po dalykiško svarstymo komitete nusprendžiama, ar projektą siūlyti Bundestagui priimti ir teikti jį kartu su teigiamu sprendimo pasiūlymu, ar siūlyti atmesti. Manoma, kad pasisakymais per antrąjį skaitymą nesiekama gauti pritarimo ar pakeisti nuomonę iš esmės, kaip tai būna per pirmąjį – jau svarstoma dalyko esmė. Todėl per antrąjį skaitymą iš esmės tik komentuojami komitete aptarti aspektai kartu su siūlomais pakeitimais.

Prasminga, kad įstatymų leidyboje dalyvaujantys komitetai dirba pagal vyriausybės veiklos (ministerijų) sritis, ir, sukūrus naują ministeriją, reglamentas numato, kad iš karto sudaromas naujas komitetas. Kadangi komiteto veikloje laikomasi srities reglamentavimo, komitetas naudojasi informacijos teise priskirtais klausimais, jis žino apie ilgalaikius Vyriausybės planus, atrenka svarbiausius klausimus ir sudėlioja akcentus plenariniam svarstymui. Žinant, kad 3/4 projektų parengia ministerijos, galima manyti, kad dalyvaujant opozicijai taip siekiama veiksmingai ir visapusiškai kontroliuoti užsibrėžtą Vyriausybės veiklą. O kontrolės prasmingumą pagrindžia faktas, kad 2/3 Vyriausybės pateiktų projektų komitetuose keičiami. Todėl galima pritarti W.Zeho nuomonei, kad *“komitetai yra esminiai parlamentinės kontrolės instrumentai”*¹⁰⁰.

Varomoji jėga šiame procese turėtų būti opozicijos nuomonė, tačiau perskaičius Bundestago reglamentą lieka neaišku, ar kiekviename komitete turi būti atstovaujama frakcijoms. Tik nurodoma 5 procentų riba frakcijai (BDTRegl. 10 paragr. 1 pastr.), atitinkanti rinkimų slenkstį. Be to, žinoma, kad Bundestago nariai dirba daugiausia dviejuose komitetuose, o nuo 1980 m. vietos komitetuose dalijamos pagal *St.Lague/Schepers* sistemą, pakeitus *d'Hondt* skaičiavimo metodą, siekiant didžiuosiuose komitetuose bent vieną vietą skirti mažosioms frakcijoms, net jei narių skaičius yra 5–7, tuo tarpu kuriose struktūrose neribojama, pvz., tiriamosiose komisijose, mažosioms frakcijoms taip pat buvo atstovaujama. Žinant, kad didžiausi (ir svarbiausi) komitetai yra Biudžeto, Finansų, Ekonomikos, Vidaus reikalų, šis argumentas labai svarus.

Galima pažymėti, kad nusistovėjusios demokratinės tradicijos taip pat padeda sudarant komitetus. Pagal Seniūnų sueigoje įsigaliojusią tradiciją frakcijos nuo skaitlingiausios iki mažiausios išdėsto savo pageidavimus vadovauti komitetams. Tarpusavio derybose pasiektas susitarimas paprastai atitinka pozicijos ir opozicijos vietas pagal politinius prioritetus, ir susiklostė tradicija, kad pirmininkas arba pavaduotojas turi priklausyti opozicijai. Bundestago

⁹⁹ Zeh W. Gliederung der Organe des Bundestages // Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland. Heidelberg, 1998. Bd. 2. S. 412.

frakcijų pasiūlymu vėliau išdalijamos vietos konkreitiems deputatams komitetuose, o susirinkę komitetai tik patvirtina Seniūnų sueigos pasiūlytus vadovus (BDTRegl. 58 paragr.). Tik *ad hoc* sudaromų komisijų ir komitetų vadovai keičiasi kasmet. Reikia pabrėžti, kad net deleguojant Bundestago atstovus į kitas institucijas valdančioji dauguma taip pat negali išrinkti tik savųjų – galioja vietų paskirstymo tarp frakcijų reikalavimas (BDTRegl. 12 paragr.).

Komiteto modelis iš esmės pakartoja Bundestago struktūrą. Komitetui vadovauja *pirmininkas*, kuris atsako už posėdžių parengimą, sušaukimą ir vadovavimą jiems (BDTRegl. 59 paragr. 1 pastr.), Bundestago prezidentui nenumatoma jokių galimybių kištis į komitetų darbą. Tačiau jeigu komitetas kreipiasi į jį, prezidentas paprastai nukreipia klausimą frakcijoms arba aptaria Seniūnų taryboje, o paskutinė galimybė lieka plenarinė sesija. BDTRegl. 62 ir 65 paragr. numato, kad gavęs teikiamus teisės aktų projektus arba pasiūlymus komiteto pirmininkas paskiria pranešėjus, kurie stebi dokumento svarstymą ir rengia pranešimą plenariniam posėdžiui, o procesas baigiasi komitete priimto galutinio sprendimo pasiūlymo Bundestagui priėmimu ir pristatymu plenariniame posėdyje.

Be to, įstatymai skatina Bundestago narius, ir jie aktyviai naudojami informacijos teise, o komitetas gali pasirinkti, kokius klausimus svarstyti, išnaudodamas vyriausybės priežiūros galimybes, pritarti ar nepritarti pateiktiems teisės aktams, kurie paskui gali tapti viso Bundestago sprendimu. Tokio tikslo buvo siekiama reglamento pakeitimu po 1969 m. reformos, todėl komitetai gali nagrinėti bet kuriuos savo srities klausimus¹⁰⁰. Buvo manoma, kad komitetų aktyvumui pasitarnautų Parlamentinės reformos komisijos raginimas, kad visuomenė dalyvautų komitetų svarstymo etape, tačiau Bundestago ir Bundesrato komitetų posėdžiai paprastai būna *uždari* (BDTRegl. 69 paragr., BDRRegl. 37 paragr. 2 pastr.), ir PĮ 43 str. 2 pastr. užtikrina tik Vyriausybės ir Bundesrato dalyvavimą. Manoma, kad komitetų nariai turi susikaupti dalykinėms diskusijoms. Tačiau BDTRegl. 70 paragr. 1 pastr. numato komitetų klausymus, daugumai komiteto narių pritarus 1/4 narių pasiūlymui.

Taip pat reikia pažymėti, kad komitetuose atstovaujant frakcijos nuomonei, komitetas, sveria argumentus, o frakcijos derina sprendimus tarpusavyje. Taip formuojamas bendras komiteto sprendimas, kurį aptariant frakcijoje didžiausią įtaką turi komitete dirbantys nariai. Frakcijos paskirti atstovai galiausiai turi įgaliojimus komentuoti sprendimą visuomenei. Įstatymų projektams paprastai rengiamas bent vienas klausymas, ir tai suteikia galimybę komiteto kontrolei, tačiau svarbiausiu uždaviniu laikoma suderinti visuomenės nuomones su dalykiniu skirtingų frakcijų pozicijų parengimu ir turėti pakankamą visuomenės susidomėjimą¹⁰².

¹⁰⁰ Zeh W. Gliederung der Organe des Bundestages // Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland. Heidelberg, 1998. Bd. 2. S. 411.

¹⁰¹ Jesse E. Die Demokratie der Bundesrepublik Deutschland. Berlin, 1986. S. 105.

¹⁰² Zeh W. Parlamentarisches Verfahren // Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland. Heidelberg, 1998. Bd. 2. S. 496.

R.v. Westphalenas taip pat pritaria, kad technikos amžiuje būtinas ne tik sričių atskyrimas, o parlamentinės veiklos perkėlimas į komitetus susijęs ir su frakcijų reikšmės išaugimu¹⁰³.

Bundesratas paprastai sudaro tik nuolatinius komitetus. Komiteto pirmininkus renka Bundesratas (BDRRegl. 1 paragr.), o pavaduotojus – komitetai (BDRRegl. 12 paragr.), tik Užsienio reikalų, Gynybos ir Vidaus reikalų komitetui vadovaujama pagal Königsteino seką. Komitetus taip pat sušaukia pirmininkas (BDRRegl. 38 paragr. 1 pastr.). Komitetų vadovais paprastai tampa atitinkamos srities žemių ministrai, pasiūlius kandidatą kuriai nors žemei. Vadovaujantis Reglamentu (BDRRegl. 80 paragr. 1 pastr.), svarstant įstatymų projektus būtinas komiteto pritarimas. Ir komitetų sprendimai bei pasiūlymai plenariniam posėdžiui priimami balsų dauguma, paprastai kiekvienai žemei turint vieningą nuomonę (BDRRegl. 42 paragr.). Tačiau komitetuose taip pat gali dirbti žemių vyriausybių valdininkai, o derinant Bundesrato komitetų nuomones, kaip ir viso Bundesrato veikloje, svarbų vaidmenį atlieka administracija (žr. BDRRegl. 52 str. 4 pastr.), nes klausimai dažnai derinami žemių lygmeniu ir galutinai – kreipiantis į Bundesratą. Todėl labai tikslus apibūdinimas, kad taip pasiekiamas dalykinis Federalinės Vyriausybės ir žemių sutarimas¹⁰⁴.

Vienintelė išimtis yra *Europos reikalų rūmai*, kai Bundesratas naudojasi teise dalyvauti ES reikaluose (BDRRegl. 45a–45k str.) ir jo sprendimai galioja kaip Bundesrato sprendimai. Bundesrato reglamentas taip pat numato atskirą ES reikalų procedūrą ir galimybę skubiai spręsti klausimus. Europos reikalų rūmai, pakeitus PĮ 1992 m. ir Bundesratui taip iškovojus savo pozicijas ES reikaluose, sudaromi remiantis PĮ 52 str.

Laikomasi nuomonės, kad Vokietijoje, kaip ir JAV, komitetų reikšmė didesnė negu parlamento, kitaip negu Jungtinėje Karalystėje. R. von Westphaleno nuomone, Vokietijoje, veikiant valdžių padalijimo principui, be laikui bėgant pasikeitusių funkcijų, būdingas vykdomosios ir įstatymų leidžiamosios valdžių persipynimas, kadencijų sinchronizacija, parlamentinės veiklos išsiplėtimas įstatymų leidybos ir kontrolės srityse¹⁰⁵. Tai atsispindi sudarant komitetus ir komisijas bei jų veikloje.

Pažymėtina, kad įstatyminis reglamentavimas remiasi demokratijos principais, daugelio Bundestago įgaliojimų įgyvendinimo teisę įtvirtina komitetams (PĮ, Reglamente ir kt. įstatymuose). Todėl pagrindinėmis darbinėmis struktūromis laikomi nuolatiniai komitetai; taip pat numatoma galimybė sudaryti specialius komitetus ir komisijas – aiškiai suformuluotam uždaviniui arba remiantis konkrečiu įstatymu.

¹⁰³ Sommers G./Graf von Westphalen R. Organisation der Parlamente – historische Grundlagen und aktuelle Ausformungen // Parlamentslehre: das Parlamentarische Regierungssystem im technischen Zeitalter. München, Wien, 1993. S. 98.

¹⁰⁴ Ausschüsse/http://www.bundesrat.de/Site/Inhalt/DE/2_20Bundesrat/2.1_20Struktur_20und_20Aufgaben/2.1.2_20Organisation/HI/5_20Aussch_C3_BCsse,templateId=renderUnterseiteKomplett.html; prisijungimo laikas: 2005-10-02.

¹⁰⁵ Sommers G./Graf von Westphalen R. Organisation der Parlamente – historische Grundlagen und aktuelle Ausformungen // Parlamentslehre: das Parlamentarische Regierungssystem im technischen Zeitalter. München, Wien, 1993. S. 104.

– *Parlamento vaidmens stiprėjimą liudija Bendrojo komiteto įtvirtinimas. Europos reikalų ir kt. komitetų įtvirtinimas PĮ bei tiriamųjų komisijų vaidmuo liudija siekį eiti kartu su laiku. Daryčiau prielaidą, kad išsamiau reglamentavimu siekiama užtikrinti viso Bundestago nepriekaištingą funkcionavimą.*

– *Bendra tendencija – siekiama, kad didžiuosiuose nuolatinuose komitetuose būtų atstovaujamos visos frakcijos, opozicija, o opozicijos teisės taip pat įtvirtina komitetų sudarymo, jų vadovų skyrimo tradicija.*

– *Komitetų įgaliojimai labiausiai išplėtoti, kai jų veikla siejasi su ES, gynyba, ypač – pagrindinėmis teisėmis, veiklos sritys gali persidengti, be to, už pagrindinių teisių laikymosi priežiūrą įtvirtinamas griežtesnis atsiskaitomumas Bundestagui. Struktūrų įgaliojimų persidengimas suteikia maksimalias galimybes parlamentinei kontrolei.*

– *Bundesrato komitetų lygmuo, labiau išsiskiriant Europos reikalų rūmams, nėra išplėtotas, ir nuolatinų komitetų veikla labiau nukreipta į žemių ir Federalinės Vyriausybės, žemių nuomonių dalykinį derinimą.*

3.4. Parlamentinės demokratijos užtikrinimas: frakcijos ir grupės, valdančioji dauguma ir opozicija

Parlamentinio demokratinio valdymo prielaidos yra tiesiogiai susijusios su Bundestago struktūra, kuri kartu su reglamentu įtraukta į Konstitucijos visumą. Parlamento teisė, kurios pagrindai kartu su opozicijos garantijomis įtvirtinti PĮ, užtikrina Bundestago autonomiškumą, nes PĮ 20 str. ir 79 str. 3 pastraipos negali pakeisti paprasta įstatymų leidėjų dauguma.

Tačiau PĮ nei frakcijos, nei opozicija neapibrėžtos. Frakcijos pripažįstamos tik užtikrinant partijų steigimąsi PĮ 21 str. Taip pat reikia atkreipti dėmesį į susirinkimų laisvės (PĮ 8 str.), susivienijimo laisvės (PĮ 9 str.) įtvirtinimą. PĮ nurodo, kad politinės partijos ir kiti susivienijimai dalyvauja tautos valios formavimo ir valstybės valios formavimo procesuose (PĮ 20 str. 2 pastr. ir 21 str. 1 pastr.). Remdamasis PĮ 21 str. 2 pastr., FKT nutarė, kad partijos uždraudimas yra riba, kurios turi būti laikomasi, partijoms artikuliuojant visuomeninį interesą valstybės valios formavimui¹⁰⁶. 1952 m. buvo uždrausta SPR (Sozialistische Reichspartei), 1956 m. – KPD (Kommunistische Partei Deutschlands).

Vadovaujamosi FKT ir konstitucinės teisės specialistų nuomone, kad *parlamentinė opozicija yra rezultatas ir sąlyga, kad konstitucinė santvarka neleidžia vienos partijos valstybės*¹⁰⁷, o 1951–1968 m. diskusijos rezultatas buvo tas, kad Baudžiamajame kodekse taip

¹⁰⁶ Kunig Ph. Parteien // Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland. Heidelberg, 1998. Bd. 2. Op. cit., S. 119.

¹⁰⁷ Zeh W. Gliederung und Organe des Bundestages // Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland. Heidelberg, 1998. Bd. 2. S. 400.

pat buvo įtvirtinta laisvo partijų veikimo garantija. PĮ ir Bundestago reglamento, kitų įstatymų trečdalis–ketvirtadalis reikalavimas (PĮ 39 str. 3 pastr., 93 str. 1, 2 pastr. – 1/3, 44 str. 1 pastr. – 1/4, BDTRegl. 4 paragr. 2 s., 56 paragr. 1 pastr. 2 s. – 1/4, 70 paragr. 1 pastr. 2 s. – 1/4 komiteto narių, FKT įstatymo 48 paragr. – 1/10) užtikrina, kad opozicija pajėgi dalyvauti pasiūlymų teikime. Pastebėtina, kad nuo 1977 m. opozicija paremiama 25 proc. finansiniu priedu, po 7 proc. pridedant kiekvienam nariui. Tokią paramą oponentams paaiškina beveik vieninga Vokietijos įstatymų leidėjų nuostata, kad vertinant klausimų svarstymo Bundestage dalykiškumą ir rezultatus, toks opozicijos, mažų frakcijų „politinės galimybių lygybės teisės“¹⁰⁸ užtikrinimas laikomas naudingas ir daugumos frakcijai, nes sustiprina ją santykiuose su Vyriausybe. Vis dėlto praktika rodo, kad valdančioji dauguma kartu su Vyriausybe diskusijose kalba maždaug 10 proc. ilgiau negu opozicija.

Kadangi lygiateisiškumo klausimas keblus, įprastu dalyku laikoma, kad Biudžeto ir Peticijų komitetams vadovauja opozicijos atstovas, o Bundestago mokslinė tarnyba padeda opozicijai palaikyti pusiausvyrą su Vyriausybės parama valdančiajai daugumai. Tokias paramos opozicijai galimybes sustiprino vadinamoji mažoji parlamento reforma 1969 m.¹⁰⁹

Tačiau opozicijos teises geriausiai garantuoja frakcijų reglamentavimas. Pažymėtina, kad *frakcijos* terminas Reglamente atsirado tik papildžius PĮ 53a str. 1968 m., tačiau jos „*nėra nei parlamento organai nei padaliniai, ir tik pagal funkcijas priskiriamos valstybės valdžių sistemai*“¹¹⁰. Pažymėtina, kad iš pradžių frakcijai sukurti reikėjo 10, nuo 1952 m. – 15 narių. BDTRegl. 10 paragr. frakcijos apibrėžiamos kaip Bundestago 5–100 narių susivienijimai, priklausantys tai pačiai ar tokiai partijai, kad siekiant tų pačių tikslų jokiaje žemėje nesivaržytų, o Bundestagas daugumos sprendimu gali nustatyti minimalų skaičių. Šis apibrėžimas nėra laikomas vykusi, bet nekeičiamas, nors Bundestago reglamentas pagal įgaliojimus suteikia frakcijoms pastebimai dominuojančią vietą.

Pažymėtina, kad teisė pasiūlyti papildomą darbotvarkės klausimą, pasisakyti dėl įstatymo projekto per pirmąjį skaitymą, pareikalauti įtraukti aktualaus klausimo aptarimą suteikiama tik frakcijos ar 5–100 Bundestago narių prašymu (BDTRegl. 79 paragr.), frakcija ar 5–100 deputatų gali pareikalauti nukelti balsavimą į kitą posėdžio dieną paskutiniame įstatymo priėmimo etape, pareikalauti patikrinti Bundestago narių skaičių ar vardinio balsavimo rezultatus (BDTRegl. 45 paragr. 1 pastr., 58 paragr.). Frakcijos parama reikalinga teikiant įstatymų projektus, sprendimų pasiūlymų projektus, didelius ir mažus paklausimus, per Vyriausybės valandą, balsuojant,

¹⁰⁸ Ismayr W. Der Deutsche Bundestag: Funktionen, Willensbildung, Reformansätze. Opladen, 1992. S. 541.

¹⁰⁹ Zeh W. Gliederung und Organe des Bundestages // Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland. Heidelberg, 1998. Bd. 2. S. 402–403.

¹¹⁰ Graf von Westphalen R. Abgeordneter und Fraktion // Parlamentslehre: das Parlamentarische Regierungssystem im technischen Zeitalter. München, Wien, 1993. S. 71.

siūlant iškviesti ministrus. Kitaip sakant, *frakcijų buvimas užtikrina Bundestago funkcijų įgyvendinimą ir suteikia politinę struktūrą*¹¹¹.

Dvyliktoje kadencijoje pakeitus Bundestago reglamentą, numatyta, kad Bundestago nariams negalint sudaryti frakcijos, pritariant Bundestagui, galima sudaryti *grupę* (BDTRegl. 10 paragr.), kuri neturi visų frakcijos teisių, tačiau, kaip ir frakcija, gali skirti narius (jų pavaduotojus) į nuolatinius komitetus, tyrimo komitetus, tiriamąsias komisijas, teikti įstatymų projektus, pasiūlymų, sprendimų pasiūlymų projektus, didelius ir mažus paklausimus, priklausomai nuo dydžio jai skiriamas kalbėjimo laikas. Tokį statusą yra turėję žalieji.

Galima manyti, kad teisių suteikimas vienam nariui ar Bundestago mažumai šiuo požiūriu daugiau yra išimtis ir jiems nelengvai įgyvendinama net teikiant pasiūlymą keisti įstatymą per antrąją skaitymą (BDTRegl. 82 paragr. 1 pastr.). Nors pakeitimai antrajam skaitymui gali būti teikiami vieno, trečiajam – 26 Bundestago narių, sprendimų pasiūlymai (Entschliessungsantrag), neprieštaraujant teikėjui (vadovaujantis BDTRegl. 88 str.), – visais atvejais neišvengiamai reikalingas daugumos palaikymas. Frakcijos narių skaičius lemia jų vietą ir vadovų skaičių komitetuose (BDTRegl. 11, 12 paragr.), atstovų (ekspertų) skaičių klausimuose, taip pat deleguotųjų skaičių iš Bundestago į radijo tarybas, viršnacionalines ir kontrolės institucijas (BDTRegl 12 paragr., 57 pagr. 2 pastr.). Taigi, nors buvimas frakcijos nariu nėra būtinas, tačiau suprantama, kad frakcijos narys, remiamas frakcijos, turi didesnes sėkmės galimybes.

Todėl galima pritarti konstitucinės teisės specialistų autoritetingai nuomonei, kad palikti atvirą frakcijų statuso klausimą taip pat gali būti naudinga. Yra nuomonių, kad visiškas frakcijų įtraukimas į valstybės sistemą gali sutraukti ar per daug išplėtoti ryšius su partijomis, rinkėjais, visuomeninėmis organizacijomis, o didesnis atskyrimas nuo valstybės valios formavimo susilpnintų integracines ir parlamentines veikimo galimybes¹¹².

Frakcijų vidinės tvarkos reglamentavimas atspindi Bundestago reglamento bruožus. *Frakcijos institucijos* yra: frakcijos susirinkimas, pirmininkas, valdyba; renkami parlamentiniai sekretoriai, sudaromos darbo grupės ir kt. Frakcijas finansuoja Bundestagas iš savo biudžeto, o jų biudžetų kontrolę atlieka Federaliniai audito rūmai. Pagal frakcijos dydį sudaromas ir jos sekretoriatas. Galima pažymėti, kad tokiu būdu patikslinamos Bundestago narių galimybės dalyvauti parlamento darbe, pritaikius panašų teisių ir pareigų sureguliuavimo su disciplinos momentu mechanizmą. Parlamentui nesikišant į frakcijų reikalus, frakcijų veikla išsamiai reglamentuota jų pačių *reglementais*: jos skiria žemių grupių vadovus, savo atstovus tam tikroms

¹¹¹ Zeh W. Gliederung und Organe des Bundestages // Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland. Heidelberg, 1998. Bd. 2. S. 293.

¹¹² Zeh W. Gliederung und Organe des Bundestages // Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland. Heidelberg, 1998. Bd. 2. S. 399.

sritims, sudaromose darbo grupėse apsvarstomi Bundestagui deleguoti klausimai, o nuomonės paskui atstovaujamos komitetuose ir plenariniuose posėdžiuose. Tokiu būdu į svarstymą įtraukiant narius pastebima, kad nedaug Bundestago narių lieka „eilinių“¹¹³ pozicijose, o aktyvi veikla frakcijoje suteikia galimybę parlamentaro karjerai.

Reikėtų pridurti, kad, kaip lemia rinkimų rezultatai, per frakcijas parlamente atstovaujama partijoms, nuolat komplikuočiai koordinuojančioms tarpusavio ryšius: per frakcijas politinės partijos dalyvauja formuojant valstybės valią, o valstybės valios formavimo poreikiai per frakcijas veikia programų sudarymą ir partijų pristatymą. Frakcijos nuomonė labiau atspindi realias partijos galimybes parlamentiniame darbe. Bundestago narių nuomonė formuojama frakcijoje, ir nėra formuojama pozicijos–opozicijos nuomonė, joms taip pat nesant institucionalizuotoms. Be to, nors Bundestago narys paklūsta tik savo sąžinei, Vokietijos Bundestage balsavimas pagal sąžinę, nepritariant frakcijos daugumai, nėra būdingas. Specialistai argumentuoja, kad toks elgesys niekuo nepakeistų sprendimo bei pačios sprendimo laisvės kokybiniu požiūriu¹¹⁴, tačiau aišku, kad ši nuostata taip pat parodo frakcijų reikšmę.

Taip pat galima pastebėti, kad frakcijų skaičius Bundestage beveik nesikeičia – tiek lyginant kadencijas, tiek atskiros kadencijos metu. Išimtis galėtų būti Žaliųjų frakcijos (1983 m.) ir po Vokietijos suvienijimo – PDS frakcijos (1990 m.) atsiradimas, 2005 m. sudarančios bendrą frakciją su kairiaisiais.

Bundestagas, turintis išplėtotą politinę struktūrą, iš esmės skiriasi nuo Bundesrato: jame frakcijos neveikia, ir federalinės žemės nėra linkusios aukoti savo interesų siekiant partijoms naudingų sprendimų¹¹⁵. Todėl visas Bundesratas, gali būti opozicija Vyriausybei ir valdančiajai daugumai arba ją gali remti.

Apibendrinant galima sakyti, kad:

– Bundestago išplėtotą politinę struktūrą remiasi plečiamomis pavienių Bundestago narių teisėmis ir vienodomis veiklos teisėmis, deleguotomis frakcijoms, kurios plečia opozicijos veiklos galimybes;

kurios opoziciją ir valdančiąją koaliciją, turinčias lygias politines galimybes, įjungia į valstybės valios formavimą visuose šio proceso etapuose;

– Bundesratas, atstovaudamas žemių interesams, gali remti Vyriausybę ir valdančiąją daugumą arba oponuoti jai.

¹¹³ Patzelt J.W. Deutschlands Abgeordnete: Profil eines Berufsstands, der weit besser ist als sein Ruf // Parlamente und ihr Umfeld. Daten und Analysen zu einer herausfordernden Regierungsreform. Opladen, 1997. S. 325.

¹¹⁴ Zeh W. Gliederung und Organe des Bundestages // Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland. Heidelberg, 1998. Bd. 2. S. 398.

¹¹⁵ Herzog R. Stellung des Bundesrates im demokratischen Bundesstaat // Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik. Heidelberg, 1998. Bd. 2. S. 479.

4. Vokietijos Federacinės Respublikos parlamento konstitucinė kompetencija ir parlamento funkcijų įgyvendinimas

H.H.Kleinas parlamentinėje valdymo sistemoje skiria keturias parlamento funkcijas: įstatymų leidybos, valdžių sudarymo, politinės valios išreiškimo ir vyriausybės kontrolės, ryšio su visuomene, taip pat pažymėdamas „parlamento autonomiją kaip įgaliojimą pačiam reglamentuoti savo reikalus, kiek tai nepadaryta Konstitucijoje“¹¹⁶.

Iš visų parlamento funkcijų svarbiausia – įstatymų leidyba. Tačiau parlamento funkcijos susijusios viena su kita, papildo viena kitą. Savaime suprantama, šiuose procesuose dalyvauja parlamento organai, jo struktūros.

Išsamesni statistiniai duomenys apie Bundestago funkcijų vykdymą, susiejant funkcijas su komitetų ir komisijų veikla (priimtų įstatymų, plenarinių posėdžių skaičius, vyriausybės priežiūros klausimai ir kt.) 1990–2002 m., pateikti priede.

4.1. Įstatymų leidyba – svarbi parlamento institucijos funkcija

Galima sakyti, kad imperatyvus PĮ 79 straipsnio reikalavimas nubrėžia įstatymų leidybos ribą – *draudžia keisti PĮ 1 ir 20 straipsniuose įtvirtintus konstitucinius principus. Konstitucijos pakeitimų įstatymams* iškeliamos kelios sąlygos: teikiamas įstatymo projektas turi aiškiai pakeisti pažodinį tekstą ar jį papildyti, jam turi pritarti 2/3 visų Bundestago ir Bundesrato narių. Šitie reikalavimai nėra lengvai įgyvendinami, todėl reikia manyti, kad *46 PĮ pakeitimų įstatymai 1949–1999 m.* (pakeisti 58 straipsniai ir 110 jų pastraipų, papildyta 41 straipsniu) buvo neabejotinai reikšmingi.

Įvairiu metu priimtų PĮ pakeitimų skaičius skiriasi: 2/3 pakeitimų tenka 1–7 kadencijai, 1/3 – po šalies suvienijimo, 1976–1990 m. pakeistas tik vienas 21 straipsnis. Konstitucinės teisės specialistų vieninga nuomonė, kad pakeitimai nepalietė PĮ esmės, leidžia pritarti, kad nustatytos politinio proceso „žaidimo taisyklės“ neturi būti keičiamos pagal politinę valią, bet turi atitikti laikmečio reikalavimams, nes „Konstitucijos nekuriamos visam gyvenimui“¹¹⁷.

Manytina, kad Vokietijos parlamentarų politinė valia ir reikalingumas keisti PĮ paprastai suderinti. Geriausiai tai liudija ne tik santykinai dažni sėkmingi PĮ keitimai, bet ir kelių straipsnių pakeitimai bei konstitucinės reformos, dažniausiai naujiems dalykams bei keičiant PĮ „Federacijos“ ir „Finansų“ skirsnių teisės normas:

¹¹⁶ Klein H.H. Aufgaben des Bundestages // Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland. Heidelberg, 1998. Bd. 2. S. 349.

¹¹⁷ Busch A. The Grundgesetz after 50 years: Analysing changes in the German constitution // <http://www.ub.uni.heidelberg.de>; prisijungimo laikas: 2005-02-17.

1954–1956 m. buvo svarbūs pakeitimai gynybiniais klausimais dėl Europos gynybos sutarties, Vokietijos stojimo į VES ir NATO, gynybinių pajėgų kūrimas (penkiolikos straipsnių pakeitimai 1956 m.);

1968–1969 m. dėmesys sutelktas į nepaprastosios padėties paskelbimą ir valdymą bei Federacijos ir žemių santykius, PĮ 115b straipsnis dėl FKT (dvidešimt aštuonių PĮ straipsnių pakeitimai 1968 m., 17–asis papildymo įstatymas);

nuo 1970 m. Federacijai buvo suteikiama daugiau galių, vidaus saugumo klausimais – kova su šalies terorizmu, kita antivalstybine veikla;

1990–1992 m. PĮ 23 str. įgalino išplėsti PĮ veikimą naujosioms žemėms, vadovaujantis 146 str. pakeista preambulė ir Bundesrato sudėtis, pakeitimas po suvienijimo (PĮ 143 str. 2 pastr.) leidžia keisti federalinio subjekto teritoriją iki nustatytos datos;

1993–1994 m. PĮ suderintas su Maastrichto sutartimi, išplėstos Federacijos galios, išaiškintos žemių teisės ES, padidintos jų konsensuso galios Bundesrate.

Pažymėtina, kad net dėl Vokietijos suvienijimo įstatymų leidėjai išvengė didesnių pakeitimų, o Bendrosios konstitucinės reformos komisijos pasiūlymai suteikti daugiau teisių žemėms, apribojant ribotų įstatymų leidybą, suteikti teisę Bundesratui siūlyti nutarimų projektus taip pat liko neįgyvendinti.

Kaip matyti, sudėtingoje įstatymų leidybos sistemoje atskiriama išskirtinė, konkuruojanti, ribota ir žemių įstatymų leidybos kompetencija. *Išimtinės kompetencijos* (PĮ 71,73 str.), tik federaliniais įstatymais reglamentuojamos sritys yra: santykiai su užsienio šalimis, gynyba, Federacijos ir žemių bendradarbiavimas užtikrinant laisvą demokratinę santvarką, pilietybė, laisvas judėjimas, valiuta, geležinkeliai, oro transportas, paštas ir telegrafas, verslo teisės apsauga. Tradiciškai išlikusi *konkuruojanti kompetencija* suteikia įstatymų leidybos teisę žemėms tiek, kiek leidyboje nedalyvauja Federacija (PĮ 72, 74 str.), tačiau reikalingas vienodas reglamentavimas. Konkuruojančiai įstatymų leidybai priskiriama civilinė ir baudžiamoji teisė, teismų santvarka, susivienijimų ir susirinkimų teisė, darbo ir įmonės teisė, kelių transporto teisė ir kt. PĮ 75 straipsnis įtvirtina Federacijos teisę nustatyti ribas, o žemėms leidžiama pritaikyti tikslesnį reglamentavimą, ir *ribotai įstatymų leidybai* priskiriamas valstybės pareigūnų asmens teisinės padėties reglamentavimas, aukštasis mokslas. PĮ 75 straipsnio 2 pastraipos pataisa, buvusi 1990 m. Vokietijos suvienijimo pagrindams užtikrinti parengtų pataisų grupėje, ribotai įstatymų leidybai detalų ar tiesiogiai taikomą reguliavimą numatė tik išimtiniais atvejais. *Žemių įstatymų leidyba* galima ten, kur „įstatymų leidžiamoji valdžia nesuteikta Federacijai“ (PĮ 70 str.). Federalinių santykių reglamentavimas yra labai detalus, atskiriamos Federacijos ir žemių galios, nubrėžiamos įstatymų galios fiskalinių dalykų reglamentavime. Tai rodo ir tai, kad

šešiasdešimt PĮ straipsnių tiesiogiai ar ne susiję su federalizmu, 1968 –1969 metų reformos 20 papildymų – daugiausia fiskaliniais ir biudžeto klausimais, suteikia naujas teises Federacijai¹¹⁸.

Pagrindinė įstatymų leidybos institucija yra Bundestagas. Numatoma (PĮ 77 str., 1 pastr., 1 s.), kad „įstatymus priima Bundestagas“. *Leidžiant Federacijos įstatymus žemės dalyvauja per Bundesratą* (PĮ 50 str.). Įstatymų projektus gali teikti Bundestago deputatai, Bundesratas ir Federalinė Vyriausybė, gavusi Bundesrato pritarimą (PĮ 76 str.). Tačiau sprendimus Bundestagas turi priimti, vadovaudamasis savo įgaliojimais ir atsižvelgdamas į įstatymų priėmimo kartu dalyvaujančių Vyriausybės, Bundesrato ir Prezidento galias, be to, parlamento valios pareiškimas įstatymu siejamas su vykdomąja valdžia ir teisingumo vykdymu bei Konstitucija: „įstatymų leidybą saisto konstitucinė santvarka, vykdomąją ir teisminę valdžią – įstatymas ir teisė“. Kadangi būtų sudėtinga konkrečiai apibrėžti, ką gali ar ko negali reglamentuoti įstatymo leidėjas, reikia atsižvelgti į institucijų kompetenciją: Federalinio Prezidento (PĮ 59 str. 1 pastr., 60 str.), Federalinio Kanclerio (PĮ 65 str. 1, 4 pastr.). H.H.Kleinas pasiremia K.Hesse, kad *įstatymų leidybos įsakmies ribos nubrėžiamos uždraudžiant perduoti įstatymų leidybos funkciją kitoms institucijoms*, išskyrus 119 str., bei suteikiant teisę Federalinei Vyriausybei, federaliniams ministrams ir žemių vyriausybėms leisti nutarimus¹¹⁹.

Įstatymų leidybos procese didžiausias dėmesys parlamento veikloje skiriamas įstatymo priėmimui, tiesiogiai susijusiam su jo įgyvendinimu, kurį vertina politikai ir visa visuomenė. Pvz., vokiečių federalistai, reikalaujantys didesnės kompetencijos įstatymų leidyboje federalinėms žemėms, argumentuoja, kad pritariamąją procedūrą priimami 50 dalykų įstatymai, ir jeigu iš pradžių reikėjo 40 proc. Bundesrato pritarimo, tai dabar reikia 60 proc.¹²⁰ (didesnė išimtis galėtų būti naujo Federacijos teritorijos suskirstymo įstatymai, numatyti PĮ 29 straipsnyje, kai po 1976 m. pakeitimo („didysis padalijimas“) ši teisė iš esmės perėjo žemių tautoms). Todėl manoma, kad PĮ 70 str. 1 pastr. labai apriboja žemių teises įstatymų leidyboje, ir vokiečių teisininkai pažymi, kad *PĮ pakeitimai išplėtė federalinių įstatymų leidybos kompetenciją ir Federacija pati ekstensyviai naudojosi 72 str. 1 pastr.*, kuri numato apribojimą konkuruojančių įstatymų leidyboje. Teigiama, kad Federacija tikrai „užtvindė normomis“, nors, kita vertus, reglamentavimu nuolat reaguojama į sparčiai vykstančius pokyčius¹²¹. Taip pat reikėtų pabrėžti, kad PĮ 72 straipsnio 2 pastraipos reikalavimas Federacijai sukurti vienodas gyvenimo sąlygas ir išsaugoti teisinį ir ekonominį vientisumą taip pat galėjo turėti įtakos įstatymų leidybos proceso spartai ir didelei apimčiai (žr. Priedą).

¹¹⁸ Kommers D. P. The Basic Law: Fifty Years Assessment // <http://www.aicgs.org>; prisijungimo laikas: 2005-02-17.

¹¹⁹ Klein H.H. Aufgaben des Bundestages // Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland. Heidelberg, 1998. Bd. 2. S. 354.

¹²⁰ Schmidt-Jortzig E. Reformbedürftigkeit des deutschen Föderalismus // Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitung DAS PARLAMENT. 13-14/2005. S. 9.

¹²¹ Klein H.H. Aufgaben des Bundestages // Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland. Heidelberg, 1998. Bd. 2. S. 351.

Reikia pažymėti, kad įstatymų leidybai daug dėmesio skiria PĮ, ją reglamentuoja visas VII skirsnis. PĮ nustato įstatymų pateikimą, parengimą, paskelbimą ir įsigaliojimą, nustatydamas procese dalyvaujančių valdžios institucijų kompetenciją, o institucijos pačios reglamentuose nustato išsamesnę tvarką. Įstatymais priimamas biudžetas (PĮ 110 str.), suteikiama teisė imti nustatyto dydžio kreditą (PĮ 115 str.), sudaryti taiką (PĮ 115l str., 3 pastr.), tarptautines sutartis (PĮ 59 str. 2 pastr.). Esant įtemptai padėčiai (PĮ 80 str. 1 pastr.), numatomas išimtinis reglamentavimas tik įstatymu. Pagal turinį galimas detalesnis įstatymų skirstymas: bendri įstatymai, įgalinantieji, planavimo, biudžeto, sutarčių, vystymosi, organizaciniai ir kt.¹²²

Susiejant su parlamentinės valdymo sistemos ypatumais, galima pasakyti, kad nors daugumą įstatymų projektų teikia Federalinė Vyriausybė ir šie projektai dažniau priimami, tačiau žemėse svarstymo procese dalyvauja platus pareigūnų ratas; ir jau svarstant Bundestago komitetuose, prieš tai parengus frakcijose, siūlomi įstatymų pakeitimai. Tokiu būdu teisės aktų skaičius tikrai gerokai išauga.

Bundestago reglamento 75–76 paragrafai nurodo, kad *pateikiant teisės aktų projektus* (Vorlage), reikalingas 5–100 narių palaikymas. *Pasiūlymai* (Antrag) gali būti skirstomi į *procedūrinius įstatymų projektus*, kurių svarstymo eigą gali nulemti vienas parlamentaras ar parlamentinės mažumos (juos teikia Vyriausybė, Bundestago ar Bundesrato nariai), *savarankiškus pasiūlymus* (kreipiantis į Vyriausybę ar Bundestagą, pvz., dėl komisijos sukūrimo ir kt.), taip pat *sprendimų pasiūlymus* (Entschliessungsantrag), kurie teikiami kartu su savarankiškais pasiūlymais, dažniausiai nukreipti į Bundestago nuomonę politiniais klausimais. Registruoti projektai „iš Bundestago“ išdalijami Bundestago nariams, galima manyti, kad taip gerokai sutaupoma laiko.

BDTRegl. 77, 78, 123 paragrafai numato įstatymų projektų ir sprendimų pasiūlymų svarstymą. Išskyrus BDTRegl. 29 paragrafo numatytus skubiai svarstomus pasiūlymus, bendra taisyklė orientuoja į labai greitą procedūrą – trečią dieną po išdalijimo, išskyrus sprendimų pasiūlymus, kurie priklauso nuo savarankiškų pasiūlymų ir todėl turi būti teikiami kartu su pastaraisiais.

Tačiau priklausomai nuo teisės akto, *įstatymų projektai* priimami trečiuoju skaitymu (BDTRegl. 84 paragr.), *pritariamieji įstatymai* tarptautiniais klausimais priimami antruoju skaitymu (BDTRegl. 59 paragr. 2 pastr.), kiti teisės aktai – pirmuoju skaitymu (BDTRegl. 79 paragr.). Tačiau tik po svarstymo komitete gali būti teikiami *pakeitimų pasiūlymai* (BDTRegl. 81 str.), kuriems suformuluoti reikalingi du skaitymai, nes po pirmojo teikiamas tik pranešimas ir rekomendacija: priimti, atmesti, priimti su pakeitimais. Antrajam ir trečiajam skaitymui pateikti pakeitimų pasiūlymai, sprendimų pasiūlymų atveju, jei teikėjas neprieštarauja, pastarieji gali būti

¹²² Grimmer K. Der Deutsche Bundestag im parlamentarischen Regierungssystem // Parlamentslehre: das Parlamentarische Regierungssystem im

priimti su pakeitimais, tačiau dar turi būti balsuojama dėl pakeitimų (yra pagrįstų nuomonių, kad trečiasis skaitymas vargu ar prasmingas, nes po antrojo retai būna pakeitimų¹²³, ir pakeitimų autoriai sunkiai pasiekia sėkmę¹²⁴). Kitas išbandymas gali laukti Bundesrate, ypač pritariamųjų įstatymų atveju. Pritariamiesiems įstatymams būdinga tai, kad jie negali būti priimti be Bundesrato pritarimo. Nepavykus pasiekti Bundesrato pritarimo, pritariamųjų įstatymų projektai laikomi nepriimtais.

Įstatymų leidyba yra vienintelė Bundestago ir Bundesrato konstitucinė bendrybė. Įstatymų projektus Bundesratas gali teikti pritarus daugumai (PĮ 76 str. 1, 3 pastr.), pasiūlius vienai ar kelioms žemėms, pritariamuosius įstatymus (PĮ 77 str. 2-4 pastr.). Pastarieji sudaro 55–60 proc. visų federalinių įstatymų. Praktikoje dažniausiai iškyla *Bundesrato vaidmuo mokesčių ir lėšų paskirstymo klausimais*, kuriems PĮ numatė pritariamųjų įstatymų procedūrą (PĮ 105 str. 2 pastr., 106 str. 3 pastr. 3 s., 104a str. 4 pastr., 107 str. 1 pastr. 2, 4 s., 106 str. 5 pastr. 5 s., 6 pastr. 4 s.). Įstatymai, kuriems Bundesratas gali panaudoti *prieštaravimo teisę*, pvz., dėl biudžeto, ir kurie sudaro 40–45 proc., gali būti dar kartą balsuojant patvirtinti Bundestage. Bundesratas didesnę įtaką turi nepaprastųjų įstatymų leidyboje, galėdamas patvirtinti Bundestago atmetą įstatymo projektą (PĮ 81 str. 2 pastr.), ir esant gynybos padėčiai. Šiuo atveju Bundesratas paremia kitas valdžios institucijas ir padidina savo vaidmenį, tačiau akivaizdu, kad žemių rūmai neturi galimybių komplikuoti biudžeto tvirtinimo proceso.

Bundesratas taip pat turi pritarti Bundestago inicijuotiems įstatymams, kai jie keičia Pagrindinį įstatymą, valstybės teritoriją, žemių sienas ar kai reglamentuoja su žemių interesais susijusius dalykus – reglamentuojant politinius Federacijos reikalus ar jos įstatymų leidybą (PĮ 59 str. 2 pastr. 1 s.) ir esant ypatingoms konstitucinėms nuostatoms pačiame įstatyme (PĮ 84 str. 1 pastr.). 1968 m. keičiant PĮ numatyta, kad tik ypatingomis sąlygomis įstatymų leidybos funkciją gali perimti Bendrasis komitetas (PĮ 53a str.).

Galima manyti, kad vien dėl laiko stokos Bundesrate negali būti trijų skaitymų. Nesant pirmojo skaitymo, užregistruotą projektą Bundesrato prezidentas ar jo įgaliojimu direktorius nukreipia tiesiai į komitetus, be to, taip pat paskiriamas pagrindinis komitetas (BDRRegl. 36 paragr. 1 pastr.). Todėl suprantama, kad įstatymų leidyba Bundesrate gali būti charakterizuojama kaip *žemių ir Federacijos biurokratijos kontrolė joms bendradarbiaujant*¹²⁵, juo labiau kad Bundestago nariai nebūtų pajėgūs visapusiškai aprėpti visų teisės aktų ir toks patikrinimas pateisina Bundesrato egzistavimą.

Vyriausybės projektai pirmiausia aptariami su interesų grupėmis, specialistais, paskui

technischen Zeitalter. München, Wien, 1993. S. 175.

¹²³ Ossenbühl F. Verfahren der Gesetzgebung // Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland. Heidelberg, 1996. Bd. 3. S. 365.

¹²⁴ Schneider H. Gesetzgebung: ein Lehrbuch. Heidelberg, 1991. S. 84.

„referentų projektas“ teikiamas frakcijoms. Ir tik po to suderintas Vyriausybės projektas teikiamas Bundesratui (PĮ 76 str. 2 pastr.), kuris turi dėl jo apsispręsti per 6 savaites. Po to Vyriausybė, atsižvelgdama į jo pasiūlymus, Bundestagui teikia projektą, kuris išdalijamas nariams. Vyrauja įsitikinimas, kad vyriausybės pateikti projektai svarstymų metu retai iš esmės pakeičiami, nors deputatai šiam etapui jau gali teikti alternatyvius projektus. Svarstymas prasideda Seniūnų tarybai įtraukus klausimą į darbotvarkę, bet dar galima klausti Bundesrato ar Biudžeto komiteto dėl finansavimo, pasekmių. Į Biudžeto komitetą Bundestagas gali nukreipti po pirmojo skaitymo. Procesas baigiasi priklausomai nuo to, ar tai pritiriamasis, ar prieštaraujantis įstatymas.

Bundesratas savo iniciatyvą rengti įstatymo projektą taip pat adresuoja Vyriausybei (PĮ 76 str. 3 pastr.), kuri privalo jį pateikti per 3 mėn. Tačiau įstatymo projektų teikimo *Bundestago nariams* procesas yra trumpesnis, projektų nereikia išdalyti frakcijoms, jie iš karto išdalijami deputatams.

Galima manyti, kad finansų, biudžeto klausimų reglamentavimui skiriamas bene didžiausias dėmesys, nes išsamiausias reglamentavimas ir sudėtingiausia procedūra yra tvirtinant biudžeto projektą. Biudžeto projektą teikti gali tik Vyriausybė (PĮ 76 str. 1 pastr.). Kaip minėta, jis susideda iš atskirų planų ir bendro plano (Biudžeto sudarymo tvarkos įst. 13 str. 1 pastr.), tai – Finansų ministerijos atsakomybė, kontrolė remiasi skaičiais ir nustatytais tikslais. Suderinusi, kad išlaidos atitiktų pajamas, Finansų ministerija patikslina, ir biudžeto projektas liepos pradžioje pateikiamas Bundestagui ir Bundesratui. Prasideda pirmasis biudžeto svarstymo etapas komitete. Jei antrasis ir trečiasis skaitymai sėkmingi, Bundesratas gauna patvirtintą projektą gruodžio viduryje (PĮ 77 str. 1 pastr. 2 s.), ir nukreipia į komitetą arba gali reikalauti sudaryti Taikinamąjį komitetą, jei 2/3 Bundesrato narių nepritaria.

Parlamentas gali kontroliuoti ir tikslinti biudžetą, jei yra nukrypimų (PĮ 114 str.), naudodamasis teise pirmas sužinoti informaciją, kartu dalyvauti planuojant biudžetą. Vyriausybė apie tai turi informuoti iš anksto pagal Biudžeto sudarymo tvarkos įstatymo 10 paragrafą, o finansų ministras informuoja apie ketvirčio perspektyvas. Bundestagas tikrina, ar galimos nenumatytos išlaidos (PĮ 112 str.). Nors sankcijos nenumatytos, jos numanomos ir griežtos – biudžetas gali būti sumažintas. O užsibaigus biudžetiniams metams Finansų ministerija turi pateikti Bundestagui ir Bundesratui informaciją apie gautas pajamas ir turėtas išlaidas, taip pat turtą ir skolas. Federaliniai audito rūmai savo ruožtu tikrina duomenis, kurie teikiami Bundestagui, ir pateikia savo išvadas.

Jau minėta, kad esant nesutarimams, ypač PĮ 77 straipsnio 2 pastraipoje nustatant Bundesratui užduotį pritarti ar ne Bundestago sprendimui, galimas Taikinamojo komiteto

¹²⁵ Herzog R. Stellung des Bundesrates im demokratischen Bundesstaat // Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Heidelberg, 1998. Bd.

sukūrimas (dėl pritariamųjų įstatymų iniciatyvos teisę turi Bundestagas, Bundesratas ir Vyriausybė, dėl prieštaraujančiųjų įstatymų – tik Bundesratas kaip silpnoji pusė). Taikinamasis komitetas gali padėti derinti nuomones. Bet reikėtų atkreipti dėmesį, kad Bundesratas gali reikalauti sušaukti Taikinamąjį komitetą (BDTRegl 31 paragr.), tačiau nenumatoma, kad jis teiktų pasiūlymus ar pakeitimus įstatymų projekto turiniui. Taip pat pažymėtina, kad komiteto narių nesaisto išankstiniai nurodymai, tik pareiga per nustatytą laiką priimti sprendimą, todėl tikimasi nešališko požiūrio.

Kaip užsiminta, didžiausia reikšmė įstatymų leidyboje teikiama įstatymų ir apskritai sprendimų priėmimui. Tyrėjai mini, kad parlamentariai kai kada stengiasi išvengti sprendimo. Vienas dažnai pateikiamas pavyzdys – genų inžinerija (Bundestagas negalėjo nuspręsti kelerius metus). Kitais atvejais skundžiamasi, jog sprendimai būna tokie neaiškūs, kad nesuprantama, kaip juos įgyvendinti. K.Grimmeris pasirėmė 1989 m. FKT išaiškintu *esmingumo principu: tik įstatymų leidėjo uždavinys, kad visose pagrindinėse normatyvinėse srityse, pirmiausia pagrindinių teisių įgyvendinimo, būtų priimti visi esminiai sprendimai*¹²⁶. Nors vyksta diskusija, ar toks supratimas nereiškia, kad parlamentas vienas turi spręsti, šitaip susiaurindamas Vyriausybės funkcijas, tačiau FKT išaiškinimo nenukrypstamai laikosi valdžios institucijos. Manytina, kad FKT išaiškinimas nurodo didžiulę įstatymų leidėjo atsakomybę parlamentinėje valdymo sistemoje.

Keletas kitų konstitucinės teisės specialistų diskutuojamų klausimų yra susiję su pačiu PĮ. Vokietijos specialistų nuomone, Vokietijos suvienijimas nereikalauja esminės PĮ revizijos¹²⁷, nors reikalingas kai kurių sričių peržiūrėjimas (valstybės uždaviniai, žemių kompetencija ir kt.), ir tautos suverenumo principas reikalauja, kad PĮ pritartų Vokietijos piliečiai¹²⁸.

Taip pat svarbi Vokietijos nuostata referendumų klausimu. Įstatymų leidėjai nesidalija tiesiogine įstatymų leidybos teise su piliečiais. R. von Westphalenas šiuo klausimu pritaria P.Baduros nuomonei, kuris teigia, kad tokios „*tautos įstatymų formos*“ ir *plebiscitas nesuderinami su Konstitucijoje įtvirtinta parlamentine tautos atstovybės atsakomybe*¹²⁹. Kitaip tariant, tautos valia gali būti pareikšta tik per jos išrinktą parlamentą. Kategoriškas įsitikinimas, kad tauta taip pat klysta, siejasi su Veimaro Konstitucijos 41 straipsniu, kai Prezidentas galėjo pasiremti tiesiogine tautos valia¹³⁰.

2. S. 479.

¹²⁶ Grimmer K. Der Deutsche Bundestag im parlamentarischen Regierungssystem // Parlamentslehre: das Parlamentarische Regierungssystem im technischen Zeitalter. München, Wien, 1993. Op. cit., S.165.

¹²⁷ Grimmer K. Der Deutsche Bundestag im parlamentarischen Regierungssystem // Parlamentslehre: das Parlamentarische Regierungssystem im technischen Zeitalter. München, Wien, 1993. S. 165.

¹²⁸ Rossnagel A. Rechtsetzung und technische Entwicklung // Parlamentslehre: das Parlamentarische Regierungssystem im technischen Zeitalter. München, Wien, 1993. S. 439.

¹²⁹ Sommers G. Verantwortung als demokratischer Verfassungsgrundsatz: Grundrechte, Repräsentation, Volkssouverenität und Gewaltenteilung // Parlamentslehre: das Parlamentarische Regierungssystem im technischen Zeitalter. München, Wien, 1993. S. 16.

¹³⁰ Schlaich K. Bundesversammlung und die Wahl des Bundespräsidenten // Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland. Heidelberg, 1998. Bd. 2. S. 524.

Todėl tik PĮ numatoma, kad tauta tiesiogiai dalyvauja balsavimuose. Referendumai, apklausos kaip plebiscitiniai elementai realiai leidžiami tik tiek, kiek tai nesijungia su Federacijos teritorijos suskirstymo pakeitimu, o galutinį žodį taria Federacija (PĮ 29 str.). Kartais argumentuojama ir pokario pavyzdžiais, abejojama, ar Saro žemės plebiscitas buvo naudingas pačioms mažumoms, joms iškelus skausmingus nacionalinius klausimus¹³¹.

Tokia nuostata susijusi su išskirtine parlamento kompetencija ir atsakomybe už įstatymų leidybą. Įstatymus gali leisti tik parlamentas ir šių įgaliojimų jis neturi teisės perduoti. Jeigu vadovaujantis PĮ galimas kitoks reglamentavimas, tai gali atlikti kitos institucijos, tada reikia kalbėti apie Prezidento, vyriausybės, ministrų teisės aktus, bet ne įstatymus.

Be įstatymų Bundestagas dar priima *nutarimus*, kai kurių nors klausimą galima reglamentuoti ne įstatymu, o nukreipiant tai daryti kompetentingai institucijai (PĮ 80 str.), ir *paprastus sprendimus* (schlichter Beschluss), kurie labiau aktualūs politinėje arenoje, ypač opozicijai reiškiant savo nuomonę (BDTRegl. 106 paragr., 5 priedas). Apžvelgiant įstatymus ir įstatymų leidybą galima pažymėti, kad naujų sričių reglamentavimas PĮ turėjo įtakos ne tik įstatymų skaičiaus augimui, bet keitėsi ir patys įstatymai. Kai kurie įstatymai nebeatitinka pradinės tai grupei suteikiamos reikšmės, pvz., sutarčių¹³², planavimo¹³³ įstatymai. Vokietija teisinio reglamentavimo aktų skaičiumi, įskaitant federalinių žemių teisės aktus, yra viena iš lyderių tarp ES senbuvų, ir yra nuomonių, kad ir dėl didelės įstatymų leidybos apimties prasmingesnis būtų ribotos įstatymų leidybos reglamentavimas ir daug ką sprendžiant nutarimais¹³⁴.

Kaip jau minėta, parlamentinį įstatymo leidybos etapą patvirtindamos galutinį sprendimą, pratęsia kitos dvi valdžios – Vyriausybė (Federalinis Kancleris arba ministras) ir Prezidentas. Jei nenurodoma kita data, įstatymas įsigalioja per 14 dienų nuo paskelbimo (PĮ 82 str.). FKT esant kreipimuisi tikrina įstatymų atitikti PĮ.

Apibendrinant reikėtų pažymėti, kad:

- *nevengiama svarbiausius klausimus naujai reglamentuoti konstituciniu lygmeniu;*
- *Bundestagas – svarbiausia įstatymų leidybos institucija, plečiama įstatymų leidyba – Bundestago įgaliojimų sritis, o įstatymų leidėjams deleguojama atsakomybė, kad būtų priimti visi reikalingi esminiai sprendimai, ypač užtikrinant pagrindines teises;*
- *sudėtinga Vokietijos įstatymų leidyba yra išsamiai reglamentuota, ypač Federacijos ir žemių, federalinių žemių santykių sritis, finansų sritis, biudžeto sudarymas, priėmimas ir vykdymo kontrolė, šiame procese įtvirtinta atsakomybė už sprendimus;*

¹³¹ Krause P. Verfassungsrechtliche Möglichkeiten unmittelbarer Demokratie // Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland. Heidelberg, 1998. Bd. 2. S. 335.

¹³² Schneider H. Gesetzgebung: ein Lehrbuch. Heidelberg, 1991. S. 149, 150.

¹³³ Ibid., S. 141.

¹³⁴ Ellwein T. und Hesse J. J. Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland. Opladen, 1987. S. 9.

– pagal tai įstatymų leidyboje mažiau ar daugiau aktyviai dalyvauja vykdomoji ir įstatymų leidžiamoji valdžia – Bundestagas, Bundesratas, Vyriausybė, tačiau bendra tendencija nukreipta į Federacijos galių didinimą.

4.2. Parlamento dalyvavimas sudarant valdžios institucijas

H.H.Kleino nuomone, Bundestagas dalyvauja valdžios institucijų sudarymo procese dėl labai įvairių motyvų – tai *demokratinis tų institucijų įteisinimas*; sudarant savo organus ir struktūras – *parlamentinė autonomija ir kontrolė*; skiriant atstovus į „Deutsche Welle“ ir panašias institucijas – *politiniai motyvai ir kitų institucijų susiejimas su Federacija*¹³⁵. Bundestagas, atsižvelgdamas į frakcijos narių skaičių, taip pat deleguoja savo narius į Europos Tarybos, Vakarų Europos Sąjungos parlamentines asamblėjas, Tarpparlamentinę sąjungą ir kt. tarptautines organizacijas, kartu su Bundesratu – į NATO parlamentinę asamblėją.

Valdžios institucijų sudarymo funkcija pirmiausia nusakoma tuo, kad *Bundestagas renka, sudaro savo organus*, pvz., Prezidentą, jo pavaduotojus ir sekretorius, ir sudaro reikalingas struktūras (PĮ 40 str. 1 pastr., BDTRegl. 2, 3 paragr.), skiria gynybos įgaliotinį (PĮ 45 b str.). Kiek to neatlieka Užsienio reikalų, Gynybos, Peticijų ir kt. komitetai, Bundestagas sudaro komitetus, kurių narius skiria frakcijos (BDTRegl. 57 paragr. 2 pastr.), panašiai – tiriamąsias komisijas (BDTRegl. 56 paragr.). Bundestagas sudaro Taikinamąjį komitetą (PĮ 77 str. 2 pastr., Bendras Bundestago ir Bundesrato reglamentas dėl Taikinamojo komiteto).

H.H.Kleinas ypatingą reikšmę skiria struktūroms, kurios sudaromos remiantis Įstatymu dėl susirašinėjimo, pokalbių telefonu ir telegrafo pranešimų paslapties apribojimo (1968 m.) ir Slaptosios tarnybos parlamentinės kontrolės įstatymu (1978 m.)¹³⁶; jas Bundestagas sudaro iš savo narių.

Į *Teisėjų rinkimų komisiją* Bundestagas renka 12 parlamentarų atsižvelgdamas į frakcijų dydį. Tačiau aišku, kad „normaliomis sąlygomis“ kandidatas turi turėti ir opozicijos paramą, nes FKT įstatymas nustato 2/3 pritarimą (6 paragr. 5 pastr.), toks pat palaikymas Bundesrate garantuoja žemių atstovavimą. Tik renkant FKT teisėjus, kitaip negu Bundestagas, Bundesratas renka juos plenariniame posėdyje (PĮ 94 str. 1 pastr. 2 s., FKT įst. 6–7 paragr.).

Į *Teisėjų rinkimų komitetą* siunčiama 11 narių, kurie jam nepriklauso kaip parlamentarai, kaip tai reglamentuoja PĮ 95 str. 2 pastr. ir Teisėjų rinkimų įstatymas. Aukščiausi teisėjai renkami pavedant tai teisingumo ministrui, dalyvaujant Bundestago nariams kartu su tiek pat

¹³⁵ Klein H.H. Aufgaben des Bundestages // Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland. Heidelberg, 1998. Bd. 2. S. 356.

žemių ministrų (vadovaujantis FKT įst. 6 paragr., Teisėjų rinkimų įst. 2, 3 paragr.). Frakcijų kandidatams į komiteto narius užtenka paprastos daugumos palaikymo, o opozicijai paliekama teisė daryti įtaką rinkimams pačiame komitete vietoje anksčiau reikalaujamo konsensuso parlamente.

W.Zeho nuomone, dalyvavimas skiriant aukščiausius teisėjus yra svarbiausia parlamento funkcija formuojant valstybės valią, tačiau lyginant su kitomis demokratinėmis valstybėmis Vokietijoje pakankamai saikingai naudojamosi galimybe politizuoti aukščiausiąjį teisingumo lygį¹³⁷.

Reikėtų atkreipti dėmesį, kad kai kurias sritis prižiūri Bundestago paskirti ir jam atskaitingi pareigūnai. 1956 m. kartu su gynybos klausimų reglamentavimo pakeitimais, sekant Švedijos pavyzdžiu, buvo įtvirtinta *Gynybos įgaliotinio institucija*, kuri išsamiau reglamentuota Gynybos įgaliotinio įstatymu. Gynybos įgaliotinį (BDTRegl. 113-115 paragr.) renka Bundestagas, jo pareiga užtikrinti kareivių pagrindinių teisių apsaugą ir remti Bundestagą atliekant parlamentinę kontrolę. Gynybos įgaliotinio slapti rinkimai liudija, kad Bundestagas siekia maksimaliai užtikrinti parlamentarų nepriklausomos nuomonės pareiškimą ir taip pabrėžia institucijos reikšmę, juo labiau kad kandidatus gali siūlyti Gynybos komitetas, frakcijos ir net mažiausios deputatų atstovaujamos grupės.

Vadovaujantis PĮ įtvirtinta parlamentinio valdymo sistema, *Federalinę Vyriausybę*, jos vadovą – Federalinį Kanclerį – slaptu balsavimu paskiria Bundestagas, t. y. politinių partijų dauguma (PĮ 63 str. , 64 str. 1 pastr.), tik siūlant kandidatą reikia 1/4 Bundestago narių palaikymo (BDTRegl. 4 str.). Vyriausybės sudarymui skirti PĮ 63 ir 64 str., į šią veiklą įtraukiant partijas (PĮ 21 str.), kurios derybose renka kanclerį, sprendžia dėl kabineto sudėties ir vyriausybės politikos akcentų. Kadangi prieš rinkimus kandidatas į kanclerius turi apibūdinti veiklos kontūrus, koalicijos partneriai per frakcijas daro įtaką ir jo pasiūlymams dėl ministrų. Todėl vyriausybės sudarymas turi būti laikomas svarbiu politiniu sprendimu, nes *Bundestagui priklauso ir iniciatyva, ir atsakomybė*. Jei per keturiolika dienų, nepriklausomai nuo turų skaičiaus, kanclerio nepavyksta išrinkti, Federalinis Prezidentas skubiai iš naujo sušaukia Bundestagą (PĮ 39 str. 3 pastr.). Taigi jei Bundestagas nepajėgus sudaryti vyriausybės, sprendimo teisę perima ne Bundesratas, o Federalinis Prezidentas. Galima prisiminti 1983 m. pavyzdį ir FKT išvadą, kad nebūtinai turi būti krizė ar nestabili padėtis, tiesiog kancleris gali netekti pasitikėjimo netolimoje ateityje¹³⁸. Todėl Prezidentui suteikiamas dar vienas pasirinkimas, nurodytas PĮ 68 str. 1 pastr., laikant, kad Bundestagas nepritarė įstatymui. Tik

¹³⁶ Klein H.H. Aufgaben des Bundestages // Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland. Heidelberg, 1998. Bd. 2. S. 356.

¹³⁷ Zeh W. Parlamentarisches Verfahren // Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland. Heidelberg, 1998. Bd. 2. S. 460.

¹³⁸ Entscheidung vom 16. Februar 1983 // http://www.bverfg.de/entscheidungen/frames/es19830216_2bve000183.html; prisijungimo laikas: 2005-08-27.

esant kritiškai padėčiai, kai Bundestagas atmeta nepaprastąjį įstatymą, Bundesratas gelbsti vyriausybę nuo žlugimo (PĮ 81 str. 2 pastr.).

Bundestagas gali patvirtinti „mažumos kanclerį“, tačiau pateikiami svarūs argumentai – Bundestago paleidimo galimybė ir nepajėgaus dirbti kanclerio išrinkimas – leidžia daryti išvadą, kad siekiama daugumos palaikymo. Tai galėtų patvirtinti faktas, kad kancleriai kol kas buvo išrinkti pirmajame ture absoliučios daugumos balsais ir net per kelias valandas: PĮ numato grynai parlamentinį vyriausybės paskyrimą, kaip „parlamentinės valdymo formos šerdį“¹³⁹.

Galimas Federalinio Prezidento kandidatūros pasiūlymas galėtų būti naudingas norint greitai sudaryti vyriausybę (PĮ 63 str.), tačiau tai vis tiek priklauso nuo Bundestago, tiksliau, jo valdančiosios daugumos valios.

Nepasitikėjimo pareiškimas yra kitas būdas išrinkti kanclerį, nes tokiu atveju reikia pasiūlyti jo įpėdinį (PĮ 67 str., BDTRegl. 97 paragr.). Abejojantis pasitikėjimu ar norintis pašalinti abejones kancleris gali pats iškelti pasitikėjimo klausimą (PĮ 68 str.), kuris gali baigtis arba jo palaikymu, arba kanclerio posto praradimu ir Bundestago paleidimu, kaip tai įvyko 1982 m. ir 2005 m. Jeigu Federalinis Kancleris negauna Bundestago pasitikėjimo (PĮ 68 str.), per 21 d. Bundestagas turi išrinkti naują kanclerį (BDTRegl. 97, 98 paragr.). Tačiau praktika patvirtina, kad kancleriui reikalinga nuolatinė parama, matyt, daugiau politinė, už Bundestago sienų, nes dėl įvairių priežasčių netekęs daugumos pasitikėjimo kancleris netenka posto (PĮ 67 str.).

Bundestago ir Bundesrato nariai taip pat sudaro 1312 narių Federalinį susirinkimą, kuris renka Federalinį Prezidentą (PĮ 54 str.), tačiau Bundesratas gali daryti mažesnę ir tik netiesioginę įtaką Federalinio Prezidento išrinkimui. Tačiau Išrinktasis Prezidentas turi prisiekti Bundesrate ir Bundestage (PĮ 56 str.). Svarbi D.Hesselbergerio pastaba, kad šios konstitucinės institucijos sudėtis apeliuoja į tautos pasirinkimą, tačiau neįveliant prezidento į rinkimines kovas, kad būtų išlaikytas jo neutralumas ir pusiausvyrą užtikrinantis vaidmuo¹⁴⁰. Naujas prezidentas taip pat gali būti išrinktas po apkaltos – šiuo atveju jau Bundestago ar Bundesrato inicijuotos. Be to, unitarinis akcentas įtvirtintas ir kitoje teisės normoje: Bundesrato prezidentas vienintelis gali pavaduoti Federalinį Prezidentą (PĮ 57 str.).

Išsamesnis rinkimų reglamentavimas numatytas 1959 m. Federalinio Prezidento rinkimų įstatyme (galioja 1975 m. birželio 24 d. redakcija). Remiantis PĮ nuostata, kad atstovai renkami proporcinės rinkimų sistemos principu, vadovaujamasi mandatų pasiskirstymu, o Federalinis susirinkimas (FS) tampa „partinių, politinių parlamentų sudėčių atspindžiu“¹⁴¹, ir rinkimų

¹³⁹ Schröder M. Bildung, Bestand und parlamentarische Verantwortung // Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland. Heidelberg, 1998, Bd. 2. S. 612.

¹⁴⁰ Hesselberger D. Das Grundgesetz. Kommentar für die politische Bildung. Bonn, 1995. S. 251.

¹⁴¹ Schlaich K. Bundesversammlung und die Wahl des Bundespräsidenten // Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland. Heidelberg, 1998. Bd. 2. S. 525.

rezultatas gali būti numanomas iš anksto. Reikia pažymėti, kad landtagai gali išrinkti sukakusius 40 metų net ir ne landtagų narius.

Federalinio susirinkimo nariai gauna tvirtą teisinį statusą, kokį turi Bundestago nariai, ir yra nepriklausomi nuo išrinkusios institucijos valios (FPR įst. 3, 7 paragr.). FS turi savo reglamentą (PĮ 93 str. 1 pastr.), ir PĮ numato, kad Federalinis susirinkimas renkasi sušaukus ir vadovaujant Bundestago prezidentui 30 dienų iki kadencijos pabaigos arba po 30 d., kai kadencija pasibaigia prieš laiką. Rinkimams kiekvienas narys gali pasiūlyti kandidatą (FPR įst. 9 paragr.), o išrinktasis prezidentas turi per dvi dienas duoti savo sutikimą. Atkreipiant dėmesį į tai, kad pirmajame ir antrajame ture partijos turėtų laukti, nes trečiajame reikalinga ne visų, o dalyvaujančiųjų dauguma, galima pažymėti, kad tikriausiai buvo laikomasi nuostatos siekti Prezidento gebėjimo atlikti pareigas pripažinimo ir kuo greitesnio išrinkimo, nes trečiajame ture buvo išrinktas tik Prezidentas G.Heinemannas 1976 m.

Reikėtų pridurti, kad Vokietijos parlamento institucijos įgaliojimai svariai atrodo ir palyginti su kitomis ES senosiomis,¹⁴² ir naujosiomis¹⁴³ narėmis.

Galima daryti išvadą, kad:

– *didelė aukščiausiųjų valdžios institucijų dalis sudaroma arba visiškai, ar iš dalies iš Bundestago narių, arba jiems tiesiogiai dalyvaujant;*

– *Bundesratas neturi didelių įgaliojimų sudarant valdžios institucijas ir tik atlieka nereikšmingą pagalbininko vaidmenį.*

4.3. Parlamento politinės valios formavimas ir parlamentinė kontrolė

Parlamentine kontrole laikomas nepertraukiamas procesas, kuris vyksta parlamentui priimant sprendimus vienais ar kitais klausimais. H.H.Kleino teigimu, *parlamentinė kontrolė reiškia ne tik galimybę pareikalauti atsakomybės, bet ir „diriguoti“ Vyriausybei, pareiškus parlamento valią savo sprendimais*. Todėl parlamentinė kontrolė įstatymų leidyboje taip pat gali būti suprantama kaip išankstinė vyriausybės ir teisingumo vykdymo kontrolė¹⁴⁴.

Laikantis nuomonės, kad demokratiniam atstovavimui reikalingas turinio atstovavimas, kai tautos suteiktu ir įgaliotu veikimu aktualizuojama ir išreiškiama tautos valia, PĮ (PĮ 63, 65, 67 str.) įtvirtinta, kad *parlamentinėje valdymo sistemoje tiesiogiai išrinkti tautos atstovai yra centrinis atstovaujamas organas, o vykdomosios valdžios institucijų reprezentacinis pobūdis*

¹⁴² Bergman T. Democratic Delegation and Accountability // Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies. Oxford, 2003. P. 150, 153, 158.

¹⁴³ Mesonis G. Valstybės valdymo forma konstitucinėje teisėje: Lietuvos Respublika Vidurio ir Rytų Europos kontekste. Vilnius, 1998. P. 76–79, 117–120.

¹⁴⁴ Klein H.H. Aufgaben des Bundestages // Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland. Heidelberg, 1998. Bd. 2. S. 358.

*atskleidžiamas per parlamentą*¹⁴⁵. Be to, jai būdinga, kad valdančioji parlamentinė dauguma ir Vyriausybė suformuoja bendrą poziciją prieš *opozicinę mažumą*, kuri, naudodamasi lygiomis parlamentinėmis galimybėmis, gali kritikuoti, teikti savo pasiūlymus, iškelti nepasitikėjimo klausimą, siekti Vyriausybės atstatydinimo. Pastebėtina, kad Federacijoje valdančioji dauguma Bundestage gali būti mažuma Bundesrate, ir tokia padėtis reikalauja ne tik politinio pasvėrimo, bet ir nuolatinio Vyriausybės dėmesio.

Bet Vyriausybė turi veikti ir veikia kaip savarankiška institucija. PĮ suteikia Vyriausybei įstatymų iniciatyvos teisę, nurodytais atvejais – teisę tvirtinti žemių sutartis (PĮ 76 str. 1 pastr., 59 str. 2 pastr.) ir įgaliojimus dėl biudžeto, finansų, gynybos planavimo (PĮ 110 str., 106 str. 3 pastr., 109 str. 3 pastr., 53 a str. 3 pastr.). Įtvirtinimas PĮ nėra išsamus, todėl galima daryti prielaidą, kad didelę reikšmę turi Bundestagui pristatytos politikos gairės.

M.Schröderis pritaria FKT nuomonei, kad *Vyriausybės savarankiškumas*, nors ir menkai normuotas, užtikrinamas jos informuotumu, didelėmis „pirmo postūmio“ teisėmis, o jos veikloje pasireiškia kanclerio (kompetencijos), sričių (atskyrimo) ir kolegialumo principai¹⁴⁶ (žr. PĮ 65 str. 1 ir 4 s., 2 s., 3 ir 4 s.). Personaliai ir demokratiškai sudaroma Vyriausybė atsakinga už jos institucijoms priskirtas sritis ir už vykdomas funkcijas¹⁴⁷, vykdomosios valdžios institucijos atskaitingos ministrui. *Teisiškai struktūrizuotam parlamentarizmui* būdinga tai, kad laikomasi darbo tvarkos pagal teisės aktus ir juose apibrėžiama atsakomybė, o rezultatus vertina visuomenė¹⁴⁸. Tokią nuomonę patvirtina teisininkai, lyginantys Vokietiją su kitomis valstybėmis. Teigiama, kad teisės aktais vykdomoji ir teisminė valdžia vadovaujasi kaip galima daugiau, ir tuo vokiečių teisėtumas (Rechtsstaatlichkeit) skiriasi nuo valdymo pagal teisę (rule of law)¹⁴⁹.

Be to, vadovavimąsi įstatymais papildoma minėtas politinis vadovavimas. Kadangi beveik visada (1 išimtis) iki šiol Vokietijos Bundestage daugumą užtikrindavo koalicija, Vyriausybės politikos gairės iš esmės atlieka koalicijos sutarties funkciją. Ir nors neįvardyta, galima suprasti, kad net *Federalinio Kanclerio veiklos gairių nustatymas labiau gali būti Bundestago rankose*, nors užsienio politikos srityje Vyriausybė akivaizdžiai vaidina didelį vaidmenį (PĮ 32, 59 str.). Pritariant, kad Vyriausybės veikla, be abejonės, daug priklauso ir yra lemiama politinės iniciatyvos, vadovavimo ir diriguojančios kontrolės (PĮ 65, 65a str.)¹⁵⁰, reikia pasakyti, kad partijų idėjos, atsispindinčios frakcijų veikloje, kurias jos suformuluoja įstatymų projektuose, patenka į Bundestago posėdžių darbotvarkę ir taip užbaigia politinės valios formavimo procesą.

¹⁴⁵ Böckenförde E.-W. Demokratische Willensbildung und Representation // Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland. Heidelberg, 1996. Bd. 3. S. 239.

¹⁴⁶ Schröder M. Aufgaben der Bundesregierung, Demokratische Willensbildung // Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland. Heidelberg, 1998. Bd. 2. Op. cit., S. 592.

¹⁴⁷ Degenhart Ch. Staatsrecht: Staatszielbestimmungen, Staatsorgane, Staatsfunktionen. Heidelberg, 1994. S. 19.

¹⁴⁸ Engels W.-D. Organisation und Arbeitsweise des Deutschen Bundestages // Parlamentslehre: das Parlamentarische Regierungssystem im technischen Zeitalter. München, Wien, 1993. S. 204.

¹⁴⁹ Kommers D. P. The Basic Law: Fifty Years Assessment // <http://www.aicgs.org>; prisijungimo laikas: 2005-02-17.

¹⁵⁰ Schröder M. Aufgaben der Bundesregierung // Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland. Heidelberg, 1998. Bd. 2. P. 587.

Todėl nors Bundestago narių nuomonių pareiškimai dėl kanclerio, ministrų veiklos ypatingos reikšmės neturi, tačiau svarbu, kad turi oficialų parlamento paprastų sprendimų statusą ir lieka stenogramose. Suprantama, kad Vyriausybei nukrypti nuo kurso neleidžia aktyvus keitimasis nuomonėmis ir informacija (žr. Priedą), taip pat tokį Vyriausybės ir parlamento bendradarbiavimą rinkėjams nušviečia visuomenės informavimo priemonės. Tikslī pastaba, kad kanclerio rūpestis – turėti Bundestago pasitikėjimą ir nuolat teikti informaciją siekiant užsitikrinti daugumos paramą¹⁵¹. Parlamentas informaciją turi gauti „iš pirmų rankų“, reglamentuota, kad Bundesratas turi būti informuojamas nuolatos (PĮ 53 str. 3 s.). Palyginant reikia pažymėti, kad informacijos teikimas Bendrajam komitetui apribojamas gynybos srities planavimu (PĮ 53a str. 2 pastr. 1 s.), o tai atitiktų jo paskirtį.

*Bundestagas turi gauti visą reikalingą informaciją įgyvendinti savo konstitucinę kompetenciją, kitaip būtų pažeistas valdžių padalijimo principas*¹⁵², tačiau įstatymų leidėjai nematė reikalo šią teisę įtvirtinti PĮ. Vyriausybė įpareigota pateikti pranešimus Bundestagui vadovaudamasi įstatymais ar nusprendus Bundestagui balsų dauguma. Informacija gaunama įvairiais būdais: padedant Mokslinei tarnybai, deputatų pasiūlymu – sudarant tiriamąsias komisijas (BDTRegl. 56 paragr.) ir surengiant komitetų klausymus (BDTRegl. 70 paragr.). Pareiga atsakyti į iškeltus klausimus ypač padeda opozicijai, nors parlamentinei kontrolei pakankamas tradiciškai taikomas balsų daugumos principas¹⁵³. Bundestago ir komiteto dauguma gali reikalauti, kad Vyriausybė dalyvautų posėdžiuose ir atsakytų į iškilius klausimus (PĮ 43 str. 1 pastr.), Bundestago reglamentas (BDTRegl. 106 paragr. ir 5 priedas) numato svarbią galimybę opozicijos naudai, esant bendram suinteresuotumui aktualiā tema išklausti Vyriausybę, 42 paragrafas suteikia galimybę frakcijai arba Bundestago mažumai, kuri prilygsta mažiausiai frakcijai, pateikti pasiūlymą iškviesti ministrą, o tyrimo komitetai to gali reikalauti pateikus pasiūlymą ketvirtadaliui Bundestago narių (PĮ 44 str.). 1975 m. pakeitus Peticijų komiteto įgaliojimus, Vyriausybė ne tik teikia pranešimus, kaip reglamentuoja PĮ 45c straipsnis ir Peticijų įstatymas, bet tokios informacijos dar gali pareikalauti Bundestagas ir pats komitetas.

W.Zehas pažymi, kad Vyriausybės iškvietimo teise frakcijos reikalavimu buvo naudojamosi nepiktnaudžiaujant, tačiau nuo 1983 m. iškvietimų smarkiai padaugėjo¹⁵⁴. O dabartiniu metu diskutuojama, ar neatsiranda nelygių galimybių, nes kalbėtojai iš didžiųjų frakcijų laimi, kadangi kiekvienas pasisakantysis gali kalbėti 5 minutes, juo labiau kad Vyriausybės narys gali kalbėti daugelį kartų. Remiantis PĮ įtvirtinta nuomonės laisvės teise, šiuo metu paprastai pailginamas diskusijų laikas, nors ta tema Vyriausybei ir nėra paranki. Taip pat

¹⁵¹ Klein H.H. Aufgaben des Bundestages // Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland. Heidelberg, 1998. Bd. 2. S. 360.

¹⁵² Hoppe W. Planung // Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland. Heidelberg, 1996. Bd. 3. S. 685.

¹⁵³ Engels W.-D. Organisation und Arbeitsweise des Deutschen Bundestages // Parlamentslehre: das Parlamentarische Regierungssystem im technischen Zeitalter. München, Wien, 1993. S. 217.

manoma, kad kaip tik Vyriausybės dalyvavimas ir jo nušvietimas susilaukia didžiausio visuomenės dėmesio, kartu suartina visuomenę, atskleidžia parlamento reprezentatyvumą.

Deputatai gali užduoti klausimus per Vyriausybės valandas (BDTRegl. 105 paragr. – žr. Priedą), per įstatymų projektų (PĮ 76 str. 1 pastr.) ar kitų pasiūlymų pateikimą (BDTRegl. 76, 97 paragr.), teikdami paklausimus (BDTRegl. 75, 100–105 paragr. ir 4 priedas prie BDTRegl.). Reglamentas numato, kad *kiekvienas Bundestago narys gali raštu ar žodžiu reikalauti Vyriausybės atsakymo* (BDTRegl. 102 paragr.). Kiekvieną savaitę vyksta 3 val. pokalbis su Vyriausybės nariais, o deputatas gali du kartus klausti, raštu teikti paklausimus iki 11 val. penktadienį. Tačiau atsakinėjant (paprastai parlamentiniam sekretoriui) Bundestago prezidentas gali leisti klausti papildomai, o jeigu klausimas „akivaizdžiai ypatingai svarbus visuomenei“, gali leisti klausimus teikti nesilaikant procedūrinių reikalavimų.

Bundestage dominuoja *dideli ir maži paklausimai* (BDTRegl. 100 ir 104 paragr.), kurie iš esmės skiriasi tik tuo, kad pirmuoju atveju galima sakyti kalbą, nors teikiami vienodai – frakcijos ar 5–100 deputatų. Tačiau labai tikslingai reikalaujama, kad paklausimai apsiribotų Vyriausybės atsakomybės sritimi. Tai turi būti atvejis, kai Vyriausybė „visiškai“ atmeta atsakomybę (BDTRegl. 102 paragr.). Tada priklauso nuo Vyriausybės motyvacijos, ar ji sugebės įrodyti, kad už tai neatsako ar turi laikyti paslaptį. Be to, šiaip didelį paklausimų skaičių reglamentas riboja 103 paragrafe, nors Bundestagas ir Vyriausybė ribas dosniai išplečia, todėl galima tvirtinti, kad žemių kompetencijai tenkantys klausimai (PĮ 84 str.) irgi nagrinėjami. W.Zehas tik apgailestauja, kad parlamentinės reformos pasiūlymas informuoti Bundestagą tuojau pat po Vyriausybės posėdžio kol kas neįgyvendintas¹⁵⁵.

Pagal teisės aktus Vokietijoje griežtai laikomasi nuomonės, kad *visuomenė politiškai gali būti veikiamą tik per įstatymų leidybą, biudžetą*¹⁵⁶.

Keliariopa biudžeto klausimų (ir ne tik jų) kontrolė – Bundesrato, Bundestago, Biudžeto komiteto, kitų nuolatinų komitetų – nelaikoma nereikalinga, ypač atsižvelgiant į išsamų finansų srities reglamentavimą. Dar daugiau, yra nuomonių, kad parlamento dalyvavimas planuojant finansus ir biudžetą laikomas nelabai užtikrintas, ir tai tik esant pritarimo būtinybei¹⁵⁷. Tokios nuostatos patvirtina nuomonę, kad įtvirtinamas įstatymo autoritetas ir reikalaujama *kazuistinio detalaus reguliavimo, ypač fiskalinei politikai bei Federacijos ir žemių galių atskyrimui*¹⁵⁸.

Ypatinga įtampa biudžeto klausimais kyla dėl skaidrumo ir pritarimo reikalavimo. Visus metus Bundestagas, jei inicijuoja komitetas ar savo iniciatyva, gali prašyti informacijos iš

¹⁵⁴ Zeh W. Gliederung der Organe des Bundestages // Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland. Heidelberg, 1998. Bd. 2. S. 452.

¹⁵⁵ Zeh W. Parlamentarisches Verfahren // Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland. Heidelberg, 1998. Bd. 2. S. 451.

¹⁵⁶ Grimmer K. Grundzüge des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland // Parlamentslehre: das Parlamentarische Regierungssystem im technischen Zeitalter. München, Wien, 1993. S. 164.

¹⁵⁷ Grimmer K. Aufgaben und Zuständigkeiten im parlamentarischen Regierungssystem. Der Deutsche Bundestag im parlamentarischen Regierungssystem // Parlamentslehre: das Parlamentarische Regierungssystem im technischen Zeitalter. München, Wien, 1993. S. 180.

¹⁵⁸ Kommers D. P. The Basic Law: Fifty Years Assessment // <http://www.aicgs.org>; prisijungimo laikas: 2005-02-17.

Vyriausybės ir Audito rūmų, kontroliuoti ir tikslinti, jei yra nukrypimai (PĮ 114 str.). Vyriausybei norint padidinti išlaidas ar sumažinti pajamas (113 str.), ji turi laikytis PĮ (111, 112 str.). Esant tokiai nenumatyta ir ypatingai būtinybei turi pritarti finansų ministras ir turi būti išlaikyta bendra finansinė pusiausvyra (PĮ 109 str. 2 pastr.). Iškilus abejonei, ar tikslinga, kad Bundestagas turėtų naudotis savo teise ir reikalauti kvalifikuotos daugumos pritarimo išlygoms biudžeto vykdymo procese, kai toks sprendimas paprastai priimamas komitete (Federalinio biudžeto įstatymas, 22 paragr. 2 ir 36 s.), galima taip pat prisiminti įstatymų leidėjų pastangas išsamiai reglamentuoti šią sritį, matyt, siekiant kiekviename etape veiklos skaidrumo ir, vadovaujantis bendra logika, įtvirtinti atsakomybę už suteiktų įgaliojimų įgyvendinimą.

Be to, unitarinė tendencija nulemia tai, kad dalydamas biudžeto lėšas, Bundesratas gauna metinius pranešimus, yra informuojamas, bet neatlieka svarbaus vaidmens (PĮ 106 str.), todėl daugumos sprendimas – o dar prieš šalies suvienijimą didžiosios žemės turėjo daugumą balsų – reiškia to paties unitarizmo sustiprinimą. Tačiau vokiečių specialistai pabrėžia, kad net ir grynai federaliniai klausimai visada paliečia ir žemių interesus, o negeru susitarimo pavyzdžiu laikoma 1968–1969 m. biudžetinė politika ir jos pasekmės – žemių mokesčių sumažėjimas ir socialinės paramos iš valstybės biudžeto išaugimas¹⁵⁹.

Parlamento galia atsiskleidžia *tarptautinių sutarčių ratifikavimo* procese, kai sutartys reglamentuoja Federacijos politinius santykius ar yra susijusios su Federacijos įstatymų leidyba (PĮ 59 str. 2 pastr.), nustatant karinių pajėgų dydį, jų organizavimo pagrindus (87a str. 1 pastr.), ypač gynybos padėties atveju, kai Bundestagas su Bundesrato pritarimu paskelbia gynybos padėtį, o jos metu užtikrinama (PĮ 115h str. 3 pastr.), kad nebus paleistas Bundestagas. Bundestagas taip pat turi paskelbti taikos sudarymą (115l str. 3 pastr.).

Ypatingais įgaliojimais išsiskiria *tyrimo komitetai*, kuriems jų nagrinėjimais klausimais teismai ir vykdomosios valdžios institucijos privalo teikti teisinę ir tarnybinę informaciją (PĮ 44 str. 3 d.), ta teise gali naudotis ir Gynybos komitetas, turintis užtikrinti *civilinę gynybos srities kontrolę*.

PĮ 45 b str. taip pat nustato, kad parlamentinę kontrolę, be Gynybos komiteto, atlieka gynybos įgaliotinis kaip pagalbinė institucija (taip pat remiantis 1982 m. redakcijos Gynybos įgaliotinio įstatymu). Viešo informacijos paskelbimo ribą nubrėžia pareiga saugoti paslaptį (remiantis BDTRegl. 17 paragr. ir 3 priedu), taip pat teisės normos dėl slaptųjų tarnybų kontrolės. Gynybos įgaliotinis renkamas 5 metams, bet jį galima atšaukti Gynybos komiteto pasiūlymu, pritarus daugumai Bundestago narių.

Vokietijos įstatymų leidėjų įtvirtintos teisės normos, galbūt išsiskiriančios griežtumu arba pernelyg konkrečiu reglamentavimu, gali būti net nepritaikytos. R.Herzogo nuomone, politiniu

požiūriu niekada nebuvo aktualūs PĮ įtvirtinti Federacijos prievartos (PĮ 37 str.), Federacijos priežiūros institutai (PĮ 84 str. 3,4 pastr., 85 str. 4 pastr., 108 str. 3 pastr.), konkretūs nurodymai Vyriausybei, ministrams (84 str. 5 pastr., 85 str. 3 pastr., 1 s., 108 str., 3 pastr. 2 s.), kai kurios valdymo nuostatos (84 str. 2 pastr., 85 str. 2 pastr., 108 str. 7 pastr.)¹⁶⁰.

Šiuo požiūriu reikėtų pabrėžti, kad Vokietijos valdžių sąveikoje labai svarbus bendradarbiavimas (*kooperatyvinis parlamentarizmas*), atsižvelgiant į aktyvų keitimąsi informacija ir nuomonėmis tarp parlamento ir vyriausybės, parlamento viduje, tarp žemių, žemių ir Federacijos, galiausiai – opozicijos galimybių išnaudojimą.¹⁶¹ R.Herzogas pažymi, kad dabartinis PĮ, išvengdamas Veimaro laikų monizmo ir konstitucinių bei administracinių teismų galios išaugimo, *orientuojasi į teisinę kontrolę, Bundesratui suteikia federacinių elementų politiniame valdžių padalijime*, ypač kai Bundestago ir Bundesrato politinė dauguma nesutampa¹⁶².

Savaime suprantama, kad Bundesratas per tam tikras procedūras susipažįsta su teisės aktais, ir žemių delegacijos taip pat formuoja savo nuomones, kurios mažų mažiausiai būtinos įgyvendinant įstatymus. Bundesratas, panašiai kaip Bundestagas, turi teisę iškviesti Federalinės Vyriausybės narius, gauti informaciją, tačiau vyrauja nuomonė, kad jis nesinaudoja teise diskutuoti aktualių konstitucinių institucijų veiklos klausimų, iš 50–80 darbotvarkės klausimų gali būti ypatingai politiškai reikšmingi tik 2–3. Niekada nebandyta sukurti tyrimo komitetų, didelių ir mažų paklausimų teise taip pat nesinaudojama¹⁶³. Todėl Bundesrato neaktyvų dalyvavimą galima būtų laikyti sąmoningai numatyta unitarine nuostata. Manytina, kad minėtų neveikiančių teisės normų buvimas tokią prielaidą taip pat patvirtina. Šiuo atveju kalbama apie visą tautą ir jos valią ir jos bendriems interesams teikiama pirmenybė, todėl, matyt, išlieka svarbu, kad tokios teisės normos prireikus galėtų būti pritaikytos.

Tačiau istorija liudija, kad Vokietijos suvienijimo atveju visos tautos valia galėjo suderinti unitarizmo ir federalizmo tendencijas, kontrolę ir bendradarbiavimą. Atkreiptinas dėmesys, kad šiuo metu aštriai diskutuojami lėšų paskirstymo klausimai 1989–1990 m. nebuvo labai aktualūs. Vadovaudamasis *solidarumo principu*¹⁶⁴, Vokietijos vienybės fondas naujoms žemėms pervedė iš Vokietijos biudžeto 139 mlrd. DM 1991 m. ir 194 mlrd. DM 1995 m., siekdamas ne suniveliuoti, o suteikti Federacijai gyvybingumo. Be to, naujosios žemės buvo pervesta 20–25 proc. Federacijos išlaidų (1991–1995 m. – 537 mlrd. DM), neskaičiuojant lėšų

¹⁵⁹ Herzog R. Stellung des Bundesrates im demokratischen Bundesstaat // Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland. Heidelberg, 1998. Bd. 2. S. 473.

¹⁶⁰ Herzog R. Stellung des Bundesrates im demokratischen Bundesstaat // Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland. Heidelberg, 1998. Bd. 2. S. 471.

¹⁶¹ Klein H.H. Aufgaben des Bundestages // Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland. Heidelberg, 1998. Bd. 2. S. 346.

¹⁶² Herzog R. Stellung des Bundesrates im demokratischen Bundesstaat // Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland. Heidelberg, 1998. Bd. 2. S. 484.

¹⁶³ Herzog R. Stellung des Bundesrates im demokratischen Bundesstaat // Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland. Heidelberg, 1998. Bd. 2. S. 475.

¹⁶⁴ Depenheuer O. Soziales Staatsziel und Angleichung der Lebensverhältnisse // Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland.

investicijoms skatinti ir infrastruktūrai plėtoti¹⁶⁵. Nuo 1995 m. pakeitus pavadinimą, fondas ir toliau laikosi PĮ ir vadinamojoje Finansų konstitucijoje įtvirtintų vertikalios ir horizontalios lėšų skirstymo principų, pirmenybę skirdamas svarbiausiems valstybės uždaviniams. Galima būtų daryti išvadą, kad išsamus finansų srities ir biudžetinis reglamentavimas sėkmingai susidorojo ir su neeiline užduotimi.

Šiuo klausimu buvo pasiremta FKT išaiškinimu, kad turi būti vienoda parama *visų piliečių gerovei ir panašus naštos išdalijimas*¹⁶⁶.

Todėl galiausiai reikia paminėti, kad valdančiąją daugumą ir Vyriausybę kontroliuoja Federacijos Konstitucinio Teismo atliekama nepriklausoma kontrolė, iškilus institucijų ginčui arba klausimui dėl normų atitikties PĮ, kurią numato PĮ 93 str. 1 pastr. 1, 2 d., taip pat FKT įstatymo 13 paragr. 5, 6 d.

Baigiant reikėtų pažymėti, kad politinė valia realizuojama aktyvia Vokietijos parlamento veikla ir jos reglamentavimas įgalina Bundestago, Bundesrato ir Vyriausybės bendradarbiavimą įgyvendinant bendrus valstybės tikslus;

– kartu įvairiais lygiais vykdant parlamentinę priežiūrą pagal valdžios institucijoms priskirtas sritis, kompetenciją ir uždavinius, o parlamentinę kontrolę be atsiskaitomumo ir atsakomybės už sprendimų vykdymą sustiprinant nepasitikėjimo institutu;

– didžiausią dėmesį skiriant įstatyminių reglamentavimų ir jo laikymuisi, o galutinę kontrolę patikint Federacijos Konstituciniam Teismui.

4.4. Ryšio su visuomene užtikrinimas: atstovavimas ir komunikacija

Remiantis H.H.Kleino nuomone, atstovaujamosios demokratijos užduotis yra daugiau ne valios formavimas parlamentiniame procese, o rezultatų pagrindimas visuomenei¹⁶⁷.

Kadangi dauguma Bundesrato ir Bundestago posėdžių yra vieši, todėl galima manyti, kad piliečiai gali stebėti tautos politinės valios formavimo procesą Bundestage (PĮ 21str. 1 pastr.), o prieš pareikšdami savo valią per rinkimus, patys daryti įtaką šiam procesui. Visuomenė gali dalyvauti Bundestago posėdžiuose, susipažinti su protokolais (PĮ 42 str. 3 pastr.), įstatymai, nutarimai taip pat turi būti paskelbti (PĮ 82 str.).

Nors komitetų veiklos viešumas apribotas, manoma, visuomenė gali dalyvauti *klausymuose*. Kadangi parlamentariai dirba ne tik parlamente, bet ir *rinkiminėse apygardose*, jie palaiko su visuomene tiesioginį ryšį. Rinkiminėse apygardose parlamentariai dalyvauja

Heidelberg, 1997. Bd. 9. S. 187, 207.

¹⁶⁵ Ibid., S. 211.

¹⁶⁶ Depenheuer O. Soziales Staatsziel und Angleichung der Lebensverhältnisse // Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland. Heidelberg, 1997. Bd. 9. Op. cit., S.199.

¹⁶⁷ Klein H.H. Aufgaben des Bundestages // Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland. Heidelberg, 1998. Bd. 2. S. 362.

renginiuose ir konsultuoja rinkėjus, savo veikla užsitikrina partinę paramą. Kaip minėta jau aukščiau, ypatingas dėmesys skiriamas Bundestago komitetams, į kuriuos piliečiai kreipiasi su *skundais, peticijomis*. Pastarosios laikomos „išankstinio įspėjimo“ signalais ir apsvarsčius gali tapti pagrindu rengti įstatymą.

Tačiau reikėtų paminėti, kad parlamento veikloje matoma silpnų vietų. Jau vertinant patį dalyvavimą *plenariniuose posėdžiuose*, kurių nėra daug (žr. Priedą), jis gerokai pasyvesnis nuo dalyvavimo frakcijų ir komitetų posėdžiuose. Be to, neretai kritikuojama, kad piliečiai dažnai mato tuščias vietas, laikraščių apžvalgas, atstumiančią polemiką, kad trūksta kūrybiško individualizmo, debatų esminiais klausimais, frakcijų disciplinos. Siūloma, kad vyriausybės sprendimus tikslinga būtų svarstyti ne spaudos konferencijose, o parlamente, o esminės reikšmės parlamentinei valdymo formai turi opozicijos teisių peržiūrėjimas ir įvertinimas, nepaliekant reglamentavimo per partijas PĮ 21 str., o Reglamento 35 paragr. 2 pastr. apibrėžiant tik frakciją, kuri siekia pareikšti nesutampančią nuomonę su daugumos¹⁶⁸.

Bundesrato ir Bundestago administracijoje, frakcijose viešaisiais ryšiais rūpinasi darbuotojai, jos pačios skiria savo atstovus tam tikrais klausimais, taip pat pastebima, kad visuomenės informavimo priemonės daugiausia orientuojasi į politinę vadovybę, ir Bundestagas, ir parlamentai apskritai ne taip dažnai kaip vyriausybės patenka į žiniasklaidos akiratį. Patys parlamentarai mano, kad opozicija – juo labiau, o jei pasirodo Bundestago atstovai, tai tik frakcijų vadovai. Taip tyrėjai nurodo *informacijos ir atstovavimo deficitą*¹⁶⁹.

Tačiau taip pat pripažįstama, kad Bundestago struktūra, jam nubrėžtų užduočių neatitikimas buvo daugiausia kritikuojami, ir gerokai nustembama, kad parlamentarai kur kas geresni negu jų reputacija¹⁷⁰. Daug Bundestago narių yra įvairių savivaldybių institucijų patarėjai, nevyriausybinių organizacijų garbės nariai. Turint galvoje parlamentarų užimtumą, neabejojama, kad jų veikla tampa profesija, o parlamentarai tiesiog tęsia veiklą savo srityje, nors iš jų labiausiai tikimasi atstovavimo. Be to, manytina, kad rinkiminėse apygardose jų veiklą skatina *įvairių lygių politinė konkurencija*, ypač jeigu jose išrinktas landtago narys priklauso partijai, kuri Bundestage yra oponuojančioje stovykloje.

Nepaisant to, kad nėra tiesioginio visos tautos valios pareiškimo referendumu ir taip leidžiant manyti, kad visuomenės nuomonė neblogai formuojama parlamentinės demokratijos instrumentais, vyrauja specialistų įsitikinimas, kad didžiausius sunkumus parlamentui sukuria *auganti vykdomosios valdžios institucijų galia ir jos kompleksiskumas*. Galima dar kartą pabrėžti, kad visų parlamentinės reformos komisijų siūlomos priemonės buvo nukreiptos *viešumui ir*

¹⁶⁸ Klein H.H. Aufgaben des Bundestages // Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland. Heidelberg, 1998. Bd. 2. S. 364.

¹⁶⁹ Bellers W.-J. Bundestag, Medien und Öffentlichkeit // Parlamentslehre: das Parlamentarische Regierungssystem im technischen Zeitalter. München, Wien, 1993. S. 394.

¹⁷⁰ Patzelt J.W. Deutschlands Abgeordnete. Profil eines Berufsstands, der weit besser ist als sein Ruf // Parlamente und ihr Umfeld. Daten und Analysen zu einer herausfordernden Regierungsreform. Opladen, 1997. S. 348.

Bundestago, jo opozicijos galių stiprinimui. Buvo svarstomi naujų techninių galimybių klausimai, nagrinėjamas globalizacijos poveikis.

Apklaustos liudija, kad piliečiai tiesiogiai ar netiesiogiai vertina parlamento ir kitų valdžios institucijų pastangas. Atsakydami į klausimą, ar piliečiai patenkinti Vokietijos Federacinės Respublikos demokratija ir politine sistema, 70 proc. vakarinėje dalyje ir 62 proc. rytinėje nurodė, kad jie labai patenkinti; sąžiningumas ir dorumas, saviraiškos laisvė ir atsakomybė būsimoms tautoms vertybių skalėje surinko per 70 proc., šie rodikliai nuosekliai augo nuo 1986 m.¹⁷¹

Galima teigti, kad:

– *Vokietijos parlamentas, laikydamasis PĮ įtvirtintų nuostatų, palaiko nuolatinį ryšį su visuomene,*

– *taip pat nuolatos vertina problemas ir tendencijas, o esminius parlamento institucijos veiklos gerinimo klausimus siekia reglamentuoti įstatymais.*

5. Vokietijos parlamento ir žemių institucijų sąveika Europos Sąjungos integracijoje

PĮ 20 str. įtvirtintas Vokietijos federalizmo principas: Vokietijos Federacinė Respublika laikoma *demokratine ir socialine federacine valstybe* ir federalizmas, lyginant su Veimaro Konstitucija, daug stipresnis: žemės pripažįstamos savarankiškoms, turinčioms savo konstitucijas ir landtagus (parlamentus) bei vyriausybes. Jos per Bundesratą dalyvauja įstatymų leidyboje, atstovaudamos savo interesams. *Federacijos ir žemių bendradarbiavimas laikomas Vokietijos federalizmo skiriamuoju struktūriniu bruožu, įgalinančiu heterogeniškumą*¹⁷². Pastebimas politikos ir administracijos persipynimas ir didėjanti savitarpio priklausomybė, bendradarbiavimas vertikaliu ir horizontaliu lygmeniu. *Bundesratas, atliekantis persipinančias su Vyriausybės veikla valdymo funkcijas*, aiškiausiai žemių interesus formuoja lėšų ir mokesčių paskirstymo klausimais, kurie priskirti konkuruojančiai įstatymų leidybos sričiai. Reikėtų atkreipti dėmesį, kad iš 36 Konstitucijos buvusių revizijų 20 pakeitimų tiesiogiai ar netiesiogiai paveikė Federacijos ir žemių santykius. Ypač svarbūs: minėtas finansinio ir planavimo Federacijos dalyvavimo išplėtimas įgyvendinant žemių uždavinius (PĮ 91a str.), nors iš esmės žemėms lieka tik įstatymų įgyvendinimas ir papildymas. Šiame kontekste svarbus R.Herzogo teiginys, kad Bundesratas yra tarsi žemių vyriausybių rūmai, ir, kas būdinga ir kitoms

¹⁷¹ Pieper D. How Germans See Themselves // The Germans: Sixty Years after the War. Spiegel special. International edition. Hamburg, 2005. No 4/2005. P. 35, 36.

¹⁷² Jun U. Landesparlamente // Parlamentslehre: das Parlamentarische Regierungssystem im technischen Zeitalter. München, Wien, 1993. S. 492.

konstitucinėms institucijoms, partijų sistema nukreipta į centrinį veikimą, todėl regioniniai skirtumai ir interesai mažiau išreikšti negu JAV¹⁷³.

Apie Europos Sąjungos reikalus reikėtų kalbėti kaip kitą bendradarbiavimo ir koordinacijos lygmenį šalia vidinio žemių bendradarbiavimo. Galima daryti prielaidą, kad diskutuojama, ar Federacija gali perleisti žemėms tarpvalstybinių santykių reguliavimo teisę (pagal PĮ 24 str. 1 pastr.), tačiau bet kuriuo atveju atsižvelgiama į reikalingą aktyvesnį žemių dalyvavimą ES integracijoje. Remiantis PĮ 53 str. 3 s., *Vyriausybė privalo teikti informaciją Bundesratui*, ir 1957 m. pritariamuoju įstatymu dėl EEB sutarties Federalinė Vyriausybė įpareigojama informuoti Bundesratą ir Bundestagą apie derybas Ministrų Taryboje. Brėmeno konferencija 1986 m. nusprendė paremti žemių parlamentų dalyvavimą. Buvo laikomasi nuomonės, kad Bundesratas negali vienas atsakyti už įstatymų leidybą, kad taip galėtų būti geriau išnaudojamas inovacijų ir vystymosi regioninis potencialas. Manoma, kad landtagų dalyvavimas reikalingas ypač ten, kur yra paliestos išimtinės žemių įstatymų leidybos kompetencijos.

Reikėtų paminėti, kad PĮ siekia užtikrinti *Federacijos, žemių ir bendruomenių savarankiškumą, taip pat jas finansiškai susieti į visumą*: per kompetenciją uždavinių ir išlaidų srityje (PĮ 104a 1 pastr.), atitinkamai dalijamą mokesčių našta (PĮ 106 str.). Nevienodą pajėgumą reguliuoja lėšų paskirstymas, ypač pagalba žemėms ir finansinis subalansavimas (PĮ 104a str. 4 pastr., 107 str.)¹⁷⁴.

Žemių konstitucijoms reglamentuojant žemių ir bendruomenių institucijų santykius, remiamasi FKT išaiškinimais, kad *bendruomenių savivaldai galioja nepažeidžiama konstitucinė autonomijos teisė, kurią suteikia žemės, jų teritorija yra Federacijos ir žemių teritorija* (FKT 1973 m. sprendimas), *savivaldybių valdymas pavaldus žemėms, jų gyventojai yra Federacijos ir žemių gyventojai* (FKT 1983 m. sprendimas)¹⁷⁵. Todėl aišku, kad valstybės struktūra yra dvipakopė: tik Federacija ir žemės, nėra jokio trečio ar ketvirto lygmens. PĮ 28 straipsnis nustato, kad bendruomenių savivalda yra demokratinės valstybės sistemos dalis, tai yra ir institucinė garantija. Bendruomenių savivaldos kompetenciją Vokietijoje tradiciškai nustato žemių įstatymų leidyba, žemės turi teisę savarankiškai tvarkyti savo reikalus ir net nuo viduramžių išlikę savivaldos modeliai nebuvo vienodinami.

Savarankiškumas, kaip ir minėta, užtikrinamas finansiškai. Jau 1956 m. Finansų konstitucijos reforma numatė, kad pagal PĮ 106 str. 6 pastr. 1 s. bendruomenės gauna mokestinę garantiją, taip pat dalį žemių vyriausybių skiriamų pajamų ir ūkio subjektų mokesčių (PĮ 106 str.

¹⁷³ Herzog R. Stellung des Bundesrates im demokratischen Bundesstaat // Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland. Heidelberg, 1998. Bd. 2. S. 474.

¹⁷⁴ Grimmer K. Grundzüge des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland // Parlamentslehre: das Parlamentarische Regierungssystem im technischen Zeitalter. München, Wien, 1993. S. 141.

¹⁷⁵ Bethge H. Staatsgebiet des wiedervereinigten Deutschlands // Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland. Heidelberg, 1995.

6 pastr. 3 s.), o bendruomenės įtraukus į 1966–1967 m. reformos subjektus, jų galimybės sustiprėjo. Ypač į tai reikėtų atkreipti dėmesį kalbant apie didžiuosius miestus, galinčius remtis savo tarptautiniais ryšiais, nors suprantama, kad, pvz., Frankfurto prie Maino bendruomenė, turėdama įstatymais suteiktas galimybes, gali prie žemių vystymosi skatinimo prisidėti net daugiau negu kai kurių žemių sostinės.

Kalbant apie bendruomenes, žemių ir Federacijos lygmenis, galima pasakyti, kad Vokietija panaši į ES. Vokietijos įvairių sričių specialistų nuomone, pačios *Vokietijos integracija taip pat yra ES integracija*. Tai galėtų patvirtinti kai kurie integracijos dokumentai.

Kaip žinoma, Romos sutartyje fiksuota, kad Vokietijos Vyriausybė vadovaujasi prielaida, jog Vokietijai susivienijus bus galima peržiūrėti Bendrosios rinkos ir Euratomo sutartis. Todėl labai pagrįstas atrodo Vokietijos teisininkų įsitikinimas, kad Federacijos ir žemių bendradarbiavimą sustiprino integracija ir suvienijimas, o sąlygas tam sukuria subsidiarumo principas¹⁷⁶. ES užsienio reikalų ministrai 1990 m. parengė 3 pakopų planą dėl VDR įjungimo į EB, kurį patvirtino Dublino vadovų susitikimas. Pažymėtina, kad be Vokietijos vienybės nuostatos pasiremta FKT išaiškinimu, kad Federacijos konstitucinė teisė galioja konstituciniams santykiams tarp Federacijos ir žemių bei tarp žemių (Vienijimosi sutarties 4 str.)¹⁷⁷.

Pagal PĮ 23 straipsnį ES reikalų kompetenciją perdavus federalinėms žemėms, Vokietijai taip pat reikėjo pakeisti aukščiau minėtą nuostatą dėl savivaldybių rinkimų (PĮ 28 str. 1 pastr. 2 s.), Vokietijos federalinio banko kompetencijas perduoti Europos centriniam bankui (PĮ 88 str. 2 s.). PĮ 23 straipsnio pataisa siekta daugiau impulsų suteikti Europos Sąjungai ir aktyvesnio Bundestago ir Bundesrato dalyvavimo. Manoma, jog tai – pakeitimai, lemiantys, kad „kad suvienyta Europa taptų tikrove“¹⁷⁸.

ES reikalų koordinacija dažnai vertinama kritiškai, tačiau pripažįstamas išplėtotas ir intensyvus vertikalus ir horizontalus politikos koordinavimas, kuriame dalyvauja ir federalinės žemės¹⁷⁹, žemių parlamentai mėgina įsijungti į ES reikalų sprendimų priėmimo mechanizmą, žemės dalyvauja vidinėse diskusijose, išlaikydamos pusiausvyrą tarp žemių ir Federacijos¹⁸⁰. Taip Vokietijos federalinės žemės išsikovojo tiesioginį atstovavimą ES tiek parlamentiniu, tiek vyriausybiniu lygmeniu ir yra pripažįstamos *Europos regioninės politikos lyderėmis* globalizacijos amžiuje¹⁸¹ arba net lygiais partneriais su Federaline Vyriausybe ES integraciniame

Bd. 8. Op. cit., S. 618.

¹⁷⁶ Jun U. Landesparlamente // Parlamentslehre: das Parlamentarische Regierungssystem im technischen Zeitalter. München, Wien, 1993. S. 512.

¹⁷⁷ Badura P. Die innerdeutschen Verträge // Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland. Heidelberg, 1995. Bd. 8. Op. cit., S. 196.

¹⁷⁸ Pernice I. Deutschland in der Europäischen Union // Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland. Heidelberg, 1995. Bd. 8. S. 253–254.

¹⁷⁹ Maurer A. and Wessels W. The German Case // The National Co-ordination of the EU Policy: the European Level. Oxford, 2001. P. 328.

¹⁸⁰ Klatt H. Centralising Trends: The Kohl Chancellorship // German Federalism Today. London and Leicester, 1991. P. 130–135.

¹⁸¹ Le Gales P. Conclusion-government and governance of regions // Regions in Europe. London, New York, 1998. P. 217.

procesu¹⁸². Statistika liudija, kad Vokietija sėkmingai naudoja ES finansavimo mechanizmus, o naujosios žemės sugebėjo gauti didžiausią paramą iš regioninių fondų skaičiuojant 1 gyventojui¹⁸³.

Vokietijos specialistai taip pat pritaria, kad vyksta *valstybės unitarizavimas ir dvigubas vykdomosios valdžios politikos persipynimas žemių ir Europos lygmeniu*¹⁸⁴. Galima pritarti, kad išplėsta kompetencija ES reikaluose yra prasminga kompensacija Federacijos ir žemių santykiuose ir atitinka kooperatyvinio federalizmo logiką¹⁸⁵ – federalinės žemės ir ES lygmeniu tampa stiprios būdamos kartu. Todėl Vokietija ne kartą pasisakė už didesnių teisių suteikimą Europos parlamentui, rėmė veiksmingesnę biudžeto kontrolę. Reikia pabrėžti, kad Europos parlamentas pritaria bendram Vokietijos susirūpinimui demokratijos stoka¹⁸⁶.

Žinant, kad Vokietija yra nuosekli integracijos rėmėja ir didžiausia mokėtoja į ES biudžetą, taip pat svarbu suprasti, kad ES laikoma „Europos tautų sąjunga“ ir manoma, kad dabartiniu metu Europos Parlamentas tik dalijasi atsakomybę dėl įstatymų leidybos ir biudžeto kaip Europos susirinkimas, todėl *Vokietijos Bundestagui lieka esminiai uždaviniai ir įgaliojimai*¹⁸⁷, o FKT (remdamasis PĮ 24 str. 1 pastr. ir 59 str. 2 pastr.) išaiškino, kad tiek nacionalinės teisės aktas, tiek tarptautinės teisės aktas pavaldus FKT kontrolei¹⁸⁸.

Apibendrinant galima sutikti, kad Vokietijos federalizmas patvirtino kooperatyvinio federalizmo veiksmingą funkcionavimą¹⁸⁹, šiuo atveju *Bundesratui aktyviai ir lanksčiai atliekant žemių ir Federalinės Vyriausybės nuomonių, Federacijos ir žemių interesų derintojo vaidmenį*.

Pažymėtina, kad ES integraciją taip pat laikant Vokietijos vienijimosi procesu, Vokietijos federalizmą galima laikyti:

– *valdžių sąveika įvairiais lygiais veiksmingai atskleidžiančiu savo pranašumus ES regioninės politikos lyderio vaidmenyje, taip pat Federacijos ir žemių lygmeniu užtikrinančiu konstitucinę autonomiją turinčių bendruomenių interesus;*

ES integracijos proceso koordinavimas ir priežiūra įtvirtinta Vokietijos parlamento institucijai.

¹⁸² Kassim H. The National Co-ordination of the EU Policy: Confronting the Challenge // The National Co-ordination of the EU Policy: the European Level. Oxford, 2001. P. 252.

¹⁸³ Anderson J. German Unification and Union of Europe: the Domestic Politics of Integration Policy. Cambridge, 1999. P. 150.

¹⁸⁴ Sommers G. Verantwortung als demokratischer Verfassungsgrundsatz: Grundrechte, Repräsentation, Volkssouverenität und Gewaltenteilung // Parlementslehre: das Parlamentarische Regierungssystem im technischen Zeitalter. München, Wien, 1993. S.24

¹⁸⁵ Börzel A. Tanja. States and Regions in the European Union. Cambridge, 2002. P. 79–80.

¹⁸⁶ Cox P. Filling the Democratic Gap // Integration in an Expanding European Union. Reassessing the Fundamentals. 2004. P. 385.

¹⁸⁷ Kirchhof P. Demokratischer Rechtsstaat – Staatsform der Zugehörigen // Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland. Heidelberg, 1997. Bd. 9. S. 976.

¹⁸⁸ Löwer W. Zuständigkeiten und Verfahren des Bundesverfassungsgerichts // Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland. Heidelberg, 1998. Bd. 2. Op. cit., S. 777.

¹⁸⁹ Kramer J. Germany: Overlapping Powers and Political Entanglements // A Global Dialogue on Federalism. Volume I. London, Ithaca, 2005. P. 20–21.

Išvados

1. Vokietijos parlamento institucija, susidedanti iš dviejų rūmų, yra pagrindinė valdžių konstitucinėje sąrangoje, atstovaujanti tautai (Bundestagas) ir federaliniams subjektams (Bundesratas). Jos veiklą sąlygoja Pagrindiniame Įstatyme įtvirtintas valdžių padalijimas.

2. Bundestagas yra pagrindinė įstatymų leidybos institucija, kuri taip pat vykdo parlamentinę priežiūrą Bundestago ir jo struktūrų lygmeniu, remiasi išsamiau teisės aktų reglamentavimu; Pagrindinis Įstatymas ir kiti įstatymai įtvirtina vykdomosios valdžios atsiskaitomumą ir atsakomybę, sustiprina parlamentinę kontrolę nepasitikėjimo institutu.

3. Bundestago institucijos ir struktūros, išnaudodamos parlamentinės valdymo formos, demokratijos galimybes, veikia aktyviai ir efektyviai. Išsamiai reglamentuotos ir nuolat plečiamos įstatymų leidybos teisės, skatinančios Bundestago aktyvumą visose veiklos srityse ir nustatančios jo atsakomybę už visus esminius sprendimus.

4. Pažymėtina, kad keičiant Pagrindinį Įstatymą ir Reglamentą buvo stiprinamos Bundestago galios, jo struktūros, ypač susijusios su pagrindinių teisių apsauga. Išsamiai reglamentuoti Federacijos ir federalinių žemių santykiai, finansų sritis bei biudžeto sudarymas ir priėmimas.

5. Palaikoma pusiausvyra tarp Federacijos ir žemių interesų, nors kartu stiprinamas Federacijos vaidmuo. Federalinėms žemėms per Bundesratą užtikrintas dalyvavimas įstatymų leidyboje, valdyme ir sprendžiant Europos Sąjungos reikalus. ES klausimais išplėsti Bundesrato įgaliojimai, žemių rūmai aktyviai ir lanksčiai dalyvauja derindami žemių tarpusavio bei žemių ir Federalinės Vyriausybės nuomones, Federacijos ir žemių interesus.

6. Vokietijos vystymasis, šalies suvienijimo ir Europos Sąjungos integracijos procesas liudija veiksmingą valdžių sąveiką ir parlamentinės demokratijos principų įtvirtinimą, šalies tradicijų tęstinumą, nuolatinį dėmesį vykstantiems pokyčiams bei sėkmingą iškylančių uždavinių sprendimą.

Šaltiniai ir literatūra

I. Vokietijos Konstitucijos, Konstitucinio Teismo sprendimai

1. Bayerische Verfassung // <http://www.verfassungen.de>; prisijungimo laikas: 2005-06-23.
2. Verfassung des Deutschen Reiches // <http://www.verfassungen.de>; prisijungimo laikas: 2005-06-23.
3. Verfassung des Deutschen Reiches vom 16. April 1871 // <http://www.verfassungen.de>; prisijungimo laikas: 2005-06-23.
4. Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. August 1919 // <http://www.verfassungen.de>; prisijungimo laikas: 2005-06-23.
5. Vokietijos Federacinės Respublikos Pagrindinis Įstatymas // Užsienio šalių konstitucijos / Rinkinio sudarytojai doc. dr. E.Jarašiūnas, doc. dr. G.Mesonis. – Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2004. S. 39–102.
6. Entscheidung vom 16. Februar 1983 // http://www.bverfg.de/entscheidungen/frames/es19830216_2bve000183.html; prisijungimo laikas: 2005-08-27.
7. Entscheidung vom 16. Februar 1983 // www.bverfg.de/entscheidungen/frames/es20050825_2bve000405.html; prisijungimo laikas: 2005-08-27.

II. Kiti teisės aktai

8. Abgeordnetengesetz // <http://www.bundestag.de>; prisijungimo laikas: 2005-07-25.
9. Bundesverfassungsgrundgesetz // <http://www.bundestag.de>; prisijungimo laikas: 2005-07-25.
10. Bundeswahlgesetz // <http://www.bundestag.de>; prisijungimo laikas: 2005-07-25.
11. Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages, Stand April 2005 // <http://www.bundestag.de>; prisijungimo laikas: 2005-07-25.
12. Geschäftsordnung des Deutschen Bundesrates. – <http://www.bundesrat.de>; prisijungimo laikas: 2005-07-25.
13. Gesetz über die politischen Parteien // <http://www.bundestag.de>; prisijungimo laikas: 2005-07-25.
14. Gesetz zur Regelung des Rechts der Untersuchungsausschüsse des Deutschen Bundestages // <http://www.bundestag.de>; prisijungimo laikas: 2005-07-25.
15. Gesetz über die Befugnisse des Petitionsausschusses // <http://www.bundestag.de>; prisijungimo laikas: 2005-07-25.
16. Richtergesetz // <http://www.bundestag.de>; prisijungimo laikas: 2005-07-25.

17. Wahlprüfungsgesetz // <http://www.bundestag.de>; prisijungimo laikas: 2005-07-25.
18. Bundesbeschlüsse über die Wahl der deutschen Nationalversammlung // <http://www.verfassungen.de>; prisijungimo laikas: 2005-06-23.
19. Bundesbeschluß über die Übertragung der Zuständigkeiten des Bundestages auf den Reichsverweser // <http://www.verfassungen.de>; prisijungimo laikas: 2005-06-23.
20. Bundesakte vom 8. Juni 1815 // <http://www.verfassungen.de>; prisijungimo laikas: 2005-06-23.
21. Deutsche Bundesakte // <http://www.verfassungen.de>; prisijungimo laikas: 2005-06-23.
22. Deutschlandvertrag // <http://www.verfassungen.de>; prisijungimo laikas: 2005-06-23.

III. Vadovėliai, mokslo darbai, monografijos, publikacijos

23. A Global Dialogue on Federalism / Edited by Raoul Blindenbacher and Abigail Ostien. – Montreal & Kingston. London. Ithaca: McGill-Queen's University Press. 2005. Volume I.
24. Anderson Jeffrey. German Unification and Union of Europe: the Domestic Politics of Integration Policy. – Cambridge: Cambridge University Press, 1999.
25. Aristotelis. Politika. – Vilnius: Pradai, 1997.
26. Badura Peter. Staatsrecht. Systematische Erläuterung des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland. – München: C.H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, 1986.
27. Boldt Hans. Deutsche Verfassungsgeschichte. – München, 1993, Band 2.
28. Börzel A. Tanja. States and Regions in the European Union. – Cambridge: Cambridge University Press, 2002.
29. Brzezinski Zbigniew. Nebevaldomas pasaulis. Globalinė sumaištis XXI amžiaus išvakarėse. – K.: Tvermė, 1998.
30. Bundestag, Bundesrat, Landesparlamente: Parlamentarismus und Föderalismus im Unterricht und in der politischen Bildung / Mit Beiträgen von Anton Böringer. – Rheinbreitbach: Neuer Darmstädter Verlag, 1991.
31. Busch A. The Grundgesetz after 50 years: Analysing changes in the German constitution // <http://www.ub.uni.heidelberg>; prisijungimo laikas: 2005-02-17.
32. Buzan Bany. Žmonės, valstybės ir baimė. – Vilnius, 1997.
33. Caenegem R.C. van. An Historical Introduction to Western Constitutional Law. – Cambridge: Cambridge University Press, 1996.
34. Chiemseer Entwurf // <http://www.verfassungen.de>; prisijungimo laikas: 2005-06-23.

35. Co-determination in the Federal Republic of Germany=Mitbestimmung in der Bundesrepublik Deutschland. – Bonn: Ministry of Labour and Social Affairs, 1991.
36. Craig A. Gordon. Vokiečiai. Praeitis. Dabartis. Ateitis. Permainos ir tęstinumas. –Vilnius, 1995.
37. Dahl R. A. Demokratija ir jos kritikai. – Vilnius: Amžius, 1994.
38. Das Deutsche Parlament / Herausgegeben von der Präsidentin des Deutschen Bundestages Rita Süßmuth. Mit Beiträgen von Wolfgang Gäbler, Wolfgang Kessel und Hans Achim Roll. Dritte Auflage. – Stuttgart, Berlin, Köln, 1996.
39. Davies Norman. Dievo žaislas: Lenkijos istorija. – Lietuvos rašytojų sąjungos leidykla, 2002. 2 T.
40. Degenhart Christoph. Staatsrecht: Staatszielbestimmungen, Staatsorgane, Staatsfunktionen. 10. neubearbeitete Auflage. – Heidelberg, 1994.
41. Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies / Edited by Kaare Strøm, Wolfgang C. Müller, Torbjörn Bergman. – Oxford: Oxford University Press, 2003.
42. Demokratijos modeliai. David Held. – Vilnius: Eugrimas, 2002.
43. Deutsche Geschichte: von Anfängen bis zur Gegenwart. Michael Behnen / Herausgegeben von Martin Vogt. 4., erw. Aufl. – Stuttgart: Metzler, 1997.
44. Deutsches Staatsrecht. Ein Studiumbuch / Begründet von Dr. Theodor Maunz, völlig neubearbeitet von Dr. Reinhold Zippelius. – München: C.H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, 1994.
45. Dicey A.V. Konstitucinės teisės studijų įvadas. – Vilnius, 1998.
46. Die politischen Systeme Westeuropas. 2. aktualisierte Auflage / Wolfgang Ismayr (Hrsg.) unter Mitarbeit von Hermann Groß. – Opladen, 1999.
47. Die Vereinigung Deutschlands im Jahr 1990. Eine Dokumentation / Herausgeber: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung. – Bonn: Klettdruck H.S. GmbH, 1991.
48. DOKUMENT I. Verfassungsgebende Versammlung // <http://www.verfassungen.de>; prisijungimo laikas: 2005-06-23.
49. Eisenhardt Ulrich. Deutsche Rechtsgeschichte. – München: C.H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, 1995.
50. Ellwein Thomas. Krisen und Reformen: die Bundesrepublik seit sechziger Jahren. – München: Deutscher Taschenbuch Verlag, 1993.
51. Ellwein Thomas und Hesse Joachim Jens. Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland. 6. neubearbeitete und erweiterte Auflage. – Opladen: Westdeutscher Verlag; 1987.
52. Engels Dieter. Parlamentarische Untersuchungsausschüsse. Grundlagen und Praxis im Deutschen Bundestag. 2. neubearb. Auflage. – Heidelberg: Decker und Müller, 1991.

53. Erklärung in Anbetracht der Niederlage Deutschlands und der Übernahme der obersten "Regierungsgewalt hinsichtlich Deutschlands" vom 5. Juni 1945 // <http://www.verfassungen.de>; prisijungimo laikas: 2005-06-23.
54. Europa von der Spaltung zur Einigung. Darstellung der Dokumentation 1945-1997 / Herausgeber Gasteyger Curt. – Bonn, 1997.
55. Genehmigungsschreiben der Militärgouverneure der britischen, französischen und amerikanischen Besatzungszone zum Grundgesetz // <http://www.verfassungen.de>; prisijungimo laikas: 2005-06-23.
56. German Federalism Today / Edited by Charlie Jeffery and Peter Savigear. – London and Leicester: Leicester University Press, 1991.
57. Hagelstein Bilfried. Die Rechtstellung der Fraktionen im Deutschen Parlamentswesen. – Frankfurt (Main), 1992.
58. Handbuch der Deutschen Einheit / Werner Weidenfeld und Karl-Rudolf Korte (Hrsg.). Neuausgabe. – Frankfurt/New York: Campus Verlag, 1996.
59. Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland / Hrsg. von Josef Isensee und Paul Kirchhof. – Heidelberg: Müller, 1992.
Bd.1: Grundlagen von Staat und Verfassung. – 1995.
Bd.1: Demokratische Willensbildung – Die Staatsorgane des Bundes. – 1998.
Bd.3: Das Handeln des Staates. – 1996.
Bd.7: Normativität und Schutz der Verfassung. Internationale Beziehungen. – 1992.
Bd.8: Die Einheit Deutschlands. – Entwicklung und Grundlagen. – 1995.
Bd.9: Die Einheit Deutschlands. – Festigung und Übergang. – 1997.
60. Hesse K. Grundzüge des Verfassungsrechts der BRD. – Karlsruhe, 1985.
61. Hesselberger D. Das Grundgesetz. Kommentar für die politische Bildung. – Bonn, 1995.
62. Integration in an Expanding European Union. Reassessing the Fundamentals / Edited by J.H. Weiler, Iain Begg, John Peterson. – Blackwell Publishing, 2004.
63. Ismayr Wolfgang. Der Deutsche Bundestag: Funktionen, Willensbildung, Reformansätze. – Opladen, 1992.
64. Jarass Hans D., Pieroth Bodo, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland: Kommentar, 2. Auflage. – München, 1992.
65. Jesse Eckhard. Die Demokratie der Bundesrepublik Deutschland. – Berlin: Colloquium Verlag, 1986.
66. Kantas Imanuelis. Grynojo proto kritika. – Vilnius: Mintis, 1982.
67. Katz Alfred. Staatsrecht: Grundkurs im öffentlichen Recht, 12. überarbeitete Auflage. – Heidelberg, 1999.
68. Kissinger Henry. Antrasis pasaulinis karas. – Vilnius: Pradai, 2005.

69. Kommers D. P. The Basic Law: Fifty Years Assessment // <http://www.aicgs.org>; prisijungimo laikas: 2005-02-17.
70. Lane J.E. Konstitucija ir politikos teorija. – Kaunas: Naujasis lankas, 2003.
71. Laufer H. Das föderative System der Bundesrepublik Deutschland. – München: Bayrische Landeszentrale für politische Bildungsarbeit, 1991.
72. Lokas Dž. Esė apie tikrąją pilietinės valdžios kilmę, jos apimtį ir tikslą. – Vilnius: Mintis, 1992.
73. Maksimaitis Mindaugas. Užsienio teisės istorija. – Vilnius: Justitia, 2002.
74. Mesonis Gediminas. Valstybės valdymo forma konstitucinėje teisėje: Lietuvos Respublika Vidurio ir Rytų Europos kontekste. – Vilnius: LTU leidybos centras, 1998.
75. Montesquieu. Apie įstatymų dvasią. – Vilnius: Mintis, 2004.
78. Neill Nugent. The Governement and Politics of the European Union. – Durham: Duke University Press, 2003.
79. Parlamente und ihr Umfeld. Daten und Analysen zu einer herausfordernenden Regierungsreform / Winfried Steffani, Uwe Thaysen (Hrsg.). – Opladen: Westdeutscher Verlag, 1997.
80. Parlamentslehre: das Parlamentarische Regierungssystem im technischen Zeitalter / Herausgeber Graf von Westphalen Raban. – München, Wien: Oldenburg, 1993.
81. Parlamentsrecht and Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland / Herausgegeben von Hans-Peter Schneider, Wolfgang Zeh. – Berlin. New York: Walter de Gruyter, 1989.
82. Platonas. Valstybė. – Vilnius: Pradai, 2000.
83. Politische Theorien von der Antike bis zur Gegenwart / Hans Joachim Lieber (Hrsg.). Bundeszentrale für politische Bildung. – München : Der Günter Olzog Verlag GmbH, 1993.
84. Regions in Europe / Edited by Patrick Le Gales and Christian Lequesne. – Routledge: Taylor & Francis group, London, New York, 1998.
85. Römeris M. Dabartinės konstitucijos. Antrasis rinkinys. – Kaunas: VDU TF leidinys, 1932.
86. Ruso Žanas Žakas. Rinktiniai raštai. – Vilnius: Mintis, 2004.
87. Sartori Giovanni. Lyginamoji konstitucinė inžinerija. – K.: Poligrafija ir informatika, 2001.
88. Schmidt-Jortzig Edzard. Reformbedürftigkeit des deutschen Föderalismus // Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitung DAS PARLAMENT. 13-14/2005. S. 6–13.
89. Schneider Hans. Gesetzgebung: ein Lehrbuch. – Heidelberg: Juristischer Verlag, 1991.
90. Stein Ekkehart. Staatsrecht. – Tübingen: Mohr Siebeck, 1998.

91. The Germans: Sixty Years after the War. Spiegel special. International edition. Hamburg: SPIEGEL-Verlag Rudolf Augstein GmbH & Co. KG, 2005. No 4/2005.
92. The National Co-ordination of the EU Policy: the European Level / Edited by Hussein Kassim. – Oxford: Oxford University Press, 2001.
93. Winter Thomas. Sozialpolitische Interessen: Konstituierung, politische Repräsentation and Beteiligung an Entscheidungsprozessen. – Baden-Baden: Nomos Verlag-Ges., 1997.
94. Ziller Gebhard und Oschatz Georg-Berndt. Der Bundesrat. 9. vollständig überarbeitete Auflage. – Düsseldorf: Droste, 1993.
95. Арановский К. В. Государственное право зарубежных стран. – М.: Форум, 2000.
96. Государственное право Германии / Издатели Й. Изензи П. Кирххоф. – Москва: Российская академия наук Институт государства и права, 1994.
97. Сравнительное конституционное право зарубежных стран / Ответственный редактор В. Е. Чиркин. – М.: Международные отношения, 2002.
98. Тегеран. Ялта. Потсдам. Сборник документов / Составители: Санакоев Ш. П., Цыбулевский Б. Л. – Москва: издательство “Международные отношения”, 1971.
99. Чиркин В. Е. Конституционное право зарубежных стран. – М.: Норма, 2003.

Interneto svetainės

<http://www.bundestag.de>
<http://www.bundesrat.de>
<http://www.bundesregierung.de>
<http://www.bundespraesident.de>
<http://www.bundesverfassungsgericht.de>
<http://www.jurcom5.juris.de/bundesrecht>
<http://www.library.fes.de>
<http://www.verfassungen.de>
<http://www.europa.eu.int>
<http://www.un.org/>
<http://heinonline.org/HOL/HeinOnlineForm?username=ltu&password=ehyf2364&url>

Keywords: parliament, institution, Germany

Summary

The paper deals with the parliamentary institution of the Federal Republic of Germany, with its jurisdiction in the constitutional power framework, and the main features of the parliamentary institution in the context of development of the constitutional law. Systemic analysis, comparative, linguistic, and historical methods, the methods of logical analysis, synthesis, and generalisation are employed for academic analysis of the parliament structure, its functioning, and the tendencies of its activities.

The analysis of the German Basic Law, the Rules of Procedure of the Bundestag and the Rules of Procedure of the Bundesrat, other laws, and views by researchers from Germany and other states are the tools used by the author to describe the roles of the Bundestag and the Bundesrat, which are conditioned by the division of power in the Federal Republic of Germany. The paper analyses peculiarities of German parliamentary governance in relation to the development of Bundestag and Bundesrat institutions. The conclusion is made about the focus on fundamental rights and effective relationship between the powers.

The final paper suggests that the Bundestag makes extensive use of the constitutional powers and is being charged with the responsibility of making essential decisions on the German internal affairs as well as European Union integration matters. The paper also investigates the growing competence of the German Bundesrat in conciliation of interests of the German Federation and federal entities in shaping the will of the state.

The following conclusion may be drawn: the German parliament successfully fulfils its constitutional responsibility and is effective in representing the interests of the people and in addressing the challenges as they arise.

Raktiniai žodžiai: parlamentas, institucija, Vokietija

Santrauka

Darbe nagrinėjama Vokietijos Federacinės Respublikos parlamento institucija, jos konstitucinė kompetencija bei pagrindinės ypatybės Vokietijos konstitucinės teisės raidoje. Naudojantis sisteminės analizės, lyginamuoju, loginiu analitiniu, lingvistiniu, istoriniu, sintezės bei apibendrinimo metodais nagrinėjama parlamento struktūra, jo funkcionavimas ir veiklos tendencijos.

Analizuodama Vokietijos Pagrindinis Įstatymą, Bundestago ir Bundesrato reglamentus, kitus įstatymus, Vokietijos ir kitų valstybių tyrėjų nuomones, autorė atskleidžia Bundestago ir Bundesrato vietą konstitucinėje valdžių sąrangoje, sąlygojamą valdžių padalijimo. Darbe nagrinėjamas Vokietijos parlamentinės valdymo formos ypatybės, susijusios su Vokietijos Bundestago ir Bundesrato institucijų vystymusi. Nustatoma, kad didžiausias dėmesys skiriamas pagrindinėms teisėms, veiksmingai valdžių sąveikai.

Atskleidžiamas Bundestago konstitucinių įgaliojimų plėtimas suteikiant atsakomybę už esminių sprendimų priėmimą šalies vidaus ir Europos Sąjungos integracijos klausimais. Taip pat nagrinėjama Bundesrato plečiama kompetencija derinant Federacijos ir federalinių subjektų interesus, formuojant valstybės valią.

Darbe prieinama prie išvados, kad Vokietijos parlamento institucija sėkmingai vykdo suteiktus konstitucinius įgaliojimus ir veiksmingai veikia atstovaudama tautos interesams ir sprendama iškylančius uždavinius.

Bundestago struktūra ir veikla*

	1990–1994 m.	1994–1998 m.	1998–2002 m.
Plenarinių posėdžių skaičius	243	248	253
Nuolatinių komitetų skaičius	25	22	23
Komitetų posėdžių Skaičius	2680	2479	2519
Tyrimo komitetų Skaičius	3	2	1
Tyrimo komitetų posėdžių skaičius	287	195	125
Tiriamųjų komisijų Skaičius	4	5	5
Tiriamųjų komisijų posėdžių skaičius	273	243	208
Pateikė įstatymų projektų:	774	923	864
- Vyriausybė,	402	443	443
- Bundestagas,	294	329	328
- Bundesratas	78	151	93
Priimtų įstatymų Skaičius	463	565	560
Peticijų (neskaičiuojant grupinių pareiškimų) Skaičius	81000	76000	69421
Svarbesnių nepasitikėjimo pareiškimų skaičius	98	156	101
Žodžiu pateiktų klausimų skaičius	4241	3537	3229
Klausimų raštu Skaičius	16501	14906	11842
Visuomenės dėmesio sulaukusių diskusijų skaičius	103	103	141
Vyriausybės politikos pranešimų skaičius	35	46	60
Papildomų diskusijų su Vyriausybe aktualiais klausimais skaičius	44	41	61

*Lentelėje panaudoti duomenys iš Bundestago internetinio puslapio <http://www.bundestag.de>; prisijungimo laikas: 2005-09-29.

